



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO  
Facoltà di Sociologia

# L'istruzione in India

*Antonio Cobalti*



DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA E RICERCA SOCIALE

DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA E  
RICERCA SOCIALE

---

QUADERNI



L'ISTRUZIONE IN INDIA

ANTONIO COBALTI

QUADERNO 52

Novembre 2010

Questo Quaderno contiene la seconda parte di uno studio sull'India: la prima è stata pubblicata nel Quaderno N° 51 del Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale, uscito nel maggio scorso.

Per scriverla ho utilizzato molte fonti bibliografiche, alcune delle quali mi sono state messe a disposizione dagli autori, che ringrazio sentitamente: sono Divya Vaid e Richard Breen per il saggio sulle disuguaglianze di opportunità educative e Niaz Asadullah e Gaston Yalonetzky per il paper sullo stesso tema. Sono grato a Gaston Yalonetzky per avermi fatto conoscere i "Discussion Papers" dell'IZA e a Jim Blake per avermi procurato il libro di Sullivan su Macaulay.

Ringrazio, poi, Marcello Dei, che ancora una volta ha letto una versione preliminare di questo scritto e mi ha dato utili suggerimenti per la stesura finale.

Anche in questo caso sono riconoscente a Kathryn Feldman, per l'incoraggiamento ed il sostegno.

Questo lavoro non sarebbe stato possibile senza il supporto della Biblioteca dell'Università di Trento e del Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale. Ringrazio, in particolare, la signora Luigina Cavallar per la competenza professionale e la pazienza dimostrate nell'*editing* delle due parti del testo.

Devo citare, infine, un debito di natura impersonale: verso la rete e i motori di ricerca (qui ho utilizzato Google e Google Scholar), senza i quali non avrei mai potuto scrivere questi due Quaderni.

Antonio Cobalti

Trento, novembre 2010

## INDICE

Introduzione	13
I. PARTE SECONDA. L'ISTRUZIONE IN INDIA	17
1. Un po' di storia: la formazione e lo sviluppo del sistema scolastico e di istruzione superiore indiano	17
1.1. L'India antica e medievale	18
Le scuole vediche	18
Le scuole buddiste	20
Le scuole islamiche e le scuole di villaggio	21
L'istruzione superiore	24
1.2. L'India moderna: prima dell'indipendenza	26
L'azione dei missionari	26
L'azione degli "orientalisti"	28
La vittoria degli "anglicisti"	30
Un progetto di sistema scolastico nazionale	33
Istruzione superiore e disoccupazione intellettuale	35
Verso l'indipendenza	37
1.3. L'India moderna: dopo l'indipendenza	40
Fino al 1986	41
Dopo il 1986: la NPE	49
1.4. L'ultimo decennio	57
L'affermazione delle idee neoliberiste	57
L'avvento del BJP	59
La questione dei libri di storia	61
Il caso dei libri di testo in California	64

La continuità storica dell'India induista	66
Il nuovo curriculum	71
Il diritto all'istruzione	72
L'istruzione superiore	74
1.5. Il linguaggio nell'istruzione indiana	77
Un po' di storia	77
La situazione attuale	80
2. Il sistema scolastico e d'istruzione superiore indiano	86
Il quadro costituzionale	86
La struttura del sistema	88
L'amministrazione	90
2.1. Scuola pubblica e scuola privata	91
Forme di scuola privata	93
La numerosità delle scuole private	95
Caratteri delle scuole private e scelte delle famiglie	98
Le scuole "LFP"	103
3. Il funzionamento del sistema scolastico	106
L'analfabetismo	107
L'andamento nel tempo dell'analfabetismo e le differenze di genere	108
Le previsioni sull'analfabetismo	110
La spesa pubblica	112
3.1. L'istruzione scolastica in India	113
L'istruzione pre-primaria	113
La scuola primaria	114
Istruzione primaria e lavoro minorile	118
Le disuguaglianze	119
Gli insegnanti della primaria	121
La scuola secondaria	124
Le disuguaglianze	128
Gli insegnanti della secondaria	131
L'istruzione professionale	133
4. La qualità dell'istruzione	136
La qualità degli apprendimenti	141

	I rapporti “Pratici”	142
5.	L’istruzione superiore	144
	Osservazioni preliminari	144
	Tipi di istituzioni di istruzione superiore	147
	Numero delle istituzioni e trend di crescita	154
	Alcuni dati quantitativi: gli studenti e le studentesse	157
	Alcuni dati quantitativi: il personale docente	160
	Le tasse di iscrizione e gli esami di ammissione	161
	Le disuguaglianze	164
	La spesa pubblica per l’istruzione superiore	167
	La ricerca	169
	La qualità dell’istruzione superiore	172
	La mancanza di università “world class”	174
	Il rapporto Yash Pal	176
6.	La minoranza mussulmana e l’istruzione	178
7.	Interventi governativi	186
	L’istruzione pre-primaria	186
	Scuola primaria e secondaria	189
	L’istruzione superiore	195
8.	Il dibattito su istruzione pubblica e privata	198
	Le risorse	199
	Gli apprendimenti	200
	Il lavoro di James Tooley	207
	La sussidiarietà dell’istruzione privata	209
	Le organizzazioni internazionali: Banca mondiale e UNESCO	210
	Un possibile scenario	214
9.	Risultati degli interventi	219
	L’andamento nel tempo delle disuguaglianze educative	221
	Il lavoro di Desai e Kulkarni	221
	Il lavoro di Vaid e Breen	224
	Il lavoro di Asadullah e Yalonetzky	225
	Il caso dei mussulmani	228
	L’andamento delle disuguaglianze di genere	231

L'andamento della mobilità	232
10. Conclusione	233
Riferimenti bibliografici	245

## CONTENTS

Introduction	13
I. PART TWO: EDUCATION IN INDIA	17
1. Formation and Development of the School and Higher Education System: a Brief History	17
1.1. Ancient and Medieval India	18
Vedic Schools	18
Buddhist Schools	20
Islamic and Village schools	21
Higher Education	24
1.2. Modern India: before Independence	26
The Role of Missionaries	26
The Role of the “Orientalists”	28
The Victory of the “Anglicists”	30
A Project for a National Education System	33
Higher Education and Graduate Unemployment	35
Towards Independence	37
1.3. Modern India: after Independence	40
Until 1986	41
After 1986: the NPE	49
1.4. The Last Ten Years	57
The Rise of Neoliberalism	57
The Rise of BJP	59
The History Textbooks Controversy	61
California Textbooks Controversy	64
The Historical Continuity of Hindu India	66

The New Curriculum	71
The Right to Education Bill	72
Higher Education	74
1.5. The Languages of Indian Education	77
A Brief History	77
Languages in India Now	80
2. The Indian School and Higher Education System	86
The Constitutional Framework	86
The Structure of the System	88
The Administration	90
2.1. Public and Private Schools	91
Forms of Private Schools	93
Number of Private Schools	95
Some Features of Private Schools and Family Choice	98
“LFP” Schools	103
3. The School System in Operation	106
Illiteracy	107
Trends our Time and Gender Differences	108
Illiteracy in the Future	110
Public Spending on Education	112
3.1. School Education in India	113
Pre-primary School	113
Primary School	114
School and Child Labor	118
Inequalities	119
Teaching in Primary Schools	121
Secondary School	124
Inequalities	128
Teaching in Secondary Schools	131
Vocational Education and Training	133
4. The Quality of Education	136
Learning Quality	141
The “Pratichi Reports”	142
5. Higher Education	144

Preliminary Notes	144
Forms of Higher Education Institutions	147
Number of Institutions and Growth over Time	154
Quantitative Data about Students	157
Quantitative Data about Teachers	160
Taxes and Admission Tests	161
Inequalities	164
Public Expenditures in Higher Education	167
Quality of Higher Education	169
Higher Education and Research	172
The Lack of “World Class” Universities	174
The “Yash Pal Report”	176
6. The Muslim Minority and Education	178
7. Government Initiatives	186
Pre-primary Education	186
Primary and Secondary School	189
Higher Education	195
8. The Debate over Public and Private Education	198
Resources	199
Education Outcomes	200
James Tooley’s Work	207
Private Schools’ Subsidiarity	209
The Voice of International Organizations: World Bank and UNESCO	210
A Possible Scenario	214
9. Outcomes of Government Initiatives	219
Educational Inequalities: Trends over Time	221
Desai and Kulkarni’s Work	221
Vaid and Breen’s Work	224
Asadullah and Yalonetzky’s Work	225
The Case of Muslims	228
Gender Inequality: Trends over Time	231
Social Mobility: Trends over Time	232

10. Conclusion	233
Bibliographical References	245

## Introduzione

Nella Tavola 1 della prima parte di questo lavoro abbiamo presentato i principali dati sugli iscritti alle scuole e alle istituzioni di istruzione superiore dell'Unione indiana: essi sono stati brevemente esaminati mettendoli a confronto con quelli di altre aree del mondo.

Si è visto così che l'India esce assai male dalla comparazione, sia per la partecipazione all'istruzione che per la percentuale di analfabeti nella popolazione adulta, che è più di un terzo. È un valore decisamente peggiore di quello di stati dell'area come Iran, Maldive e Sri Lanka, per non parlare di altri paesi asiatici confinanti come la Cina<sup>1</sup>.

Sono questi i dati che giustificano l'affermazione di Guha [2007] che trattando di istruzione ne ha parlato come del "più grande fallimento dell'India indipendente" (p. 693).

Possiamo sintetizzare la situazione indiana con l'aiuto di un indice, l'EDI, costruito dall'UNESCO, che riassume varie informazioni in materia<sup>2</sup>: esso pone l'India al centocinquesimo posto in un elenco di 128 paesi. Più in particolare, in questa parte del mondo solo Nepal e Bangladesh fanno peggio dell'India.

Nella prima parte di questo lavoro abbiamo presentato la situazione sociale dell'India nei suoi vari aspetti di sviluppo economico, ma anche di povertà diffusa, di malnutrizione e di carenze igieniche nella popolazione e di disuguaglianza sociale: questo ha reso non inaspettati i risultati trovati. Ora questi dati saranno oggetto di un'analisi approfondita.

Il basso livello d'istruzione della popolazione di un paese che ha conosciuto una forte crescita economica, propone quello che Kamat [2007, 89] chiama il *puzzle* "istruzione/sviluppo": "l'India rappresenta un paradosso per il nostro studio. Ha ottenuto una rapida crescita economica, che attualmente è seconda, nella regione, solo alla Cina. E tuttavia ha cattivi risultati nell'istruzione, per

---

<sup>1</sup> Per citare un solo dato: "in termini della proporzione di popolazione che ha completato la secondaria l'India è più di trent'anni dietro alla Cina" [Kingdon 2007, 170].

<sup>2</sup> L'EDI ("Education for All Development Index") è costruito tenendo conto del tasso netto di iscrizione alla primaria, della sopravvivenza fino alla classe quinta, dell'alfabetismo degli adulti e della parità di genere. In questa classifica, l'Italia è al quinto posto, dopo Norvegia, Giappone, Germania e Kazakistan [UNESCO 2010, 286].

lo meno in confronto con Cina e Sri Lanka, i suoi vicini a nord e a sud”<sup>3</sup>.

Lo si può considerare parte di due paradossi più generali: come si spiega la crescita in assenza di miglioramenti (se non in presenza di peggioramenti) del funzionamento delle principali istituzioni pubbliche? In effetti, molti recenti lavori hanno messo in evidenza l'importanza per lo sviluppo economico di istituzioni pubbliche funzionanti. E, poi, come mai queste non sono cambiate con la crescita economica?

Un autore che ne tratta è Subramanian [2007], che fa riferimento nella sua spiegazione al suo lavoro con Rodrik [Rodrik, Subramanian 2005], citato nella prima parte di questo studio sull'India (p. 94). Come si ricorderà, in esso si è posto l'accento sul carattere *pro business* delle riforme degli anni '80, piuttosto che sul carattere *pro market* di quelle degli anni '90 e, più in generale, sul gradualismo delle riforme economiche indiane.

L'autore riporta, innanzitutto, dati che mostrano come le performance delle istituzioni non siano migliorate dopo gli anni '80 (o siano, in qualche caso, peggiorate), proprio mentre partiva l'accelerazione della crescita economica. Subramanian risponde ai due interrogativi sostenendo (p. 211) che ciò si deve all'“accumulo nei decenni di potenzialità di sviluppo” da parte delle istituzioni, che sarebbe stata “sottoutilizzata” fino alle riforme degli anni '80 e '90: queste ultime sono bastate a scatenarne gli effetti.

Quanto al secondo interrogativo, una risposta starebbe nella disuguaglianza della crescita, che favorisce opzioni *exit* verso il privato dei più ricchi e con esse il venir meno di importanti pressioni al loro cambiamento “dall'interno”; va ricordata poi la crescente difficoltà del settore pubblico di attrarre talenti per la concorrenza di un settore privato in crescita (p. 218).

Vedremo più avanti che dinamiche di questo genere sono probabilmente all'opera nel settore privato dell'istruzione.

Prima di addentrarsi nell'esposizione sono utili alcune avvertenze. È opportuno ricordare, innanzitutto, che data l'entità della popolazione indiana, le percentuali calcolate sul numero degli studenti nascondono numeri assoluti assai elevati: ci sono, infatti,

---

<sup>3</sup> L'articolo è incluso nel numero 2 del 2007 della «Oxford Review of Economic Policy», che contiene molti lavori sulla crescita economica dell'India.

quasi 30 milioni di partecipanti a varie forme di istruzione pre-primaria, più di 139 milioni sono gli iscritti a scuole primarie, quasi 92 milioni quelli alle scuole secondarie, mentre quasi 13 milioni sono gli iscritti ad istituzioni di istruzione superiore [UNESCO 2010]. Fanno un totale di 274 milioni di scolarizzati ai vari livelli: ne consegue che un valore percentuale dell'1% significa quasi 3 milioni di persone. Così, quando il governo indiano si propone di innalzare il GER dell'istruzione terziaria a 15 entro il 2012, significa che si prepara a trovare posto a 7.500.000 studenti e studentesse in più degli attuali.

In secondo luogo, va ricordato che il dato complessivo spesso nasconde grandi differenze tra gli stati dell'Unione indiana. Ad esempio, per quanto riguarda l'analfabetismo, Bihar e Uttar Pradesh, che appartengono al gruppo BIMARU<sup>4</sup>, hanno percentuali assai elevate di analfabeti, mentre stati meridionali come il Kerala e il Tamil Nadu, o del nord est come l'Himachal Pradesh<sup>5</sup>, presentano, come esito di vigorose politiche contro l'analfabetismo, situazioni assai migliori.

Infine, bisogna evitare l'“effetto alone” di alcune istituzioni di istruzione superiore, punte di “eccellenza” del sistema, che “producono” gli ingegneri dell'IIT o i manager dell'IIM, ad esempio: nel suo complesso il sistema di istruzione indiano non può essere certo rappresentato da questi casi.

Questa seconda parte del lavoro è così strutturata. Inizia con un paragrafo (1.) che esamina lo sviluppo nel tempo del sistema scolastico e di istruzione superiore: si parte da alcune notizie sulla situazione nell'antichità e si arriva fino ai giorni nostri. Il paragrafo

---

<sup>4</sup> BIMARU è un acronimo che sta per i nomi di quattro stati settentrionali, della “cintura *hindī*”: Bihar, Madhya Pradesh, Rajasthan, Uttar Pradesh, caratterizzati da condizioni sociali svantaggiate anche in campo scolastico. L'acronimo nasconde un gioco di parole: “bimaru” in lingua *hindī* significa infatti “malato”.

<sup>5</sup> Guha [2007, 694] ricorda la particolarità di questo stato, che fu ricavato dal Punjab alla fine degli anni '60. Qui un risultato eclattante, legato all'iniziativa del primo ministro Y.S. Parmar, fu che tra il 1961 e il 1998 la percentuale di ragazze alfabetizzate salì dall'11 al 98%, tanto che nel “PROBE Report” [De, Drèze 1999] (cfr. par. 3.1.) questo stato è indicato come un modello da imitare (cap. 9); la riedizione del rapporto [De *et al.* 2009] ha confermato le prime analisi. Secondo Drèze [2003] l'azione del governo venne facilitata da alcuni fattori di contesto: tra essi l'assenza di forti disuguaglianze sociali, di genere e tra gruppi sociali, la presenza di organizzazioni di donne ed il grado di sviluppo dei villaggi: è un caso in cui, come sottolineano Drèze e Kingdon [2001], “le nostre scoperte sottolineano l'importanza della partecipazione della comunità e della cooperazione civica” (p. 20).

2. dà alcune informazioni di base sull'assetto normativo, amministrativo e sulla articolazione interna del sistema scolastico indiano, nonché sulla compresenza pubblico-privato. In 3. sono presentati i dati di partecipazione ai vari livelli scolastici: pre-primario, primario e secondario e all'istruzione professionale. Il paragrafo 4. esamina la qualità dell'istruzione scolastica indiana. Il paragrafo 5. è riservato alla situazione a livello terziario, tanto dal punto di vista della quantità che della qualità e anche in questo caso tenendo conto del rapporto pubblico-privato. Il paragrafo 6. affronta il tema della disuguaglianza delle opportunità educative con particolare riferimento ai musulmani ed è anche l'occasione per trattare delle condizioni sociali di questa importante componente della popolazione indiana. Il paragrafo 7. presenta i principali interventi del governo a favore dell'istruzione, volti a contrastare la sua cattiva qualità, i ridotti accessi e le disuguaglianze e ciò tanto a livello di scuola che di istruzione superiore.

I due paragrafi finali contengono dati su temi di interesse più generale emersi nelle due parti di questo lavoro. Nel paragrafo 8. si parla della fortissima presenza del privato in India, particolarmente in riferimento alla possibile convivenza o sussidiarietà delle due forme di istruzione in questo paese, così come pure nel mondo. Il paragrafo 9. si sofferma sugli esiti delle politiche presentate nel paragrafo 7. a livello di Unione e di stati: qui si cerca di vedere se esse hanno fatto differenza, particolarmente dal punto di vista delle disuguaglianze di opportunità educative, questione di cui si è discusso molto anche in occidente. Il paragrafo finale (10.) contiene delle considerazioni conclusive sull'istruzione in India.

## PARTE SECONDA

### L'ISTRUZIONE IN INDIA

#### *1. Un po' di storia: la formazione e lo sviluppo del sistema scolastico e di istruzione superiore indiano*

In questo paragrafo saranno presentati i principali eventi che hanno portato al sistema di istruzione indiano nella sua forma attuale. Fondamentalmente, la storia dell'istruzione in India - come ci si può attendere da quanto si è visto nella parte prima sulla storia del paese - è quella di quattro sistemi: l'induista e quello buddista, che sono entrambi nati in India; influenze esterne sono venute successivamente dal sistema islamico e poi, soprattutto, da quello occidentale.

La conoscenza della situazione nel passato in India incontra forti limitazioni<sup>6</sup>: non solo si sa poco, ma c'è molta più documentazione, fin dai tempi antichi, sull'istruzione superiore di quanta ce sia su quella di base. Come nota Ghosh [2009] nel suo studio sull'istruzione nell'India moderna, “non c'è quasi stata una ricerca seria in questa materia e i pochi libri che abbiamo sulla storia dell'istruzione sono basati in gran parte su rapporti del governo inglese” (p. 4). Più in particolare, Ghosh [2009] segnala che c'è molto poca informazione sulle vicende dell'istruzione negli stati principeschi<sup>7</sup>, tanto che decide per questo di occuparsi nel suo li-

---

<sup>6</sup> Nel suo lavoro sull'istruzione in India [Ghosh 2007] l'autore presenta il libro come un tentativo “di fornire al lettore per la prima volta un resoconto comprensivo ed autentico della storia dell'istruzione in India dall'inizio del terzo millennio a. C. alla fine del secondo millennio d.C.” (p. 14). Nell'introduzione, dopo aver osservato che gli studi in materia sono molto pochi e per di più limitati ad uno dei tre periodi, passa brevemente in rassegna alcuni di essi (pp. 9-13).

<sup>7</sup> Alla variabilità delle condizioni sociali in questi stati e alle iniziative in materia di alcuni principi “illuminati” abbiamo fatto cenno nella prima parte (cfr., ad esempio, p. 57).

bro sull'istruzione nell'India moderna solo della parte governata dal Raj britannico.

Ghosh [2007; 2009], sul cui lavoro ci baseremo largamente qui, ripartisce la storia dell'India in tre periodi: l'India antica, fino al 1192 dell'era contemporanea, il periodo medievale (fino al 1757) e la restante parte, l'India moderna<sup>8</sup>. In quel che segue, per quanto riguarda l'India antica e medievale, ci limiteremo a presentare le principali istituzioni educative induiste, buddiste ed islamiche (1.1.), mentre per l'India moderna tratteremo (1.2.) degli episodi più significativi intervenuti prima dell'indipendenza (1947); in 1.3. esamineremo le trasformazioni avvenute dopo questa data, con particolare riferimento agli eventi dell'ultimo decennio (1.4.). Una trattazione separata è dedicata alle politiche del linguaggio (1.5), data la rilevanza della questione per l'istruzione.

### *1.1. L'India antica e medievale*

Per quanto riguarda l'India antica, Ghosh [2007, cap. 1] afferma che nulla si sa in materia di istruzione per la civiltà dell'Indo, per altri versi assai sviluppata: agli interrogativi posti dagli studiosi non è possibile dare risposta, anche perché il linguaggio non è stato decifrato. La storia dell'istruzione in India comincia così con gli ariani e le loro istituzioni educative, per i quali essa “non aveva una sua identità indipendente ed era essenzialmente parte della religione” (p. 6).

In complesso si può dire che la storia millenaria dell'istruzione nell'India antica e medievale è legata alle vicende storiche che portarono all'affermazione delle diverse religioni e alle condizioni sociali delle loro trasformazioni interne.

#### *Le scuole vediche*

Le prime scuole indiane di cui si abbia notizia sono chiamate così perché si occupavano all'inizio esclusivamente dell'insegnamento dei libri sacri induisti: in un primo tempo, del Rig-Veda, il

---

<sup>8</sup> Le due date sono molto importanti nella storia dell'India e si riferiscono a due battaglie: la prima (la battaglia di Tarain) segna l'inizio della dominazione mussulmana in India; la seconda (Plassey), la fine dell'impero Moghul e l'inizio della dominazione britannica.

più antico di essi, e successivamente degli altri tre. Accanto a questo insegnamento, essenziale per la trasmissione orale dei testi sacri, fu introdotto in seguito quello di sei “scienze ausiliarie” (*vedangas*), che, nei secoli, avrebbe dato vita a discipline come filosofia, grammatica, yoga, filologia ed anatomia [Ghosh 2007, 27].

La gestione di queste scuole era affidata ai bramini; allo studio dei Veda si potevano avvicinare i figli delle caste superiori, ma non quelli dei lavoratori agricoli (*shudra*) per i quali l’insegnamento di arti e mestieri avveniva in famiglia, anche se sembra che questo sia stato possibile in un primo periodo (p. 30).

Ad essere ammessi all’età di 12 anni, che in seguito si sarebbe abbassata a 5, erano giovani che avevano avuto una cerimonia di iniziazione. Sembra che all’inizio vi potessero studiare anche le donne (p. 28): il Manusmṛti cambiò la situazione, con la proibizione dell’accesso alle scuole vediche e la richiesta di matrimonio precoce, al raggiungimento della pubertà<sup>9</sup>.

Le scuole, che avevano carattere residenziale, erano gestite da insegnanti, chiamati *guru* o *acharyas* e in esse vi si trascorrevano fino a 12 anni, al servizio del maestro in cambio di vitto e alloggio. In complesso, il sistema era saldamente controllato dai bramini.

Secondo Ghosh [2007, 494] si tratta di istituzioni che possedevano un’“intrinseca vitalità”, che consisteva “nel rendere la società ariana completamente dipendente dall’apprendimento impartito dalle scuole vediche”: non si limitavano, infatti, all’insegnamento delle scritture religiose, ma impartivano conoscenze utili alla vita quotidiana.

Questo sistema conobbe un’evoluzione, in relazione alla sfida delle scuole buddiste (vedi sotto) nel periodo dei “sutra”, che va all’incirca dal 400 al 200 dell’era passata. È in questo periodo che i *vedangas* si sono trasformati in discipline autonome (p. 72).

Nel sesto secolo dell’era passata fu fondata Taxila, che sarebbe diventata successivamente un centro di istruzione superiore buddista.

---

<sup>9</sup> Ghosh [2007, 278] afferma che il matrimoni precoce doveva servire, presumibilmente mettendo una donna sotto la protezione di un uomo, a “preservare la santità del sangue ariano” di fronte ai pericoli derivanti dalle incursioni di invasori.

### *Le scuole buddiste*

Ghosh [2007, cap. 4] parla della fase successiva come della “sfida” proveniente dall’ascetismo buddista al ritualismo, dogmatismo e complessità della religione induista (p. 494) e alle scuole vediche.

Le scuole cui diede luogo, chiamate *vihara*, avevano alcune caratteristiche simili a quelle indù: per esempio, la devozione al maestro e il lavoro prestato al suo servizio, ma mentre le attività di quest’ultime si svolgevano in ambiente domestico, la separazione dalla famiglia di origine era più netta nel caso buddista, in quanto l’istruzione avveniva presso i monasteri. Quanto alla gestione dei monasteri, era organizzata su principi di parità e democrazia; essi erano aperti a tutte le caste e anche alle donne (p. 64).

Una seconda differenza riguarda il fatto che nelle *vihara* si insegnavano esclusivamente materia attinenti alla religione: mentre la gamma delle materie insegnate si allargò nelle scuole induiste, questo non avvenne mai in quelle buddiste. Al centro dell’apprendimento stava il raggiungimento del *nirvana*, inteso come liberazione dell’anima umana dalle pene della vita terrena (p. 52).

Un’altra importante differenza era che mentre il sanscrito era usato per l’educazione vedica, il Buddha esortò i suoi seguaci a predicare nelle lingue locali, che trovarono in ciò un’occasione di sviluppo. Sempre in questo campo va rilevato che il buddismo è stato la prima religione indiana a mettere per iscritto i suoi testi sacri (p. 499).

Queste scuole, e il buddismo più in generale, acquistarono grande importanza con il regno di Ashoka. Secondo Ghosh, le scuole buddiste non possedevano, però, le caratteristiche di vitalità di quelle induiste e morirono di morte naturale, prima del “colpo finale” portato loro dalle invasioni islamiche: si ricordi che gli islamici bruciarono i templi, centri di istruzione buddista, mentre quella induista poté sopravvivere più facilmente in quanto più “decentrata”.

Secondo Ghosh [2007, 495] il buddismo soffriva inoltre di debolezze intrinseche, tanto che “il Buddha diventò uno degli Avatar o Dio del Pantheon induista e la sua religione fu quasi divorata da un rumoroso Induismo”<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Ciò non toglie che la sua influenza sia stata profonda nel mondo delle religioni: se-

*Le scuole islamiche e le scuole di villaggio*

Se nell'induismo e nel buddismo l'istruzione era religione e la religione istruzione, per gli islamici l'istruzione era la realizzazione della religione e l'acquisizione delle conoscenze, nelle parole di Maometto, "nettare della vita" [Ghosh 2007, 496]. In complesso, l'istruzione islamica ebbe un carattere più pratico che spirituale, a dispetto della filosofia Sufi cui aderirono esponenti famosi come Akbar (p. 162).

Negli anni più gloriosi dell'insediamento islamico "non c'era quasi un villaggio, cittadina o città senza queste istituzioni. Era lo stesso sistema in vigore in altre parti del mondo: *maktab* e *madrasab*; a queste ultime si era ammessi dopo il completamento degli studi di base nelle prime e si componevano di sette anni o più (p. 158); una terza forma di diffusione dell'istruzione furono le moschee. Un'importante acquisizione culturale di questo periodo fu lo sviluppo della lingua parlata dai mussulmani: l'*urdu* (p. 498).

Si sa da varie fonti che la distribuzione delle scuole di villaggio era capillare; l'età di accesso variava da 8 a 14 anni e il periodo di scolarizzazione poteva andare da pochi giorni a pochi anni. Neanche queste scuole erano frequentate dalle ragazze: si è detto della proibizione del Manu del loro accesso alle scuole vediche. Le invasioni islamiche peggiorarono la situazione delle donne, che al massimo potevano contare sull'insegnamento a casa, cosicché "...è ragionevole congetturare che il quadro complessivo dell'istruzione delle ragazze e delle donne nell'India medievale era cupo, tetro e certamente non incoraggiante per la posterità" [Ghosh 2007, 281].

In queste scuole l'istruzione di base indù, avveniva in lingua locale: "Sulla base di pregiudizi sociali e superstizioni la maggioranza degli indiani non volevano educare le ragazze, mentre le classi inferiori non potevano permetterselo" [Ghosh 2009, 7].

Nelle scuole di villaggio, chiamate *pathsalas* (per gli indù) e *maktabas* (per i mussulmani) i rispettivi "dotti" (*guru* e *maulavi*) insegnavano le nozioni ritenute essenziali.

Nel caso degli indù l'istruzione aveva un carattere più spirituale di quella delle scuole mussulmane, destinate soprattutto all'inse-

---

condo Ghosh è stato il primo esempio di filosofia "umanista", mentre ci sono state probabilmente delle influenze sulla vita e l'insegnamento di Gesù Cristo (p. 60).

gnamento della legge: in queste ultime si poteva insegnare anche letteratura, grammatica, logica, aritmetica e la durata andava da dieci a dodici anni.

Secondo Ghosh [2009, 8], che riporta dati di vari studi condotti all'inizio del XIX secolo dai britannici, queste scuole – che esistettero per centinaia di anni – erano talora basate sull'istruzione reciproca<sup>11</sup>. Il curriculum era centrato sul leggere, scrivere e far di conto e, per quel che se ne sa, l'attività di insegnamento avveniva in una struttura scolastica priva di quelle formalità (orari di lezione, edifici appositi, uso di materiale didattico come libri di testo) che sono diventate comuni in occidente dopo Comenio. Gli insegnanti, che provenivano da tutte le caste, erano pagati con contributi diretti degli allievi. Non c'erano scuole per le ragazze, anche se i *zamindar* spesso le educavano a casa, il che avveniva anche per i figli delle caste superiori nobili. Secondo Ghosh ([2009, 234] *shudra* ed intoccabili avevano poche possibilità di familiarizzarsi con lettura e scrittura.

Il loro funzionamento fu osservato negli anni '20 del secolo XVII da un viaggiatore italiano, Pietro della Valle (1586-1652), che scrisse sul modo in cui avveniva l'insegnamento dell'aritmetica, senza alcun ausilio didattico<sup>12</sup>.

Queste scuole entrarono in crisi alla fine del '700 a causa delle difficoltà economiche dei villaggi, con la graduale distruzione di un'economia basata sull'artigianato e sulle piccole industrie locali e scomparvero del tutto nel corso del XIX secolo. Così ha scritto in proposito uno studioso indiano, S. Kaviraj, con particolare riferimento al Bengala: “uno dei cambiamenti culturali più sorprendenti nel Bengala del XIX secolo fu la completa trasformazione delle strutture dell'istruzione. La conversione del Bengala agli ideali educativi dell'Occidente fu così completa che i tradizionali sistemi

---

<sup>11</sup> Queste pratiche furono trasportate in Inghilterra ed usate per l'istruzione dei poveri, dando luogo al cosiddetto “Sistema Madras” [Ghosh 2009, 7]. Secondo Mukherjee [2009, 108] il “sistema Madras” fu messo a punto dal dr. Bell in quella località nel 1798, sulla base di quanto aveva visto fare a dei bambini a scuola e doveva servire ad insegnare ad un gran numero di loro; è stato la base del sistema “lancasteriano”, poi esportato in varie parti del mondo. Secondo altri studiosi, Bell e Lancaster svilupparono le loro idee in maniera indipendente: certo è che all'inizio del XIX secolo queste idee pedagogiche erano popolari in Inghilterra, al punto che esistevano due società che si proponevano di diffonderle. Sulla presenza del metodo lancasteriano in America latina, cfr. Cobalti [2009, 41].

<sup>12</sup> Citato in Ghosh [2007, 276].

di istruzione e le scuole che li impartivano scomparirono in uno spazio di tempo molto breve e furono sostituiti da un sistema di istruzione moderno, che, nella sua dottrina pedagogica formale sottolineava il ragionamento critico e celebrava le virtù di uno scetticismo estremo di fonte all'autorità" [2005, 139]. Lo studioso però nota come la reverenza per l'autorità si sia trasformata, paradossalmente, in quella verso "le teorie occidentali moderne".

Nel secondo decennio del XX secolo Gandhi tentò con la sua "Phoenix School" di riprodurre alcune caratteristiche di residenzialità di queste scuole: secondo il progetto, che fallì per mancanza di fondi, si potevano avere fino a otto *ragazzi* residenti, che avrebbero dovuto esser trattati come figli. Gandhi espresse più volte la sua ammirazione per le scuole di villaggio indiane antiche (ad esempio, Gandhi [1909, 102]).

In conclusione, il quadro che Ghosh propone delle influenze islamiche in India è piuttosto positivo: "Il sistema islamico di istruzione non solo democratizzò l'istruzione ma l'istituzionalizzò ulteriormente, non solo sottolineò l'importanza della crescita e dello sviluppo delle biblioteche e delle società letterarie, ma incoraggiò anche l'insegnamento residenziale e domestico" (p. 498). E ancora: "Dai giorni di Akbar le porte delle *maktab* erano aperte agli indù e in questi villaggi non vi erano scuole per i figli degli indù...corrispondentemente figli di genitori mussulmani frequentavano scuole indù dove mancavano *maktab*" (p. 276).

In più punti Ghosh mette in evidenza somiglianze e differenze con le successive influenze, che sarebbe venute dai britannici. Per esempio, la gestione delle scuole e dell'apparato amministrativo da parte di personale mussulmano ricorda le modalità poi usate dei britannici, che solo con riluttanza nella seconda metà del secolo XIX cominciarono ad accettare nel servizio civile personale indù.

Ci furono, tuttavia, tre importanti differenze tra colonialismo britannico e islam in India: la prima è che mentre i primi guardarono al paese come un punto di passaggio ed un insediamento provvisorio, i mussulmani considerano l'India come la loro patria; la seconda riguarda la discriminazione nei confronti degli indiani sulla base del colore, mai attuata dai secondi; la terza, il fatto che con i matrimoni misti dei primi si è dato vita ad una comunità mai completamente accettata, né come britannica né come indiana: gli anglo-indiani, di cui parleremo più avanti.

### *L'istruzione superiore*

Maggiore è la documentazione disponibile in materia di istruzione superiore. Considerata anch'essa di natura religiosa, nel periodo più antico si presentava in due forme: una bramifica<sup>13</sup> e l'altra buddista [Choudhary 2008] e veniva impartita nelle lingue classiche di indù e mussulmani: sanscrito, arabo e persiano.

Particolarmente importante la tradizione buddista (settimo secolo-terzo secolo dell'era contemporanea), che era aperta ai membri di tutte le caste, con poche eccezioni: era gestita dai monaci e si svolgeva nei monasteri. Come afferma Choudhary [2008]: “in un certo senso, aspetti di queste istituzioni di istruzione possono essere comparati con le università moderne” (p. 53). Il centro più famoso è stato Taxila, forse visitata da Apollonio di Tyana (vedi sotto n. 16) e descritta come l'Atene d'oriente [Reger 2008], funzionante fino al terzo secolo dell'era contemporanea. Con la mediazione di Alessandro Magno, la sua fama arrivò fino in Grecia; particolarmente rinomata la sua scuola di medicina.

Un altro centro importante fu Nalanda, che fu attivo fino agli inizi del XIII secolo dell'era contemporanea. Avari [2007, 172] così lo descrive: “... l'ampia gamma delle materie insegnate, la qualità dei docenti, gli standard molto alti richiesti agli studenti e la grande rinomanza dell'istituzione entro e al di fuori dell'India sono fattori che ci consentono di descrivere Nalanda come un college multifunzionale. Ben prima che il mondo occidentale arrivasse ad accettare dagli studiosi del mondo islamico l'idea di college come istituzione e centro di istruzione, tutto ciò di cui un college era idealmente capace era realizzato a Nalanda”.

Secondo testimonianze di studiosi cinesi, citate da Ghosh [2007, 115], nel VII secolo dell'era contemporanea era un complesso enorme che poteva contenere 10.000 monaci, 1500 dei quali si dedicavano all'istruzione. Anche Agarwal [2009] scrive in proposito che “gli storici speculano che questi centri avevano una notevole somiglianza con le università medievali europee, che appar-

---

<sup>13</sup> Secondo Avari [2007, 79] l'insegnamento si basava su un'intensa interazione guru-studente, che l'autore considera un importante contributo indiano, largamente ignorato, alla teoria dell'apprendimento. Così lo descrive: “lo stile di insegnamento non era didattico ma discorsivo ed intellettuale. L'insegnante stimolava il pensiero e l'immaginazione dello studente attraverso una varietà di strumenti pedagogici, come il dialogo di tipo socratico, il porre domande in forma di racconti problematici e paradossi.” (p. 79).

vero molto più tardi” (p. 19).

L’India medievale (IX-XIX secolo dell’era contemporanea) risentì anche nel campo dell’istruzione superiore dell’influenza islamica e ciò in conseguenza della distruzione di templi ed università buddiste. La tradizione indù, comunque, proseguì in importanti centri di attività intellettuale come Banaras, Mithila e Nadia.

L’istruzione superiore influenzata dall’islam vide lo sviluppo delle madrasse, di solito collegate alle moschee (come del resto le *maktab*) e Lahore diventò un centro di insegnamento. Alcune di queste madrasse assunsero il ruolo di università e l’insegnamento, in persiano, riguardò astronomia, storia, geografia, matematica, legge islamica. Ciò avvenne a partire dall’XI secolo: se la lingua di insegnamento era il persiano, l’arabo era comunque obbligatorio per tutti i mussulmani.

Il periodo Mughal, in particolare, mostrò un maggiore interesse per l’istruzione e una posizione centrale è stata occupata dal centro di Agra. Sempre in questo periodo, “l’istruzione non trascurava ragazze e donne e un risultato importante fu che la gente imparò a vivere insieme” [Choudhary 2008, 57].

Concludendo, mentre l’istruzione di base si svolgeva in forme non dissimili da quanto sarebbe avvenuto o stava avvenendo in occidente, anche se il contenuto religioso era prevalente, l’istruzione superiore conobbe importanti sviluppi. La più famosa tradizione di istruzione superiore indiana è stata quella buddista, che si è espressa con la creazione di istituzioni universitarie, quando ancora quelle europee erano assai lontane; essa però praticamente scomparve dopo le invasioni islamiche. Più duratura fu l’istruzione superiore indù, anch’essa molto antica, che riuscì a convivere meglio con la tradizione islamica: anche quest’ultima, comunque, sviluppò un suo sistema di istruzione superiore, particolarmente con la dinastia Mughal.

In complesso, è solo in riferimento alle forme di istruzione superiore che si può accettare l’affermazione di uno storico inglese del XIX secolo, secondo cui non c’è nessun paese dove, al pari dell’India, “l’amore per l’apprendimento ha un’origine così antica e ha esercitato una così durevole e potente influenza”<sup>14</sup>. Ovviam-

---

<sup>14</sup> La tesi è dello storico F.W. Thomas ed è riportata da Ghosh [2009, 6]. L’ammirazione esagerata per l’India ed il suo passato non è stata caratteristico solo del XIX

mente anche le iperboli di Weber citate nell'introduzione alla prima parte (p. 13) vanno intese in questo senso.

### *1.2. L'India moderna prima dell'indipendenza*

Qui ci limiteremo a ricordare le tappe più importanti che hanno portato prima alla progettazione di un sistema scolastico nazionale già alla metà del XIX secolo, alla sua realizzazione e alla sua trasformazione, poi, in un processo di cambiamento che arriva fino ai giorni nostri. Nel corso di questo esame documenteremo una delle caratteristiche più importanti del sistema di istruzione indiano: il suo “*bias* elitario”, vale a dire l'accentuato interesse del governo per l'istruzione superiore, a scapito di quella primaria, presente fino agli ultimi decenni del secolo scorso.

Con l'arrivo dei britannici si assistette all'avvio di scuole e istituzioni di istruzione superiore di tipo europeo. In un primo tempo, dal 1813 e fino al 1858, l'istruzione fu solo indirettamente responsabilità del governo e direttamente della Compagnia delle Indie; successivamente, essa passò alle dirette dipendenze del Ray<sup>15</sup>.

#### *L'azione dei missionari*

Si è ricordato nella prima parte di questo lavoro come al seguito dei colonizzatori, portoghesi ed inglesi soprattutto, fossero arrivati in India i missionari cristiani. Anche se l'India non è stata mai “cristianizzata” sono stati da allora sempre presenti nell'istruzione nelle varie parti dell'India, al punto che il periodo tra il 1830 e il 1857 è stato chiamato “l'età delle scuole missionarie”.

Precedentemente la loro attività non era stata sempre ben vista dalla Compagnia delle Indie, che si atteneva ad un rigorosa politica

---

secolo, come mostra anche l'affermazione del famoso storico statunitense Will Durant secondo cui l'India era “in molti modi la madre di tutti noi” (occidentali) (citato in Avari [2007, 18]). Secondo Avari la “sfortunata tendenza” di alcuni storici indiani contemporanei a glorificare il passato dell'India è anche dovuta alle lodi “eccessive” ad esso tributate da studiosi stranieri (p. 3).

<sup>15</sup> La letteratura sull'istruzione britannica in India è assai vasta. L'articolo di Whitehead [2005a] rappresenta un'interessante introduzione, anche perché il confronto è fatto, in un secondo articolo [2005b], con la politica dell'amministrazione britannica in Africa, influenzata, secondo l'autore, dall'esperienza indiana (p. 318).

di neutralità religiosa, nel timore di fomentare disordini. L'atto governativo del 1813, che le attribuiva l'onere dell'istruzione della popolazione indiana, accordava per la prima volta ai missionari il permesso di fare proselitismo religioso e di creare scuole [Whitehead 2005a, 318]. Esse attirarono molti allievi, tanto che, se ai più numerosi missionari protestanti si aggiungono quelli cattolici, "il lavoro missionario nell'istruzione certamente superava l'impresa ufficiale" [Ghosh 2009, 61].

La presenza cristiana in India, comunque, si era fatta sentire ben prima del 1813. Come si è detto nella prima parte, la tradizione cristiana in India risale ai tempi antichi: si ritiene che l'apostolo Tommaso sia stato martirizzato nei pressi di Madras, mentre la comunità religiosa formatasi in questa località fu di tipo nestoriano<sup>16</sup>: l'arrivo dei missionari portoghesi (1498) ha significato anche il tentativo, riuscito, di far ritornare nell'alveo della chiesa cattolica questa comunità.

In un primo tempo l'espansione del cattolicesimo seguì la conquista portoghese, ma, a partire dal XVII secolo, la "santa sede" cercò un intervento diretto, che si estendesse oltre la sfera di influenza portoghese: ciò avvenne non senza conflitti con questi ultimi (culminati nell'espulsione degli ordini religiosi dai territori portoghesi nel 1834). Alla fine del XIX secolo, tuttavia, la chiesa cattolica aveva un'organizzazione territoriale che copriva gran parte dell'India; francescani e domenicani furono i primi ordini religiosi arrivati in India. Una caratteristica dell'istruzione cattolica fu che era aperta anche ad appartenenti ad altre religioni [Catholic Encyclopedia 1910]<sup>17</sup>.

Quanto ai protestanti, la prima missione era stata stabilita nel 1717 [Shetty 2008]<sup>18</sup>. Nel 1830 vi erano 9 società missionarie, ma il

---

<sup>16</sup> Dal nome di un patriarca di Costantinopoli, Nestorio, che diede vita nel V secolo a pratiche considerate eretiche, adottate dalla chiesa persiana e diffuse in oriente. Il nestorianesimo fu condannato dal concilio di Efeso (431). L'intera storia di Tommaso, comunque, è avvolta nella leggenda [Kealy 2001, 109]. Sulla chiesa cristiana "siriana", presente soprattutto nel Kerala, cfr. Avari [2007, 221]. Un'altra figura, anch'essa leggendaria, di questa prima interazione tra mondo cristiano e indiano è quella di Apollonio di Tiana, che qualcuno ha voluto identificare con l'apostolo Paolo di Tarso, vissuto nel I secolo. Apollonio si sarebbe recato in India, dove avrebbe studiato presso bramini e buddisti. La sua storia è stata raccontata da Filostrato nel III secolo.

<sup>17</sup> Molte notizie sui missionari cattolici in India sono riportate da Lorenzen [2006].

<sup>18</sup> Secondo l'enciclopedia cattolica, i primi missionari protestanti arrivarono nel 1705 dalla Danimarca.

loro numero crebbe costantemente nel XIX secolo: “caratteri del metodo di lavoro protestante sono: la diffusione delle scritture nella lingua vernacolare locale; l’istruzione dei bambini specie in scuole vernacolari; sforzi speciali per l’istruzione delle ragazze ed un uso assai diffuso di missionari locali: non solo personale religioso ordinato, ma anche laici, tanto donne che uomini” (p. 511).

Ci sono casi di missioni su cui, per la loro importanza, molto si è scritto. Una delle più famose è stata quella di Basilea a Bangalore (1834), che si è distinta per la pedagogia che ha impiegato. Un’altra, quella battista di Serampore (nel Bengala), stabilita nel 1800, è stata importante per una prima ricognizione sui linguaggi in India [Mir 2006, 407]: questo lavoro portò ad una mappa del 1812 che riconosceva 47 diversi linguaggi parlati.

#### *L’azione degli “orientalisti”*

Merita ora parlare di un episodio di interazione tra la cultura dei dominatori coloniali e quella locale, contrassegnato da reciproca stima ed interesse. Si è ricordata sopra l’ammirazione di uno storico per l’istruzione superiore in India ed è stata questa ad attirare maggiormente l’interesse degli studiosi orientalisti, come furono chiamati gli ammiratori della cultura indiana, alcuni dei quali erano funzionari della Compagnia delle Indie<sup>19</sup>.

Nella prima parte si è fatto riferimento ad uno di essi, W. Jones (1746-94), ricordando il suo interesse per il sanscrito, arrivato poi fino alle università europee, e si è fatto cenno (p. 23) alla “teoria dell’invasione ariana”. Corrispondentemente, dalla parte indiana esistevano grandi ammiratori dell’occidente e della sua cultura: gli “anglicisti”.

Relativamente a questo episodio Murphey [2009, 300] ha scritto: “Questi sintetizzatori occidentali ed orientali lavorarono assieme, specialmente a Calcutta, per promuovere l’istruzione dei giovani della classe superiore indiana, fondando scuole e biblioteche e pubblicando congiuntamente un numero di giornali e libri. Fu un tempo fruttuoso di forte ibridazione, perseguita con entusiasmo

---

<sup>19</sup> Avari [2007, 17] fa notare come a questi “orientalisti” e al lavoro di altri storici ed archeologi come Cunningham, Smith, Fergusson, Prinsep e Marshall sarebbe ingiusto applicare la famosa analisi dello studioso palestinese E. Said sull’orientalismo come basato su arroganza e percezioni peggiorative, tanto comuni tra scrittori e viaggiatori europei e britannici.

da entrambe le parti. Questi sforzi prelusero all'emergere in seguito nel secolo XIX di una classe media di intellettuali e di uomini di affari, compreso il nipote di D. Tagore<sup>20</sup>, Rabindranath (1861-1941), la più grande figura letteraria dell'India, che dedicò gran parte della sua vita a creare un ponte tra oriente ed occidente”.

Gli orientalisti, con i loro atteggiamenti generalmente favorevoli verso l'istruzione indiana e la conservazione delle sue tradizioni, influenzarono la politica della Compagnia in questo campo fino al secondo decennio del XIX secolo: questo fu uno dei fattori che portò alla “clausola 43” del provvedimento legislativo del 1813, un dispositivo che destinava dei finanziamenti per “il revival ed il miglioramento della letteratura e l'incoraggiamento dei nativi colti dell'India” [Ghosh 2009, 18]. È stato considerato un contrappeso all'azione dei missionari, che si proponevano, invece, esplicitamente finalità di cristianizzazione degli indiani<sup>21</sup>.

Pur nella sua vaghezza sui mezzi con cui assicurare lo sviluppo dell'istruzione in India, questo dispositivo di legge è importante, soprattutto se si ricorda che all'epoca non era affatto dato per scontato che fosse responsabilità dello stato assicurare l'istruzione pubblica [Ghosh 2009, 19], tanto meno in Gran Bretagna, che fu un paese ritardatario nello sviluppo di un sistema scolastico nazionale [Green 1990].

Anche se non c'è dubbio che l'attività dei missionari fu rilevante nel campo della diffusione dell'istruzione, è più incerto, invece, il loro contributo alla conoscenza dell'induismo e delle sue tradizioni, particolarmente se messo a confronto con l'attività degli orientalisti.

---

<sup>20</sup> Il riferimento qui è al nonno di Rabindranath, Dwarkanath (1794-1846), uomo d'affari bengalese, che fu membro di una società indiana, la Brahma Samaj fondata dal bengalese Ram Mohun Roy. Essa operò, con azione corrispondente a quella degli orientalisti, per l'avvicinamento delle due culture. Anche il padre del poeta, Debendranath, fu attivo nella stessa organizzazione, che “per due generazioni dopo Roy...rimase dominante nell'élite indù del Bengala” [SarDesai 2008, 258]. Ne abbiamo parlato nella parte prima (p. 58).

<sup>21</sup> Questa finalità era perseguita in questo periodo anche da non missionari, come Charles Grant, che sostenne in un libro pubblicato nel 1792, l'esigenza della conversione degli indiani alla cristianità e, a tale scopo, dell'apprendimento (e insegnamento) dell'/in inglese. La traduzione in legge di questi consigli fu però ostacolata dalla Compagnia delle Indie, che li riteneva in contrasto con i suoi interessi e così “Charles Grant perse la sua opportunità di diventare il pioniere dell'introduzione dell'istruzione occidentale in India” [Ghosh 2009, 16].

Su questo tema ha indagato Lorenzen [2006], in uno studio sul frate cappuccino italiano Marco della Tomba (1726-1803)<sup>22</sup>. Partendo dal suo caso, Lorenzen ha voluto spiegare perché “i missionari cristiani che lavorarono in India fino a circa il 1800 furono in gran parte incapaci di raccogliere o costruire un solido ed accurato corpo di conoscenza europea sulla religione indù, la cultura e la storia, nonostante 300 anni di esperienza in quel paese, mentre gli orientalisti, più secolarmente orientati, furono capaci di fare ciò nello spazio di poche decadi, a partire dal 1775” (p. 136).

Secondo la dettagliata analisi di Lorenzen, la risposta va cercata, innanzitutto, nella mancanza di risorse economiche dei missionari, in confronto a quelle istituzionali e personali degli amministratori delle Compagnie delle Indie: questo impedì, tra l'altro, ai missionari, di acquisire la collaborazione di studiosi locali<sup>23</sup>. Un secondo fattore, molto importante, fu l'atteggiamento di maggiore apertura mentale nei confronti dell'induismo da parte degli orientalisti, fortemente influenzati dallo spirito secolarizzato dell'illuminismo europeo. Invece, “I missionari erano spesso impastoiati intellettualmente dagli atteggiamenti più chiusi e conservatori associati alle loro credenze cristiane. Ciò è particolarmente vero nel caso dei missionari cattolici permeati dallo spirito della riforma cattolica, la cui influenza è durata almeno fino alla fine del XVIII secolo. I missionari protestanti, che divennero importanti specialmente verso la fine dello stesso secolo, furono spesso ancor più xenofobi e di mentalità ristretta” (p. 136).

#### *La vittoria degli “anglicisti”*

La “clausola 43”, tradottasi in attività di sostegno all'istruzione indiana con la traduzione di libri inglesi e contributi finanziari a scuole in sanscrito o a madrasse, incontrò crescenti resistenze.

Secondo Ghosh [2009] le forze che vi si opponevano furono: i missionari, che sostenevano la cultura occidentale; l'emergere di una classe media in alcune importanti città dell'India, in parte pro-

---

<sup>22</sup> Faceva parte della missione dei Cappuccini a Bihar (ufficialmente chiamata la missione del Tibet) nella seconda metà del XVIII secolo: era stata fondata nel 1703, ma fu espulsa dal Tibet nel 1745, dopo di che è stata attiva soprattutto nel Bihar.

<sup>23</sup> Lorenzen sottolinea il ruolo di quest'ultimo gruppo e sostiene, con altri autori, l'importanza del contributo degli asiatici nel modellare la visione europea dell'Asia (p. 138). L'affermazione è fatta nell'ambito di una critica più generale alle tesi di Said sulla conoscenza delle società colonizzate come esclusivamente rivolta all'esercizio del potere coloniale.

dotto della diffusione dell'istruzione con la "clausola 43": essa si era resa conto della futilità dello studio esclusivo della cultura classica indiana e dell'utilità, invece, dell'inglese, la lingua dei dominatori; infine –e questo evento ebbe luogo in Inghilterra- l'affermarsi dei principi dell'utilitarismo benthamiano, che portarono uno dei suoi sostenitori, James Mill (padre di John Stuart), a scrivere un libro (1817) contenente un attacco al vetriolo alla cultura indiana, in cui non si vedeva nulla da ammirare<sup>24</sup>.

Il progresso in India sarebbe coinciso con l'introduzione della scienza occidentale e ciò avrebbe rappresentato, nelle parole dei suoi sostenitori, una vera e propria "cura" dei mali della società indiana (tra l'altro, l'infanticidio e la pratica di immolazione della vedova, o *sati*).

Bisogna ricordare, a questo punto, che la cultura occidentale aveva attratto l'interesse e l'ammirazione di indiani di casta superiore come R. Roy, considerato uno dei padri della nuova India. Egli fu l'autore di un famoso documento, il cosiddetto "Indirizzo", rivolto al governatore inglese, Lord Amherst, in cui si criticava l'istruzione in sanscrito e si propugnava l'introduzione della cultura inglese ed in inglese (il documento è riprodotto in appendice al testo di Mukherjee [2009, 315-17]).

Vi si affermava, fra l'altro, che la promozione di un'istruzione in sanscrito sarebbe stato il modo migliore per tenere nell'oscurantismo la popolazione indiana, se questo fosse stato lo scopo dell'amministrazione britannica. Ma "se lo scopo del governo è il miglioramento della popolazione, esso promuoverà di conseguenza un più liberale ed illuminato sistema di istruzione, comprendente Matematica, Filosofia Naturale, Chimica, Anatomia ed altre utili scienze...".

Si arrivò così al rovesciamento dell'impostazione data dalla "Clausola 43". La svolta fu evidente nel campo dell'istruzione, col passaggio nel 1835 ad una legislazione che chiedeva alla scuola il compito di diffondere la cultura occidentale, espressione del "pro-

---

<sup>24</sup> Si noti che J. Mill non aveva mai visitato l'India e non conosceva alcuna lingua locale. In particolare, Mill considerò il trattamento delle donne come un indicatore della particolare arretratezza del paese (la storia del libro è raccontata da Sen [2006, pp. 87-8]). L'influenza sull'India dell'utilitarismo si è fatta sentire anche con l'invio in questa colonia di funzionari formati alle idee di Bentham e al lavoro di Mill, come lord Bentinck e lord Ma- caulay.

gresso” dell’occidente, contrapposto all’arretratezza del resto del mondo.

Il fattore decisivo fu l’arrivo in India di un nuovo governatore generale, Lord Bentinck, che chiamò a collaborare con lui T.B. Macaulay, passato alla storia per la sua “Minuta sull’istruzione” (1835): il documento, di grande interesse per il sociologo dell’educazione, è reperibile in rete.

Il suo autore fu scelto dal governatore dell’India, per presiedere un comitato per la pianificazione del sistema scolastico indiano e il suo lavoro fu ispirato dalla lettura di una storia dell’India, il citato libro di James Mill. Lord Macaulay fu anche il padre del codice penale indiano: Prasad [2007] gli riconosce questo merito in un articolo in cui si sostiene che Macaulay ha goduto, ingiustamente, di troppa cattiva fama in India e a questo proposito Avari (p. 19) riporta un esempio di “manomissione” della documentazione storica, con l’attribuzione a Macaulay di affermazioni mai fatte. Una recente biografia di Macaulay è quella di Sullivan [2009].

Nella “Minuta” Macaulay affermava (in polemica con gli orientalisti) che gli indiani non avrebbero potuto essere istruiti nelle lingue locali, poiché per la loro “povertà e rozzezza” nulla di valido poteva essere tradotto in esse. Sosteneva anche che la lingua inglese, invece, lo avrebbe consentito e affermava poi, con brutale franchezza, che “la letteratura che ora esiste in questa lingua [l’inglese] è di valore molto più grande di tutta la letteratura che trecento anni fa esisteva in tutte le lingue del mondo considerate insieme”.

Lo scopo che Macaulay voleva raggiungere era molto pratico: con questo insegnamento si sarebbe formata “una classe che può fare da interprete tra noi e i milioni di persone che governiamo; una classe formata da persone di sangue e di colore indiano, ma di gusti, opinioni, morale ed intelletto inglese” [Ghosh 2009, 32]<sup>25</sup>.

Un provvedimento legislativo del governatore dell’India tradusse, nello stesso anno 1835, in politica dell’istruzione le propo-

---

<sup>25</sup> Ghosh riporta l’intero provvedimento (p. 33-4). Per quanto sia attribuita a Macaulay la responsabilità o il merito dell’anglicizzazione della cultura indiana, secondo Ghosh la parte maggiore è stata giocata da Lord Bentinck, che prese una decisione politica in quel momento assai rischiosa. Mukherjee [2009] ricorda come il figlio di James, John Stuart, contrappose alla “minuta” un programma educativo che avrebbe dovuto superare il gap tra le due culture, con un’attenzione tanto al moderno che all’antico (pp. 151-58); cfr. anche Subramanian [2009, 31].

ste di Macaulay. Il documento si apriva con l'affermazione che il governatore era dell'opinione che "il grande obiettivo del governo britannico dovesse essere la promozione della letteratura e della scienza europee tra i nativi dell'India e che tutti i fondi resi disponibili per l'istruzione dovessero essere impiegati per l'istruzione inglese" (citato in Ghosh [2009, 33]).

Il provvedimento fu gravido di conseguenze per la storia dell'istruzione in India con la promozione della cultura occidentale e dell'insegnamento dell'inglese e in inglese. Si compiva infatti un evento di portata storica, le cui conseguenze si faranno sentire anche a distanza di tempo: veniva attribuito un ruolo di primo piano all'insegnamento della lingua inglese e della cultura occidentale. Come scrive Ghosh (p. 38): "Il provvedimento di Bentinck non solo aprì l'Europa all'India, ma l'India all'Europa".

Una sua conseguenza inattesa fu, però, che favorì lo sviluppo delle lingue vernacolari, anche perché gli orientalisti, che avevano perso la battaglia principale sulla promozione della cultura indiana, "ripiegarono" sulla difesa (anche con appositi finanziamenti) di queste lingue, sia pure allo scopo di assicurare loro tramite la diffusione tra le masse della cultura occidentale. Ritorneremo più avanti su questo punto, trattando della politica del linguaggio in India.

Con questa svolta, l'ammirazione per la civiltà indiana che aveva portato i cosiddetti orientalisti a studiare i classici della letteratura indiana (e, dalla parte indiana, gli anglicisti ad impraticarsi nello studio della lingua e della civiltà britannica, compreso il retroterra latino e greco) e a fenomeni culturali come il "rinascimento indù" o quello bengalese, cedette il passo nei britannici ad atteggiamenti e comportamenti ispirati alla convinzione di essere i rappresentanti di una civiltà giudicata a tutti gli effetti "superiore".

#### *Un progetto di sistema scolastico nazionale*

Una tappa importante nella formazione del sistema di istruzione indiano è costituita dagli eventi del 1854 con il governatorato di Dalhousie. Come scrive Ghosh [2009, 65]: "L'età di Dalhousie è quella più significativa nella storia dell'istruzione nell'India moderna, dal momento che le fondamenta di un moderno sistema di istruzione furono in realtà gettate durante l'amministrazione di Dalhousie, governatore generale dell'India dal 1848 al 1856".

Dopo il provvedimento di Bentinck, e nonostante l'opposizione degli orientalisti (anche con petizioni popolari che raccolsero molte adesioni tra quanti temevano l'anglicizzazione della cultura indiana), si arrivò nel 1854 alla messa a punto e alla pubblicazione da parte del governatore generale Lord Dalhousie, del cosiddetto "Dispaccio sull'istruzione".

Si tratta di un lungo documento composto da 100 paragrafi, che gettò le basi dell'istruzione pubblica indiana, avendo come la finalità la "generale diffusione della conoscenza europea". In questa prospettiva, il peso delle istituzioni che si occupavano della cultura indiana era limitato a scopi "storici e di antiquariato", pur senza che si arrivasse ad abolirle. Quanto alla lingua di insegnamento doveva essere l'inglese nelle istituzioni di istruzione superiore; l'uso della madre lingua tuttavia fu incoraggiato a livello scolastico inferiore. L'età in cui cominciare ad usare la lingua inglese fu posta a 13 anni, mentre fu imposto alle scuole secondarie di non abbandonare lo studio del vernacolo: l'idea era che in mancanza di ciò la cultura occidentale non sarebbe stata alla portata di chi non aveva avuto accesso alla lingua inglese. [Ghosh 2009, 128]<sup>26</sup>. Fu stabilito di istituire scuole normali per gli insegnanti e un Dipartimento per l'istruzione e si parlò per la prima volta di istruzione per le donne.

Il "dispaccio" è importante anche per un altro aspetto: secondo Whitehead [2005a, 320] "le politiche enunciate negli anni '50 lasciarono lo sviluppo futuro dell'istruzione a quelle che oggi sono chiamate le 'forze di mercato'". Infatti, si riconobbe<sup>27</sup> che il governo non aveva né le risorse né l'impegno ideologico per stabilire un "sistema scolastico nazionale, uniforme e comprensivo, su tutto il territorio nazionale. Ne seguiva che i governi provinciali furono lasciati relativamente liberi di determinare la promozione dell'istruzione".

Come scrive Whitehead [2005a, 320], però, "Sfortunatamente le forze di mercato rapidamente sfuggirono di mano alla fine degli

---

<sup>26</sup> Successivamente, la "risoluzione" sull'istruzione del 1904 stabiliva che ad un bambino/a non fosse consentito di imparare l'inglese prima che avesse avuto una formazione completa nella lingua madre.

<sup>27</sup> Ma va ricordato che la citatissima affermazione di Macaulay fatta venti anni prima sulla creazione di una "nuova classe" era preceduta dalla constatazione dell'impossibilità, con i mezzi a disposizione, di istruire tutti gli indiani.

anni '80 e successivamente, l'offerta di indiani istruiti in inglese presto superò la domanda per i loro servizi sia nel settore governativo che in quello privato dell'economia". Come vedremo la preoccupazione per le conseguenze di ciò giocherà un ruolo importante nella politica in questo campo.

Dal momento in cui il Raj britannico assunse diretto controllo dell'India, l'istruzione divenne competenza del governo indiano di Calcutta, strettamente collegato con l'"India Office" di Londra. Dopo le riforme del 1919 per la prima volta i governi locali provinciali assunsero responsabilità diretta su molti aspetti delle politiche dell'istruzione [Whitehead 2005a, 318].

#### *Istruzione superiore e disoccupazione intellettuale*

Il "dispaccio" conteneva anche un piano per la creazione di università, modellate sull'esempio di quella di Londra<sup>28</sup>. Seguirono anni di forte sviluppo delle istituzioni di istruzione superiore: sia universitarie (a partire dal 1857 in cui furono istituite le università di Calcutta, Bombay e Madras) che di college "affiliati" ad una di queste, che salirono presto da 27 nel 1857 a 72 nel 1881-82<sup>29</sup>.

L'affiliazione è un'istituzione tipicamente indiana, con cui un "centro" universitario si limita ad esami e a conferimento dei titoli, mentre l'attività di insegnamento si svolge nei college "affiliati", distanti dal centro anche centinaia di chilometri. Un esempio è stata l'"Agra University" (ora intitolata a B.R. Ambedkar), costituita nel 1927 in Uttar Pradesh, una delle più grandi del paese [Mukherjee 2009, 10].

In generale, si può dire che furono privilegiate le discipline umanistiche e si puntò poco su scienza e tecnologia [Jayaram 1997, 76]. Quanto alla crescita successiva delle università, esse sarebbero aumentate fino a 5 con quella del Punjab ad occidente (1882), con insegnamento in *urdu* e quella di Allahabad (1887).

È interessante osservare che, anche in conseguenza del suggerimento della Hunter Commission (1882), che aveva raccomanda-

---

<sup>28</sup> A questo proposito Altbach [1989, 8] nota come ciò corrispondeva alla pratica delle potenze coloniali di non esportare i loro modelli migliori o quelli più orientati accademicamente (nel caso, Oxford e Cambridge). A ciò si accompagnava una "cultura di subordinazione nell'università, con poca libertà accademica e controlli sugli studenti". Tutto ciò non impedì che le università diventassero centri di nazionalismo.

<sup>29</sup> La creazione dei primi college era avvenuta in precedenza, a partire dal 1818: anche qui lo scopo era di diffondere la cultura occidentale [Agarwal 2006, 5].

to un ritiro del sostegno governativo alle università, si assistette già in questo periodo “ad una crescita fenomenale dell’impresa privata” [Ghosh 2009, 101], cosicché in totale “il numero dei college era salito da 68 nel 1881-82 a 179 nel 1901-02” (p. 102).

La raccomandazione della commissione nascondeva preoccupazioni politiche: ci si stava convincendo che in questo modo gli indiani acquisivano con la cultura occidentale anche capacità di azione organizzata contro il Raj. Inoltre, la conseguente espansione dei diplomati e laureati aggravava il problema posto dalla disoccupazione intellettuale e generava molte preoccupazioni nell’amministrazione britannica, perché si riteneva che le frustrazioni alimentassero sentimenti ostili al Raj.

Si capisce così l’affermazione del governatore Lord Curzon (1899-905), secondo cui le università “erano solo un’orda di scontenti cercatori di posti, che noi istruiamo per posizioni che non esistono per la loro disponibilità” (citato in Ghosh [2009, 107]). Curzon era sospettoso di un’istruzione di “massa” (in realtà limitata i membri delle caste superiori!) e avrebbe preferito sviluppare un’“aristocrazia naturale” di principi e nobili.

E in effetti secondo Ghosh [2009, 250] alla fine del XIX secolo l’istruzione superiore era diventata “un veicolo per idee politiche radicali, soprattutto quella di nazionalismo”. Vari furono i tentativi di controllare il fenomeno della disoccupazione intellettuale: uno di questi portò nel 1901 al convegno di Simla, una città non lontana da Delhi, che avvenne in segreto e senza inviti a studiosi indiani. Come scrive Mukherjee [2009] lo scopo era di trovare il modo “di riportare l’istruzione superiore sotto un maggiore controllo dello stato ed esercitare un’accresciuta autorità sul curriculum, per far sì che l’istruzione inglese non creasse una popolazione ribelle” (p. 249). Tuttavia, nonostante i tentativi il numero delle università continuò a crescere e sarebbe arrivato a 17 al momento dell’indipendenza (con circa 300 college).

Quanto ai contenuti dell’insegnamento, dal 1862 era stato abolito quello delle lingue indiane, che cominciarono ad essere abbandonate anche dall’insegnamento secondario: nel 1882 181 scuole medie superiori si servivano dell’insegnamento in inglese, contro 4 che lo facevano nelle lingue vernacolari.

È importante osservare che il finanziamento dell’istruzione superiore avvenne a detrimento di quella inferiore, il cui sviluppo fu

molto lento: “L’indifferenza dei funzionari governativi per l’istruzione elementare, la fornitura di fondi insufficienti e il frequente spostamento verso altre destinazioni di denaro raccolto con tasse locali per l’istruzione furono alcuni dei fattori che impedirono la crescita dell’istruzione elementare tra il 1854 e il 1882” [Ghosh 2009, 91].

### *Verso l’indipendenza*

A questo punto, per capire gli sviluppi successivi bisogna introdurre l’azione del movimento indiano per l’indipendenza. Lo stesso Gandhi, fortemente critico del sistema di istruzione che riteneva riproducesse le disuguaglianze sociali ed economiche, formulò un suo piano per l’istruzione (*Nai Talim*), basata sulla madre lingua, obbligatoria fino a 16 anni, e sull’insegnamento di abilità di lavoro manuale nella scuola primaria. Lo scopo era duplice: consentire anche agli allievi più poveri di pagarsi le rette scolastiche e sviluppare col lavoro manuale abilità pratiche.

Il tema dell’istruzione è affrontato nel capitolo xviii dell’“Hind Swaraj”. In tema di linguaggio, Gandhi pensava che l’inglese aveva reso “stranieri in patria”<sup>30</sup> i bambini, ma “non si opponeva totalmente ad esso. Piuttosto, voleva usare le lingue locali come medium per l’istruzione per facilitare l’apprendimento e lo sviluppo dell’identità: Gandhi apprezzava la lingua inglese nella misura in cui forniva l’accesso ad “alcuni” tesori della mente umana, ma non a tutte le acquisizioni della cultura occidentale e certamente non doveva avvenire a danno dei linguaggi locali” [Tamatea 2006, 215]<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Arrivando fino a dire che “i fondamenti dell’istruzione di Macaulay ci hanno resi schiavi”. Quanto alla crescente diffusione dell’inglese nella società, “se questo stato di cose continuerà i posteri –questa è la mia ferma convinzione- ci condanneranno e malediranno” (p. 103). L’idea di fondo, espressa in un articolo del 1917 riportato per intero da Arditi [1926, pp. 80 e segg.], è che “lo studio delle altre culture può convenientemente seguire, ma giammai precedere, lo studio e l’assimilazione della nostra civiltà. È mia ferma opinione che nessuna civiltà ha dei tesori ricchi come i nostri...”. Gandhi riteneva in particolare importante l’insegnamento della morale, che doveva avvenire su base religiosa (“un ateismo assoluto non potrà mai fiorire nel paese” (p.106)), fino a considerarlo fondamentale per l’istruzione primaria (p. 102). Per esso era di estrema importanza l’uso della madre lingua. È emersa così a proposito di religione nella scuola un’altra differenza tra Gandhi e Nehru, assai poco favorevole quest’ultimo alle tradizioni religiose.

<sup>31</sup> L’articolo riguarda una scuola che applica principi gandhiani a Bali in Indonesia e si sofferma, in particolare, sulla contraddizione tra questa impostazione e l’accento posto nel curriculum sull’importanza della globalizzazione (neoliberista). In India oggi un’istituzione

Nel 1937 si tenne, con la presidenza di Gandhi, la conferenza di Wardha, in cui fu messo a punto un progetto per una scuola gratuita e obbligatoria di 7 anni, con linguaggio di insegnamento la madre lingua e il lavoro manuale, di cui veniva sottolineato l'aspetto educativo, piuttosto che quello di sostegno economico (come fu poi sostenuto in un rapporto che specificava il progetto di sistema di istruzione, redatto da Zamia Millia).

Ai primi anni '40 risale il cosiddetto "Sargent Plan" (1944): si tratta del primo progetto articolato di strutturazione del sistema scolastico indiano, che avrebbe dovuto essere attuato dopo l'indipendenza. Tra le sue caratteristiche principali, il fatto di parlare per la prima volta di un'istruzione pre-primaria dai 3 ai 6 anni e della fornitura di un'istruzione gratuita ed obbligatoria dai 6 ai 14 anni [Ghosh 2009, 170 e segg.]. Dei livelli successivi, furono sottolineati, invece, i caratteri di selettività, cioè di una scuola non per tutti. Dettagliato fu anche il programma per l'istruzione degli adulti analfabeti e per l'addestramento degli insegnanti.

Il piano si propose di raggiungere dopo quarant'anni i livelli d'istruzione dell'Inghilterra del 1939. Allora l'obiettivo fu giudicato molto timido, ma se confrontato con quello che è stato effettivamente realizzato risulta essere stato anche troppo ambizioso: basti pensare alla carenza di un'istruzione pre-primaria, che dura tuttora, alle odierne percentuali di analfabeti nella popolazione e ai giovani fuori dalla scuola.

Ogni trattazione della scuola in India prima dell'indipendenza deve ricordare un autore, divenuto molto famoso anche al di fuori dell'India: si tratta di Rabindranath Tagore (1861-1941), proveniente da una famiglia che ha dato importanti contributi alla cultura indiana in vari campi anche durante il "Rinascimento Bengalese". Tagore (nome occidentalizzato) è stato il primo premio Nobel indiano per la letteratura (1913): si è trattato di una personalità artistica multiforme che Lal [2003] definisce come "poeta, romanziere, drammaturgo, filosofo, educatore, pittore, compositore, coreografo ed attore" (p. 280).

La Nussbaum [2009/2007, 124] afferma che la sua passione predominante fu l'istruzione, per la quale fondò nel 1901 la scuola

---

che si ispira ai valori di Gandhi è il "Barefoot College" ([www.barefootcollege.org](http://www.barefootcollege.org)) di Sanjit "Bunker" Roy.

di Santiniketan. Essa ebbe tra gli insegnanti anche la madre, Ami-  
ta, dell'economista A. Sen, a sua volta premio Nobel nel 1998.

Sen ne ha fornito una descrizione (riportata nel libro della  
Nussbaum): l'insegnamento avveniva nella lingua locale (il bengal-  
ese) fino ai 14 anni, si dava molta importanza alla storia mondiale,  
al confronto delle culture (che sarebbe dovuto servire a evidenzia-  
re i progressi che erano stati fatti per abbattere le barriere sociali e  
religiose) e alle arti e ciò perché, secondo Tagore, lo sviluppo del  
senso estetico era importante quanto quello dell'intelletto. Veniva  
esaltata la creatività e la capacità immaginativa dei bambini e delle  
bambine<sup>32</sup>. La pedagogia era simile a quella dell'attivismo pedago-  
gico di Dewey o della Montessori, con i quali non risulta Tagore si  
sia mai incontrato personalmente.

Un amico stretto di Tagore, Leonard Elmhirst, fu con la mo-  
glie il fondatore nel 1925 della scuola di Dartington Hall in Inghil-  
terra, basata su principi educativi antiautoritari e sul pensiero di  
Rousseau e Baden-Powell: secondo la Nussbaum “questa è una  
misura dell'influenza esercitata da Tagore sull'istruzione angloa-  
mericana” (p. 130).

Nonostante la sua simpatia per il mondo britannico Tagore di-  
venne un sostenitore dell'indipendenza e la sua autorità morale  
giocò un ruolo importante. Non rinunciò mai, tuttavia, ad una po-  
sizione internazionalista.

Secondo la Nussbaum le sue idee rimangono marginali  
nell'India contemporanea e dopo la sua morte, la sua scuola “è so-  
lo l'ombra di se stessa” (p. 374) (ciò è tanto è vero che Ghosh  
[2007; 2009] nella sua storia dell'istruzione in India gli riserva solo  
un rapidissimo cenno). Secondo la studiosa questo dipende dal  
fatto che “l'idea stessa di un'istruzione basata sullo spirito critico e  
sulle arti è del tutto fuori moda in un'India dominata dall'obiettivo  
di successo nelle scienze e nella tecnologia....È lo stesso quadro  
che si presenta oggi in tutti i paesi più sviluppati: negli Stati Uniti  
la trascuratezza delle *humanities* non ha ancora raggiunto i livelli  
dell'India, però la direzione è la stessa: il taglio delle materie arti-  
stiche a tutti i livelli; la sempre maggiore importanza attribuita a  
scienza e tecnologia, con la mortificazione delle discipline umanii-  
stiche e del pensiero critico; l'ossessione sempre più diffusa per

---

<sup>32</sup> Tra gli altri, vi studiò Indira Gandhi.

risultati quantificabili a scapito della crescita interiore dei singoli individui” (p. 375)<sup>33</sup>.

### *1.3. L'India moderna: dopo l'indipendenza*

Partiremo da un breve esame della situazione al momento dell'indipendenza. Come al solito, la gran parte dei dati è riferita al Raj britannico: per quanto riguarda l'istruzione degli appartenenti agli stati principeschi, invece, “l'istruzione dipendeva dai principi, molti dei quali erano istruiti all'estero e non ci si poteva aspettare, a differenza dell'India Britannica, né uniformità negli standard né nell'istruzione (il cui medium variava da stato a stato, a seconda del dialetto regionale)” [Ghosh 2009, 177].

Secondo Ghosh, in complesso, l'istruzione elementare era in crescita (il confronto qui e per il seguito è fatto con dati degli anni 1930), sia per quanto riguarda la spesa statale che la domanda delle famiglie. Riguardava più di 10 milioni di bambini e bambine: come al solito, il numero assoluto colpisce per la sua grandezza, ma va rapportato al numero degli abitanti (l'India all'epoca aveva poco più di 400 milioni di abitanti), o, più precisamente, andrebbe messo in relazione alla quota di popolazione in età scolare. Se ne ricava, anche in assenza di dati precisi, che l'istruzione elementare non era molto diffusa e non era affatto universale: gli scolarizzati a livello primario arrivavano al 40%. Anche l'istruzione secondaria era in crescita, come effettivi e come numero di istituzioni: 3.600.000 studenti, con quasi il raddoppio della spesa pubblica.

---

<sup>33</sup> Nei suoi viaggi in occidente Tagore è passato anche per l'Italia: il primo febbraio 1925 era a Venezia. In una conferenza parlò della sua idea di “Visva Bharati”, cioè del contributo universale dell'India al pensiero umano, non in una prospettiva di nazionalismo culturale “ma per promuovere un'unità di cuori fra l'Asia, l'India e l'Occidente” [Tagore 1925]. Questa idea si era concretizzata tra l'altro in un'università a Santiniketan, la cui fondazione da parte di Tagore risale al 1921 e che sarebbe divenuta università centrale nel 1951 (attualmente ha più di 6000 studenti). Tra i collaboratori di Tagore in questo periodo, anche all'università da lui fondata, ci fu P.C. Mahalanobis. Nella conferenza a Venezia Tagore fa una notazione a proposito di quelli che oggi si chiamano i “turisti di massa” (in contrapposizione ai “turisti alternativi”). Secondo lui la scarsa disponibilità di chi viaggia ad accettare le altrui abitudini, unita alla facilità dei viaggi e al crescente numero di viaggiatori, paradossalmente ha fatto sì che oggi “una gran massa di idee false si è accumulata riguardo a gente che differisce da noi”. Nel Veneto, a Villaverla (VI), esiste un “Centro Studi Tagore”, legato all'attività dei missionari cattolici saveriani presenti in Bangladesh e, in particolare, ad uno di essi: P. Marino Rigon, traduttore degli scritti di Gandhi e di Tagore.

Per l'istruzione superiore il numero delle università era arrivato a 17, mentre quello dei college sfiorava le trecento unità. Quanto al numero degli studenti, era di 16.000 nelle università e di 96.000 nei college. Ghosh osserva come fosse particolarmente cresciuto il numero degli studenti nei college di ingegneria e tecnici (72 mila studenti), nonostante il numero delle istituzioni fosse cresciuto poco, e lo considerava “un segno di buona salute” (p. 176). Più negativo il quadro proposto da Jayaram [1997], che sottolinea il basso numero di studenti, la natura prevalentemente umanistica dell'istruzione superiore, la riduzione ad *enclave* di istituzioni di istruzione superiore e la modernizzazione “spuria” del sistema.

A completare il quadro un dato: nella popolazione indiana nel 1947 c'era poco più del 16% di alfabetizzati adulti (saliti al 18 nel primo censimento del 1951). Il dato ovviamente riflette lo stato dell'istruzione in India prima dell'indipendenza.

Esamineremo ora i principali eventi del periodo successivo al 1947 che possiamo suddividere in prima e dopo la “Nuova politica dell'Istruzione” del 1986. È nel secondo periodo che si farà sentire fortemente anche nel campo dell'istruzione l'influenza delle idee neoliberiste.

#### *Fino al 1986*

In un discorso ad una delle conferenze nazionali sull'istruzione nel 1948 Nehru affermò che “L'intera base dell'istruzione deve essere rivoluzionata”: ciò in contrapposizione alle proposte debolmente riformiste avanzate in precedenza. Come osserva però Ghosh [2009, 178]: “la rivoluzione promessa nell'istruzione non poté così facilmente materializzarsi”: tra le cause di ciò alcune condizioni sfavorevoli in cui l'indipendenza ebbe luogo (tra cui la partizione del sub-continente), che si fecero sentire in ogni campo. Ci sono, tuttavia, ragioni più specifiche, che appariranno da un esame dettagliato delle azioni intraprese dal governo.

Come ricorda Kamat [2007, 98], “Nell'India indipendente la politica dell'istruzione è stata motivata dal doppio scopo di costruire una forte economia e di promuovere uno spirito di secolarismo, democrazia e unità nazionale nella società politica così diversa al suo interno”. Si tratta di finalità comuni ai paesi dell'America latina e a quelli dell'Africa, che stavano raggiungendo l'indipendenza. Come si è ricordato, nel caso dell'India queste fi-

nalità si erano tradotte in proposta di riforma col piano Sargent citato, che ispirò la politica indiana nei primi anni.

Nel primo quindicennio di indipendenza furono messe all'opera, per specificare il programma, varie commissioni governative: la prima fu la commissione Radhakrishnan (1948), che –significativamente– si occupò di università. Qui nacque l'idea di una “University Grant Commission” (UGC) a livello nazionale, per gestire il sistema di istruzione superiore. La commissione fece delle proposte anche nel campo dell'assistenza agli studenti. La successiva “Mudaliar Commission” nel 1953 si occupò di istruzione secondaria, formulando anche progetti di articolazione della secondaria con corsi terminali, per evitare un eccessivo affollamento delle università.

Come osserva Ghosh [2009, 181] queste due prime commissioni “si occuparono esclusivamente delle due aree dell'istruzione cui i gruppi di élite al governo erano interessati” (p.181). Trascurata fu l'area dell'istruzione elementare e quella dell'istruzione per gli adulti: fu fatto un tentativo di attuare le idee di Gandhi, ma fu presto abbandonato e così “lo scopo costituzionale di fornire a tutti i giovani fino a 14 anni un'istruzione gratuita ed obbligatoria entro il 1960 sembrava ora un sogno distante” (p. 181).

Le cose sembrarono destinate a cambiare con i lavori di una terza commissione, la Kothari nel 1964, che si propose di indagare su tutti i livelli del sistema scolastico e di istruzione superiore, ribadendo principi di universalità dell'istruzione primaria e di selettività per l'istruzione secondaria e superiore. È stata la prima commissione a considerare insieme tutti i livelli dell'istruzione e ad elaborare un piano per un “National System of Education” [Jayaram 1997, 80].

Il sistema scolastico progettato era comune a tutti gli studenti, con l'idea di assicurare la massima uguaglianza di opportunità di accesso; a questo proposito si affermò il concetto della “neighbourhood school” (scuola di vicinato), che con la sua distribuzione capillare sul territorio avrebbe dovuto favorire gli accessi di tutti. Da segnalare l'accento posto sulla scienza come materia di base; fu data importanza anche all'istruzione professionale, sia al livello inferiore che a quello superiore della secondaria.

Quanto alla riforma del curriculum, essa avrebbe dovuto portare ad un rafforzamento dell'idea di unità nazionale e alla crea-

zione di “cittadini responsabili”. Fu formulata la proposta di dirottare almeno il 50% degli studenti arrivati alla classe decima verso due anni di istruzione secondaria superiore con contenuto professionalizzante e ciò anche in considerazione del fatto che la commissione incaricata della stesura del III piano quinquennale (1962-66) aveva osservato con preoccupazione il proliferare di istituzioni di istruzione superiore e il fenomeno della disoccupazione intellettuale. Fu anche elaborato un piano di attuazione di queste idee e comparve per la prima volta l’obiettivo di arrivare ad una percentuale di spesa per l’istruzione sul reddito nazionale pari al 6%, meta più volte ribadita ma tuttora lontana. La commissione si occupò anche di formazione degli insegnanti.

Come si vede, ritroviamo nei lavori di questa commissione alcuni temi allora comuni alle politiche in altre parti del mondo: in particolare, l’idea di una scuola per la gran parte unitaria. Riemerge poi una preoccupazione “storica” nel sistema di istruzione indiano (ma non solo in quello: basti pensare al caso italiano studiato da Barbagli [1974]): quella per l’affollamento eccessivo delle università e la conseguente disoccupazione intellettuale.

A proposito di università, la commissione Kothari fece una proposta di differenziazione del sistema universitario con la creazione di sei “università maggiori”: si trattava di sceglierle tra quelle esistenti e investire fortemente in esse per trasformarle in centri di eccellenza, ovvero in quelle che oggi si chiamano “world class research university” [Altbach, Balan 2007]. Anch’esse, tuttavia, rimangono tuttora un’aspirazione nel sistema di istruzione superiore indiano.

Tanto Ghosh che Kamat osservano che le raccomandazioni della commissione Kothari furono “diluite” nel processo che portò, partendo dal documento finale, alla formulazione, nel 1968, di linee di politica nazionale.

In parte, il processo risentì del fatto che, costituzionalmente, l’istruzione era allora di responsabilità dei singoli stati. Scrive Kamat [2007]: “Per quanto il rapporto della commissione Kothari sia stato molto lodato per le sue tempestive e rilevanti conclusioni, le politiche concrete che ne risultarono furono frammentarie ed annacquate rispetto alle aspirazioni originarie. Per di più il governo si concentrò su quelle raccomandazioni del rapporto che si allineavano con gli interessi delle élite, come l’enfasi su scienza e mate-

matica a livello scolastico e sull'istruzione ingegneristica nelle università" (p. 100). La commissione Kothari formulò anche il progetto dei "tre linguaggi" (di cui parleremo nel paragrafo 1.5), quanti dovevano essere quelli in possesso di ogni indiano: come si vede, l'India, a differenza della gran parte delle nazioni europee, non costruiva la sua idea di nazione su *un* linguaggio.

Tra gli eventi importanti di questo periodo la nascita nel 1956 dell'UGC ("University Grant Commission") e, nel 1961, del NCERT ("National Council of Educational Research and Training"), che ha tra le sue finalità lo sviluppo del curriculum. Nel frattempo con un emendamento costituzionale (1976) l'istruzione era passata da competenza degli stati ad una di responsabilità concorrente tra stati ed Unione.

Abbiamo ricordato sopra gli intenti "rivoluzionari" di Nehru nel campo dell'istruzione e visto come si siano tradotti in programmi precisi e in attuazioni solo limitatamente. Ciò non significa affatto, però, che l'azione di Nehru non sia stata importante: il fatto che egli fosse affascinato dalle possibilità della scienza moderna<sup>34</sup> ha senza dubbio influenzato la crescita nei primi dieci anni del suo governo della percentuale del prodotto nazionale lordo destinato alla ricerca (dallo 0,1% all'1%). Importante anche il suo sostegno al fisico Bhabha (anche lui formatosi a Cambridge) per la costituzione del "Tata Institute for Fundamental Research" in Bombay e successivamente dell'"Atomic Energy Commission" (1964).

Tra il 1951 e il 1964 vennero poi inaugurate istituzioni di istruzione superiore per l'ingegneria, tra cui cinque "Indian Institute of Technology" (IIT) con aiuti esteri e avendo come modello il Massachusetts Institute of Technology (MIT) statunitense.

Il primo di questi fu creato nel 1950, collocato a Kharagpur e formalmente inaugurato nel 1951, nel sito di un campo di prigionia, in cui nel 1931 era avvenuto un famoso episodio della lotta per l'indipendenza [Balaram 2003, 613]. Aveva come modello, oltre al MIT, la Manchester University. Il progetto uscì dai lavori del "Sarkar Committee", che aveva operato immediatamente prima dell'indipendenza e aveva propugnato la creazione di istituzioni di

---

<sup>34</sup> È assai citata la sua affermazione secondo cui le dighe e i progetti idroelettrici dovevano essere "i templi dell'India moderna".

istruzione tecnica superiore, per favorire lo sviluppo industriale del paese. Importante per la sua costituzione fu l'aiuto dell'UNESCO. Il secondo fu creato a Bombay nel 1958 con l'assistenza dell'URSS attraverso l'UNESCO; il terzo 1959 a Madras con l'assistenza della Germania. Nel 1994 quello di Guwahati fu invece puramente il risultato di uno sforzo nazionale.

In questo periodo furono anche gettate le basi per quella che sarebbe stata una delle industrie indiane di maggiore successo internazionale: ci riferiamo alle ICT, con la creazione, nel 1970, del "Department of Electronics" (DOE). Ne tratta Saraswati [2008], in un articolo che cerca di individuare le radici del successo indiano in questo campo, al di là della vulgata neoliberista, che lo attribuisce esclusivamente all'apertura dell'economia negli anni '90. La tesi dell'autore è che lo stato riuscì ad intervenire efficacemente in questo settore e che lo ha fatto ben prima della svolta economica degli anni '90<sup>35</sup>.

L'articolo mostra che già nei primi anni '70 nasceva la "Computer Maintenance Company", spinta dall'esigenza, manifestatasi già negli anni '60, di dar vita ad un'autonoma industria nel campo dell'elettronica; giocarono un ruolo anche i timori legati ad un possibile abbandono dell'India da parte dell'IBM, che avrebbe lasciato senza manutenzione i computer allora esistenti nel paese. Sempre di questo periodo è il primo intervento governativo nel campo dell'industria del software ("Software Export Scheme") del 1972, che non fu, tuttavia, coronato da immediato successo. Il cambiamento di governo nel 1977, che portò al potere lo Janata Dal, il partito più vicino al mondo degli affari, significò un cambio di politica, anche con l'accento posto sui minicomputer. Naturalmente, un contributo allo sviluppo in questo campo era stato dato precedentemente con la creazione, come si è ricordato, da parte di Nehru degli IIT.

La conclusione di Saraswati è che "I media neoliberisti e i loro sostenitori accademici hanno tentato incessantemente di dipingere il periodo dell'"Import Substitution Policy" (ISI) in India come un disastro completo e lo stato indiano come intrinsecamente ineffi-

---

<sup>35</sup> Rimane da spiegare perché ciò non sia accaduto anche in altri casi. Sull'industria del software indiana e la sua storia, che riconosce il contributo dello stato (e in particolare di Rajiv Gandhi), cfr. Rampini [2006, Cap. I].

ciente. L'articolo tuttavia ha mostrato che il simbolo del successo della liberalizzazione in India è in realtà direttamente attribuibile al periodo ISI, che è il prodotto di una forma modificata di protezione dell'industria nella sua fase nascente ed il beneficiario di una continua politica di selezione degli interventi statali (*continued selective targeting by the state*) dalla metà degli anni '80" (p. 9).

Ma la storia di questo periodo non può essere ricondotta solo all'azione dello stato, controllato dai gruppi sociali dominanti: del resto si è parlato più volte del ruolo del privato nella storia dell'istruzione superiore in India. Ciò che è avvenuto qui in questo periodo, e specificamente nel settore ingegneristico, è molto significativo.

Se gli IIT furono una manifestazione dell'iniziativa dello stato come portatore di interessi generali, negli ultimi dieci anni di questo primo periodo si è assistito ad un fenomeno di crescita dell'iniziativa privata<sup>36</sup>, che Kamat *et al.* [2004] riconducono all'azione delle caste intermedie e al prevalere degli interessi settoriali. Lo considerano una manifestazione della fine dello "stato di coalizione", resasi evidente con la crisi durante il premierato di Indira Gandhi, cui abbiamo fatto riferimento nella prima parte (p. 87).

Ci riferiamo ad un particolare settore: quello dei "college di ingegneria basati sulle donazioni". La contrapposizione con gli IIT (e con i REC, il loro livello regionale) è chiarissima: mentre a questi ultimi si accedeva sulla base di prove di selezione rigorose, a questi college potevano accedere studenti che volevano "saltare" quelle prove fortemente competitive semplicemente facendo una "donazione"<sup>37</sup>: il fenomeno fu accentuato negli anni '70 soprattutto in alcuni stati del sud (Karnataka e Andhra Pradesh) per poi diffondersi nel Marashtra.

Si è trattato, come appariva chiaramente dai nomi dei college, di istituzioni con una base di casta, anche se di esse potevano servirsi pure gli appartenenti ad altre caste. Mentre dagli IIT e dai

---

<sup>36</sup> I college di ingegneri hanno in India una antica tradizione: il primo di quattro presenti già nel XIX secolo è del 1847 (si tratta del Thomason College, ora diventato uno degli IIT). L'articolo di Black [2009] fa la storia dal 1848 al 1906 di questi college, mettendo in evidenza il loro più alto status in rapporto agli studi di questo tipo in Gran Bretagna e la forte influenza su di essi dei militari in entrambi i paesi.

<sup>37</sup> Ne ritorneremo a parlare più sotto a proposito di tasse di "capitazione" per l'accesso all'istruzione superiore.

REC provenivano gli ingegneri di élite, molti dei quali avrebbero operato negli Stati Uniti, questi college hanno fornito ingegneri ad un livello di preparazione inferiore per l'emigrazione in altri paesi (ad esempio, Australia, Canada, Sudafrica e Medio oriente), ma poi, col fenomeno dell'out-sourcing della produzione e dei servizi, anche per il lavoro in patria. Ciò è avvenuto anche con una trasformazione da college di ingegneria a college che si focalizzavano su percorsi brevi, strettamente collegati alla domanda di esperti in campi particolari dell'applicazione dei computer: "in alte parole, la creazione di skills a breve termine fu posta al centro di programmi di istruzione tecnica (anche se venivano pubblicizzati come se fornissero una preparazione per una carriera nel corso di una vita" (p. 12))<sup>38</sup>.

In questo modo, secondo gli autori, si arrivava ad una situazione in cui il "sogno della modernità" (concepito su base ingegneristica) era aperto non solo alle caste superiori, che avevano sempre avuto accesso alle migliori istituzioni di istruzione di questo tipo, ma anche alle caste intermedie, che "avevano la loro quota della torta... Nel frattempo le comunità marginalizzate –le caste inferiori, i *dalit* e le comunità tribali,- non avevano quasi accesso al sogno della modernità tecnologica" (p. 13).

Concludiamo l'esame delle realizzazioni di questo primo periodo con una nota sull'istruzione pre-primaria. La sua storia in India è un interessante intreccio di iniziative locali e di acquisizioni di modelli esteri [Verma 1994]. Le prime iniziative di questo tipo si devono ai missionari, limitate ad ambienti urbani e sul modello inglese della "infant school" e dei "kindergarten" di Froebel.

Quanto alle linee di sviluppo indigeno, esse sono state influenzate da Gandhi con suo schema generale dell'istruzione del 1936. Sostanzialmente, proponevano un avvicinamento tra le attività scolastiche e la vita dei bambini e delle bambine che, in maggioranza, vivevano nei villaggi; le pratiche educative si basavano sull'idea che essi devono essere lasciati liberi di esplorare il loro

---

<sup>38</sup> Gli autori ricordano a questo proposito il fiorire dei diplomi biennali di "Master of Computer Applications" e dei NIIT ("National Institute of Informational Technology"); anche in questo caso è evidente l'origine dall'iniziativa di caste intermedie. Il NIIT è un'istituzione gigantesca con oltre 500.000 studenti: molti di più dei 200.000 della Phoenix University statunitense [McCowan 2004]. Lo stato riprese successivamente parte del suo controllo sul settore (anche per ottenere standard più alti di qualità), facendo accettare le sue regolamentazioni in cambio di sovvenzioni governative.

ambiente. Gandhi sottolineò l'importanza di avere insegnanti donne e per l'apprendimento proponeva il programma delle tre acca: "Heart, Head, Hand" (cuore, testa, mano), sottolineando il "learning by doing". Anche Tagore pose l'accento sulla libertà, l'auto espressione (anche con la danza) e l'esercizio della spontaneità lasciata ai bambini e alle bambine in questa fase di età.

Un'altra importante influenza esterna è venuta dal lavoro di Maria Montessori, mediato da G. Badheka. La prima scuola modellata secondo gli intendimenti di questa pedagogista italiana fu creata nel 1916. È stato soprattutto dopo la visita in India della studiosa nel 1939, tuttavia, che questo tipo di scuole si sviluppò: con la creazione di un centro, presso la società teosofica, nei pressi di Madras (Chennai) e con l'adesione alla rete internazionale "Montessori International". Scuole di questo tipo esistono tuttora, anche se la dizione "Scuola Montessori" è spesso usata oggi per indicare in generale le attività prescolastiche, pure nei casi in cui non sono strettamente aderenti al suo metodo. Nonostante la diffusione di queste scuole, esse sono rimaste a lungo un fenomeno urbano e alla portata solo dei più benestanti<sup>39</sup>.

Come si è ricordato sopra, il "Sargent Plan" del 1944 aveva per la prima volta riconosciuto l'importanza dell'intervento statale in questa fascia di età. È stato solo molto più tardi, tuttavia, che si sono avute iniziative statali di forte impatto, con la creazione dell'"Integrated Child Development Scheme" (ICDS) col quinto piano quinquennale (anni '70: ne riparleremo più avanti trattando dei programmi governativi). In questo campo la "nuova politica dell'istruzione" (NPE) riaffermerà l'importanza di un approccio integrato, concepito in funzione di preparazione alla scuola primaria, olistico ed attento a non introdurre troppo precocemente metodi formali di istruzione per le 3 "R": "reading, writing, arithmetic".

Abbiamo ricordato sopra i propositi con cui sono state avviate le iniziative politiche avrebbero dovuto portare a cambiamenti rivoluzionari non solo nelle intenzioni di Nehru, ma anche nei propositi espressi da varie commissioni governative che hanno operato nei primi anni di indipendenza.

---

<sup>39</sup> Esiste tuttora un "Indian Montessori Centre" a Bangalore, che promuove varie iniziative di questo tipo di istruzione: <http://indianmontessoricentre.org>.

La conclusione di Kamat<sup>40</sup> su questo periodo è, però, che “si osservano sia eccezionali successi che inspiegabili fallimenti” (p. 98) nel raggiungere questo obiettivo. Per quanto riguarda i primi, “un certo grado di democratizzazione fu raggiunto ed il sistema che in epoca coloniale e precoloniale serviva solo pochi privilegiati diventò accessibile alla maggioranza della popolazione, incluse le donne, i *dalit* e i membri delle tribù” (p. 98). Sul lato degli insuccessi osserva che l’India ha fatto peggio di paesi più poveri o che, come Sri Lanka, Costa Rica e Jamaica, hanno adottato politiche simili. Secondo Kamat, inoltre, l’impatto di queste politiche sulle principali forme di disuguaglianza è stato trascurabile, mentre hanno invece incoraggiato la crescita di scuole di diversa qualità, che le hanno esacerbate (p. 98).

Secondo l’autore, che riprende le analisi di Wiener, Drèze e Sen, ciò è stato anche il prodotto di un “élite bias” nella gestione di queste politiche, evidente sia in quelle coloniali, che miravano a costruire un élite che si interponesse tra amministrazione britannica e indiani, che in quelle successive all’indipendenza. L’espansione dell’istruzione alle masse non fu considerato un requisito della modernizzazione del paese e, in base alle idee sull’effetto di “trickle down” dello sviluppo - che cioè contavano su una diffusione dei benefici “dall’alto” - si pose l’accento sullo sviluppo di industrie moderne e della scienza a spese dell’istruzione di base.

#### *Dopo il 1986: la NPE*

Nel 1986 Rajiv Gandhi annunciò l’avvio di una nuova politica: la “National Policy on Education” (NPE), con la finalità principale di perequare le opportunità educative e di favorire l’istruzione di massa. Come osserva Wu [2005] nella sua periodizzazione della politica dell’istruzione indiana, la fase dopo il 1986 segna la priorità accordata all’istruzione primaria, con una quota crescente di spesa pubblica allocata nei suoi piani quinquennali dall’Unione a questa forma di istruzione.

Secondo Ghosh [2009, 191] un elemento di preoccupazione del governo, che lo spinse a mettere a punto una nuova politica dell’istruzione, fu la disoccupazione intellettuale. In quegli anni

---

<sup>40</sup> A rigore bisogna osservare che il periodo di osservazione di Kamat arriva fino al 1990.

l'economia indiana non era cresciuta sufficientemente per assorbire l'espansione dell'istruzione superiore, che “converte su larga scala il sottoccupato o il disoccupato non istruito, che sta muto, disorganizzato e senza alcun valore di turbativa, in un disoccupato istruito, cittadino, che è vocante ed è organizzato e ha un grande valore di turbativa” (p. 191).

In effetti, come osserva Jayaram [1997, 76] mentre l'ordinamento universitario pre-indipendenza, con tutti i suoi difetti, era rimasto sostanzialmente in piedi, tra i primi anni '50 ed i primi anni '90 “il sistema stesso era andato incontro ad una fenomenale espansione mai vista al mondo”: i dati di crescita riportati indicano un aumento delle università da 28 a 196, dei college da 695 a 8.111 (oltre a 887 politecnici), degli insegnanti da 24.300 a 276.000 e degli studenti da 174.000 a 4.611.000. Ma dietro la facciata di questa crescita stavano fenomeni quali l'aumento della disoccupazione intellettuale, l'indebolimento della motivazione degli studenti, i disordini crescenti nei *campus*, il deterioramento degli standard e soprattutto “l'effetto demoralizzante dell'irrelevanza e dell'assenza di scopo di ciò che si sta facendo” (la citazione è tratta da un lavoro di Naik del 1992).

In questa situazione e data la crisi del 1991 e le scelte politiche fatte per uscirne, la questione del finanziamento ad un'istruzione superiore in crescita era diventata cruciale: nel 1993 e nel 1994 il governo creò due commissioni, rispettivamente sulle università centrali e sull'istruzione tecnica, allo scopo di trovare il modo di mobilitare risorse per essa [Tilak 2008b].

Sebbene entrambe avessero sottolineato l'importanza del finanziamento pubblico, le raccomandazioni che attirarono maggiormente l'attenzione del governo furono quelle che riguardavano il modo di portare nell'istruzione superiore risorse private, con: “(a) l'innalzamento del livello delle tasse, (b) l'attività di consulenza e vendita di altri servizi a privati, (c) l'introduzione di corsi autofinanziati e (d) l'introduzione/ rivitalizzazione dei prestiti agli studenti<sup>41</sup>” (p. 225). In conclusione, è in questi anni, secondo l'autore, che sono stati compiuti i passi decisivi per il passaggio

---

<sup>41</sup> Come afferma Tilak [2008b, 226] “La premessa di base dei programmi di prestito agli studenti è che l'istruzione superiore è un bene privato altamente individualizzato, che deve essere finanziato in pieno non dallo stato, non dai genitori, ma dagli studenti stessi”.

dell'istruzione superiore da bene pubblico a bene privato.

Nel campo dell'istruzione superiore la NPE, oltre alla richiesta di "protezione" contro il "degrado" di queste istituzioni, proponeva anche di "scollegare" i titoli di studio dall'accesso a determinate posizioni lavorative "nei casi in cui i candidati, nonostante siano in possesso delle qualifiche necessarie per il lavoro, non possono ottenerlo per una non necessaria preferenza accordata ai candidati laureati" [Ghosh 2009, 185].

Vediamo ora, comunque, gli interessi principali e le realizzazioni cui ha portato la nuova politica.

---*L'interesse per l'istruzione non formale.* La NPE si proponeva di intervenire nel campo dell'istruzione non formale, "con appositi centri per 'drop-out' scolastici, per i provenienti da abitati senza scuole, per ragazzi e ragazze che lavorano e per le bambine che non potevano frequentare una scuola a tempo pieno" (par. 5.8 del documento, reperibile in rete). L'insegnamento in questi centri, che nella prima metà degli anni 2000 avevano oltre 10 milioni di iscritti, era ed è affidato a personale insegnante volontario, scelto dalla comunità locale (*parateachers*), o insegnanti a contratto.

Pandey [2006, 321] ricorda come l'idea il ricorso ad insegnanti locali, che meglio conoscono linguaggio e costumi degli allievi, è un modo per rafforzare, a scopo educativo, la relazione tra studenti ed insegnanti: a questo fine, non mancano esperienze di questo tipo, anche in paesi sviluppati: quella del Project PARA dell'Università del Nebraska, ad esempio:

<http://para.unl.edu/ec/>. Il caso indiano è diverso, perché la motivazione principale di questo provvedimento è legata all'esigenza di istruire un gran numero di allievi coi vincoli di bilancio dei vari stati; in secondo luogo, perché è legato alla disponibilità di giovani istruiti non occupati, disposti ad accettare questi lavori precari nella speranza di diventare un giorno insegnanti regolari, come è stato messo in evidenza dal rapporto PROBE.

Secondo Pandey, nel 2004 essi superavano le 500.000 unità: si trattava di giovani locali con 12 anni di istruzione (bastano otto nel Rajasthan), assunti dai "Village Education Committee", dopo un addestramento specifico di poche settimane, per un periodo da 9 a 11 mesi e pagati da un quinto a un quarto rispetto agli insegnanti regolari (anche se erano richiesti di lavorare full-time). Que-

sti insegnanti non operano solo ai due livelli di scuola primaria, ma anche a livello secondario.

L'insoddisfazione per il loro lavoro deriva dallo scarso addestramento di cui erano forniti, che si poteva tradurre in un'istruzione di "seconda classe" per alcuni, contribuendo così ad allargare il divario tra figli di ricchi e di poveri. Più fondamentalmente, "accettando lo schema dei *para-teachers* il governo incoraggia gli stati ad evadere dalle loro responsabilità di stabilire un forte quadro di insegnanti qualificati" (p. 333).

In parte diversi i dati forniti dalla Kingdon [2007, 190]: la loro numerosità nel 2004 raggiungeva le 500.000 unità. Si trattava di individui con qualificazioni inferiori a quelle richieste per l'insegnamento nella scuola primaria governativa, pagati con salari da 1/5 alla metà degli insegnanti ufficiali. Oltre che nel caso di mancanza di scuole, erano impiegati nelle scuole con un solo insegnante o per abbassare i rapporti studenti per insegnante. L'autrice osserva che "i *parateachers* hanno posto dei problemi relativamente alle difficoltà etiche, legali e politiche di sostenere due diversi standard di impiego tra insegnanti regolari e insegnanti a contratto" (p. 26). Il contratto di solito durava 10 mesi e poteva essere rinnovato. La Kingdon afferma di non conoscere "seri studi" sulla qualità del loro insegnamento.

Secondo Panagaryia [2008] questi studi esistono, anche se avrebbero dati risultati contrastanti: si tratta, però, secondo lui, di una strada da percorrere in mancanza di alternative. Jha [2007, 90], che parla anch'egli dei problemi del "dualismo" scolastico, fa riferimento a risultati preliminari di un vasto studio da lui condotto, che indicherebbero più danni che benefici. Ritorneremo più avanti sulla questione.

---*le risorse scolastiche e l'“Operazione lavagna”*--- Per quanto riguarda uno degli strumenti della NPE, l'“Operazione lavagna”, essa fu anche “il frutto di indagini specifiche, che documentarono il cattivo stato dell'istruzione in India. Così, a livello di analisi delle risorse scolastiche, il V survey sull'istruzione in India nel 1986 mostrò che un terzo delle scuole elementari aveva una sola stanza, c'era un solo insegnante, nel 51% dei casi non c'era acqua corrente, nel 53% non c'erano cortili o palestre e nel 40% dei casi non più di una singola lavagna” [Dyer 2001, 5]. L'“Operazione lavagna” si

proponeva di migliorare la condizione delle scuole elementari, dotandole di più risorse: più di un insegnante per scuola, che fu portato a tre negli anni '90 in scuole con più di 100 allievi. Era il tentativo di migliorare la distribuzione degli insegnanti sul territorio.

Il programma fu realizzato, tuttavia, in modo molto diseguale e le scuole rurali continuarono a soffrire della mancanza di infrastrutture. Anche in conseguenza di ciò, e pur se le iscrizioni a partire dagli anni '90 cominciarono a crescere, il tasso di *drop-out* rimase assai alto: del 42,6% dalla classe prima alla quinta nel 1990-91 (e del più del 60% dalla prima all'ottava); questi dati sono riportati da Kamat, che osserva come è a partire da questo periodo che si assiste ad una corsa alla scuola privata (naturalmente per chi poteva permetterselo).

Anche la Dyer [2001] parla di una comune percezione di “costoso fallimento”: lo imputa alla strategia “dall’alto al basso” (*top-down*), molto centralizzata, di questo tipo di riforma, che incontra, ai vari livelli, opposizioni e azioni di resistenza passiva da parte di vari soggetti che vogliono contrastare queste politiche.

Al programma è succeduto il “District Primary Education Programme” del 1994, che ebbe l'appoggio di 5 agenzie delle Nazioni Unite. Ha operato in metà dei 600 distretti dell'India in cui la *literacy* delle ragazze era inferiore alla media nazionale all'epoca, finanziando l'addestramento degli insegnanti, l'acquisizione di materiale didattico e la costruzione di scuole. Il programma è stato il precursore più diretto dell'odierno “SSA” lanciato nel 2001: ne ripareremo più avanti nel paragrafo 7., dove sarò oggetto di un dettagliato esame. Qui basti dire che esso rappresenta il maggior sforzo compiuto finora dal governo indiano per aumentare l'istruzione di base.

---*il decentramento scolastico*. Secondo la Dyer l'“Operazione lavagna” è stata comunque l'ultimo esempio di questa metodologia di azione “dall’alto al basso”: essa non troverebbe più spazio in un'India che, con gli anni '90, ha scelto una strada diversa.

Per capire questo sviluppo bisogna partire dalla decisione di creare la commissione Ramamurti nel 1990, da parte del nuovo governo di coalizione del “National Front”, succeduto al governo dell'“Indian National Congress”. La commissione (che non si occupò di istruzione superiore) non si limitò a riaffermare con gran-

de energia l'esigenza dell'istruzione "per le masse", contro ogni "aberrazione elitista", ma parlò di uso dei villaggi per una pianificazione del decentramento anche in campo educativo.

L'importanza accordata ad esso fu massima, anche perché lo si intese come un ritorno alla tradizione indiana, richiamando il lavoro di Gandhi e Tagore, o addirittura l'esperienza delle scuole di villaggio nell'India antica e medievale<sup>42</sup>. Nella proposta della commissione il Gramsabha di ciascun villaggio composto da tutti gli adulti avrebbe dovuto elaborare anche progetti nel campo dell'istruzione. L'idea era che il villaggio diventasse una scuola in cui "coloro che sono istruiti insegneranno; quanti hanno delle abilità addestreranno; quelli che hanno esperienza saranno di guida e di addestramento" (citato da Ghosh [2009, 199]).

Il passo più importante in questa direzione furono gli emendamenti costituzionali numero 73 e 74 del 1992, che autorizzavano gli stati ad istituire una governance a tre livelli: di villaggio, "intermedio" e di distretto. Le istituzioni create ("Panchayati Raj Institutions") dovevano accordare adeguata rappresentanza a donne, SC (*scheduled castes*) e ST (*scheduled tribes*). A livello di scuole fu attribuita maggiore responsabilità ai presidi [Adams 2002, 45-7].

Nel frattempo, la NPE fu rivista già prima del quinto anno dal suo lancio, nel 1992, con un "Revised Programme of Action", che tenne conto delle risorse disponibili in base all'VIII piano quinquennale. Le idee di decentramento trovarono una prima attuazione con il "District Primary Education Programme" lanciato nel 1994 con finanziamento per l'85% nazionale e 15% statale, in metà dei distretti con scolarizzazione femminile bassa. Vi abbiamo accennato sopra e ne ripareremo più sotto, perché questa esperienza è stata importante rappresentando un caso di buona gestione degli aiuti internazionali.

Nel 1988 furono presentati anche nuovi curricula per primaria e secondaria di tipo "child centred". In particolare, secondo Antal [2009]<sup>43</sup> questo provvedimento "cristallizzava gli sforzi del gover-

---

<sup>42</sup> Ghosh [2009, 200] osserva, inoltre, che già nel XIX secolo il Raj britannico aveva realizzato alcune iniziative di decentramento. Una puntuale documentazione sulle iniziative del Raj in questo senso (in qualche caso poi ritirate per le critiche di inefficienza) è riportata in Wankhede e Sengupta [2005, 570]; gli autori ricordano anche che già in precedenza, in epoca post-indipendenza, soprattutto a partire dal 1966, era stata avanzata l'istanza del decentramento dell'istruzione.

<sup>43</sup> L'articolo di Antal si occupa dei rischi per la pacifica convivenza dei popoli derivanti

no per assicurare oggettività in classe, richiedendo che l'insegnamento della storia fosse privo di distorsioni imputabili al fanatismo religioso o di classe" (p. 88).

Ricompare nella nuova politica il proposito, già espresso in passato, di incrementare la spesa pubblica per l'istruzione portandola al 6% del PIL: sarà disatteso, anche questa volta.

Proseguendo in questo cammino di riforme si arriva al 2001, quando fu lanciato in questo spirito di decentramento, un programma, ancora in vita, noto come *Sarva Shiksha Abhiyan* (SSA), di cui parleremo più avanti trattando degli interventi dello stato nell'istruzione nell'ultimo decennio.

Prima di concludere l'esame delle realizzazioni di questo periodo è opportuno fare il punto sul dibattito che è stato avviato dalle iniziative di decentramento.

Adams [2002, 47 e segg.] in una rassegna di "risultati, rischi e problemi" afferma che "sfortunatamente, ci sono poche prove che progetti di sviluppo gestiti dalla comunità siano più efficaci di quelli gestiti dallo stato" (p. 49). Un altro problema, ben noto, è che col decentramento si amplino, piuttosto che si riducano, le disuguaglianze. Adams comunque osserva che mancano precise valutazioni di queste azioni.

Mukundan e Bray [2004] hanno dedicato uno studio a quello che è stato definito uno dei più grandi esperimenti al mondo di decentralizzazione, iniziato, anziché con un graduale trasferimento di poteri, con un approccio *big bang*. La conclusione è stata che "persino in una società con alti livelli di istruzione ed una forte tradizione di partecipazione, il decentramento è difficile da realizzare" (p. 239): immaginarsi in India...

Wankhede e Sengupta [2005] hanno svolto una ricerca empirica su funzionamento e composizione dei consigli di villaggio in uno stato indiano, il Bengala occidentale. La conclusione è che "è vero che il processo decisionale si è spostato all'ingù, al livello locale. Tuttavia, i meccanismi per eseguire queste decisioni non sono stati resi disponibili ai decisori a livello locale"; il problema è che le persone realmente prive di potere raramente prendono la parola, se pur sono presenti: "come risultato, in ciascun villaggio

---

da un nazionalismo religioso insegnato a scuola, confrontando i casi di India e Israele. Sull'uso dell'istruzione a fini nazionalistici in India e Pakistan cfr. anche Lall [2008].

pochi individui o gruppi aggressivi sentono odore di potere ed influenza, si fanno avanti e alla fine assumono un ruolo dominante”. In un certo senso, è un potenziamento della vita della comunità, ma è discutibile se lo sia nel senso della comunità come un’unità integrata (p. 576).

Sen e Drèze [2005] hanno apertamente parlato di “illusioni” e denunciato il pericolo che la gestione dell’istruzione cadesse in mano a strutture di potere locali. Ghosh [2009, 203]), ricordando il declino dell’economia dei villaggi e il fatto che negli ultimi 50 anni essa non sia stata rivitalizzata, si è domandato come è possibile in tale situazione fare dei villaggi il “trampolino di lancio di una riforma significativa dell’istruzione nel paese”.

I dubbi e le riserve espressi dagli autori citati vengono ad aggiungersi a quelle emerse da molte altre ricerche (citate in Cobalti [2006a]), che riducono le speranze che col decentramento si ottengano risultati non raggiunti in altri modi.

A questo proposito, in conclusione, è il caso di ricordare anche la posizione dell’UNESCO, così come è espressa dal “Global Monitoring Report” del 2009.

Parlando in generale di “school-based management”, dopo aver osservato che, qualora sia accompagnata da un decentramento finanziario, essa porta con sé il rischio della disuguaglianza tra scuole di diverse aree del paese, l’organizzazione segnala un problema importante. Si tratta di riforme che vogliono far aumentare il coinvolgimento e la partecipazione della comunità locale e più in particolare dei genitori, ma se “la partecipazione deve far crescere l’equità, i poveri, gli emarginati e gli svantaggiati non devono solo essere equamente rappresentati, ma attivamente coinvolti....Sfortunatamente, le riforme di ‘school-based management’ raramente affrontano direttamente la questione della loro ‘voice’: i programmi si limitano ad assumere che la devoluzione di autorità sia di per sé più equa” (p. 158); ma non è così e “un ovvio pericolo è che le strutture di potere locali associate a povertà e disuguaglianza limitino la reale influenza dei poveri e degli emarginati” (p. 15)<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Queste affermazioni sono basate anche sui dati di uno studio UNESCO [2005] sulle pratiche di decentramento scolastico in 10 paesi di Africa, America latina e Asia (Pakistan). Le conclusioni del lavoro riportano, ad indicare la complessità di queste riforme, 11 requisiti da rispettare per renderle funzionanti: tra essi, al primo posto, la necessità che non siano scambiate per un’opportunità per lo stato di disinteressarsi di istruzione.

In conclusione, sono questi dati di valutazione della NPE nel suo complesso che spiegano la posizione di Ghosh [2009]. Scrivendo una prima edizione del suo libro nel 1987, l'autore, che non trovava elementi particolarmente nuovi in questa politica (per lo meno in confronto alle proposte uscite dalla commissione Khotari, che aveva portato alla politica del 1968), sosteneva che il suo destino non sarebbe stato molto diverso da quello della precedente: che le buone intenzioni, cioè, non si sarebbero realizzate. La tesi dell'ultima edizione del libro (Cap. 19) è che gli eventi successivi “non hanno fatto altro che confermare i timori espressi a proposito del successo della politica del 1986” (p. 195).

#### *1.4. L'ultimo decennio*

Per capire gli eventi più recenti bisogna tener conto della crescente diffusione delle idee neoliberiste, prima in economia e poi come programma di riforma generale della società indiana (e quindi anche in campo scolastico); in secondo luogo, dell'avvento al potere nel 1999 del BJP: del collegamento tra neoliberalismo e BJP si è parlato nella prima parte (pp. 115 e segg.).

#### *L'affermazione delle idee neoliberiste*

La svolta della politica economica degli anni '90 si è fatta sentire anche in campo scolastico, con la predisposizione di un progetto articolato di sviluppo del settore. Possiamo usare, ancora una volta, il lavoro di Panagariya [2008] per ritrovare le linee di un programma di azione per l'istruzione, collegato a proposte analoghe nel campo di altri servizi pubblici come la sanità.

L'idea di fondo è che ci deve essere una rinuncia al monopolio da parte del ministero dell'istruzione e che, in questa prospettiva, l'obiettivo del 6% del PIL da destinare all'istruzione (che come si è visto era stato da lungo tempo programmato) non è soltanto irrealistico, ma soprattutto non è giustificato (p. 454).

Questo perché “sia l'istruzione elementare che quella superiore possono essere fornite in modo efficiente dal settore privato, che deve operare in base al principio del pieno recupero del costo (*full cost recovery*)” (p. 454). Il governo dovrebbe dare dei *voucher* al 30%

della popolazione più povera e prestiti agli studenti universitari; bisognerebbe decentrare e favorire l'accesso dei privati. La politica suggerita è quella della privatizzazione, così come è caratteristico del programma neoliberista e, in particolare, della sua analisi delle istituzioni statali secondo la *public choice theory* e la teoria del *provider capture* [Cobalti 2006a, cap. III].

Le motivazioni di questa scelta sono le solite: gli investimenti dei privati sono più efficienti di quelli pubblici. L'accusa di inefficienza è principalmente rivolta agli insegnanti, di cui si denuncia un inaccettabile grado di assenteismo dal lavoro, lo strapotere dei sindacati e la loro illicenziabilità. L'apertura alla concorrenza col privato è, secondo l'autore, l'unica soluzione. Il pericolo è che, altrimenti, nella concorrenza mondiale la Cina, che si è "modernizzata", prenda decisamente il sopravvento sull'India, con la fuga in quel paese dell'industria IT.

La diagnosi di Panagaria, comunque, non lascia spazio all'ottimismo: "al momento, non ci sono segni che il ministro dello sviluppo delle risorse umane in India abbia la minima voglia di rinunciare al suo monopolio" (p. 454).

In realtà, come vedremo trattando di scuola e di università, l'India è già ora, con il Cile, uno dei paesi più privatizzati al mondo in questo campo. Per di più, come abbiamo visto trattando della storia del sistema scolastico indiano, il ruolo dell'iniziativa privata era forte ben prima del 1990. In effetti, tra le raccomandazioni elaborate nell'ambito della NPE vi era anche quella di sviluppare l'istruzione privata e dalla fine degli anni '80 si è assistito ad una sempre più marcata differenziazione del sistema scolastico.

Le differenze non riguardano solo le risorse delle scuole, ma un aspetto molto importante dell'insegnamento: l'uso della lingua inglese o come materia insegnata o come lingua di insegnamento. Mentre [Kamat 2007, 101] nelle scuole locali e governative l'insegnamento dell'inglese comincia dalla classe IV, nelle scuole private incomincia assai prima; queste ultime, inoltre, sono spesso affiliate ad organismi diversi che certificano l'apprendimento dell'inglese. Su entrambe le questioni (uso della lingua inglese e scuole private) ritorneremo più avanti.

Quanto alle pratiche di decentramento, queste possono essere motivate in molti modi e risultare accettabili anche in un'ottica di "sinistra" politica: per esempio, per l'avvicinamento dello stato ai

cittadini nel processo decisionale. A partire dal lavoro di Milton Friedman, l'economista statunitense che ha ispirato le riforme di mercato dell'istruzione, in un'ottica neoliberista si è invece posto l'accento sul decentramento come limitazione del potere dello stato a tutela della libertà dei cittadini (citato in Cobalti [2006a, 111]).

#### *L'avvento del BJP*

Tra gli eventi politici degli anni '90 nessuno è stato così importante per l'istruzione quanto la comparsa sulla scena, l'affermazione elettorale e l'avvento al governo del BJP nel 1999. Se ne è parlato a lungo nella prima parte di questo lavoro, segnalando anche i suoi legami con il RSS (p. 96 e segg.). C'è da aggiungere, a proposito di quest'ultima organizzazione, che essa si occupa con il Vidya Bharati anche di istruzione, che sovrintende ad una delle più ampie reti di scuole private nel paese. Secondo Antal gestisce attualmente quasi 19.000 scuole, con 99.000 insegnanti e fornisce istruzione "Hindutva" a 2.400.000 bambini [Antal 2007].

Un'altra organizzazione, legata al Sangh Parivar, è l'"Ekal Vidyalaya Movement". Nel suo sito (<http://ekalindia.org>) si presenta come un'organizzazione che gestisce forme di istruzione non formale, centrate sulle "3R", in aree remote del paese con oltre 27.000 scuole. L'insegnamento è assicurato da giovani insegnanti (*acharyas*), cui è fornito un breve addestramento.

Gopalakrishnan [2008] la descrive come "la più grande attività di reclutamento dei quadri del Sangh Parivar oggi" (p. 16), nel senso che oltre che ai bambini e alle bambine è interessata agli insegnanti: ai primi è offerta un'istruzione depoliticizzata, ma che promuove la fedeltà al Sangh; agli insegnanti, la prospettiva di un salario regolare e di mobilità sociale.

Negli anni di governo BJP con la coalizione NDA è stato fatto, sulle orme della dichiarazione di Dakar (2000), di cui il governo indiano era uno dei firmatari, un emendamento alla costituzione (l'ottantaseiesimo) che ha inserito l'istruzione dai 6 ai 14 anni, gratuita e obbligatoria, tra i diritti fondamentali dell'individuo. Come vedremo, il dettato costituzionale ha trovato solo recentemente attuazione e ciò anche a seguito di una deliberazione della corte suprema del 1993, peraltro rimasta a lungo inevasa. L'altra azione importante in campo educativo di questo governo è stato il lancio dello SSA nel 2001.

Il risultato dell'azione di governo del BJP che ha fatto più discutere, comunque, è stato il curriculum nazionale del 2000, che si propose esplicitamente di “indianizzare, nazionalizzare e spiritualizzare” i programmi scolastici [Kamat 2004, 269]<sup>45</sup>. Secondo questo autore, il curriculum segna (p. 270) “il passaggio da una prospettiva secolarizzata umanistica ad una di nazionalismo culturale” e rappresenta il tentativo di identificare India e induismo e di costruire una storia puramente indiana, senza riferimenti a cristianesimo o a islam, secondo un'interpretazione bramini elitaria della storia. Anche Green *et al.* [2007, xiii] affermano che “il documento ha minacciato di smantellare i principi di secolarismo e pluralismo della costituzione indiana”.

Il curriculum, che fu accusato di “talebanizzare l'istruzione”, fu al centro di polemiche anche per le modalità della sua promulgazione da parte del NCERT, organo più direttamente controllato dal ministero dello sviluppo delle risorse umane, senza la previa consultazione del CABE (cfr. sotto) [Kamat 2004, 269]. Queste mancate consultazioni furono alla base di un ricorso alla corte costituzionale, basato anche sull'accusa di introdurre surrettiziamente, l'insegnamento religioso, proibito dalla costituzione, nelle scuole. Il ricorso, tuttavia, fu respinto [Lall 2008, n. 8]<sup>46</sup>.

Per raggiungere i suoi obiettivi si raccomandava l'obbligatorietà del sanscrito dalla classe III alla X e la creazione di quattro università di sanscrito in varie zone del paese, proposta, quest'ultima, che Ghosh giudica favorevolmente [2009, 210]. Egli osserva come questi provvedimenti “avrebbero avuto il compito di ringiovanire la conoscenza della nostra cultura passata, quasi eclissata da 600 anni di dominazione islamica” e che, paradossalmente, aveva rivisto la luce col lavoro degli orientalisti della “Asiatic Society” di Calcutta nel 1783, fondata da William Jones:  
[www.asiaticsocietycal.com](http://www.asiaticsocietycal.com).

---

<sup>45</sup> Il documento è reperibile nel sito del NCERT: [www.ncert.nic.in](http://www.ncert.nic.in). Il programma fu formulato dal “Gruppo di esperti” nominato dal nuovo governo. La radicalità di alcune proposte del gruppo, di cui non furono resi noti i nomi dei componenti, certamente vicini ai think-tank del BJP, indusse i promotori di una conferenza nazionale ad accantonarle temporaneamente [Ghosh 2007, 481].

<sup>46</sup> La motivazione della sentenza è analizzata, con preoccupazione, soprattutto per lo “slittamento” dai valori etici a quelli religiosi, dalla Nussbaum, [2009/2007, 358-62].

*La questione dei libri di storia*

L'avvento al potere del BJP non poteva non avere conseguenze per la riscrittura dei libri di testo, con particolare riferimento a quelli di storia, come effettivamente avvenne tra il 2002 e 2003: si tratta di testi importanti che, in quanto strumenti di socializzazione politica, possono aiutare a formare l'identità di un popolo secondo modalità prescelte da chi li ha confezionati.

La Nussbaum [2009/2007], che dedica largo spazio nel suo lavoro alla questione, afferma che "la destra induista ha un profondo interesse a presentare un certo quadro della storia indiana...che esalta la civiltà induista, presuppone una sua iniziale ed intatta unità, ritrae i mussulmani come devastatori esterni, che non diedero alcun contributo positivo alla cultura indiana" (p. 285). E ancora: "L'idea che l'India sia sempre stata una nazione induista, che tale identità abbracci tutti i diversi elementi dell'India con notevole coerenza fin dall'inizio, e che sia collegata a vicende storiche eroiche, alla potenza e alla gloria: tutte queste idee sono della massima importanza per la politica dell'*hindutva* oggi" (p. 286).

Il discorso della Nussbaum riguarda, più in generale, l'attacco, tanto in India che all'estero, nei confronti di testi ed autori accusati di denigrare la civiltà indiana. Vittime ne sono stati, in patria, studiosi come Romila Thapar<sup>47</sup>, accusata di marxismo, o il lavoro di D.N. Jha sul mito delle mucche sacre, ma anche autori anglosassoni come la Doniger, Laine e Courtright. Vale la pena di parlarne in un'epoca in cui si pensa che il pericolo alla libertà di cultura derivi solo dal fondamentalismo islamico.

Nel primo caso (Doniger) si è trattato delle violente reazioni ad uno studio sulla religione induista; il libro di Laine, uno studioso statunitense, del 2003 sull'eroe della resistenza all'impero Moghul ha provocato a chi l'ha scritto seri problemi, così come era accaduto all'autore di un'interpretazione freudiana della religione induista, P. Courtright (il suo libro è del 1985 e i casi dei due studiosi sono trattati dalla Nussbaum nel capitolo VII).

Per rendersi conto del tono delle accuse basta ricordare il caso di Witzel, professore di sanscrito ad Harvard, che è stato, con Farmer, scopritore di una frode a proposito di una presunta deci-

---

<sup>47</sup> È una delle continuatrici, con Irfan Habib, di una linea di analisi storiografica marxista, inaugurata dopo l'indipendenza dal più importante storico indiano, D.D. Kosambi.

frazione del linguaggio harappano: in una conferenza internazionale negli Stati Uniti in California, tenutasi recentemente e cui faremo riferimento più avanti, il prof. Witzel è stato attaccato ripetutamente e in un intervento è stato definito capo di “una banda di gangster evangelici anti –indù”:

<http://sites.google.com/site/kalyan97/la-conference>.

Secondo la Nussbaum in questa operazione di denigrazione di studiosi indipendenti dell'induismo si è distinto il miliardario indiano (ma che risiede nel New Jersey) Rajiv Malhotra, che peraltro nega legami con l'*bindutva* e il BJP. L'attività di questo influente personaggio consiste, tra l'altro, nel finanziamento, tramite la fondazione che ha creato: l'“Infinity Foundation” (<http://infinityfoundation.com>), di corsi universitari in varie università prestigiose negli Stati Uniti. Un intervento organico sulla filosofia induista è stato quello presso l'università delle Hawaii (INFINITY FOUNDATION 2005)<sup>48</sup>. Bersagli preferiti i marxisti e i “macaulayiti”.

La Nussbaum lo accusa di sfruttare un sentimento comune tra gli emigranti: spesso “devoti induisti in buona fede che desiderano che la loro religione figurì bene agli occhi del mondo e anche che il loro paese risulti forte e vincente in questa loro ricerca di un più stretto ed efficace legame con la madrepatria, queste persone vedono qualunque denigrazione della storia e della religione dell'India come un'offesa loro rivolta” (p. 287).

Ritornando ora ai libri di testo, l'analisi di alcuni di essi che la studiosa presenta (p. 348 e segg.)<sup>49</sup> tra l'altro evidenzia vari errori di fatto e, talora, la sciatteria della scrittura. Al di là degli aspetti formali, però, mette in evidenza due questioni sostanziali di questa riscrittura, che conviene distinguere anche se sono tra loro collegate.

La prima riguarda l'immagine del passato dell'India che viene

---

<sup>48</sup> Alcune sue idee sono espone in un documento reperibile in rete [Malhotra 2007]; il personaggio appare su You Tube in una conferenza sull'identità indù: [www.youtube.com/watch?v=XjTNimKhMkg](http://www.youtube.com/watch?v=XjTNimKhMkg); il sito contiene altri interventi di Malhotra.

<sup>49</sup> È da ricordare che il NCERT propone dei libri di testo nazionali, ma sono poi gli stati a prendere la decisione finale, che può portare alla loro accettazione o all'uso di testi nella lingua locale. La Nussbaum (p. 363) cita il caso del Gujarat del primo ministro Modi, in cui un libro di testo del 2004 era pieno di frasi elogiative nei confronti di Hitler e di significative omissioni a proposito dell'Olocausto: nonostante le proteste interne ed internazionali, il libro è stato ristampato, sostanzialmente non modificato, l'anno successivo.

proposta: si sarebbe trattato di un'“età dell'oro”, caratterizzata da armonia e abbondanza. Sono poste in secondo piano, invece, le divisioni interne, il trattamento delle donne, mentre tutti i mali sono imputati a influenze esterne come le invasioni islamiche<sup>50</sup>. La seconda ha a che fare con la continuità di questa civiltà e la sua antichità: l'idea è di un primato anche temporale, di una civiltà umana originaria, basata su una continua adesione all'induismo.

Per quanto riguarda la prima questione, l'operazione è stata accompagnata da un attacco alla storiografia indiana sulla base della quale erano stati scritti i precedenti libri di storia. I suoi rappresentanti (la più famosa è Romila Thapar) sono stati accusati di marxismo: anche per questo il suo libro di testo fu sostituito con quello della Jain [Nussbaum 2009/2007, 309]. La trattazione fatta da Menakshi Jain per il periodo medievale è, secondo la Nussbaum, fortemente ideologica, sebbene l'intelligenza e la finezza dell'autrice la rendano accademicamente rispettabile. Il suo libro, comunque, “omette qualsiasi riferimento agli intoccabili (*dalit*) e alle loro condizioni, né accenna a questioni importanti per le donne, come la dura condanna di Akbar (di religione islamica) del rogo delle vedove (*sati*) o la proibizione, sempre di Akbar, del matrimonio fra bambini, un costume induista molto radicato all'epoca” (p. 355).

Con particolare riferimento ad un testo sull'India antica, quello di Lal che esamina attentamente, la Nussbaum scrive che segue l'ortodossia RSS: “l'antica India induista era un luogo meraviglioso, senza alcun problema di rilievo” (p. 354) e, più in particolare, che “tutto il libro segue l'approccio di Bashman [uno studioso britannico autore di un libro sulle “meraviglie dell'India”, scritto nel 1954 N.d. T], esprimendo una ammirazione acritica per l'India, senza citare nessuno dei suoi problemi” (p. 355).

Una studiosa dell'università di Londra, M. Lall a proposito della politica dei libri di testo del BJP ha scritto che i tentativi del partito di “socializzare una nuova generazione di ‘nuovi indiani’ ad un'ideologia nazionalista nella più grande democrazia del mondo deve essere vista come uno dei cambiamenti di politica più radicali

---

<sup>50</sup> Kamat [2004, 374] fa un'interessante osservazione a proposito dell'idealizzazione della vita di villaggio, che, come abbiamo visto, ha caratterizzato anche Gandhi: in quest'ultimo caso essa era, però, anche un modo di reagire all'immagine dell'India come paese arretrato, propria dei colonialisti.

nella politica e nella storia sociale indiani” [Lall 2007, 3].

Commenti preoccupati in proposito sono apparsi anche sulla stampa internazionale: su “Asia Times” (30 ottobre 1999) quello di Praful Bidwai: *Rewriting History with a Hindu Message*; sul New York Times (30 dicembre 2002) quello di Kai Friese: *Hijacking India’s History* (entrambi reperibili in rete). Da ricordare anche una rassegna di libri, curata da Dalrymple [2005] per la “New York Review of Books”.

Il sito della “South Asia Citizenz Web” ([www.sacw.net](http://www.sacw.net)) nella sezione “Writing History of India and Dangers from Far Right” riporta molti articoli in materia. Sull’argomento si vedano anche le osservazioni nello stesso senso di Dev [2005, 15].

#### *Il caso dei libri di testo in California*

È interessante osservare come queste idee si siano fatte sentire anche in occidente non solo nell’accademia ma anche in campo scolastico: precisamente negli Stati Uniti, in California, uno stato che ospita la più numerosa colonia indiana (oltre 300.000 persone [Bose 2008, 14]).

Questa interessante storia, che riguarda la proposta di riscrittura della storia indiana nei libri di testo della California, è raccontata da Bose [2008] e in Wikipedia [2009]. Fondamentalmente si è trattato della richiesta di organizzazioni indiane presenti negli Stati Uniti di riscrivere i libri di testo in uso nello stato secondo la prospettiva del nazionalismo induista.

L’azione è stata intrapresa da due organizzazioni indù presenti sul suolo californiano (la “Hindu Educational Foundation” (HEF) e la “Vedic Foundation” (VF)), entrambe con documentati legami con gruppi nazionalisti in India. Ad una prima risposta positiva delle autorità californiane a queste richieste, data in nome del multiculturalismo e dell’accettazione di punti di vista diversi, è seguita, anche per la mobilitazione di indiani come Amartya Sen, il rifiuto di una proposta che si configurava chiaramente come una concessione al nazionalismo indù.

Un elenco, commentato, delle revisioni richieste dai due gruppi è riportato nel sito del “Friends of South Asia” (FOSA). Questa organizzazione, che si propone di arrivare ad un’Asia meridionale pacifica, prospera e senza odio, è nata nel 2001, in un momento di tensione tra le due potenze atomiche India e Pakistan. Compren-

de, oltre ad indiani, dei pakistani: del resto le tracce della civiltà Harappa, la prima documentata nel sub-continente indiano, si trovano nell'attuale Pakistan. Un'altra organizzazione dello stesso tipo è il CAC: "Coalition Against Communalism", fondata in California nel 1992 dopo la demolizione del tempio di Ayodhya<sup>51</sup>.

Ecco alcuni esempi dei cambiamenti richiesti dai nazionalisti indiani: laddove il testo proposto per l'adozione in California diceva che nell'India antica "gli uomini avevano molti più diritti delle donne...solo gli uomini potevano andare a scuola e diventare sacerdoti" si richiedeva che fosse cambiato in "gli uomini avevano diritti e doveri diversi da quelli delle donne...l'istruzione delle donne avveniva per lo più a casa". Questo il commento del FOSA/CAC: "La revisione tenta di realizzare una manipolazione del tipo 'separati ma uguali' [il riferimento è alle politiche di segregazione razziale anche scolastica nel Sud degli Stati Uniti, N.del T] suggerendo che il mancato accesso delle donne all'istruzione, alla proprietà e alle posizioni di autorità le rendeva 'diverse'; in questo modo nasconde la reale posizione delle donne che era ed è socialmente inferiore a quella degli uomini".

Nel sito è segnalata anche una presentazione del sistema di casta come di un'istituzione basata sull'"interrelazione e l'interdipendenza delle quattro caste". Il commento qui è che si cerca in questo modo di presentare il sistema di casta come un'istituzione "benevola, a beneficio reciproco e reciproca convenienza, anziché come una che crea una gerarchia usata per giustificare lo sfruttamento delle cosiddette 'caste inferiori'".

Per quanto riguarda più specificamente la storia dell'India si chiedeva di modificare la frase: "il linguaggio e le tradizioni degli indo-ariani sostituirono quelle degli harappani" con "gente di altre parti dell'India sostituirono...". Questo il commento delle due organizzazioni: "la proposta non solo modifica, ma in realtà riscrive la storia completamente, contraddicendo l'intento della frase originale. In questo caso la proposta rifiuta il ruolo degli indo-ariani nell'antica India, contrariamente alla visione prevalente tra gli studiosi su questo argomento". Allo stesso modo si chiedeva a proposito di modificare la frase "gli ariani introdussero" con "nuove

---

<sup>51</sup> Il sito ([www.friednsofsouthasia.org](http://www.friednsofsouthasia.org)) contiene molta documentazione in materia, tra cui vari passi tratta da Sen [2005]. Questo il sito della CAC: <http://cac.ektaonline.org>.

idee e nuova tecnologia furono sviluppate in India”. Commento: “in base alle prove esistenti questo non è corretto, perché i carri, ad esempio, vennero dal di fuori dell’India”.

Si è detto che la questione sembra chiusa in California. Non è casuale che ciò sia avvenuto in questo stato: non solo perché qui – come si è detto sopra – vive la comunità indiana più numerosa degli Stati Uniti. Lo stato è importante anche perché rappresenta uno dei più grandi mercati per l’adozione dei libri di testo nel paese. L’altro stato chiave che con la sua demografia può determinare il successo commerciale di un libro è il Texas: per questo Bose (p. 27) ritiene che il caso sarà riportato lì all’attenzione dei giudici.

Una questione che si lega all’esaltazione acritica del passato dell’India è quella delle scoperte scientifiche della civiltà occidentale, che in realtà sarebbero state in gran parte anticipate dai testi sacri indiani: in questa prospettiva i Veda conterrebbero, ad esempio, molta matematica di alto livello. Su questo punto la Nussbaum (p. 296) ricorda come “...i leader della destra induista non sostengono solo che i Veda sono le fonti della saggezza etica; essi sarebbero anche le fonti di tutto il sapere scientifico moderno degnò di questo nome” Sen [2005, 67] ne parla come di affermazioni “manifestamente false”, che tra l’altro hanno la conseguenza implicita di negare il ruolo di importanti matematici e astronomi come Aryabhata (nato nel 476 dell’era contemporanea) e di altri vissuti tra il V e il VII secolo. Questo studioso, considerato uno dei fondatori dell’algebra, nativo del Kerala e attivo anche a Nalanda, sosteneva tra l’altro che la terra fosse una sfera che ruota sul suo asse: sulla sua opera si vedano le osservazioni di Avari [2007, 168 e segg.].

#### *La continuità storica dell’India induista*

Per trattare il secondo punto, la continuità della storia indiana nel senso della continua adesione ai valori dell’induismo e il suo primato temporale, dato che ci si spinge fino a 7000 anni prima dell’era contemporanea, è necessario ritornare alla storia dell’India e approfondire quanto abbiamo scritto nella prima parte (pp. 22-3)<sup>52</sup>. Su questi temi, è il caso di ripeterlo, esistono varie zone

---

<sup>52</sup> Lo faremo, oltre che con i testi citati nella prima parte del lavoro, anche in base al libro di Avari [2007], che riguarda specificamente l’India “antica”. La fine di questo periodo

d'ombra e anche per questo si continua e continuerà a discutere.

Come si ricorderà, nel delineare la storia di questo paese fu avanzata l'ipotesi di una comune origine razziale di europei ed indiani (ariana), le cui tracce si ritrovavano nelle comunanze tra sanscrito e lingue europee. Come scrive sinteticamente Keay [2000, 21]: “gratificati dalla scoperta del loro orgoglioso *pedigree* storico, gli aspiranti nazionalisti indiani abbracciarono gli ariani altrettanto prontamente di quanto fecero i ‘suprematisti culturali’ europei” (p. 21). Se i britannici potevano presentarsi come “cugini” e quindi amici, la parentela poteva essere riconosciuta ed invocata anche dagli indiani, che quindi potevano dare in suo nome il benvenuto alla cultura occidentale e alla lingua inglese. La speranza era che essa avrebbe consentito di aprirsi al mondo moderno e recuperare il ritardo e la corruzione della civiltà indù dovuto alle influenze interne di buddismo e giainismo e a quelle esterne delle invasioni islamiche Turco-Afgane [Mukherjee 2009, 91].

A sua volta, secondo SarDesai [2008,45] queste idee aiutarono il colonialismo inglese in vari modi: nella sua politica di *divide et impera*, che distingueva tra un nord ariano ed un sud dravidiano, nell'identificazione delle caste superiori indù con gli ariani e nella rimozione “dell'odio per un dominio britannico alieno, indicando che loro erano compagni ‘indo-europei’, che non facevano nulla di più di quanto avevano fatto gli antenati delle caste superiori indiane, gli ariani, duemilacinquecento anni prima”.

Come osserva Sen [2005, 66], la tesi del popolo ariano arrivato dall'occidente verso il 2000 prima dell'era contemporanea pone agli odierni sostenitori della visione *hindutva*, cioè della natura essenzialmente induista della storia indiana, il problema di “dover accettare che le basi della cultura indiana vennero in origine dal di fuori dell'India”.

È per questo che nell'ambito di una riscrittura della storia si è parlato anche di un'origine indiana degli ariani<sup>53</sup>: si tratta della teo-

---

della storia indiana è posta alla fine dell'XI secolo: successivamente, si sarebbero sentite molto più fortemente che in passato le influenze di altre culture, quella islamica e quella europea. Il libro, scritto da un indiano che lavora all'università di Manchester, contiene anche informazioni sulla storiografia dell'India (cap. I).

<sup>53</sup> La prima formulazione di quest'ipotesi si deve ad uno studioso inglese, M Elphinstone, che lavorò alle dipendenze della Compagnia delle Indie due secoli fa. Secondo la famosa storica R. Thapar, che ha lavorato molto su queste ipotesi, “la questione ariana e probabilmente la più complicata nella storia indiana”. Le sue opinioni in materia si possono

ria degli “ariani indigeni”, che si è presto saldata con la teoria per cui la fonte originaria dei linguaggi sarebbe stata l’India.

Secondo Avari [2007, pp. 64 e segg.] ci sono prove per pensare che i primi concetti vedici (del Rig-Veda) siano stati sviluppati al di fuori dell’India; il fatto che nei testi vedici non si fa cenno ad aree ad occidente, da cui sarebbero venuti gli ariani sarebbe dovuto al lungo processo che ha portato al completamento del Rig-Veda (circa 900 dell’era passata) e all’integrazione nella società indiana che ha fatto dimenticare le origini. D’altra, parte, “la maggior parte dei linguisti...sono dell’opinione che il Rig-Veda fu composto per la prima volta nell’area afghana” (p. 65).

Quanto all’argomento, adombrato anche da SarDesai, secondo cui l’intervento dall’esterno con l’invasione degli ariani è un “costrutto europeo” volto a giustificare la dominazione britannica, ricordando che la civiltà indiana aveva un’origine europea, Avari osserva che lo stesso Max Muller “che è stato particolarmente ingiuriato per le sue idee in materia ha cambiato opinione in varie occasioni, mostrando che era aperto a nuove prove ed interpretazioni” (p. 66).

Soprattutto ad opera delle scoperte archeologiche del secolo XX l’origine della civiltà indiana è stata di molto retrodata: si è ricordato nella prima parte l’importanza oggi riconosciuta alla civiltà harappana, fiorita tra terzo e secondo millennio dell’era passata.

La questione della continuità della civiltà indiana si complica alla luce delle scoperte archeologiche sulla civiltà precedente a quella vedica, o ariana: quella degli harappa, ovvero la civiltà della valle dell’Indo, affermata più di mille anni prima dei Veda nel Nord Ovest dell’India. Alla ricerca di una continuità nella storia dell’India, i sostenitori dell’idea dell’origine indiana degli ariani si sono spinti fino ad ipotizzare una comunanza linguistica tra ariani e harappani.

Inoltre, coloro che hanno cercato di trovare una continuità preferiscono parlare della civiltà Indo-Saraswati. Il Saraswati è un ipotetico fiume che sarebbe corso parallelo ad est dell’Indo nel iv-iii millennio prima dell’era contemporanea. Di esso si sarebbero trovate tracce con l’ispezione satellitare, mentre di un fiume con un nome simile si parla nel Rig Veda, che sarebbe stato composto,

---

reperire nel sito: <http://ascjnu.tripod.com/aryan.html>.

così, molto tempo prima di quanto comunemente ipotizzato.

Una conferenza internazionale sulla “Shindhu-Saraswati Valley Civilization” (ne abbiamo fatto cenno sopra) si è tenuta recentemente in California alla Loyola Marimount University (tra i partecipanti era annunciato anche l’archeologo italiano Maurizio Tosi dell’Università di Bologna) con lo scopo di illustrare il contributo di queste prime civiltà alla cultura mondiale. Se la sua esistenza fosse provata, si mostrerebbe che la civiltà dell’Indo era parte di quella vedica.

Secondo Sen, l’indagine sulla storia indiana alla ricerca di un elemento indù originario ha portato all’uso di quello che l’autore considera un semplice “espediente”: esso consiste nel rendere “i compositori dei Veda, che parlavano sanscrito, la stessa gente che aveva creato la civiltà della valle dell’Indo” (p. 67). In questo modo le origini del pensiero religioso e scientifico dei Veda sono saldamente posti nel terzo millennio precedente l’era contemporanea, se non prima e “i bambini indiani sono stati portati a leggere di un’altamente ipotetica ‘civiltà Indo-Saraswati’ nei loro libri di testo di storia, rendendo in questo modo la cultura Indù –e la scienza Indù- più vecchia, più indigena e onnipresente in maniera confortevole in tutta la storia della civilizzazione indiana” (p. 67).

Secondo Sen sono idee semplicemente false, basate sulla negazione delle radici indo-europee dei Veda e sull’affermazione della natura sanscrita della civiltà dell’Indo. Su questa ipotetica civiltà gli storici sono divisi. SarDesai [2008]<sup>54</sup>, ad esempio, si esprime a favore dell’ipotesi della civiltà dei fiumi Indo e Saraswati. Bhatt, scrivendo nel 2001, segnala in più punti le iniziative governative a sostegno di queste idee, notando, ironicamente, “il ‘paradosso’ del nazionalismo indù che rimane l’ultimo a praticare lealmente le ragioni degli orientalisti e dei colonialisti” (p. 206) nella loro accentuazione dell’importanza della civiltà indù. Come scrive, “Centrale alle pretese dell’*hindutva* è la resurrezione di una precedente idea europea, base degli attacchi del romanticismo e del primo illuminismo all’autorità del clero e alla cronologia biblica dell’umanità, secondo la quale l’India ha ricevuto la prima rivelazione ed è stata la

---

<sup>54</sup> SarDesai figura nell’“Advisory Committee” della citata conferenza internazionale sulla “Shindhu-Saraswati Valley Civilization”, tenutasi in California nel febbraio 2009.

culla delle civiltà del mondo” (p. 205)<sup>55</sup>. E segnala (p. 204), invece, il consenso degli studiosi sul fatto che il linguaggio harappano sia un linguaggio non indo-aryano, precedente al sanscrito del periodo vedico.

Secondo questo autore le pretese *bindutva* non sono state sostanziate e le prove in contrario sono giudicate “preponderanti<sup>56</sup>” (p. 205). Il dibattito su questo tema e le ragioni del rifiuto della tesi della continuità indù sono ricordate anche dalla Nussbaum nel capitolo VII del suo libro, dal titolo “Assalto alla storia” (p. 291 e segg.).

L’esame più approfondito della questione, tuttavia, è quello di Avari [2007, capp. 3 e 4]. L’autore riconosce che esistono vari aspetti della storia del popolo harappano non conosciuti, a partire dal linguaggio non ancora decifrato, dalla sua origine (che Avari ritiene indiana) e dalla sua scomparsa, che pensa dovuta ad un insieme di fattori socio-economici e naturali (geologici e climatici) e non alla sua distruzione da parte degli invasori ariani, come si è creduto fino ad epoca recente.

Quanto all’affermazione secondo cui la civiltà della valle dell’Indo e quella vedica sarebbero la stessa cosa (messa in evidenza dalla denominazione Indo-Saraswati)<sup>57</sup>, Avari fa osservare che mai nei testi sacri sono citate le città della civiltà dell’Indo, il che “appare curioso per gente che recitava e trasmetteva attraverso le generazioni migliaia di inni e versetti nella tradizione orale. Il fatto è che la cultura della valle dell’Indo è venuta alla luce solo nel XIX secolo e non è stata mai conosciuta in India fino ad allora” (p. 65). Quanto al fiume Saraswati descritto nei testi vedici potrebbe esse-

---

<sup>55</sup> Che idee del genere siano accolte dai nazionalisti indù oggi lo dimostra un recente documento, apparso nell’aprile 2010 nel sito di “Hindu Focus”:

<http://hindufocus.wordpress.com/>, uno di quelli dove è possibile trovare riprodotte le parole dell’attentatore di Gandhi. L’intervento di R. Brahmachari, dal titolo “India – Mother of Western Civilization” si apre con citazioni di vari autori tra cui Voltaire; vi si sostiene, per l’appunto, che la civiltà europea deriva direttamente da quella indiana. All’origine vi sarebbero antiche migrazioni di indiani, cosicché i nomi di città latine come Roma e Ravenna (per fare solo un esempio, dei tanti che si possono ricavare da questa lettura) sarebbero derivazioni, rispettivamente, di Rama (un re di Ayodhya) e di Ravana (un re dello Sri Lanka).

<sup>56</sup> Bhatt riporta anche una bibliografia in materia. L’autore ricorda anche le pretese scoperte scientifiche contenute nei Veda, tema anche della critica di Sen.

<sup>57</sup> Avari cita a questo proposito il lavoro di A.N. Chandra, *The Rig-Vedic Culture and the Indus Civilization*, Ratna Prakashan, Calcutta, 1980, secondo cui “la civiltà dell’Indo fu essenzialmente una civiltà vedica”.

re l'attuale Harahviti in Afghanistan. Nel caso della religione, non si possono ragionevolmente fare congetture su questo aspetto della vita degli abitanti delle città della valle dell'Indo, anche se ci possono essere elementi connessi all'induismo (p. 48). Quanto al linguaggio, dopo essersi soffermato sui tentativi, finora vani, di vari autori di decifrarlo, afferma che "non siamo in grado di stabilire definitivamente se la loro lingua appartiene alle famiglie indo-ariane o dravidiane" (p. 51).

Per concludere, la pretesa continuità della civiltà indù per quasi 7000 anni solleva molti dubbi: ciò, ovviamente, non significa che il dibattito, ormai fortemente politicizzato, non sia destinato a continuare.

#### *Il nuovo curriculum*

Fortunatamente, dal punto di vista delle sorti del secolarismo in India, la storia delle revisioni induiste dei libri di testo si è conclusa con la sconfitta elettorale del BJP nel 2004 ed il successivo ritiro dei libri di testo NCERT; è seguito un nuovo curriculum, riscritto, non senza altre polemiche, nel 2005. Si tratta di un ampio documento (124 pagine), che sottolinea ripetutamente l'importanza di un apprendimento senza troppi carichi di lavoro (*learning without burden*) e di una pedagogia centrata, in chiave costruttivista, sul discente (*child-centered*)<sup>58</sup>.

A proposito di questo lavoro va ricordato, innanzitutto, che ha coinvolto per mesi circa 300 studiosi, tra i quali alcuni molto famosi e di indiscussa reputazione, sotto la direzione di Yash Pal, mentre un ruolo importante, in quanto direttore del NCERT, ha avuto il sociologo Krishna Kumar, noto anche all'estero per i suoi lavori di teoria sociale (ad esempio, Kumar [2005]).

Quanto alle polemiche con cui è stato accolto<sup>59</sup> esse hanno riguardato la timidezza nella denuncia degli errori del curriculum del 2000, l'eccessiva enfasi sull'importanza della "conoscenza locale", che non tiene conto di quanto oscurantismo questa possa veicolare; la critica ai libri di testo, di cui si trascurano i meriti per porre

---

<sup>58</sup> Il documento è reperibile nel sito del NCERT: [www.ncert.nic.in](http://www.ncert.nic.in), dove sono anche riportati alcuni interventi nel dibattito su di esso.

<sup>59</sup> Vi è stato dedicato il numero 9-10 del 2005 della rivista «Social Scientist. Monthly Journal of the Indian School of Social Sciences». Si vedano, in particolare, gli interventi di Dev, Sadgopal e Habib.

l'accento, invece, in chiave post-moderna sulla "propria versione" della conoscenza; i troppi riferimenti al lavoro dello "Yash Pal Committee", che nel 1993 aveva insistito molto sui pericoli di un "carico" eccessivo nell'istruzione; più in generale, è stato criticato l'approccio costruttivista considerato ingenuo e in grado di essere utilmente usato soprattutto coi bambini e bambine di classe media (col risultato di approfondire le disuguaglianze). A tutto ciò è stata contrapposta l'idea di una scuola che in qualche caso deve intervenire attivamente per sradicare convinzioni oscurantistiche.

D'altra parte, curricula di questo tipo non sono di facile gestione, al di là delle intenzioni dei promotori, come dimostra il caso di uno studio su un progetto educativo di questo tipo: il "Nali Kali", proposto in Karnataka [Sriprakash 2010].

In conclusione, molte delle critiche sembrano risentire della preoccupazione di non vedere rifiutato sufficientemente il vecchio curriculum del precedente governo e del fatto che, "baloccandosi" con localismo e creatività dei bambini, ci si dimentica dei pericoli del fanatismo religioso. Tutto ciò ha fatto amaramente concludere ad uno studioso, che ha partecipato al dibattito, che un documento del genere non era necessario e che bastava aggiornare il curriculum del 1988.

### *Il diritto all'istruzione*

Un importante avvenimento del luglio/agosto del 2009 è stato l'approvazione da parte dei due rami del parlamento, con l'opposizione dei partiti di sinistra, di una legge sul diritto all'istruzione, che, come si ricorderà, era un dettato costituzionale dal 2002<sup>60</sup>, anche se per anni non si è tradotto in legge. Il nuovo governo ha così voluto mantenere le sue promesse elettorali, includendolo nel suo programma dei primi 100 giorni di attività.

La legge è stata salutata dal governo come un grande successo e al coro delle lodi si sono anche aggiunti sindacati degli insegnanti come l'"All-India Primary Teachers' Federation" e organizzazioni internazionali come "Education International", un'organizzazione di sindacati ed altre organizzazioni di insegnanti, che dichiara di

---

<sup>60</sup> Si tratta dell'ottantaseiesimo emendamento alla costituzione. È stato preceduto, nel 1993, da un pronunciamento della Corte Suprema, che stabiliva che il diritto all'istruzione è un diritto fondamentale, derivante dal diritto alla vita (art. 21).

rappresentare 30 milioni di insegnanti nel mondo.

La legge stabilisce l'obbligo per l'Unione e per gli stati locali di assicurare la scuola gratuita ed obbligatoria dai 6 ai 14 anni per tutti, in scuole di vicinato (da definire da parte degli stati e da costruire in 3 anni), e fino al completamento (livello/classe 8) della scuola elementare.

Una questione su cui si è discusso molto è quella della riserva il 25% dei posti per l'ammissione alla prima classe nelle scuole private per le solite SC, ST e le comunità arretrate economicamente e dal punto di vista dell'istruzione (spetterà ai singoli stati stabilire quali esse sono). Il punto importante è che mentre le scuole private sovvenzionate dallo stato devono farlo in proporzione al sovvenzionamento e con un minimo del 25%, questa disposizione riguarda anche le scuole private non sovvenzionate.

Tra "gli svantaggiati dal punto di vista dell'istruzione" sono inclusi bambini e bambini con handicap. Si tratta di una novità, tanto che il ministro dell'istruzione ha affermato che "questa è la prima volta che i bambini e le bambine con disabilità sono integrati nel sistema scolastico". In effetti, l'India è un paese in cui "la disabilità è un importante freno al progresso verso l'istruzione primaria universale" [UNESCO 2010, 183]. Il rapporto parla di un più basso livello di iscrizioni (più di 20 punti di differenza) rispetto alla media nazionale: la partecipazione alla scuola varia secondo la gravità dell'handicap: ad esempio, è pressoché nulla nel caso dei ciechi. Il rapporto dell'UNESCO riconduce questo fatto ad alcuni ostacoli, come la bassa percentuale di scuole (18%) accessibili agli handicappati, ma anche ad atteggiamenti nei confronti dei portatori di disabilità: si tratta di uno stigma talora condiviso dalle famiglie stesse da cui essi provengono.

La legge si è posta anche alcune questioni sulla qualità dell'istruzione, richiedendo un certo rapporto tra numero di docenti e di studenti (PTR) e con la richiesta agli insegnanti di ottenere qualificazioni entro 5 anni (pena il licenziamento) e alle scuole di adeguare in 3 anni le infrastrutture (pena il disconoscimento della scuola). A proposito della lingua di insegnamento, si afferma che deve essere la madrelingua "nella misura in cui ciò è praticabile".

Quanto alle numerose critiche da cui il provvedimento è stato investito, si è messo in evidenza che esso non copre gli anni 0-6

(né i 14-18); che 3 anni sono troppi per creare le scuole di vicinato, di cui manca peraltro una precisa definizione (qual è il “raggio di azione” in termini di chilometri?). Critiche più generali hanno riguardato il confronto con il documento della commissione Kothari, rispetto al quale la nuova legge rappresenterebbe un arretramento: questa commissione aveva fatto delle scuole di vicinato il perno del “common school system”, ma il “paese si è allontanato da questo principio ed è in realtà diventato più basato sulla classe negli ultimi 45 anni” [Sharma 2009]<sup>61</sup>.

Le critiche più articolate sono venute dall’“All India Forum for the Right to Education” (AIF-RTE) di Hyderabad e si sono concentrate sul fatto che la legge non solo legittima la divisione in scuole ed il ruolo del mercato, ma è destinata ad accrescere la privatizzazione [Gupta 2009]<sup>62</sup>.

#### *L’istruzione superiore*

L’istruzione superiore nel frattempo raddoppiava dai 4,4 milioni di studenti del 1990-91 agli 8,6 del 2000-01, per arrivare ai 14,4 del 2005-06. Cresceva anche il numero dei college e delle università: da 184 nel 1990-01 a 350 nel 2005-06, le università, e da 6.000 a oltre 19.000 i college, tra i quali la crescita maggiore si è verificata per quanti offrono istruzione professionalizzante piuttosto che generale (questi ultimi, tuttavia, sono ancora la maggioranza: 11.700 contro 8.100 [Tilak 2008]).

Le politiche pubbliche più recenti in questo campo sono state contrassegnate dal progressivo taglio dei finanziamenti ad istituzioni pubbliche e private e dalla crescita delle private “pure”, spesso *for-profit*. Come abbiamo ricordato sopra, ciò è legato sia all’affermarsi di principi neo-liberisti nelle politiche sociali, tradotti anche nelle politiche fiscali con cui è stata gestita la crisi degli anni ’90: “gli sviluppi degli anni ’90 si sono tradotti in un significativo cambio di atteggiamenti e di approcci all’istruzione superiore e hanno avuto un serio impatto sulla crescita del settore pubblico,

---

<sup>61</sup> A.K. Sharma, che è stato direttore del NCERT, è stato incaricato dal governo di predisporre le linee guida per l’attuazione della legge.

<sup>62</sup> Si tratta di un documento di oltre 50 pagine che riporta gli interventi ad un incontro organizzato dall’AIF-RTE presso l’università di Delhi alla fine di novembre 2009. Il documento testimonia l’ampiezza del dibattito e i molti punti di vista da cui la legge è stata criticata. Anche un Editoriale della “Economic and Political Weekly” [Editorial 2009b] parla di questo caso come di una “tragedia”, in cui nessuno è in realtà contento della legge.

che è cessata, mentre quasi tutta l'espansione avveniva nel settore privato" [Tilak 2008, 223]. Secondo questo autore ci sono fortissime differenze tra il sistema "tradizionale" di sviluppo dell'istruzione superiore (fino agli anni '90) e gli eventi successivi, contrassegnati dal modello neoliberista.

I due modelli differiscono profondamente in termini di finanziamento dell'istruzione superiore (tasse, contributi dei privati, prestiti agli studenti, "università impresa"...). La conclusione è che i "trend attuali indicano che con la riduzione del settore pubblico a livelli minuscoli e la rapida ed incontrollata crescita di istituzioni private di tutti i tipi, la transizione delle istituzioni di istruzione superiore da una natura di bene pubblico a quella di bene privato commerciabile sembra vicina al completamento" (p. 230).

Un'interpretazione che non si discosta sostanzialmente da quella di Tilak, anche se attribuisce meno importanza alla variabile ideologica, è quella di Kapur e Mehta [2007]<sup>63</sup>. Su un punto tutti e tre questi autori sono d'accordo: è che il ritiro dell'interesse dello stato si traduce in disorganizzazione e insufficiente offerta; questo "vuoto" ha un ruolo nella crescita delle scuole e università private. Mentre per Tilak, tuttavia, a sua volta ciò deriva da un cambiamento di idee a proposito del ruolo dello stato (cioè dall'avvento del neoliberismo), nel caso di Kapur e Mehta la disorganizzazione del sistema precedente diventa il fattore determinante. Gli autori, infatti affermano che la privatizzazione è risultato del collasso del sistema statale: ne è venuta, così, "una forma di privatizzazione le cui basi ideologiche ed istituzionali sono deboli" (p. 2).

Un importante provvedimento legislativo del 2006 (l'emendamento numero 93) ha esteso, come abbiamo ricordato, alle OBC (*other backward classes*) le riserve per l'accesso all'istruzione superiore, pubblica e privata (sovvenzionata o no dallo stato), già accordate alle SC e ST.

A proposito di istruzione superiore, alla fine di giugno 2009 il comitato presieduto dal prof. Yash Pal, ha consegnato al governo un rapporto di una novantina di pagine di questa forma di istru-

---

<sup>63</sup> Si tratta di un lavoro scritto per un *forum*, che ha visto la collaborazione tra il Brookings Institute, un *think-tank* statunitense originariamente *liberal* e ora "vagamente centrista senza una linea politica fissa" [Krugman 2007, 165], che ha delle sedi anche in oriente, e un'organizzazione indiana, il NCAER ("National Council for Applied Economic Research").

zione in India. Ne ripareremo più avanti allorché sarà più chiaro il senso delle proposte contenute.

In conclusione, sembrerebbe di ritrovare nella storia del sistema scolastico indiano alcune problematiche e alcune criticità presenti in ogni sistema scolastico e di istruzione superiore.

È chiaro, innanzitutto, che nella sua evoluzione storica si è posto anche qui il dilemma definibile con i due modelli antitetici di controllo sociale: attraverso l'istruzione o con l'ignoranza e che ad un certo punto, è prevalsa l'idea di istruire, di socializzare alla cultura occidentale l'India, di insegnare l'inglese ed in inglese e di "costruire" quella classe che, nel progetto di Macaulay, si sarebbe interposta tra britannici ed indiani.

Il valore di questa scelta non va sminuito, sia perché un modello alternativo, quello del "controllo sociale attraverso l'ignoranza" [Barbagli 1974] era ancora in auge nel XIX secolo e anche tenendo conto che in Gran Bretagna la costruzione di un sistema scolastico nazionale avvenne solo più tardi, nel XX secolo. Naturalmente, i costi dell'istruzione posero dei limiti al progetto, che fin dall'inizio contò sull'iniziativa privata in questo campo.

In secondo luogo, in gran parte della storia del sistema scolastico e di istruzione superiore indiano è apparso, poi, quel *bias* elitario del sistema scolastico, che sarà rafforzato dalle politiche del dopo indipendenza: come osserva Ghosh, si è trattato di un sistema che si caratterizza per il "dominio dei gruppi sociali di élite nell'istruzione" [Ghosh 2009, 214]. Esso segnerà uno sbilancio tra istruzione primaria e terziaria, di cui ancor oggi si avvertono gli effetti e che sarà modificato solo dalle politiche degli anni '90.

A proposito di istruzione superiore, poi, anche nel caso indiano si è evidenziato da subito il fenomeno della disoccupazione intellettuale [Agarwal 2006, 50, tav. A16], pur in presenza di un numero basso di laureati. E si è visto che anche qui, date le preoccupazioni che suscita per il radicalismo politico cui è accusato di dar luogo, è stato un elemento importante per indirizzare le scelte di riforma scolastica.

Infine, si è osservato il crescente ruolo delle idee neoliberiste a proposito di politiche sociali, con il disimpegno progressivo di uno stato che comunque, nonostante i propositi più volte dichiarati, non si era mai impegnato a fondo nell'istruzione per tutti.

### 1.5. Il linguaggio nell'istruzione indiana

In questo esame della storia del sistema di istruzione indiano abbiamo parlato più volte della questione del linguaggio: di quello o quelli da insegnare e in cui l'insegnamento deve avvenire. Questo tema ha a che fare non solo con le molte lingue in uso in India, ma col ruolo speciale di una di esse, portata dall'esterno: la lingua inglese. Ne tratteremo qui partendo da un breve excursus storico, per arrivare fino alla situazione attuale.

#### *Un po' di storia*

Tanto i missionari cristiani che i funzionari della Compagnia delle Indie, per motivi diversi, avevano trovato conveniente l'apprendimento delle lingue locali. Per i primi si trattava di diffondere le sacre scritture, sia con la predicazione che con la loro traduzione nella lingua locale. Per gli operatori della Compagnia, come scrive Mir [2006, 396], “dati gli ovvi vantaggi della conoscenza delle lingue, i funzionari della Compagnia delle Indie si diedero da fare per imparare, codificare e da ultimo insegnare i linguaggi vernacolari e classici indiani sia in India che in Inghilterra. I primi esempi di queste istituzioni furono il college di Fort William a Calcutta nel 1800 e quello di Haileybury in Inghilterra, creato nel 1806. Ad un'istituzione analoga si diede vita nel 1812: il college di St. George a Madras, soprattutto per l'insegnamento delle lingue dell'India meridionale”.

Come si vede, era ben presente all'amministrazione britannica la necessità di una conoscenza delle lingue indiane, in qualche caso da acquisire prima dell'arrivo dei funzionari in India.

Parlando della politica della lingua, vanno però distinti i casi dell'amministrazione e quello dell'istruzione, dove l'inglese poteva diventare una lingua insegnata o anche la lingua di insegnamento.

Per l'amministrazione, Mir [2006] ricorda come precedentemente al 1830 la Compagnia usasse l'inglese agli alti livelli, il persiano nelle amministrazioni provinciali e nei tribunali e l'Hindustani nelle guarnigioni militari. Dopo la metà degli anni '30 del XIX secolo avvenne una svolta: si decise con un provvedimento del 1837, valido per l'intera India<sup>64</sup>, che era opportuno passare

---

<sup>64</sup> Con l'eccezione del Punjab, oggetto dell'articolo di Mir.

all'uso dei linguaggi vernacolari e si richiese sempre più spesso ai funzionari la loro conoscenza.

La situazione si presentò diversamente nel caso della lingua di insegnamento nelle scuole, particolarmente dopo l'“English Education Act” del 1835: con esso l'inglese si affermò come lingua di insegnamento, che avrebbero dovuto creare, come voleva Macaulay, quel gruppo sociale a “metà strada” tra britannici ed indiani: “indiano di colore ma inglese come modo di pensare”. Queste direttive furono rafforzate dal “dispaccio” del 1854, in cui si affermò che a livello universitario la lingua di insegnamento doveva essere l'inglese. Quanto agli orientalisti, che avevano perso la loro battaglia per la valorizzazione delle lingue locali, ripiegarono sulla loro difesa adducendo ragioni strumentali: le lingue locali andavano usate come modo di diffondere la civiltà occidentale per coloro che non sarebbero mai stati in grado di conoscerla con la lingua di insegnamento inglese.

In questa narrazione delle vicende della lingua di insegnamento nella scuola in India l'adozione dell'inglese in India può apparire essenzialmente come un'imposizione del governo britannico: in realtà vedremo che la questione è più complessa.

Un'analisi storica di come si è arrivata a ciò è contenuta in un recente libro, dal significativo titolo di “This Gift of English. English Education and the Formation of Alternative Hegemonies in India”. L'autore, A.K. Mukherjee [2009], usando un quadro interpretativo gramsciano e bourdeiano<sup>65</sup>, sostanzialmente problematizza la tesi dell'imposizione e afferma che l'adozione dell'inglese – e della cultura che essa veicolava – è stata sì un'operazione egemonica britannica: essa, però, non sarebbe stata possibile senza il sostegno di un'élite indiana, che aveva, a sua volta, un suo progetto egemonico.

Per Mukherjee la tesi secondo cui “il dominio dell'inglese persino dopo l'indipendenza dimostra semplicemente il grado in cui le menti indiane sono state colonizzate è... restrittiva perché trascura di prestare attenzione alla questione degli interessi di gruppo/casta/classe, nel mentre libera da ogni responsabilità l'élite locale”. Allo stesso tempo, a coloro che, invece, pongono l'accento

---

<sup>65</sup> L'apparato concettuale di Mukherjee comprende quello bourdeiano di capitale culturale e quello gramsciano di egemonia.

sugli aspetti positivi dell'apprendimento della lingua inglese in India, al punto da chiamarlo un "dono" o l'"eredità più benefica del colonialismo" Mukherjee chiede: "dono o eredità positiva, ma per chi?" (p. 52).

La tesi dello studioso è che "gli indiani, o almeno una sezione dell'élite indigena, furono agenti attivi e partecipanti al progetto dell'educazione inglese per i loro interessi egemonici, e non semplicemente prodotti passivi dei progetti egemonici coloniali;...le loro scelte ed i discorsi furono di importanza fondamentale nella formazione della società coloniale e più particolarmente di quella post-coloniale" (p. 51).

Il fatto è, secondo Mukherjee, che l'élite locale aveva capito che la lingua inglese poteva essere usata come un potente strumento di dominio: l'idea era di acquisirla per mantenere un ruolo di "gatekeeper" della cultura occidentale. Inoltre, questi personaggi (gli "anglicisti" indiani) sostenevano che ciò avrebbe portato ad una rinascita della cultura indù, con l'accesso ai benefici della cultura europea. Il progetto era facilitato dall'idea di alcuni orientalisti di una comune origine razziale ariana di indiani ed europei: si poteva "guardare agli inglesi come a parenti che aiutano a superare i mali di una società decaduta" (p. 159).

A questo progetto di "egemonia minimale" parteciparono non solo maschi di casta superiore, ma anche soggetti che vi erano arrivati con un processo di "sanskritizzazione" (Srivinas), cioè di socializzazione anticipatoria ai costumi di caste cui si aspira di far parte

Mukherjee guarda con particolare attenzione al ruolo svolto da Ramohun Roy. Roy è considerato un rappresentante dell'élite locale che "vedeva che l'inglese forniva loro e ad altri membri dei loro gruppi i capitali sociali, culturali ed economici per mantenere il dominio ed adempiere in maniera efficace al loro ruolo di controllori degli accessi (gatekeepers) in una società profondamente segregata per casta, classe e genere" [Subramanian 2009, 31].

Secondo Mukherjee, Roy non cercava tanto una via alla modernità, ma "un revival del passato. L'educazione inglese e le idee occidentali erano necessarie perché le idee, gusti e morale acquisiti attraverso di esse avrebbero aiutato a purgare la società indù dei mali dovuti tanto all'azione di fattori interni, come il politeismo, i rituali e le superstizioni, quanto esterni di un dominio 'straniero',

vale a dire turco-afgano. In questo schema interpretativo i britannici, in quanto parenti razziali, diventano alleati e, in quanto depositari di saggezza e cultura che gli indù avevano perso, fonte di speranza per il futuro” (p. 171).

E allora: “L’introduzione dell’inglese nell’India coloniale e la sua continua presenza dopo l’indipendenza riflette le agende egemoniche sia dei governanti coloniali che dell’élite indiana” (p.50). E aggiunge: “Per i governanti del Raj l’inglese doveva diventare un mezzo per acquisire egemonia. Per gli indiani che richiedevano l’educazione inglese...l’inglese doveva essere un mezzo per ottenere forme diverse di capitale economico e culturale. Per loro l’inglese doveva assumere importanza critica in termini dello stabilire un’egemonia alternativa, nella misura in cui consideravano la possibilità, per quanto remota, di diventare il gruppo governante” (p. 85).

Una parte del lavoro di Mukherjee (p. 291 e segg.) è volta a mostrare come oggi la richiesta della lingua inglese rientri nei progetti contro-egemonici di membri delle minoranze, dei *dalit* e delle donne<sup>66</sup>.

#### *La situazione attuale*

Esaminiamo ora come si presenta la situazione oggi. Partiamo da alcuni dati: la varietà linguistica del sub-continente è assai grande, seconda solo a quella dell’Africa sub-sahariana. I censimenti fatti nel XX secolo hanno individuato un numero di lingue compreso tra 1500 e 2000. Esse si riducono a 216 allorché si considerano solo quelle parlate da più di 10.000 persone<sup>67</sup>. Una diversa, autorevole, classificazione, quella di “Ethnologue”:

<http://www.ethnologue.com>, parla di 452 linguaggi, ma poi considera, per ciascuno di essi, le varianti. Nel suo lavoro la Nusbbaum cita più di 300 lingue parlate. Come si vede le varie fonti concordano sul fatto che si tratta, comunque, di un numero assai elevato<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Lukose [2009] nel suo studio sul Kerala si sofferma sull’aspirazione all’istruzione in inglese dei membri delle caste inferiori in vista di una possibile emigrazione (p. 185 e segg.). A rendere più complessa la questione la studiosa riporta, però, anche casi di contestazione politica dell’uso della lingua inglese, considerato segno di rinuncia alla propria identità.

<sup>67</sup> Secondo dati del censimento del 2001 e citati da Azam *et al.* [2010, 3] il loro numero si sarebbe ridotto 122.

<sup>68</sup> A riprova della grande varietà linguistica nel sub-continente indiano si può citare la

Fondamentalmente, le lingue indiane appartengono a due famiglie: quella ariana o indo-europea e quella dravidica. Lingue della prima sono parlate nel nord dell'India (il gruppo più numeroso), della seconda nel sud: non esiste una mutua intelligibilità tra lingue delle due famiglie, che sono diverse anche per le forme di scrittura. Nella storia dell'India hanno avuto un ruolo importante il persiano, in quanto parlato dalla dinastia Moghul, e l'inglese del Raj britannico: a differenza del primo, quest'ultimo ha tuttora, come vedremo, una grande importanza. Il sanscrito è invece la lingua dell'India antica, in cui molti testi induisti sono scritti. L'arabo è importante per gli indiani mussulmani.

Riconoscendo la natura plurilinguistica del paese la Costituzione indiana nell'ottava "lista" contiene un elenco di 22 lingue ufficiali tra le quali per ragioni storiche è compreso il sanscrito, che pure risulta parlato da poche decine di migliaia di persone. Queste lingue possono essere usate dagli stati.

La lingua dichiarata come lingua ufficiale dell'Unione è tuttavia (art. 343 della Costituzione) l'*hindi*, una lingua indoeuropea, nella forma scritta Devanagari ed è in questa lingua che gli stati possono comunicare tra loro. L'articolo 351 prevede esplicitamente la promozione del suo uso<sup>69</sup>.

Nella Costituzione era stato originariamente previsto un periodo di 15 anni durante il quale la lingua inglese sarebbe stata considerata lingua ufficiale "associata": quando si cercò di porre fine a questa situazione (alla metà degli anni '60) ci furono dei veri e propri disordini che portarono alla proroga di questa facoltà. La Costituzione, comunque, afferma che la documentazione degli atti ufficiali del governo, compresa la Corte suprema, andranno scritti in inglese. Va segnalato un movimento, attivo dal 2004, per includere l'inglese tra le lingue ufficiali indiane.

---

recente (ottobre 2010) scoperta di un nuovo linguaggio: quello Koro nell'Arunachal Pradesh. Si tratta di una lingua della famiglia tibeto-birmana, con caratteristiche distinte, parlata da un migliaio di persone.

<sup>69</sup> L'*hindi* è la forma scritta Devanagari dell'Hindustani, il linguaggio vernacolare di gran parte dell'India del nord. Secondo i dati del censimento del 2001 è la lingua madre del 40% della popolazione indiana [Azam *et al.* 2010, 4]. La sua forma scritta in indo-persiano è conosciuta come *urdu*, lingua ufficiale del Pakistan e una delle lingue ufficiali degli stati dell'Unione indiana. Ci sono molte somiglianze di grammatica tra *hindi* e *urdu*: le differenze hanno a che fare con vocaboli che risentono di influenze arabe e persiane, nel caso dell'*urdu*, e del sanscrito in quello dell'*hindi* [Mir 2006, n. 5].

In effetti, ci sarebbe una ragione in più per sostenere la causa della lingua inglese come lingua ufficiale: l'inglese infatti è la lingua madre di una minoranza nel paese, gli anglo-indiani [Andrews 2006]. Si tratta di una comunità di cristiani, con nomi europei, figli di donne indiane e di residenti britannici in India negli ultimi 400 anni. È l'unica minoranza ufficialmente definita dall'art. 366 (2) della costituzione.

Non sono più di 300.000 e sono i rappresentanti della classe che Macaulay aveva pensato di costruire con l'istruzione. L'articolo di Andrews mostra come possedere la lingua inglese come prima lingua non sembra dare vantaggi scolastici a questa minoranza, che presenta tassi di analfabetismo simili a quelli di altri gruppi.

Il dettato costituzionale relativo al linguaggio da usare a scuola (art. 350A, incluso col VII emendamento della costituzione, nel 1956) prevede azioni degli stati per l'uso della madre lingua nella scuola primaria da parte dei membri delle minoranze linguistiche.

La politica delle lingue da insegnare a scuola (e in cui si insegna) si è evoluta nel tempo, dopo l'indipendenza: i lavori della Commissione Kothari, proponendo la formula delle "tre lingue", hanno sintetizzato proposte precedenti. Siccome questa formula ha un importante ruolo tuttora, bisogna trattarne più dettagliatamente, osservando preliminarmente che oggi c'è una forte pressione per l'introduzione dell'inglese ed il rafforzamento del suo insegnamento fin dal primo anno di scuola [Gargesh 2006b, 95].

La politica delle "tre lingue" richiede l'uso della madre lingua o di uno standard regionale nei primi 4 anni di scuola; dal livello (classe) 5 a quello 7 si passa a due linguaggi: il secondo può essere o la lingua ufficiale dell'Unione oppure la lingua inglese; dalla classe 8 alla 10 viene introdotto nell'insegnamento una terza lingua, che può essere anche un'altra lingua moderna oppure il sanscrito (per chi parla l'*hindi* dalla nascita).

Alla fine di questo percorso coloro che parlano l'*hindi* dalla nascita dovrebbero conoscere altre due lingue, tra cui l'inglese; chi invece non parla l'*hindi* come lingua madre dovrebbe conoscerlo, assieme all'inglese [Hornberger, Vaish 2009]. Questa impostazione è stata riaffermata nel Curriculum del 2005, in cui si parla di un "rinnovato sforzo" per realizzare la formula dei tre linguaggi, affermando che il carattere multilinguistico della società indiana è

una risorsa. Si è riconosciuto, comunque, che la lingua madre è il medium migliore per l'insegnamento primario e che l'inglese è importante nel mondo moderno. Come si è visto, il ruolo della lingua madre nell'insegnamento è stata ribadita anche nella recente legge sul diritto allo studio.

Si è accennato sopra alla crescente richiesta di inglese nella scuola. In effetti, come scrive Gargesh [2006b]<sup>70</sup> “L'inglese occupa un posto speciale non solo in India ma in tutta l'Asia meridionale, che non corrisponde a quello di alcun linguaggio indigeno. Per il sostegno istituzionale e societario di cui gode, quasi tutte le attività di ordine superiore nei campi dell'istruzione, del commercio, della legge e dell'amministrazione devono essere negoziate ed eseguite in inglese... Il sostegno istituzionale e societario per l'inglese è così forte che si ritiene generalmente che una persona non possa diventare dottore, ingegnere, avvocato, scienziato, pilota, burocrate senza una provata conoscenza dell'inglese. E sembra anche che il ruolo funzionale dell'inglese in Asia meridionale non possa che aumentare” (p. 107).

Del resto, nel caso dell'India, la commissione Radhakrishnan nel 1951 aveva osservato che la lingua inglese era stata un potente fattore di unità nazionale e addirittura che l'idea di nazione e di nazionalismo proveniva dalla lingua e letteratura inglese<sup>71</sup>. Chaudhary [2002, 38], che riporta l'affermazione della commissione, osserva anche (p. 40) che la storia dell'inglese in India è “una storia affascinante di ‘nativizzazione’ di una lingua estera”.

Tale processo comporta che ci siano delle trasformazioni rispetto all'inglese “standard”. Ne parla Gargesh in un paragrafo del suo capitolo nel manuale citato. Tra queste, ce ne sono alcune, che il lettore di libri indiani deve conoscere: nella numerazione crore

---

<sup>70</sup> L'articolo contiene tra l'altro una rassegna dei lavori di commissioni che dal 1963 hanno affrontato la questione dello studio dell'inglese in India. Il lavoro di Gargesh è un capitolo del manuale di Kachru *et al.* [2006] sulle lingue inglesi nel mondo: tratta della diffusione di questa lingua e della formazione di varietà linguistiche. I curatori fanno riferimento a varie diaspore: la prima l'ha portata nel Galles e in Irlanda; la seconda in Nord America, Australia e Nuova Zelanda; la terza diaspora ha visto la sua diffusione in Asia ed in Africa; la quarta, infine, ha portato alla formazione delle lingue “inglesi” (al plurale) contemporanee.

<sup>71</sup> La stessa commissione, che pur riconosceva l'importanza di questa lingua, di cui auspicava l'insegnamento a livello di istruzione secondaria e superiore, affermava che l'inglese come lingua di stato comportava il rischio di una divisione (che si sarebbe poi effettivamente verificata) tra chi è in grado di parlarlo e gli altri.

sta per 10.000.000, mentre lakh per 100.000, secular significa “rispettoso di tutte le religioni” e communal corrisponde al termine inglese bigoted ed è traducibile con settario, fanatico (nel contesto di discorsi su religioni). Un altro termine ricorrente nella costituzione diverso dall’inglese è scheduled, traducibile con listato, incluso nelle liste<sup>72</sup>.

Chaudhary ricorda, con dati non recentissimi della fine del secolo scorso, che ci sono 200 milioni di parlanti l’inglese in India e che questo ne fa la seconda nazione (dopo gli Stati Uniti) per numero di persone che lo usano; con 68.000 titoli all’anno nell’editoria l’India è poi terza dopo USA e UK. Va ricordato, inoltre, che esistono molti giornali pubblicati in questa lingua, di cui il Times of India è quello con la più ampia circolazione. Ci sono poi, come vedremo, molte scuole in cui la lingua di insegnamento è l’inglese.

Secondo le stime di diversa fonte riportate da Gargesh [2006b, 90] il numero di parlanti l’inglese sarebbe compreso tra 200 e 333 milioni di persone. Questa grossa cifra ha fatto ricordare a Gargesh [2006b] che al dato (la gran parte dell’umanità è bilingue: dalla metà a due terzi, secondo alcuni) corrisponde forse il fatto che gli esseri umani nascono non con un “LAD” (Language Acquisition Device), come sostiene, tra gli altri, Chomski, ma con un “MAD” (Multilingual Acquisition Device): questo dovrebbe ridurre le preoccupazioni di coloro che temono che la diffusione di un linguaggio porti alla scomparsa di altri, data la possibilità di coesistenza dei linguaggi in diversi ruoli funzionali.

Il fatto che tante persone abbiano avuto modo di studiare l’inglese o lo parlino non significa necessariamente che lo parlino bene: un’osservazione in questo senso è stata fatta da Agarwal [2007a]. L’autore afferma che l’inglese parlato è spesso di bassa qualità e lo imputa al fatto che non è stata attuata in India la politica cinese di promozione attiva dell’inglese “come parte della strategia del paese per lo sviluppo economico nel contesto della globalizzazione” (p. 38). Se la situazione si protraesse nel tempo, l’India perderebbe presto un importante vantaggio concorrenziale

---

<sup>72</sup> C’è anche da ricordare che nella suddivisione dell’Unione in distretti ciascuno di essi è formato da 10-20 unità amministrative chiamate *block*. Di un’altra espressione che appartiene alla politica indiana: “creamy layer” parleremo più avanti (par. 9).

nei confronti della Cina.

Un dato, basato però su “autovalutazioni”, è quello riportato da Azam *et al.* [2010, tav. 1]: in un campione di adulti (18-65 anni) il 20% dichiarava di avere competenze linguistiche in inglese; meno di un quinto, però, parlava “fluently” in questa lingua<sup>73</sup>.

A questa ampia diffusione dell’inglese corrispondono atteggiamenti generalmente favorevoli nell’opinione pubblica: in risposta alla domanda sulla lingua preferita per istruzione vi è una maggioranza che ritiene (il 90%) che l’inglese deve essere insegnato a scuola e quasi il 75% considera l’inglese una lingua indiana e di fondamentale importanza.

Tra le ragioni di preferenza per l’inglese vi è il fatto che è considerato il linguaggio della globalizzazione; inoltre, è percepito come neutro e quindi non portare con sé le divisioni legate ad una lingua locale. Questi atteggiamenti contribuiscono a spiegare la forte crescita delle scuole di lingue in cui lo si insegna [Hornberger, Vaish 2009].

Il lavoro di Azam *et al.* [2010] rappresenta un primo tentativo fatto da economisti di stimare i rendimenti della conoscenza della lingua inglese in India dei lavoratori dipendenti (che sappiamo essere solo una parte della forza lavoro indiana). Tra i risultati, il fatto che i rendimenti sono molto maggiori per i lavoratori anziani da lungo presenti sul mercato del lavoro che per i giovani, entrati più recentemente.

Per questi ultimi si osserva che solo i più istruiti sono in grado di ricavare benefici dalla conoscenza della lingua inglese: “quanti non hanno completato l’istruzione secondaria non vedono crescere i loro salari per l’acquisizione di abilità linguistiche in inglese” e che “la complementarità tra istruzione ed abilità linguistiche di inglese sembra essersi rafforzata nel tempo” (p. 21). Gli autori ne ricavano la conclusione che non sono molto utili gli investimenti nell’insegnamento dell’inglese ad adulti con poca istruzione che si apprestano a diventare lavoratori dipendenti.

La preferenza per l’inglese insegnato a scuola risulta anche dal

---

<sup>73</sup> I dati sono ricavati dall’“India Human Development Survey” del 2005. Si tratta di un survey condotto dall’indiano “National Council of Applied Economic Research” (NCAER) e dall’Università del Maryland. L’articolo citato contiene molti dati disaggregati, che mostrano grandi differenze tra gruppi e tra stati. Un solo esempio: 26 e 14 sono le rispettive percentuali di parlanti inglese di maschi e femmine.

caso del Bengala occidentale che nel 1987 decise di abolirne l'insegnamento negli stadi iniziali, con la motivazione di una riduzione del carico di studio dei bambini e nell'intento di aumentare i tassi di iscrizione. Questi effettivamente crebbero, ma aumentarono anche le spese per l'istruzione privata, alla ricerca di quell'insegnamento che la scuola pubblica non dava più. Il governo ritornò in seguito su questa decisione, dietro alla quale vi erano state anche obiezioni di natura ideologica alla diffusione dell'inglese [Roy 2007]. Di questo interessante caso tratta anche Scrase [2002], che mostra la mobilitazione della classe media a sostegno dell'inglese, compresi gli elettori del partito comunista CPI-M, che ha controllato a lungo lo stato (dal 1977) con la coalizione del Left Front.

Dati sull'uso dell'inglese a scuola ci sono forniti da Ghosh [2009, 252]: “nove dei ventotto stati hanno introdotto l'inglese come materia obbligatoria. Tra gli stati che ora usano l'inglese come medium per l'istruzione nelle scuole ci sono lo Jammu e Kashmir, l'Andhra Pradesh, il Tamil Nadu, seguiti da Kerala, Karnataka e Maharashtra”. Molto più indietro stanno invece le iscrizioni a scuole in inglese negli stati BIMARU.

C'è una crescente accettazione dell'inglese come materia da insegnare a scuola (nell'India c'è stata una diminuzione delle lingue studiate a scuola da 81 a 41 dal 1970 al 1990; un fenomeno analogo si è verificato per le lingue usate come medium dell'insegnamento: da 47 a 18) [Gargesh 2006b, 96]. Più in generale, in riferimento all'Asia meridionale questo autore afferma che “la regione ha accettato in misura crescente l'uso dell'inglese come medium per l'istruzione....Il sistema di istruzione mostra una struttura piramidale, con la madre lingua alla base, una lingua regionale nel mezzo e l'inglese che emerge come la sola lingua al vertice” (p. 96). L'inglese si impone sempre di più, così, a livello di insegnamento superiore.

## *2. Il sistema scolastico e d'istruzione superiore indiano*

### *Il quadro costituzionale*

Nella sua forma attuale (emendamento n. 86 del 2002) l'art.

21A, compreso nella parte che riguarda i diritti fondamentali degli individui, stabilisce che “Lo stato fornirà a tutti i bambini e le bambine di età compresa tra 6 e 14 anni un’istruzione gratuita ed obbligatoria secondo modalità stabilite per legge dallo stato”. Lo stesso emendamento ha incluso tra i doveri fondamentali dei genitori quello di istruire i figli nella fascia di età 6-14 anni.

Secondo la Nussbaum [2009/2007] il processo con cui si è arrivati a questo riconoscimento “dimostra l’intenzione di rafforzare il controllo federale precisando dei criteri minimi, quando la materia riguarda tanto da vicino la parità dei diritti di cittadinanza” (p. 186). Si trattò di un’affermazione di carattere generale, che è stata solo recentemente, come si è visto, tradotta in una apposita legge sul diritto all’istruzione.

I rapporti tra istruzione ed insegnamento della religione sono regolati dall’articolo 25, che stabilisce esplicitamente la libertà di religione e riconosce anche il diritto a propagandare la propria (l’articolo fu approvato nonostante l’opposizione degli induisti). Importante per l’istruzione è l’art. 28, dove si afferma il principio secondo cui non ci può essere alcuna istruzione religiosa in istituzioni educative mantenute pienamente dallo stato, a meno che non sia esplicitamente prevista da accordi istitutivi; in ogni caso, non si può chiedere all’individuo di frequentare le lezioni di religione; l’art. 29, nella sezione dedicata ai diritti culturali e relativi all’istruzione, proclama il diritto a conservare cultura, linguaggio, scrittura, locali e afferma che non si può negare l’accesso ad un’istituzione di istruzione sulla base di razza, religione, casta e lingua; l’art. 30 tratta del diritto di minoranze religiose o di lingua di creare e amministrare proprie istituzioni di istruzione. In questa sezione è stabilita anche la proibizione del lavoro di chi ha meno di 14 anni (art. 24).

Come si è detto nella prima parte di questo lavoro (p. 76), una caratteristica della costituzione indiana è che dopo aver definito dei diritti fondamentali nella parte IV tratta di “principi direttivi delle politiche dello stato” (artt. 36-51). All’art. 45 si proclama l’importanza di fornire istruzione e cura ai bambini e alle bambine prima dei 6 anni (più precisamente, si parla di “sforzi” dello stato in questo senso). Tra i principi guida (art. 46) viene anche ribadita la tutela da parte dello stato delle posizioni sociali più svantaggiate, pure nel campo dell’istruzione. Tra questi principi c’era anche la

diffusione dell'istruzione, ma l'efficacia di questa indicazione è stata accresciuta dall'averla trasferita poi tra i diritti fondamentali.

Per quanto riguarda i rapporti tra stato centrale e singoli stati nel caso dell'istruzione, nella lista 1 c'è un elenco di materie di esclusiva competenza del parlamento, tra cui l'istruzione aeronautica e la sua regolamentazione. Quella scientifica e tecnica in istituzioni finanziate dal governo dichiarate di importanza nazionale è in questa lista, assieme ad altre forme di istruzione tecnica; tra le competenze del parlamento nazionale anche il coordinamento e la fissazione di standard in materia di istruzione superiore e di ricerca; nella lista 2 (competenze degli stati), al punto 14 troviamo l'istruzione agricola; nella lista 3, che contiene le competenze concorrenti, c'è anche l'istruzione, inclusa la tecnica, medica e le università e l'istruzione professionale (è stata così definita dall'emendamento numero 42 del 1976).

Di interesse per l'istruzione anche la parte XVII della costituzione, che tratta di linguaggi ufficiali (art. 343-51). Secondo l'art. 343 il linguaggio ufficiale è l'*hindī*: si tratta, come si è detto, della madre lingua del 30-40% (a seconda delle stime) della popolazione<sup>74</sup>. L'art. 350A prevede, come si è ricordato, l'insegnamento in madre lingua a livello primario ai bambini e alle bambine delle minoranze linguistiche: è stato uno dei primi emendamenti della costituzione (il numero 7. del 1956).

#### *La struttura del sistema*

La scolarizzazione e l'istruzione superiore in India è organizzata, nel caso più frequente, in quattro stadi, secondo il modello: 8 anni (elementare, di solito distinta in 5 anni di scuola primaria e 3 di scuola media) + 2 (secondaria inferiore) + 2 (secondaria superiore); segue l'istruzione superiore, con un'articolazione interna complessa<sup>75</sup>. La scuola inizia a 6 anni.

---

<sup>74</sup> Il secondo linguaggio come numero di parlanti sarebbe il Telugu, lingua ufficiale dell'Andhra Pradesh, considerato madrelingua, secondo i dati di Azam *et al.* [2010], dall'8% degli abitanti dell'India (dati del 2001). Si tratta di una lingua appartenente al gruppo indo-europeo.

<sup>75</sup> Il modello che presentiamo è accolto da 18 dei 28 stati; gli altri presentano varianti minori (per esempio, con 8 anni di istruzione primaria, distinta in primaria inferiore e superiore, anziché 5), col risultato che la secondaria inizia ad età diverse: questo rende più difficile una programmazione curricolare a livello di Unione. Da notare anche che i dati UNESCO limitano ai primi 5 anni la primaria, considerando parte della secondaria la scuo-

Il sistema è unitario per dieci anni, alla fine dei quali gli studenti che hanno superato un esame per il conseguimento dello SSC (“Secondary School Certificate”) hanno una scelta tra due indirizzi: il cosiddetto “+2”, che porta all’istruzione superiore e l’indirizzo professionale, che non porta all’istruzione superiore, tranne nel caso dei cosiddetti “politecnici”.

Come si vede, l’istruzione secondaria superiore è in funzione dell’accesso all’università ed è strutturata in *stream* diversi, a seconda della facoltà prescelta (scienze o arti, oppure commercio), a loro volta con suddivisione in sottogruppi.

Precedentemente alla primaria troviamo la scuola pre-primaria, che comincia un anno prima, non è obbligatoria ed è gestita localmente da alcuni stati, organi locali o GO e NGO (questo si verifica in una ventina di stati e territori)

L’istruzione superiore di carattere generale è fornita da college e da università. La differenza riguarda, tra l’altro, i titoli rilasciati: in genere i college non vanno al di là del Bachelor Degree in “Art” o in “Science” (BA, BS). Quanto alle università, il sistema consiste di università centrali, statali e di “deemed to be universities” (ne ripareremo più avanti) e di vari tipi di istituzione superiore costituiti in base a legislazione nazionale o statale: i 7 “Indian Institute of Technology” (IIT), ad esempio.

I titoli sono di tre livelli: under-graduate: Bachelor Degrees (da 1 a 3 anni, ma 4 e più nel caso di materie professionalizzanti come medicina o legge). Segue il post-graduate: Master (di durata normalmente biennale). Ai due livelli vengono anche rilasciati diplomi: quello post-graduate richiede in genere un anno. Il terzo livello è quello pre-dottorato o di dottorato: 3 anni, ma non nel caso della filosofia in cui dopo il master c’è un pre-dottorato e poi il dottorato si ottiene in 2 anni.

Secondo dati UNESCO [2009; 2010] gli insegnanti sono 738 mila nella pre-primaria (sono tutte donne), 3.135.000 nella primaria (il 33% donne), 2.586.000 nella secondaria: il gruppo dal 1999 è cresciuto di quasi 600.000 unità (34% la percentuale delle donne); nell’istruzione terziaria, infine, si parla di 539.000 “teaching staff”

---

la “media” o “primaria superiore”. Va segnalato, infine, che la classificazione UNESCO parla di istruzione terziaria, che include quella che di solito viene chiamata istruzione superiore.

(40% donne). In complesso, si tratta di oltre sette milioni di insegnanti: come si vede, in India come in molti altri paesi gli insegnanti sono tra i gruppi professionali più numerosi.

### *L'amministrazione*

Al vertice dell'organizzazione sta il Ministero dello Sviluppo delle Risorse Umane (MHRD), che comprende dal 2006 due dipartimenti [NUEPA 2007]<sup>76</sup>: quello di "School Education and Literacy" e quello di "Higher Education". Va ricordato che dal 2006/07 bilancio e responsabilità per la gestione dell'istruzione secondaria sono stati trasferiti dal dipartimento per l'istruzione superiore a quello per l'istruzione e l'alfabetizzazione. Questo segnala l'intenzione del governo di considerare l'istruzione secondaria come parte dell'istruzione per tutti gli indiani e non solo in funzione preparatoria all'università [World Bank 2009].

Al vertice della pianificazione sta il CABE ("Central Advisory Board of Education"), ma in base al principio della decentramento a livello locale, nel caso dell'istruzione primaria operano i VEC ("Village Education Committee") e, a livello di distretto, i DBE ("District Boards of Education"). Esistono poi organi separati per l'istruzione professionale: CIVE ("Central Institute of Vocational Education"), il CBSE per l'istruzione secondaria ("Central Board of Secondary Education") e l'AICTE ("All India Council for Technical Education"), per l'istruzione tecnica.

Altri tre organi importanti sono il NCERT ("National Council of Educational Research and Training")<sup>77</sup>, che ha finalità importanti come quella di sviluppare il curriculum, la promozione della qualità e l'istruzione degli insegnanti; questo organo ha uffici nei vari stati e opera attraverso alcuni istituti nazionali, come il "National Institute of Education" di New Delhi.

---

<sup>76</sup> La NUEPA merita un cenno. L'acronimo sta per "National University of Educational Planning and Administration"; è un'università centrale, creata dal MHRD e interamente finanziata dal governo nazionale, che svolge funzioni di ricerca nel campo dell'istruzione, non solo in India ma nell'intera Asia meridionale. Nel suo sito ([www.nuepa.org](http://www.nuepa.org)) si può reperire documentazione sul sistema di istruzione indiano, anche in forma di paper. Pubblica il "Journal of Educational Planning and Administration". Precedentemente, dal 1979, si era chiamato NIEPA ("National Institute of Educational Planning and Administration").

<sup>77</sup> Il NCERT (<http://ncert.nic.in/textbooks/testing/Index.htm>) ha iniziato a mettere in rete libri di testo, secondo il curriculum del 2005. Anche gli altri istituti citati hanno dei siti, che informano delle loro attività.

Per la formazione degli insegnanti, esiste uno specifico organo di consulenza: il NCTE (“National Council for Teacher Education”) che opera sia a livello nazionale che di stati. Per quanto riguarda l’istruzione superiore, tra i vari organi gestionali ha assunto una funzione sempre più importante l’UGC (“University Grant Commission”), che è diventata, al di là delle sue funzioni di coordinamento dell’istruzione superiore e di mantenimento degli standard, “il braccio centrale del governo per valutare le esigenze finanziarie delle università e college e per la relativa erogazione di fondi” [UNESCO 2006a, 7]<sup>78</sup>.

### 2.1. Scuola pubblica e scuola privata<sup>79</sup>

Trattando degli Stati Uniti in particolare, Belfield e Levin [2005] si sono soffermati sull’eccessiva semplificazione implicita nella dicotomia pubblico-privato, che sembra sottintendere una contrapposizione tra i due. Gli autori sostengono invece che il fenomeno della privatizzazione è in realtà *embedded* nel sistema di istruzione pubblica statunitense e che forme “miste” si riscontrano ovunque (p. 14)<sup>80</sup>.

Le recenti trasformazioni avvenute nei sistemi scolastici di molti paesi nel mondo, tra cui l’India, confermano che effettivamente la distinzione è problematica, al punto che l’editoriale di un numero della rivista *Compare*, dedicata a questo tema, parla di “confini che si offuscano” (*blurring*) tra pubblico e privato [Caddell, Ashley 2006].

È possibile fare subito alcuni esempi, proprio in riferimento all’India. La Ashley [2005; 2006] ha scoperto un fenomeno relativamente recente, che ha chiamato “private school outreach” (superamento dei limiti della scuola privata): avviene che le scuole private da lei studiate, oltre a fornire a pagamento istruzione ai figli e alle figlie della classe media o superiore, “forniscono istruzio-

---

<sup>78</sup> Tutti questi organi possiedono dei siti, periodicamente aggiornati, nei quali ci si può informare sulla loro attività.

<sup>79</sup> In questo paragrafo ci occuperemo di scuola privata, mentre della privatizzazione dell’istruzione superiore si parlerà nel paragrafo 5.

<sup>80</sup> Un altro autore che tratta della governance dell’istruzione, mettendo in evidenza la problematicità della distinzione tra pubblico e privato è Dale [1997].

ne gratuita, o a costi che si possono permettere, a bambini e bambine dell'area locale che non vanno a scuola"<sup>81</sup>. In altre parole, si tratta di un esempio di situazione in cui le scuole private adempiono anche ad una funzione pubblica, sussidiaria. Un altro caso, sul quale non esistono dati numerici precisi, riferito da Shukla e Joshi [2008, 31], è quello delle "doppie iscrizioni" alla scuola pubblica e alla scuola privata. Mentre quest'ultima è usata per l'istruzione, l'iscrizione alla prima consente di usufruire dei servizi di pasto a mezzogiorno e delle sovvenzioni per l'acquisto delle uniformi scolastiche. Majumdar [2009, 19] ricorda come ci siano scuole non riconosciute, che cercano legami formali con scuole riconosciute, favorendo una doppia iscrizione al fine del sostenimento degli esami e del rilascio dei titoli relativi. Vari studi hanno poi mostrato che scuole private riconosciute e sostenute finanziariamente dal governo talvolta gestiscono scuole parallele a livello pre-primario e primario, finanziate dalle tasse. Come vedremo più avanti, un altro ibrido pubblico-privato consiste nelle cosiddette scuole private sovvenzionate, largamente rappresentate in India.

La conclusione è che l'India presenta certamente una casistica ampia di forme di commistione pubblico-privato<sup>82</sup>.

A prima vista sembrerebbe che il paese non sia il terreno adatto allo sviluppo di scuole private: da una parte, l'intento dichiarato dell'Unione indiana, costituzionalmente sancito, implicava un forte impegno pubblico nell'istruzione, per por rimedio alla drammatica situazione con cui si era al momento dell'indipendenza. C'è stata poi addirittura una sentenza della Corte suprema nel 1993 [Dixon, Tooley 2005, 42] che ha escluso la possibilità di un'istruzione *for-profit*. In realtà, non solo questa deliberazione è rimasta lettera morta, ma l'impegno dell'Unione non è stato all'altezza delle promesse.

---

<sup>81</sup> Gli articoli della Ashley fanno riferimento a tre casi di scuole private religiose (cattolica, vivekananda e krishnamurti) e studiano i dilemmi che si pongono allorché si offrono allo stesso tempo e sotto lo stesso tetto programmi scolastici differenziati a gruppi diversi di studenti. Un altro caso è quello della scuola privata cattolica di Calcutta: la "Loreto Day School", che opera dal 1857 e che dal 1979 ha aperto le porte a studenti poveri. Oggi ha circa 1500 studenti, di cui metà sono paganti e metà provengono dagli *slum* della città [Tembon, Fort 2008, 289].

<sup>82</sup> Un altro esempio, come vedremo, riguarda l'istruzione superiore. Si tratta del caso dei college privati affiliati ad università pubbliche. Oltre che dell'India questa situazione è caratteristica di vari paesi asiatici [Levy 2008a, 12].

E così, nonostante la proposta della commissione Kothari di un sistema scolastico comune, unitario, si è arrivati col tempo ad un sistema scolastico stratificato, in cui l'India appare seconda solo al Cile per la presenza del privato, non solo "puro" ma in forme miste. Le recenti discussioni sulle quote da riservare anche in istituzioni private di istruzione superiore alle categorie sottoprivilegiate e la recentissima legge sul diritto all'istruzione, che prevede un 25% di posti riservati nelle scuole private, hanno sanzionato questo dato di fatto.

Una notazione preliminare: per valutare la natura della scelta tra i due tipi di scuole, bisognerà tener conto [Srivastava 2007, 6] che essa si pone in termini diversi da quelli dei sistemi scolastici europei o nordamericani anglosassoni: i "bacini di utenza" (*catchment area*) non esistono in linea di principio in India e le famiglie sono "libere" di scegliere la scuola, anche se il peso preponderante in questa decisione lo ha la distanza dalla scuola.

#### *Forme di scuole private*

Vediamo, innanzitutto, le forme, da un punto di vista istituzionale, delle scuole private in India. Si può parlare di quattro tipi: ci sono innanzitutto le scuole governative (nazionali, statali o gestite da enti locali); vengono poi le private riconosciute che sono finanziate dallo stato (ma gestite dai privati): il finanziamento copre di solito gli stipendi degli insegnanti, ad esse si applicano le stesse regole delle scuole governative e gli insegnanti sono scelti dallo stato, cosicché "queste scuole sono virtualmente un'estensione del sistema delle scuole governative" [Shukla, Joshi 2008, 37]. Per queste loro caratteristiche esse sono talvolta considerate insieme alle scuole governative<sup>83</sup>, anche se esse raccolgono spesso contributi aggiuntivi dalle famiglie degli studenti.

L'esistenza di regolazioni delle scuole private non significa, ovviamente, che le scuole le osservino sempre: da una parte, talvolta esse non sono chiare o addirittura contraddittorie [Kingdon 2007, 183, n. 13], dall'altra, è stato anche documentato che le norme possono anche non venir applicate: ciò è favorito dalla corruzione

---

<sup>83</sup> Questo può dar luogo a confusioni: così, mentre la Kingdon [2007] non considera private le scuole finanziate dallo stato, i dati ASER (vedi sotto) sull'istruzione in ambiente rurale includono le due categorie nella dizione "scuole private".

degli ispettori governativi che dovrebbero fare le verifiche [Tooley, Dixon 2005]<sup>84</sup>.

Il terzo tipo è costituito dalle private non finanziate dallo stato: sono le private “pure”. C’è, infine, il settore delle scuole non riconosciute, di cui, cioè, si sa che esistono, ma che non sono presenti nelle statistiche ufficiali e che non si conformano alle regolamentazioni statali: si tratta di un fenomeno che non trova corrispondente in occidente.

Vari autori hanno osservato una specie di “ciclo di vita” delle scuole private: inizialmente non riconosciute, lo sono in seguito e poi vengono anche sovvenzionate. Ciò si è verificato soprattutto a cavallo tra anni ’80 e ’90. Successivamente, vincoli di natura finanziaria hanno fatto cadere il numero delle “riconosciute e sovvenzionate” [Mehotra, Panchamukhi 2006, 424; 440].

Oltre che da un punto di vista normativo-istituzionale, è possibile ordinare le scuole in termini di prestigio e di risorse (e di tasse pagate dagli studenti). Una classificazione essenziale distingue tre livelli.

C’è, innanzitutto, una fascia alta, che risale a tempi precedenti all’indipendenza. Come si ricorderà, vi abbiamo fatto più volte riferimento e del resto, in India come altrove l’istruzione privata è venuta prima dei sistemi nazionali di istruzione [Green 1990]. Sono scuole private per la classe media e superiore, per lo più fondate da missionari cristiani, sopravvissute all’indipendenza. In quelle attualmente esistenti la lingua di insegnamento è rigorosamente l’inglese: come si è detto, si tratta di una caratteristica distintiva molto apprezzata dalla popolazione indiana. La seconda fascia è il prodotto di cambiamenti legislativi che hanno aperto spazi all’iniziativa privata in questo campo: più che alle caste superiori, queste scuole si rivolgono alla nuova classe media o media inferiore.

La novità più recente, però, è rappresentata da un terzo livello: si tratta delle scuole private per poveri, o a basso livello di tasse scolastiche (*low-fee private*: “LFP”) che si rivolgono alla fascia di

---

<sup>84</sup> Dixon e Tooley [2005] affrontano la questione in un articolo che illustra le critiche della scuola economica austriaca alla regolamentazione dei mercati. In questa prospettiva “il grado di regolazione del settore privato non sovvenzionato, cui le scuole non possono far fronte coi propri bilanci, incoraggia la cultura della corruzione. Se ci fossero meno regolamentazioni ci sarebbe meno bisogno di ‘bustarelle’”(p. 50).

reddito inferiore della popolazione; si tratta spesso di scuole non ufficialmente riconosciute, il che rende problematica la quantificazione del fenomeno. A queste scuole accedono le fasce più povere al disotto delle quali vi sono solo coloro che mandano i figli nelle scuole governative o li tengono a casa. Secondo la definizione di Shukla e Joshi [2008] l'utenza tipica di queste scuole è costituita da quelli che i due autori chiamano i "poveri emergenti" (p. 41).

#### *La numerosità delle scuole private*

Prima di tentare di quantificare il fenomeno ed evidenziare trend temporali è necessaria un'avvertenza. Integreremo su questo punto i dati UNESCO facendo ricorso ad una pluralità di fonti. Le incertezze e la diversità delle stime in questo campo è stata più volte lamentata dagli studiosi in materia (dalla Kingdon, ad esempio): esse dipendono non solo dall'assenza di dati governativi, cui sfuggono le scuole non riconosciute, ma anche dalla discordanza delle classificazioni.

Questo vale soprattutto per le scuole della terza fascia: una quantificazione di questo sub-settore, a cavallo tra scuole riconosciute e non, è particolarmente difficile e la Srivastava [2006] si proclama scettica sulla possibilità di valide generalizzazioni sulla base dei dati disponibili. E ciò perché, da una parte, le statistiche ufficiali non includono le scuole non riconosciute, categoria cui appartengono molte LFP; dall'altra, perché rispondendo a domande dei survey, gli intervistati non sempre sono in grado di dare valide informazioni sulle scuole dei loro figli su argomenti come le sovvenzioni di cui le scuole godono o il fatto che siano riconosciute o meno; inoltre, queste ricerche non raccolgono dati sui livelli delle tasse. Pertanto "evidenziare dei trend in diversi sottosettori privati, e nel settore delle LFP in particolare, è assai difficile nel migliore dei casi, ma più probabilmente impossibile a questo punto" (p. 512).

Con questa premessa, e ricordando anche che la presenza del privato si può misurare sia in termini di scuole che di iscritti, presenteremo i principali dati disponibili sulla partecipazione alle private e sul trend che si manifesta: vedremo, così, l'importanza quantitativa dell'istruzione privata in India e come la situazione attuale sia il prodotto di una sua forte crescita nel tempo.

Non essendo disponibili i dati dei rapporti UNESCO del 2010

e del 2009 useremo innanzitutto quelli del rapporto del 2008 (relativi al 2003), che danno una presenza del 4% degli scolarizzati nella pre-primaria, del 17% nella primaria e del 42% nella secondaria.

In complesso, secondo i dati di un survey nazionale condotto nel 2005 su oltre 45.000 famiglie (citata in Desai [2007]) il 20% dei bambini e delle bambine delle zone rurali frequentava scuole private, mentre in ambiente urbano la percentuale saliva al 51%.

I dati che presenta la Kingdon [2007] sono più analitici, in quanto distinguono tra i vari livelli di istruzione. La prima cosa che fa vedere questa studiosa è che c'è una forte discrepanza tra statistiche ufficiali e dati dei survey: tra i motivi di ciò, oltre all'esistenza di scuole private non riconosciute, vi è il fatto che gli insegnanti di scuole finanziate dallo stato sono incentivati a gonfiare i dati di partecipazione alle loro scuole. Secondo i dati della Kingdon, le percentuali ricavate dai survey si attestano in ambiente rurale intorno ad un po' meno di un quarto (si ricordi che non comprendono le private finanziate dallo stato, che però in questo ambiente non sono molto numerose), mentre quelle ufficiali sono più basse. Dati simili per il 2006 in ambiente urbano non sono disponibili, ma nel 2002 le percentuali ufficiali si aggiravano tra il 30 e il 40%.

Dati più recenti, sia pure limitati alla secondaria, si ricavano dal lavoro della Banca mondiale su queste scuole [World Bank 2009]. Secondo lo studio, a livello secondario le scuole governative comprendono il 40% degli studenti; approssimativamente il 30% è iscritto alle scuole finanziate dallo stato, ma gestite da privati, mentre un altro 30% sta nelle scuole private non finanziate: si tratta, quest'ultimo, di un dato superiore a quello del survey del 2006, citato dalla Kingdon, che dava una percentuale in ambiente rurale del 23%. Come si vede, se si considerano o no private le scuole finanziate dallo stato, la percentuale a livello secondario varia dal 30 al 60%.

Altre informazioni, infine, si possono ricavare dal lavoro di Shukla e Joshi [2008], che riportano dati governativi<sup>85</sup> del 2003. In base ad essi, su 100 scuole indiane il 17% era gestito da privati: si trattava più precisamente per un terzo di scuole sovvenzionate e

---

<sup>85</sup> Più precisamente provengono dal DISE ("District Information System of Education") indiano.

per il rimanente di private “pure” (p. 32).

Anche nel caso delle scuole non riconosciute esistono stime diverse. Il dato più complessivo è quello riportato da due studiosi indiani, Majumdar e Mooij [2009], che ragionano in termini di iscritti. Secondo il survey AIES 2002<sup>86</sup> gli iscritti alle primarie non riconosciute erano il 7,2% del totale (in crescita rispetto al 1995-96), con marcate differenze da uno stato all’altro.

Esistono poi indagini approfondite su piccola scala, spesso di natura censitaria, con rilevazioni, cioè, effettuate strada per strada. Un lavoro di questo tipo, dovuto a Tooley e Dixon [2007] su un’area molto povera di New Delhi, ha mostrato che su 265 scuole censite il 39% erano private non sovvenzionate, il 7% private sovvenzionate e una minoranza, il 27%, le scuole governative. Restava un 28% di scuole private non riconosciute.

La Srivastava [2008, 454] cita due altri lavori: uno (non pubblicato), che definisce un raro studio in materia, ha trovato nel Punjab una percentuale di 25% di scuole non riconosciute (su quasi 11.000), mentre un altro di Tooley, Dixon, Gomathi [2007b, 543] negli *slum* di Hyderabad nell’Andhra Pradesh segnala un 37% di scuole private non riconosciute (su 918).

Come si vede da tutti questi dati si può certamente concludere che la presenza delle scuole private in India è massiccia e che la componente non riconosciuta non è certo di secondaria importanza. Questa presenza è il prodotto di un trend di crescita diventato evidente negli ultimi due decenni: secondo la Kingdon [2007, 185] si tratta del fenomeno statistico più significativo nel campo dell’istruzione. Ecco qualche informazione in proposito.

Fino ai primi anni ’80 la presenza delle scuole private, quantitativamente, era insignificante: successivamente si è assistito ad una crescita e ad un parallelo declino degli studenti nelle scuole governative. Alla base di ciò ci sono provvedimenti governativi degli anni ’70 che portarono da una parte all’abolizione delle tasse di iscrizione alla scuola pubblica e, dall’altra, all’estensione a quella privata, o ad alcune di esse, delle sovvenzioni statali [Shukla, Joshi 2008, 37]. Successivamente, negli anni ’90, il governo si è impe-

---

<sup>86</sup> Si tratta di dati ricavati dal settimo AIES (“All India Education Survey” 2002) condotto dal NCERT. La documentazione sulla metodologia e sui risultati è disponibile in rete (<http://gov.ua.nic.in/aies/national/index.htm>).

gnato nell'istruzione primaria, sia stimolando la domanda che offrendo opportunità di istruzione: imprenditori locali hanno capitalizzato lo scontento per la scuola pubblica, offrendo scuole private, tra cui quelle a basso livello di tasse di iscrizione (p. 31).

Secondo la Kingdon [2007, 185] la crescita ha accelerato fortemente soprattutto in ambiente urbano, con un andamento tra i livelli scolastici che vede in testa per presenza di private il livello primario, seguito dal livello medio e infine da quello secondario. Secondo questi dati, qui il 96% della crescita scolastica a livello primario è stato assorbito dalle scuole private: il dato è una sottostima, in quanto non tiene conto delle scuole non riconosciute. In ambiente rurale la crescita delle private è stata meno forte, anche se, partendo da un valore del 2,8% di crescita assorbita dal privato, si è arrivati ad oltre il 23%.

La conclusione di questa studiosa è che: “La crescita del settore privato offre una possibile spiegazione del perché, nonostante una spesa per l'istruzione di base caduta o statica in parecchi stati indiani e la caduta della quota di prodotto nazionale dello stato spesa per l'istruzione di base, questi stati hanno migliorato i loro indicatori di risultati nell'istruzione durante gli anni '90” (p. 186).

#### *Caratteri delle scuole private e scelte delle famiglie*

Quali sono le principali caratteristiche delle scuole private? Una presentazione della situazione delle scuole private, basata su campioni statali in otto stati, più grande, quindi, di quello della ricerca PROBE, è fatta da Mehrotra e Panchamukhi [2006]<sup>87</sup>. Gli autori considerano soprattutto la fascia di scuole private che soddisfano i bisogni educativi delle classi medie o medie inferiori (sono in gran parte quelle trasformate da riconosciute a sovvenzionate). In esse si insegna l'inglese come materia di studio (anche se alcune tentano di presentarsi come scuole che hanno l'inglese come lingua di insegnamento), più precocemente delle scuole governative.

---

<sup>87</sup> La ricerca è stata condotta nel 1999-2000 in 8 stati: Andhra Pradesh, Assam, Bihar, Madhya Pradesh, Rajasthan, Tamil Nadu, Uttar Pradesh e Bengala occidentale, per un totale di oltre 120.000 famiglie in 1.000 scuole in 91 distretti in 8 stati (p. 425). I questionari somministrati riguardavano i nuclei familiari, le scuole campionate e gli insegnanti. Come si vede tra gli stati sono compresi quelli a bassa scolarizzazione del BIMARU. Il Tamil Nadu, invece, è uno stato meridionale ad alta scolarizzazione.

Ecco le loro principali caratteristiche, distinte in dati sull'equità, sulle dotazioni in termini di risorse, sugli insegnanti e sul funzionamento delle scuole. Ci limiteremo solo ad un cenno alla questione dei rendimenti in termini di apprendimento dei due tipi di scuole, dato che sarà affrontata in un apposito paragrafo (8).

Per quanto riguarda, innanzitutto, la trattazione di un tema affrontato da molti studi sulle scuole private: la possibilità, o secondo alcuni, il rischio che esse servano solo sezioni particolari della popolazione, la conclusione è che: “le scuole private non sembrano un fattore che favorisce l'equità di genere o sociale” (p. 429). Essa si basa anche sulla constatazione che i genitori preferiscono mandare le ragazze alle scuole governative, riservando ai maschi quelle private<sup>88</sup>; inoltre, persone delle caste superiori accedono in più ampia proporzione alle scuole private. Il dato è importante, perché, mentre era ben noto che le scuole private di élite non servono certo la causa dell'equità, ciò sembra verificarsi anche in un segmento più basso della scuola privata, quello, appunto, studiato in questa ricerca.

Non solo le scuole private hanno più maschi e alunni provenienti dalle caste superiori, ma le loro risorse sembrano essere migliori: ci riferiamo a qualità degli edifici, numero delle classi, disponibilità di gabinetti, magari separati per uomini e donne (è un fattore che conta nella decisione dei genitori di mandare le figlie a scuola).

Il discorso è parzialmente diverso per quanto riguarda gli insegnanti. C'è innanzitutto da osservare che la maggioranza degli insegnanti, di origine urbana, malvolentieri si sposta nelle aree rurali: il fenomeno è particolarmente appariscente nelle scuole governative, in cui le possibilità di trasferimento (da e a) un'area rurale molto spesso risentono degli appoggi politici di cui gode un insegnante. Ne risulta un numero alto (tra il 10 e il 20% a seconda degli stati) di scuole governative o sovvenzionate dal governo in cui c'è un solo insegnante che deve gestire una pluriclasse: il problema, invece, non esiste nelle private non sovvenzionate. I vincoli di bilancio impongono spesso agli stati di non assumere più insegnanti per far fronte a queste situazioni e questo è uno dei fattori

---

<sup>88</sup> Come si vedrà, secondo la Srivastava [2006] il dato sulla presenza delle donne nelle scuole private, almeno in quelle LFP, sembra stia cambiando.

responsabili della cattiva qualità dell'insegnamento.

Ci sono altre importanti differenze che riguardano l'attività degli insegnanti nei vari tipi di scuola: c'è un più alto rapporto tra studenti ed insegnanti (*Pupil/Teacher Ratio*: PTR) nelle scuole governative (ed esso è generalmente più alto nelle scuole rurali, sia private che governative). Per quanto riguarda la formazione degli insegnanti, tuttavia, mentre gli insegnanti delle scuole governative sono nella stragrande maggioranza dotati di una formazione specifica, non è così in quelle private.

Ci si trova di fronte, allora, ad una situazione con aspetti paradossali, per cui: "Persino in stati poveri (Uttar Pradesh, Andhra Pradesh e Bihar) in cui la quota di bambini in scuole private non sovvenzionate è alta, la maggioranza degli insegnanti sono di solito privi di addestramento specifico. E tuttavia in questi stessi stati il sistema di scuole governative sembra perdere bambini a favore del sistema privato, nonostante abbia un corpo di insegnanti addestrati" (p. 433)<sup>89</sup>.

Un altro aspetto che differenzia gli insegnanti dei due tipi di scuole è che quelli governativi sono assunti dallo stato e hanno le garanzie di cui godono i funzionari statali, comprese quelle della stabilità del posto. Quelli delle scuole private sono invece assunti su base temporanea; a ciò è legato il fatto che c'è una forte differenza salariale tra i due gruppi: i salari degli insegnanti delle private non sovvenzionate sono molto più bassi di quelli delle scuole governative e sono pari quasi a quelli dei *parateachers* nelle scuole governative. Alla base di ciò vi è la disponibilità di disoccupati intellettuali, per i quali l'insegnamento è un ripiego e che oltre alla scuola hanno talvolta un secondo lavoro.

Siccome la spesa per i salari degli insegnanti rappresentava il 94% di quella per la scuola elementare, i due autori concludono che "dato che i salari degli insegnanti vincolano le altre spese per materiali di insegnamento e per l'addestramento, non sorprende certo che la qualità del sistema scolastico governativo rimane basso. Allo stesso tempo, bassi salari nelle scuole private del livello inferiore, combinati con il ridotto addestramento degli insegnanti,

---

<sup>89</sup> Un altro dato è quello riferito nella ricerca della Banca mondiale sulla secondaria in un confronto interno al settore privato: "contrariamente all'opinione popolare...le qualificazioni accademiche degli insegnanti tanto delle private sovvenzionate che non sovvenzionate sono approssimativamente le stesse" [World Bank 2006, 83 e segg.].

significano che pure l'alternativa offerta dal sistema scolastico privato lascia molto a desiderare" (p. 435).

Sulla misura dell'assenteismo degli insegnanti si concentrano Tooley e Dixon [2007], riportando dati anche dalla ricerca della Banca mondiale sul fenomeno in India, che peraltro mostrano come l'assenteismo sia presente anche nelle scuole private rurali (p. 206). In complesso, da vari dati di ricerca (ritorneremo sul punto più avanti) risulta che l'assenteismo è più alto nelle scuole governative: le scuole private fanno più sforzi per trattenere gli studenti, come risulta anche dai più bassi tassi di *drop-out*<sup>90</sup>.

È stato fatto anche un tentativo di misurare le spese per l'accesso alle scuole private: in complesso, esse sono molto alte, a riprova dei sacrifici che molte famiglie indiane, evidentemente interessate all'istruzione della loro prole, devono fare nel tentativo di assicurare ai loro figli e figlie un futuro.

Questa elencazione di caratteri delle scuole private (non parliamo qui di quelle di élite) ha messo in evidenza alcuni loro "vantaggi" ed essi sono stati considerati da vari autori alla base della scelta di queste scuole. Naturalmente questo implica che i genitori, anche di condizioni economiche non buone, percepiscano l'importanza dell'istruzione: a questo proposito lo studioso indiano Krishna Kumar [La Dousa 2007] ricorda che sin dai tempi dell'indagine PROBE è stato mostrato che anche i poveri considerano l'istruzione importante: è l'"idea che io posso modellare, se non il mio, almeno il destino sociale dei miei figli. Si tratta di un'idea importante, che sembra aver fatto un certo progresso non proprio solo in questo periodo, ma che in questo periodo si è ulteriormente cristallizzata" (p. 141). Il tema della domanda di istruzione è al centro di un articolo di Ramachandran [2005]: la tesi è che "La preponderante evidenza che si ricava dagli studi fatti negli ultimi dieci anni dimostra chiaramente che c'è una grandissima domanda di istruzione in tutti i gruppi. In tutti i casi in cui il governo ha assicurato una scuola ben funzionante abbastanza vicino a casa, le iscrizioni sono state alte" (p. 172)<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> La ricerca di Desai *et al.* [2008] riporta altri due differenze tra scuole governative e private che riguardano il comportamento degli insegnanti: nelle prime c'è una minore propensione ad incoraggiare gli allievi ed una maggiore ad usare punizioni corporali (p. 30).

<sup>91</sup> Sul tema della domanda di istruzione ritorneremo più avanti trattando di un lavoro su base statale di Jha [2003].

Krishna Kumar [La Dousa 2007] ha sottolineato anche un altro punto: non è solo che le scuole private consentono una fuga dall'inefficienza della scuola pubblica; il "privato", anche se non significa necessariamente una scuola migliore, "è qualcosa su cui i genitori possono esercitare un controllo... perché il genitore pensa di non aver alcun controllo sulle scuole statali. Se la scuola è cattiva, continuerà ad esserlo. Ma sulla scuola privata ha un qualche controllo: questa percezione porta al fenomeno per cui si pagare una piccola tassa e di dare al figlio una possibilità" (p. 142).

Secondo i dati della ricerca di Harma [2009] in scuole dell'Uttar Pradesh l'aver una possibilità di scelta era un elemento apprezzato di per sé. La conclusione dell'articolo è che mentre però nelle condizioni presenti le scuole private sono preferite, ciò che i genitori in realtà vorrebbero è un sistema di scuole pubbliche funzionante. In altre parole, "le prove non si prestano ad equivoci: la richiesta di istruzione privatizzata non è sostenuta dai genitori" (p. 163).

Una spiegazione, invocata da molti per spiegare la scelta delle scuole private, risiede nella loro migliore dotazione di risorse rispetto a quelle pubbliche; come abbiamo visto però essa non si estende alla qualità degli insegnanti, peraltro meno assenteisti che nelle scuole governative.

Tra le risorse di insegnamento vi è una che sembra particolarmente importante, cui abbiamo più volte accennato: le scuole private si presentano come insegnanti l'inglese e in inglese, caratteristica che è sempre più richiesta anche da gruppi sottoprivilegiati, come è stato messo in evidenza anche da Mukherjee [2009]: "Mentre l'inglese fu inizialmente cercato dalle caste 'superiori' come strumento per una rinascita e mentre nell'India del dopo indipendenza ci si aspettava servisse come un canale di comunicazione tra i membri dell'élite e come una finestra verso il mondo esterno, ora i gruppi che sono stati storicamente oppressi e privati di potere, in particolare i *dalit*, guardano all'inglese come ad uno strumento per acquisire emancipazione e potere" (p. 312).

Su questo punto Mehrotra e Panchamuckhi [2006, 424] notano che, semplicemente, nella gran parte dei casi ciò non corrisponde a realtà. Anche secondo Majumdar e Mooij [2009] quasi tutte le scuole private si presentano come insegnanti in inglese, ma "si tratta più di una pretesa o un'aspirazione, che una descrizione di

ciò che accade in classe” (p. 9). Il successo di queste scuole, pertanto, è in parte basato sull’inganno.

Un altro fattore che Tooley e Dixon [2005, 270 e segg.] ritengono importante è il superiore rendimento degli studenti delle private che molte ricerche avrebbero mostrato (vengono citate anche le ricerche della Kingdon): “quando si calcola il costo per singolo punto al test di *achievement* le scuole private non sovvenzionate ottengono un risultato migliore per metà del costo delle scuole governative” (p. 271). Si tratta di fattore di un certo peso, anche se è difficile immaginare che le famiglie si impegnino, nel fare la loro scelta, in calcoli di questo tipo. È comunque un importante tema di discussione sul quale è stato scritto molto e su di esso ritorneremo più avanti.

#### *Le scuole “LFP”*

La novità nel campo delle scuole private è rappresentata, come si è detto, da quelle delle private a basso costo (*low-cost*) o a basso livello di tasse pagate (*low-fee private: LFP*)<sup>92</sup>. Non si tratta di un fenomeno interamente nuovo, dato già nel rapporto PROBE, basato su dati della metà degli anni ’90, era stata osservata la propensione dei genitori di famiglie povere a mandare i loro figli a particolari scuole private.

Possiamo dare un paio di definizioni. Secondo lo studio di Shukla e Joshi [2008], pubblicato come capitolo di un libro sulle scuole “a basso costo” nel mondo, nella fascia delle scuole private per segmenti poveri della popolazione c’è un gruppo così caratterizzato: “sono scuole che si reggono solo sulle tasse pagate dalle famiglie e coloro che le mettono in piedi possono non avere alcun *background* nel campo dell’istruzione o alcun interesse per essa, in quanto vedono solo l’opportunità di fare affari. Queste scuole sono spinte ad attrarre e a trattenere i bambini con una varietà di mezzi (che non necessariamente includono le attività di istruzione che avvengono in esse). Il loro funzionamento è governato da meccanismi di mercato, piuttosto che da una specifica disposizione o inclinazione intellettuale, religiosa, ideologica o spirituale.

---

<sup>92</sup> Ma bisogna ricordare quanto trovato da Harma [2009] nella sua ricerca: quasi la metà dei genitori poveri da lei studiati non potevano permettersi neanche questo tipo di scuole (p. 163).

L'efficienza economica sta sopra ad ogni altra considerazione e ciò che occorre è un posizionamento aggressivo tra i potenziali clienti per competere con le altre scuole poco costose poste nelle vicinanze e aventi caratteristiche simili. Che il numero di queste scuole sia fortemente crescente nei due decenni scorsi in un paese che offre istruzione gratuita ed incentivi è dovuto tanto al loro strenuo sforzo imprenditoriale che agli evidenti malfunzionamenti del sistema delle scuole governative in India" (p. 39).

Un'altra studiosa, cui si deve il termine *low-fee private*, che ha indagato sul fenomeno in India e nel mondo è P. Srivastava [Srivastava, Walford 2007]<sup>93</sup>. L'autrice così definisce il settore: queste scuole "vedono sé stesse come indirizzate ai gruppi sociali svantaggiati, sono interamente autofinanziate attraverso le tasse e richiedono tasse che non eccedono, a livello di scuola primaria, il guadagno di un giorno di lavoro di un lavoratore giornaliero, e di due giorni ai livelli superiori" [2006, 498]. Si tratta, come si è detto, di una categoria che costituisce un sottosectore delle scuole private non sovvenzionate, spesso non riconosciute.

A differenza di altri autori, che si sono limitati a raccogliere dati in materia, la Srivastava ha dedicato vari articoli a precisare, con un'analisi che si ispira al nuovo istituzionalismo economico (North) e sociologico (DiMaggio e Powell), quella che secondo lei è l'importante novità del fenomeno. Il suo lavoro si è concentrato su tre temi: la loro natura istituzionale, i processi decisionali che portano le famiglie a sceglierle e le modalità e le conseguenze del passaggio dei genitori dalle scuole pubbliche a quelle private (studiate nella prospettiva dell'*exit* di Hirschman).

Il costrutto base che impiega [Srivastava 2008] è quello di "quadro di riferimento istituzionale ombra". Esso è pensato in contrapposizione al quadro istituzionale "formale" delle scuole governative o riconosciute: si tratta di un particolare insieme di norme e procedure informali, ma codificate, che dà legittimazione al settore e di cui sono consapevoli anche gli attori delle istituzioni formali. La sua esistenza –ed è questa la tesi sostenuta nell'articolo dalla Srivastava– fa in modo che l'insieme delle LFP non sia sem-

---

<sup>93</sup> Il lavoro contiene molti dati su scuole di questo tipo in diverse aree del mondo (le regioni dell'Asia e il Sub-sahara dell'Africa) e su specifici paesi (tra cui Cina, India e Indonesia).

plicemente una serie di “negozi in cui si vende l’insegnamento” (*teaching shops*), ma un settore organizzato delle scuole indiane.

È questa novità che fa sì che, per capire la scelta delle famiglie [Srivastava 2006] non bastano i modelli elaborati per lo più nei paesi più sviluppati. Come scrive in un altro lavoro [2007] basato su una ricerca sulle famiglie che scelgono queste scuole in un popolo e arretrato (dal punto di vista dell’istruzione) stato indiano: l’Uttar Pradesh, si può vedere come i soggetti sono impegnati in una “scelta attiva” della scuola<sup>94</sup>.

Essa è così definita: “è l’azione deliberata delle famiglie che consiste nel fare scelte serie sulla scuola dei figli con un complesso processo, che coinvolge la valutazione dei settori in concorrenza (soprattutto quello dello stato e quello delle LFP) e l’analisi delle particolari circostanze familiari e dei mercati scolastici locali attraverso un *insieme sistematico* di valori, credenze e ‘modelli mentali’ (North) sull’istruzione” (p. 3). È questo il suo secondo tema di indagine, in cui cerca di spiegare la preferenza per l’avvio dei maschi alle private (un dato del passato) e i motivi del cambiamento.

Per spiegare la preferenza per i figli maschi la Srivastava [2006], invece di fare riferimento alla tradizione femminista che riconduce questi fenomeni al dato della famiglia di tipo patriarcale (p. 501), introduce il concetto, ripreso dal nuovo istituzionalismo di North, di “modelli mentali”: con essi gli individui fanno delle scelte, che non sono solo il trasferimento intergenerazionale di valori, riflettendo invece anche esperienze locali ed apprendimenti.

Secondo North i modelli mentali aiutano l’individuo a “decifrare l’ambiente” e sono importanti nella scelta soprattutto quando è rischiosa e le informazioni sono incomplete. Essi in parte derivano da trasferimenti intergenerazionali di credenze e valori e in parte sono frutto di apprendimenti in una data situazione.

Secondo Denzau and North [1994] una comprensione di come “I modelli mentali evolvono e delle relazioni tra essi è il singolo passo più importante che la ricerca nelle scienze sociali può fare per sostituire la scatola nera dell’assunto di ‘razionalità’ usato nei

---

<sup>94</sup> Questa ricerca della Srivastava si è basata su interviste a funzionari governativi e a proprietari di queste scuole, su un’analisi documentaria e sull’osservazione partecipante, il tutto in relazione a dieci scuole LFP (metà urbane, metà rurali) dell’Uttar Pradesh. Il lavoro si propone di spiegare come il nuovo quadro di riferimento si è formato, partendo da una situazione sfavorevole all’iniziativa privata in questo campo.

modelli economici e di scelta razionale” (p. 3)<sup>95</sup>. Per North e gli autori che si rifanno a questo concetto, il cambiamento dei modelli mentali si ha quando gli individui non riescono a spiegare la realtà in base ad essi e quando cambiano le istituzioni.

Per la Srivastava la comparsa delle LFP sarebbe proprio uno di questi cambiamenti istituzionali, che portano ad una riconfigurazione dei modelli mentali. Avviene così che queste scuole private sono scelte, come mostra il dato della sua indagine, tanto per i maschi che per le femmine: “Il punto fondamentale qui è che questo punto di partenza permette una comprensione migliore di come i genitori nello studio percepivano il ruolo della scolarizzazione per la vita futura delle loro figlie e sceglievano le LFP” [2006, 501]. Per capire la scelta delle LFP bisogna far ricorso alle percezioni a proposito dei settori di stato e privato, alle colpe imputate agli insegnanti, alle credenze sul maggior controllo che proviene dal pagare le tasse di iscrizione; nel caso delle ragazze, poi, non si tratta solo di impiegabilità, ma di migliori offerte sul “mercato matrimoniale”. A livello micro, sono importanti anche le conversazioni tra i genitori sulle scuole.

Con un modello di questo tipo, presentato nei suoi elementi in Srivastava [2007, 14 e segg], la studiosa mostra come la scelta per le LFP favorisca le femmine, senza che sia necessario ipotizzare un cambiamento delle strutture patriarcali della società indiana.

Un terzo contributo della Srivastava alla comprensione della particolarità di queste scuole riguarda il classico schema: *exit, voice, loyalty* di Hirschman [1970]. Su questo punto ritorneremo più sotto nel par. 8.

### 3. Il funzionamento del sistema scolastico

In questo paragrafo presenteremo dati di funzionamento del sistema ai vari livelli, in termini di numero di studenti che conseguono il titolo di studio, regolarità del loro procedere, qualità dell'insegnamento (questo punto sarà approfondito nel paragrafo

---

<sup>95</sup> Il concetto è stato elaborato nell'ambito della critica del nuovo istituzionalismo economico agli assunti di razionalità dell'economia neoclassica. L'altro concetto criticato è l'assunto di efficienza, particolarmente nella creazione delle istituzioni sociali.

4.), disuguaglianze in base a vari fattori: genere, SC, ST, OBC, classi sociali o appartenenza ad altre minoranze.

Premetteremo a questo esame alcune considerazioni generali sull'istruzione della popolazione adulta, i cui i tassi di analfabetismo sono alti, e sulla spesa pubblica per l'istruzione (che è bassa).

### *L'analfabetismo*

Per quanto concerne le percentuali di analfabeti nella popolazione adulta, secondo i dati del rapporto UNESCO [2010], l'India ha una percentuale di alfabetizzati pari al 66%, con un forte squilibrio di genere: la percentuale dei maschi sale a 77, quella delle femmine scende invece a 54, lo stesso valore delle donne dell'Africa Sub-sahariana. Esso scende ulteriormente al 47% in ambiente rurale, per arrivare fino al 33% in uno stato come il Bihar. Da ricordare anche che qui per adulti si intendono gli individui di età maggiore di 14 anni, mentre "giovani" sono quelli compresi nella fascia di età 15-24 anni.

Per interpretare le percentuali UNESCO sugli analfabeti bisogna ricordare l'avvertenza contenuta nel rapporto del 2009 [UNESCO 2009, 122]: "i dati sull'alfabetismo che sono usati qui si basano su metodi di valutazione convenzionali –sia autovalutazioni che dichiarazioni di parti terze, che indicatori di riuscita scolastica usati come *proxy*- e pertanto devono essere interpretati con cautela. Non sono basati su alcun test e possono sovrastimare i livelli di alfabetismo reali"<sup>96</sup>.

Si tratta di un'affermazione generale, scritta pensando a tutti i paesi del mondo; nel caso specifico dell'India, dove censimenti che raccolgono dati in materia si tengono dal 1872, le stime sono ottenute in base alle risposte a domande quali: "Sei capace di leggere e scrivere?" [Jha 2007, n.2].

Sempre a proposito di statistiche ufficiali, vari autori ne hanno segnalato la non sempre alta attendibilità. Il recente rapporto dell'UNESCO [2010] mette in evidenza un fatto ancora più grave. Alla base della mancata rilevazione vi sarebbe in alcuni casi il non riconoscimento che dei bambini e delle bambine esistono in vita: da cui la mancanza di certificati di nascita che consentono

---

<sup>96</sup> Alla questione della *literacy* è dedicato il rapporto 2006 dell'EFPA UNESCO, che si sofferma nei capp. 1 e 2 sulla sua misurazione [UNESCO 2006b].

l'iscrizione alle scuole governative. Secondo uno studio sugli *slum* di Delhi è stato osservato che solo la metà di essi era iscritto alle scuole, di contro a statistiche ufficiali che riportavano il 90%. La spiegazione stava nel fatto che parecchi genitori non avevano una residenza ufficiale ed erano privi dei necessari certificati: in tal modo avviene che “allo scopo della registrazione nelle scuole le autorità non sanno che questi bambini e bambine neanche esistono” (p. 175).

*L'andamento nel tempo dell'analfabetismo e le differenze di genere*

L'esame dei censimenti dal 1951 a 2001 mostra che la percentuale totale degli alfabetizzati è salita dal 18 (era 13 e 24 negli ambienti rurali e urbani, rispettivamente) al 65%. La crescita delle femmine, partite dal 9%, è stata più forte di quella dei maschi, ma, come si vede, la differenza percentuale a favore dei primi rimane elevata: 59,2% e 82% sono i valori del 2001, anch'essi cresciuti dal 1961.

In confronto, Cina, Indonesia e Sri Lanka hanno fatto molto meglio [Jha 2007, 76]. Oggi la percentuale di alfabetizzati varia ancora tra ambienti: 79,9% e 58,7% sono i valori in ambiente urbano e rurale, rispettivamente. La percentuale di donne alfabetizzate scende sotto il 50% in sei stati, cui si aggiungevano altri sette se si considerano solo le donne di ambiente rurale<sup>97</sup>.

Sempre relativamente all'aumento negli ultimi 50 anni degli alfabetizzati, i valori del 1951 risultavano ancora più bassi per SC e ST: rispettivamente, 8% e 5%. Entrambi sono cresciuti velocemente, rispettivamente di 6 e di 8 volte, arrivando a 54,3% e 46,3% e sono pertanto ancora molto al di sotto dei valori della popolazione nel suo complesso [Chauhan 2008, 221].

L'India, così, è non solo il paese col maggior numero assoluto

---

<sup>97</sup> Il rapporto sulla condizione dei musulmani osserva che il gap di 20 punti percentuali tra aree urbane e rurali e quello di genere è stato “una persistente caratteristica della società indiana negli ultimi due decenni, nonostante l'aumento della *literacy* durante il periodo” [Government of India 2007, 52]. Quanto agli stati, nel primo caso si tratta di Arunachal Pradesh, Bihar, Jharkand, Jammu e Kashmir, Rajasthan e Uttar Pradesh; ad essi si aggiungono, nel secondo caso, Andhra Pradesh, Gujarat, Haryana, Karnataka, Madhya Pradesh, Chhattisgarh e Orissa [Jha 2007, 76]. La tesi di questo articolo è che, come mostra abbondantemente l'esperienza storica, “una decente infrastruttura per un'istruzione accessibile a tutti i settori della società deve essere una responsabilità primaria dello stato” (p. 76) e che non basta l'aumento della spesa dell'Unione, ma occorre anche una forte iniziativa da parte degli stati indiani (p. 101).

di analfabeti tra gli adulti: 283 milioni di persone (il 37% di tutti gli analfabeti del mondo, due terzi dei quali femmine), ma ha una percentuale di analfabeti decisamente superiore a quella del mondo, dove la percentuale degli alfabetizzati risulta salita dal 76% all'84% negli ultimi dieci anni.

È in corso un grande cambiamento, anche se le mete dell'istruzione primaria per tutti sono ancora lontane: lo si coglie osservando la differenza con la popolazione dei "giovani", nella quale la percentuale di alfabetizzati sale all'82% (87 e 77 sono i valori per maschi e femmine, rispettivamente: la differenza di genere, dunque, si è ridotta). Comunque, ci sono ancora 40 milioni di giovani in questa classe di età non letterati (di cui il 61% sono femmine). Sempre per quanto riguarda i giovani, attualmente non a scuola, sono oltre 7,2 milioni (il 65% femmine), ma secondo le previsioni UNESCO/EFA l'India è sulla buona strada per ridurre drasticamente questo numero per il 2015<sup>98</sup>.

Da questi dati si ricava, così, che, partendo da livelli di istruzione molto bassi, c'è stata una forte crescita, in particolare tra le donne. Il grado di ottimismo, tuttavia, che si ricava dal confronto con paesi dell'Asia meridionale, come Pakistan ed Afghanistan, si riduce notevolmente in altri confronti: la Kingdon [2007], che lo limita ai cosiddetti paesi "BRIC"<sup>99</sup>, un gruppo di paesi emergenti, evidenzia il forte svantaggio dell'India, particolarmente nei riguardi della Cina.

Il confronto tra India e Cina, partite alla fine della II Guerra mondiale da situazioni assai simili, vede il netto successo della Cina nel campo dell'istruzione primaria: esso è stato oggetto di varie analisi. Ne parlano Rao *et al.* [2003] in un articolo che non si limita a mettere in evidenza la più forte azione dello stato in Cina, caratterizzata anche da un intervento più precoce ("lo stato (indiano) non ha prestato sufficiente attenzione all'istruzione primaria dal 1950 alla metà degli anni '80" (p. 161)), ma considera anche l'azione sull'efficacia delle politiche di alcuni fattori culturali. Ad

---

<sup>98</sup> Un importante studio sui giovani non a scuola nel mondo è quello dell'istituto di statistica (UIS) dell'UNESCO [UIS 2005]. Il dato che abbiamo riportato sopra si riferisce all'età della scuola primaria. Lo stesso istituto in un altro studio [UIS 2010, 13] riporta un dato interessante: la percentuale femminile risulta scesa da 65 a 56 nel gruppo di età 10-15 anni (scuola media).

<sup>99</sup> L'acronimo, coniato nel 2001 dalla banca di investimento Goldman Sachs, sta per Brasile, Russia, India e Cina.

esempio, le credenze indiane sulle *samskaras*, ovvero le predisposizioni legate alle vite precedenti, che portano a tendenze all'azione predeterminate; oppure sul *karma*, che possono portare ad inazione (nella convinzione che tutto viene da dio); quelle sull'istruzione "appropriata" per le varie caste, che può portare al rifiuto di "troppa istruzione"; quelle sull'istruzione appropriata per le donne (una delle quali si può sintetizzare con l'espressione: "Tirare su una ragazza è come bagnare le piante nel giardino altrui").

Sempre a proposito di pregiudizi che ostacolano la scolarizzazione, un ruolo importante è giocato in India da quelli sull'educabilità dei portatori di handicap. Secondo il rapporto UNESCO [2010, 183] gli atteggiamenti negativi della popolazione in proposito spiegano perché: "le disabilità rimangono un freno importante al progresso in India verso l'istruzione primaria universale". Il dato riportato indica che, pur nella diversa situazione degli stati indiani, la partecipazione all'istruzione scolastica dei disabili non supera mai il 70% (contro all'incirca il 90% nel resto del mondo).

Come si vede, dunque, nonostante i fenomeni di crescita siamo lontani dai valori dei paesi più sviluppati, in cui la piaga dell'analfabetismo, tra i giovani e nella popolazione adulta, è stata pressoché debellata.

#### *Le previsioni sull'analfabetismo*

Per il futuro le proiezioni UNESCO non inducono all'ottimismo: si stima al 2015 un 72% di alfabetizzati tra gli adulti (81/62 i valori di maschi e femmine), per un totale di 262 milioni di analfabeti, mentre tra i più giovani le previsioni di aumento degli alfabetizzati parlano di un valore dell'88% (con un gap di genere che si restringe: 90/86). Il valore assoluto degli analfabeti, tuttavia, rimarrebbe alto: oltre 29 milioni di giovani.

Altre proiezioni, più specificamente riferite al livello d'istruzione della forza lavoro sono anch'esse poco rassicuranti: secondo le elaborazioni della "National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector" [NCEUS 2009a, Cap. V] si stima che per il 2017 ci saranno ancora 164 milioni di analfabeti, pari al 28% di una forza lavoro proiettata a 538 milioni. Se ad essi si aggiungono i 144 milioni con sola scuola primaria (o meno) si arriva ad una stima di quasi il 53% di "poco istruiti": il totale è di 307 milioni, con una crescita del valore assoluto, sia pure ridotta, rispetto al

2007.

La conclusione del rapporto è che “La Commissione vuole sottolineare il fatto che in termini di profilo d’istruzione la forza lavoro indiana presenta un quadro piuttosto desolante” (p. 56), anche se ci sono stati dei miglioramenti: così, la proporzione di analfabeti tra i lavoratori è diminuita dal 57% del 1983 al 38% del 2005-05, mentre stabile è rimasta la proporzione di quanti arrivano al massimo all’istruzione primaria (un quarto del totale). Miglioramenti ci sono stati per i livelli superiori” (p. 49).

E aggiunge: “è questa dimensione del problema che fa del dividendo demografico, che risulta da un accrescimento della popolazione in età lavorativa, un peso demografico se non un disastro” (p. 118)<sup>100</sup>. Per di più, lo squilibrio tra i generi è destinato, secondo queste stime, a rimanere alto e a migliorare solo marginalmente alla fine del XII piano, nel 2017.

Naturalmente, sono valori che variano da stato a stato, anche se va segnalato che il solo Kerala ha una percentuale bassa di analfabeti (7%)<sup>101</sup>. Anche i dati NCEUS (Tav. 5.18) indicano forti differenze tra gli stati: ce ne sono dieci (dei 28) che non sembrano in grado di ridurre l’analfabetismo sotto il 25%. Essi sono: Rajasthan, Andhra Pradesh, Uttar Pradesh, Madhya Pradesh, Bihar, Jammu e Kashmir, Jharkhand, Chhattisgarh, Karnataka e Orissa. Complessivamente il 75% degli analfabeti indiani vive qui.

---

<sup>100</sup> Il rapporto aggiunge: “Se questo peso demografico deve trasformarsi in un dividendo demografico, assumono una cruciale importanza politiche ben concepite e ben congegnate soprattutto di intervento nei confronti della *literacy* funzionale e della formazione delle skill, assieme alla fornitura di sicurezza sociale di base riguardo al cibo e alla salute” (p. 118). Il concetto di “dividendo demografico” segna il passaggio da un orientamento neo-malthusiano, che evidenzia soprattutto i rischi della crescita della popolazione, ad uno che tiene conto dei vantaggi che si possono conseguire con una crescita della quota di popolazione in età lavorativa, rispetto al numero di coloro che non sono in questa condizione (bambini e pensionati), sempreché essa sia istruita. Questa crescita avviene in una società che è in “transizione demografica”, allorché viene raggiunto il secondo stadio in cui si accentua il declino della fertilità. La situazione è diversa in India da stato a stato: il Kerala ha raggiunto già il terzo stadio (bassa natalità e mortalità), mentre all’estremo opposto si trova l’Uttar Pradesh (pp. 106-108). Sulla transizione demografica in Africa, cfr. Cobalti [2008, 75]; sulla transizione demografica e sul dividendo demografico in America latina, cfr. Cobalti [2009, 33-4].

<sup>101</sup> La particolarità di questo stato consiste anche nel fatto che ha tra i lavoratori la più bassa percentuale di poco istruiti (fino alle elementari) e la più alta 8% di molto istruiti (con Maharashtra, Tamil Nadu, Uttar Pradesh). Lukose [2009], che tratta a lungo di istruzione nel suo studio sul Kerala, esamina nel primo capitolo del libro, le diverse spiegazioni della “specialità” di questo stato.

Come si vede, non sono solo stati appartenenti al gruppo BIMARU, ma anche stati che cercano di attrarre investimenti dall'estero: Karnataka e Andhra Pradesh

#### *La spesa pubblica*

Per quanto riguarda la spesa secondo i più recenti dati UNESCO [2010] essa è il 3,2% del PIL e rappresenta l'11% della spesa governativa. Il primo valore, che è lontano dalle mete che i politici si sono proposti più volte negli ultimi decenni (il raggiungimento del 6%), è basso non solo nel confronto con i paesi industrializzati, ma anche con quelli in via di sviluppo, che spendono mediamente il 4,4%. Per di più, il valore risulta sceso dal 1999, quand'era pari a 4,5. La discesa di entrambe le percentuali negli anni 2000 è stata piuttosto regolare.

Allorché si tratta di spesa, un problema che ci si deve porre è quello della sua equità, cioè delle modalità della sua ripartizione tra beneficiari. Ne ha trattato Majumdar [2009, sez. IV], che ha segnalato, come vedremo, varie situazioni di iniquità.

Una questione preliminare, per così dire, è che “ancora più allarmante, in un clima di generale mancanza di risorse, sono i parecchi esempi di sottoutilizzazione delle stesse”: secondo l'autore, il fatto che certi stati non riescano a spendere le risorse disponibili segnala “un serio ostacolo che assilla le relazioni fiscali centro-stati” (p. 22). Esso dipende, in parte, dai controlli e dai vincoli alle spese posti nell'intento di ostacolare i fenomeni di corruzione.

Per quanto riguarda quella che Majumdar chiama “l'iniquità della spesa”, ne discute in termini di spesa per gli insegnanti, così come si traduce nei vari contesti indiani in un diverso PTR (considerato un misura grezza della qualità della scuola). Un caso è la disparità urbano/rurale: in termini di PTR la scuola urbana fa meglio di quelle rurali: questo significa, data l'entità della spesa per i salari degli insegnanti, che lo stato spende molto di più per le scuole cittadine.

Il fenomeno è complesso ed è parte di esso la riluttanza degli insegnanti a spostarsi in ambiente rurale. Non si tratta, però, solo di questo e la conclusione è che “il sistema non alloca più risorse-insegnante a scuole e ad aree che ne hanno più bisogno” (p. 27)<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Non approfondiamo qui la situazione della spesa per l'istruzione nei singoli stati.

Il dato sulla spesa in istruzione in rapporto al PIL o come quota della spesa pubblica, per quanto indicativo, è una misura troppo grossolana dell'impegno statale in materia: vedremo nel paragrafo 7. che molto dipende dalla qualità degli interventi posti in essere.

### 3.1. L'istruzione scolastica in India

Il dato più sintetico sulla scolarizzazione in un paese è il numero di anni di scuola attesi per ciascun individuo: in India esso è pari a 10, con una differenza di due anni maschi/femmine: 11 e 9. I valori totali sono 11 e 18, rispettivamente, per il mondo intero e per i paesi più sviluppati. Il dato fornisce un chiaro esempio di quelle che Gallino [2006] chiama le "disuguaglianze globali".

Una misura estremamente sintetica della disuguaglianza di istruzione in India è riportato nel WDR della Banca mondiale [World Bank 2005]: è un coefficiente Gini<sup>103</sup> degli anni di istruzione della popolazione, che risulta 0,56 (l'Italia ha un valore di 0,23).

Il dato consente di fare dei confronti, da cui appare che solo paesi dell'area, come il Bangladesh (0,62) e il Pakistan (0,70), o dell'Africa sub-sahariana hanno valori simili o anche più alti (Chad, Mali e Niger hanno valori di poco inferiori a 0,90).

Sempre rimanendo a livello di indicatori complessivi della situazione, abbiamo ricordato all'inizio come l'indice PEDI dell'UNESCO (un indice che si basa su una misura di partecipazione all'istruzione primaria, sul tasso di analfabetismo tra gli adulti, sulla parità di genere e sulla sopravvivenza fino alla classe quinta) pone l'India molto in basso (al posto 105 su 128 paesi).

#### *L'istruzione pre-primaria*

Il rapporto dell'UNESCO [2010] dà un GER (*gross enrolment ratio*: cfr. Tavola 1 della prima parte), relativamente alla fascia 3-5 anni, pari a 40 con parità di genere. Il suo valore è simile a quello dei paesi della regione (fanno eccezione le isole Maldive con l'85 e

---

Alcuni dati in proposito sono riportati da Bhaumik e Chakrabarty [2010], che li mettono in rapporto ai livelli di istruzione nelle varie parti dell'India.

<sup>103</sup> È una misura di disuguaglianza, molto spesso usata nel caso della distribuzione del reddito in una popolazione. Varia da zero (massima uguaglianza) a 1 (massima disuguaglianza).

l'Iran col 54). Nel tempo c'è stata una forte crescita: il GER è più che raddoppiato, con un numero di iscritti passato dai 13 milioni del 1999 ai 30 del 2007. Mancano dati precisi sulle disuguaglianze di questi servizi, così come pure sulla presenza dei privati, che si sa, comunque, essere forte soprattutto in contesti urbani [NUEPA 2007, 14].

Per l'insegnamento nella pre-primaria sono richiesti da 10 a 12 anni di scuola, più un corso di durata di 1 o 2 anni preparatorio. Gli insegnanti della pre-primaria sono 738.000 (tutte donne) [UNESCO 2009].

È, come si è visto trattando della storia dell'istruzione indiana e come vedremo meglio più avanti, di un'area di intervento di vari programmi governativi, che, soprattutto dal 1990, se occupano con un approccio olistico, non limitato alla sfera educativa. Ciò anche in relazione al fatto che -come si è visto nella prima parte di questo lavoro- la condizione dell'infanzia in India non è buona, con alti tassi di mortalità e un gran numero di bambini e bambine sottopeso, con ritardi di sviluppo e malnutrizione.

Si tratta di una forma di istruzione che è in anni recenti cresciuta vertiginosamente, ma che presenta seri problemi di qualità dal punto di vista dell'addestramento degli insegnanti, spesso assai poco pagati, e del controllo da parte degli stati (che spesso manca). Un libro che presenta la situazione attuale e che esprime delle preoccupazioni sulle attività di alcune di queste scuole è quello di Singh [2007].

Come si è ricordato sopra, l'istruzione pre-primaria non è stata inclusa nel diritto all'istruzione, suscitando così polemiche. La responsabilità della sua gestione non è del dipartimento dell'istruzione nel MHRD, ma di un ministero delle donne e dello sviluppo infantile.

#### *La scuola primaria*

La scuola primaria, che nei dati UNESCO è quella della classe di età 6-10 (non comprende, cioè, la primaria superiore) ha 139.000.000 iscritti (su una popolazione in questa fascia di età di 124 milioni: il GER è pari a 112), di cui meno della metà (47%) sono femmine. Il NER (*net enrolment ratio*: cfr. Tavola 1 della prima parte) è pari a 89, con una differenza M/F pari a 90/87; questo significa che oltre sette milioni di bambini non sono a scuola (qua-

si due terzi: il 64% sono femmine): l'India ospita così il 10% dei non scolarizzati nel mondo in questa fascia di età. Siccome il numero è di poco più basso nel Pakistan, in complesso questa regione coi suoi 18 milioni di non scolarizzati è seconda solo all'Africa sub-sahariana con 35.000.000 di non scolarizzati.

Oltre che relativi agli accessi a questa scuola, i problemi riguardano sia la sua capacità di trattenere e portare al conseguimento di un titolo di fine degli studi chi vi accede che, più in generale, la sua "qualità". Prima di trattare più approfonditamente di quest'ultimo punto nel paragrafo 4., possiamo esaminare alcuni dati numerici sulla qualità dell'istruzione, relativi a ripetenze ed abbandoni, che risultano evidenti dal confronto tra NER e GER.

Quanto alle ripetenze, i valori sono al 3-4% il primo anno di scuola, anche se mostrano una riduzione complessiva dal 4 al 3,4% dal 1999 al 2007. Le ripetenze a questo livello scolastico (che, come è noto, molto spesso sono l'anticamera degli abbandoni) costituiscono un netto discrimine tra India e paesi più sviluppati: valori simili si trovano ormai solo negli stati arabi, in America latina e Caraibi e, ancora maggiori, nell'Africa sub-sahariana. Per interpretare il dato, poi, bisogna tener conto che in molti stati vi sono meccanismi di avanzamento automatico.

Il tasso di sopravvivenza fino all'ultima classe è pari a 66: basso in confronto a quelli dei paesi più sviluppati.

In materia di sopravvivenza, comunque, si registrano dei miglioramenti negli ultimi dieci anni: dal 1999 sono saliti di oltre 4 punti e, soprattutto, è stata cancellata la differenza maschi femmine, che allora era di 3 punti. Il rapporto tra docenti e studenti (PTR) è molto alto: 40, essendo salito dal 35 del 1999: ciò si è verificato nonostante una crescita del numero degli insegnanti elementari. Si tratta di una caratteristica della regione: valori simili si trovano in Pakistan e Nepal, e sono molto più alti in Afghanistan e Bangladesh.

Il tasso di passaggio alla scuola media (primaria superiore) è pari a 85, con differenza di 4 punti tra maschi e femmine, e risulta in crescita. Un problema a questo livello d'istruzione si pone dal lato dell'offerta: la mancanza di scuole primarie superiori, sul quale richiama l'attenzione nel suo studio Majumdar [2009], citando dati governativi. Accade così che "un 'collo di bottiglia' nella transizione tra livello primario inferiore e superiore [scuola media] non è

solo dovuto a fallimenti personali degli studenti o a scelte private, ma anche a deficienze pubbliche, cioè disponibilità inadeguata di scuole primarie superiori” (p. 13).

L’immagine complessiva che si ricava da queste prime statistiche sulla scuola primaria è allora che c’è una crescita della scolarizzazione, con una riduzione delle disuguaglianze di genere; sembrano ridursi anche altri aspetti negativi, quali l’incapacità di trattenere gli studenti nella scuola, anche se i loro valori permangono alti.

La scuola primaria è stata oggetto, nella seconda metà degli anni ’90, di una famosa indagine: il cosiddetto “Rapporto PROBE” [De, Dreze 1999] più volte citato. Si tratta di un’indagine compiuta negli stati più problematici per l’istruzione in ambiente rurale del BIMARU, più l’Himachal Pradesh (studiato, invece, come modello da imitare), comprendenti in complesso circa il 40% della popolazione indiana. Il metodo di raccolta dei dati è stato il quello della ricerca a campione con questionario (*sample survey*), integrato da tecniche di raccolta di dati qualitativi. Tra gli autori, l’economista indiano di origine belga J. Drèze, che ha collaborato in vari lavori con A. Sen.

Il rapporto rimane uno dei non molti esempi di ricerca sociale in campo educativo in India, come lamenta la Banca mondiale [World Bank 2009, 62], che riporta alcuni dati in proposito: essi evidenziano lo svantaggio di questo paese in termini di indagini, libri e numero di articoli in argomento.

Il rapporto PROBE ha documentato le condizioni precarie dell’istruzione primaria in India e volle contrastare quello che veniva definito un “mito”: l’idea che i genitori indiani non volessero mandare i figli a scuola. A questo proposito, il rapporto presentava le risposte dei genitori che indicavano quanto questi valutassero l’importanza dell’istruzione per i loro figli: se la partecipazione era bassa, dipendeva dalla bassa qualità della scuola loro offerta dalle istituzioni pubbliche. Altri miti da contrastare riguardavano la supposta gratuità e disponibilità della scuola e l’imputazione al lavoro minorile della mancata frequenza.

Il rapporto affrontò anche la questione degli insegnanti e attribuì molta importanza per capire il loro scarso rendimento (ad es.

la ridotta presenza a scuola<sup>104</sup>) a fattori quali le altre richieste che vengono fatte al loro ruolo, le condizioni in cui devono operare e la bassa qualità della loro formazione.

Un'altra importante indagine è quella di Mehrotra [2006a,b], basata principalmente su un survey condotto per conto dell'UNICEF alla fine del secolo scorso in 8 stati indiani, tra i quali quelli BIMARU e poi Bengala occidentale ed Assam, anch'essi con una scolarizzazione inferiore alla media, Andhra Pradesh (tutti del nord-est) e, infine, Tamil Nadu, come rappresentante degli stati del sud, con maggiori successi scolastici. Il campione riguardava 120.000 famiglie e migliaia di scuole.

L'indagine ha documentato la crescita degli accessi all'istruzione, sia pure confermando la persistente sottorappresentazione delle ragazze e di quanti provenivano da ambienti rurali. Anch'essa ha mostrato, inoltre, i problemi della ridotta capacità di ritenzione e della bassa qualità delle scuole. Per quanto riguarda, in particolare, gli insegnanti, il cui numero in India è cominciato a crescere con la NEP del 1986 e l'"Operazione lavagna", la crescita non è ancora riuscita ad eliminare i casi di scuole con un solo insegnante, né è stato ridotto il loro assenteismo.

I dati riportati nel libro, che presenta approfonditi confronti tra istruzione pubblica e privata, mostrano la difficoltà di raggiungere gli obiettivi di una scolarizzazione universale a questo livello, che l'autore riconduce soprattutto ai vincoli di bilancio dei singoli stati.

Prima di approfondire il dato sulle disuguaglianze, non solo di genere, su qualità della scuola e la sua capacità di ritenzione, ci soffermeremo ancora sul dato di crescita degli accessi, di cui si è parlato come di "una rivoluzione silenziosa" [Wu *et al.* 2005].

Secondo questi autori essa è stata meno appariscente dei successi indiani nel produrre buoni ingegneri, ma si impone all'attenzione se si considera che lo stato indiano ha dovuto fronteggiare una crescita tra il 1991 e il 2001 del numero di bambini e

---

<sup>104</sup> Il rapporto descrive una situazione ai limiti del paradosso (p. 63): "In metà delle scuole non c'era alcuna attività di insegnamento al momento della visita dei ricercatori... Si vide che gli insegnanti inattivi erano impegnati in una varietà di passatempi, come sorseggiare il tè, leggere fumetti o mangiare noccioline, quando non se ne stavano semplicemente seduti senza far niente... Questo modello non è confinato solo ad una minoranza di insegnanti irresponsabili, ma è diventato una *way of life* della professione".

bambine di età 6-14 di 35 milioni, fino ad arrivare ad una leva di 205 milioni!. Nello stesso periodo il numero di quanti non erano a scuola era sceso da 60 a 25 milioni (e, come abbiamo visto, è continuato a scendere), con un aumento del GER da 82 a 95 (oggi, come si è visto, è 112).

A questo proposito si può aggiungere la particolare menzione del caso dell'India in UNESCO [2010]: dopo aver osservato che la riduzione nel mondo del numero di coloro che non sono a scuola è stata dominata dai trend dell'Asia meridionale e occidentale, si afferma che “molto del declino ha avuto luogo in India, che ha segnato una caduta di quasi 15 milioni nei due anni dopo il 2001, anno di lancio dello SSA” (p. 56).

#### *Istruzione primaria e lavoro minorile*

Uno degli ostacoli alla frequenza della scuola è il lavoro minorile. In tema (o, più esattamente, per quanto riguarda la fascia di età 5-14 anni) disponiamo di dati recenti [Hazarika, Bedi 2006]<sup>105</sup>.

La tesi dei due autori, che hanno condotto una ricerca nei due stati del Bihar e Uttar Pradesh, è che le decisioni che portano alla scolarizzazione o al lavoro risentono molto dei costi dell'istruzione, che sono definiti nella ricerca sia in termini di monetari che di distanza tra l'abitazione e la scuola.

Il risultato della loro indagine è che “non solo c'è una relazione statisticamente positiva tra lavoro minorile e costi della scuola, ma anche che la riduzione della propensione al lavoro dovuta ad una riduzione dei costi è comparabile in grandezza al corrispondente aumento della loro propensione ad iscriversi alla scuola: ciò significa che lavoro minorile e scolarizzazione sono attività fortemente sostitutive l'una dell'altra” (p. 17). Dai dati emerge anche una differenza di genere: la strategia migliore per aumentare le iscrizioni dei maschi è la riduzione dei costi monetari; nel caso delle femmine, la distanza dalla scuola.

La conclusione generale del lavoro è che c'è spazio per inter-

---

<sup>105</sup> Secondo dati risalenti all'inizio del 2000 il numero di questi lavoratori superava i 10 milioni, con un tasso di attività superiore al 5% del totale dei bambini e bambine in questa fascia di età. È da notare che non si tiene conto qui del lavoro domestico: in tal caso si arriverebbe a stime ben più alte. Il lavoro di Hazarika e Bedi, che non riguarda solo gli accessi alla primaria ma anche il lavoro domestico dei bambini e delle bambine, è un importante fonte di informazione su questo tipo di lavoro minorile in India, utile anche perché riporta una bibliografia in materia non limitata al caso indiano.

venti che si propongano di facilitare gli accessi alle scuole: potrebbero ridurre sia il lavoro minorile che la propensione all'evasione scolastica.

In materia esistono anche ricerche di studiosi e studiose italiani. Il lavoro di Francavilla e Giannelli [2007] mostra che se la madre non lavora, le possibilità di un figlio o figlia di scolarizzazione e di non lavorare sono più alte. Se la madre lavora, ci sono maggiori probabilità anche di lavoro minorile: questo è attribuito alla assai bassa qualità di molti lavori delle donne (il loro lavoro sarebbe in molti casi un indicatore di povertà).

Il risultato è confermato da uno studio successivo [Francavilla *et al.* 2008], che mostra che il lavoro delle madri ha conseguenze negative sulla scolarizzazione di figli e figlie. Di nuovo, si osserva che, a differenza di quanto accade nei paesi più sviluppati, sono le madri più povere quelle che lavorano.

La conclusione è che: “un’implicazione delle nostre scoperte è che ogni politica che si proponga sia di potenziare le donne con il lavoro che di aumentare il benessere dei figli e figlie dovrebbe anche proporsi di migliorare le condizioni delle donne nel mercato del lavoro” (p. 24)<sup>106</sup>.

### *Le disuguaglianze*

Passando allo studio delle disuguaglianze, disponiamo di vari insiemi di dati, che ne documentano l'ampiezza. Secondo elaborazioni UNESCO [2009, 89] i tassi di sopravvivenza variano secondo il quintile di ricchezza, ma l'India è uno dei paesi in cui queste differenze diventano più marcate ai livelli successivi, secondario e terziario. In termini di reddito le disuguaglianze di anni di scuola sono fortissime: quanti provengono da famiglie del quintile di reddito più povero hanno mediamente 4,4 anni di istruzione; quelli del più ricco, 11,1 [UNESCO 2009, 28].

Altri dati UNESCO [2010, 161-3] sono ricavati da uno studio sulla marginalizzazione nell'istruzione: essa è definita, nello spirito dei lavori di A. Sen sulla giustizia, “come uno svantaggio acuto e persistente radicato in disuguaglianze sociali sottostanti. Rappresenta un esempio di ‘ingiustizie chiaramente rimediabili’” (p. 135). Si evidenzia, oltre al dislivello di aspettative di vita scolastica di

---

<sup>106</sup> Anche questi due paper sono ricche fonti di informazioni sui dibattiti in materia.

ricchi e poveri, che il 20% della popolazione più povero ha il 50% dei livelli più bassi di istruzione, che il 18% della popolazione ha meno di 4 anni di istruzione (con una differenza di sette punti tra maschi e femmine e con un valore massimo del 60% tra le ragazze del quintile più povero); il 20% si trova, invece, in una situazione di “estrema povertà” dell’istruzione: meno di due anni, con 15 punti di differenza tra maschi e femmine ed un valore massimo del 30% per le ragazze in ambiente rurale.

In complesso, dunque, la “marginalizzazione” nell’istruzione sembra molto diffusa in India e le disuguaglianze, anche ad un primo esame, appaiono assai forti.

Anche l’analisi di Chudgar [2009], che presenta una ricca bibliografia in argomento, insiste sul problema del completamento della scuola primaria. L’articolo, che riguarda in particolare la popolazione rurale, mostra l’importanza di provenire da una famiglia di alfabetizzati: questa origine conta di più del quintile di reddito (p. 427).

Negli anni dal 1990 al 2005-06 sono cresciute le percentuali degli appartenenti alle SC (dal 15 al 19%) e alle ST (dal 7 al 9%) con progressi “soddisfacenti” [Chauhan 2008, 221].

Altro materiale empirico sulle disuguaglianze negli accessi alla scuola in India è contenuto in Kumar [2006]; il libro, tuttavia, è stato accusato di non tener conto della qualità dell’istruzione e di non parlare di una particolare minoranza religiosa, particolarmente problematica in materia: i mussulmani, di cui tratteremo più avanti (par. 6).

Sull’istruzione primaria esiste anche un utile lavoro di documentazione delle ricerche condotte, con particolare riferimento alle aree rurali. Si tratta di una rassegna (del 2004) della “Azim Premji Foundation”, un’organizzazione non-profit che opera dal 2001 nel campo dell’istruzione elementare in aree rurali ([www.azimpremjifoundation.org](http://www.azimpremjifoundation.org)). Lo studio [Azim Premji Foundation 2004] esamina la letteratura sull’istruzione elementare nell’India rurale e presenta i fattori che spiegano la (bassa) partecipazione: essi sono classificati in economici, quali povertà, lavoro minorile, costi diretti ed indiretti dell’istruzione; socio-culturali, quali modelli matrimoniali e familiari, sistema di caste, religione; socio-demografici, quali famiglia e suoi caratteri, condizioni sanitarie, migrazione, ecc.. Naturalmente, si tratta di fattori che operano

congiuntamente, anche se nel testo non è fatto alcun tentativo né di valutare il loro peso, né di descrivere la complessa rete causale coinvolta.

L'utilità di seguire questa strada con analisi multivariate risulta da vari lavori: per esempio, quello di Drèze e Kingdon [2001], di cui riparleremo per il dato sull'importanza (soprattutto per le ragazze) del fornire in ambito scolastico il pasto di mezzogiorno. Per un lavoro limitato al confronto indù-musulmani, si veda lo studio di Asadullah *et al.* [2009], in cui viene documentato il gap persistente tra i due gruppi: esso risulta da un "effetto netto" dell'essere di religione musulmana, al netto, cioè, degli effetti di altre variabili collegate alla religione, come le condizioni socio-economiche della famiglia e la regione di residenza.

Un'interessante analisi è riportata in S. Desai *et al.* [2008b]. Riguarda gli apprendimenti nella scuola primaria e, non sorprendentemente, mostra forti differenze secondo la casta e il *background* etnico e religioso dei bambini e delle bambine. Il dato più interessante, tuttavia, è che alcune di esse persistono anche dopo che sono stati controllati aspetti della carriera scolastica e lo status socio-economico della famiglia di origine: ciò avviene soprattutto nel caso di *dalit* e musulmani. Secondo gli autori questo risultato dovrebbe indurre a studiare più attentamente quello che avviene in classe e a concentrarsi su aspetti di qualità dell'insegnamento.

#### *Gli insegnanti della primaria*

Per quanto riguarda gli insegnanti della primaria, secondo i dati UNESCO [2009] sono 3.338.000 (44% donne). Per l'insegnamento nella primaria sono richiesti 10/12 anni di scuola e uno o due anni di un corso specifico, preparatorio [Rajput, Walia 1998; UNESCO 2006a]<sup>107</sup>. Un breve articolo sulla condizione degli insegnanti primari in 5 stati [Ramachandran, Bhattacharjea 2009] sulla base di una ricerca, non ancora pubblicata, finanziata dalla fondazione Azim Premji, contiene dei dati che in complesso mettono in evidenza vari aspetti negativi della loro formazione e della capacità di gestione della classe<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Una valutazione complessiva della condizione degli insegnanti primari, delle politiche che li riguardano e una rassegna della normativa vigente è contenuta in Ramachandran, Pal *et al.* [2005].

<sup>108</sup> Uno dei pochi studi, a conoscenza di chi scrive, sugli atteggiamenti degli insegnanti

Per quanto riguarda la formazione degli insegnanti della primaria è in atto un'esperienza di decentramento delle strutture deputate: è stata concepita nell'ambito delle politiche di decentramento dell'istruzione e se ne è parlato come di una forma di "democratizzazione" della formazione degli insegnanti.

Si tratta degli istituti DIET ("District Institutes of Education and Training"), che nel 2004 erano arrivati a circa 5000. Sono istituzioni interamente finanziate dal governo, che forniscono addestramento anche agli insegnanti in servizio. Secondo UNESCO [2006a] i DIET erano parte delle 1179 istituzioni che operavano a questo scopo (oltre alle governative ci sono le private non sovvenzionate e quelle sovvenzionate). Sul DIET esistono gli studi di Dyer [2005] (cfr. anche Dyer *et al.* [2002]). In complesso, essi evidenziano ancora una volta come le politiche di decentramento, anche quelle animate dalle migliori intenzioni, funzionano solo a certe condizioni e non sono una "questione puramente tecnica" [2005, 147]: richiedono una progettazione molto attenta ed un'attenzione particolare all'interazione con le istituzioni già esistenti.

Fino ad epoca recente la professione insegnante è stata, a differenza di molti altri paesi, dominata dai maschi: in India alla metà degli anni '70 solo il 25% degli insegnanti di scuola primaria erano donne. Anche in relazione alle mete fissate da NEP e dalla "Operazione lavagna", che si proponeva di arrivare ad un 50% di insegnanti donne, si è passati al 35% alla fine degli anni '90 ed arrivati ora al 44%, ancora abbastanza lontani dalla meta, riaffermata recentemente dallo SSA.

Chudgar e Sankar [2008] riportano dati, riferiti alla scuola primaria, che indicano un trend in atto verso una maggiore presenza delle donne. L'articolo dei due autori si propone, con uno studio su 5 stati dell'India in scuole governative urbane ai livelli scolastici 4 e 6, di indagare sulla relazione tra genere dell'insegnante ed apprendimenti degli studenti e delle studentesse in lingue e matematica. La conclusione offre solo un sostegno parziale alla politica di reclutamento di più insegnanti femmine: insegnanti maschi e

---

indiani della primaria verso la loro professione è quello di Mooij [2008]. Il lavoro, basato su interviste a docenti nell'Andhra Pradesh, indaga sulla motivazione (e la demotivazione) degli insegnanti di scuole governative.

femmine differiscono nelle loro pratiche di gestione della classe e ci sono migliori rendimenti delle docenti in lingua, ma non in matematica; le differenze a favore delle insegnanti, poi, riguardano solo il gruppo dei più giovani, all'inizio della carriera (p. 635).

Per quanto riguarda il fenomeno dell'assenteismo degli insegnanti, molti studi si sono concentrati su quanto avviene nella scuola primaria. Si tratta di un fenomeno quantitativamente molto importante in India. Esso è più alto negli stati con non buone scuole elementari come Uttar Pradesh, Bihar, Chhattisgarh, Jharkhand e Assam, mentre è più basso in stati quali Kerala, Tamil Nadu e Himachal Pradesh. In complesso, l'assenteismo è più alto nelle scuole governative, dove sono anche più basse le frequenze effettive.

Sulla questione delle assenze dal lavoro degli insegnanti sono state fatte varie ricerche. Secondo i dati di Kremer *et al.* [2004] il valore medio del loro assenteismo negli stati indiani è 25%, secondo solo a quello dell'Uganda, ben distante da quelli di poco superiore al 10% di Perù ed Ecuador. Il fenomeno varia tra gli stati, raggiungendo valori superiori al 35% in Bihar e Jharkhand, dove arriva addirittura al 41%. Lo studio in questione è basato sulla verifica fisica diretta della presenza dell'insegnante a scuola: un insegnante è considerato assente se "il ricercatore non può trovarlo a scuola durante le ore lavorative regolari". Le visite degli investigatori non erano annunciate in precedenza.

I tassi in genere sono risultati superiori negli stati più poveri [Kremer *et al.* 2005, 660]. La ricerca di questi autori è interessante per lo studio dei correlati dell'assenteismo: ne individuano alcuni, come ad esempio la dotazione di risorse della scuola che sembra incoraggiare la presenza degli insegnanti, mentre non si verifica una forte associazione con una paga più alta. Le conclusioni del lavoro, tuttavia, come ammettono gli autori, sembra offrire solo "tentative guidance" per risolvere il problema (p. 666).

Questo rimanda a delle difficoltà più generali di ricavare indicazioni politiche da dati di ricerca. Su questo punto ritorneremo più sotto (par. 9). Una ragione è la nota capacità degli studiosi di scienze sociali di spiegare un dato in molti modi *ex post facto*. Gli autori citati sopra ne forniscono un esempio nel caso del minore tasso di assenteismo degli insegnanti delle scuole private (ma solo, significativamente, nello stesso villaggio): "i sostenitori delle scuo-

le private possono interpretare la correlazione tra la presenza di scuole private e la debolezza delle scuole pubbliche come un'indicazione che le prime si sviluppano dove le scuole governative sono particolarmente mal funzionanti, mentre gli oppositori possono sostenere che l'entrata nelle scuole private porta ad un'uscita dal sistema pubblico delle famiglie politicamente influenti e con ciò indebolisce ulteriormente le pressioni sugli insegnanti della scuola pubblica ad andare a scuola" (p. 666).

Vale la pena citare a questo proposito un'importante rassegna di studi curata da Glewwe e Kremer [2005] per un manuale di economia dell'istruzione, avente per oggetto le determinanti dei risultati dell'istruzione nei paesi in via di sviluppo. Il lavoro contiene vari riferimenti a studi sull'India e, nel caso delle politiche di decentramento come di quelle basate sulla scelta, osserva come, pur promettenti, i loro risultati dipendono dalle particolari condizioni con cui sono attuate (p. 3).

L'importanza del lavoro risiede, tuttavia, nella grande attenzione portata agli aspetti metodologici delle varie ricerche e ai modi in cui essi condizionano i risultati. Il paper è stato pubblicato anche nell'ambito del "Bureau for Research in Economic Analysis of Development" (BREAD), un'organizzazione non-profit, fondata nel 2002, che riunisce studiosi di "development economics"<sup>109</sup>.

Quali le prospettive future dell'istruzione primaria? In materia esistono diversi studi empirici: uno degli ultimi [Bhalotra, Zamora 2008] conclude distinguendo tra aumento degli accessi e del completamento della scuola primaria e sostiene che nel primo caso l'India ce la farà a raggiungere i "fini del millennio" (nel 2015); ci sono invece molti più dubbi per quanto riguarda, invece, il secondo<sup>110</sup>.

### *La scuola secondaria*

Passando alla secondaria (età 11-17, lo ricordiamo, nei dati

---

<sup>109</sup> Nel suo sito si possono reperire importanti paper in materia:  
<http://ipl.econ.duke.edu/bread/index.htm>.

<sup>110</sup> Le analisi sono basate su due survey, condotti negli anni '90 (National Family Health Survey of India: NFHS) e i tassi di completamento sono definiti come il rapporto tra il numero di quanti all'età di 12 anni hanno completato la scuola primaria e quanti dichiarano di esservi stati iscritti (come si ricorderà, la scuola primaria copre i primi 5 anni fino a 12 anni, i tre anni successivi riguardano la "primaria superiore" o scuola media; primaria inferiore e superiore talvolta sono chiamate "scuola elementare").

UNESCO), con una popolazione di 169 milioni di giovani, ci sono 91 milioni di iscritti, con un GER (il NER non è disponibile) pari a 55, aumentato di 10 punti rispetto a 10 anni fa (i valori sono 71 e 42, rispettivamente per il livello inferiore e per quello superiore). Il rapporto tra femmine e maschi è inferiore ad 1 (0,83), ma risulta in crescita rispetto a dieci anni fa quando era pari a 0,71. Detto in altri termini, la percentuale di ragazze nella secondaria era pari al 39% 10 anni fa ed è ora salita al 43%.

In quel che segue faremo più volte riferimento ad un lavoro di ricerca della Banca mondiale, che è uno degli studi più completi in materia [World Bank 2009, xvi]. Esso segnala un interesse per la scuola a questo livello, motivato, al solito, in termini economici: per il contributo alla crescita economica e alla riduzione della povertà, per le esternalità positive considerate anche maggiori che nel caso dell'istruzione primaria e dato il ruolo strategico per lo sviluppo della successiva istruzione superiore. Si riconosce, tuttavia, anche il suo contributo alla "cittadinanza democratica e alla coesione sociale" (p. xvi)<sup>111</sup>.

Per interpretare correttamente talune discrepanze tra i dati UNESCO e quelli della ricerca della Banca mondiale è utile un'avvertenza. Bisogna ricordare che per iscritti alla secondaria, nel primo caso, si intendono gli scolarizzati di età 11-17, mentre la Banca si occupa degli ultimi 4 anni del ciclo scolastico (scuola secondaria inferiore e superiore). Un'altra differenza ha a che fare con il modo in cui è misurata la partecipazione al livello scolastico (i dati UNESCO ne trattano prevalentemente in termini di GER e di NER): la Banca mondiale in questo studio usa invece "Gross Attendance Ratio" (GAR), calcolati in base agli effettivi frequentanti.<sup>112</sup>

Nella regione UNESCO l'India fa meglio di Bhutan, Bangla-

---

<sup>111</sup> A proposito del ruolo dell'istruzione post-elementare nella crescita economica e delle aspettative di vita, nella riduzione della povertà e della mortalità infantile, il lavoro di Tilak [2007] afferma il suo ruolo importante in India.

<sup>112</sup> I GER e i NER trovano il più largo impiego perché è ovviamente più facile misurare gli iscritti alle varie scuole all'inizio dell'anno, che gli effettivi frequentanti in un dato periodo di tempo (un giorno, un mese, un anno). Oltre che dalla Banca mondiale, i tassi di frequenza sono usati, tra i lavori citati qui, anche dalla Kingdon [2007]. Per una discussione critica sulle differenze tra queste statistiche in riferimento al contesto indiano cfr. Mehta [2003, 7]. Una discussione tecnica, con molti riferimenti all'India, su GER/NER e GAR/NAR è contenuta nel "Technical Paper" n. 4 dell'UIS: *Measuring Educational Participation*, 2010 (reperibile in rete).

desh, Afghanistan, Nepal e Pakistan, ma peggio di Maldive, Sri Lanka ed Iran. Più significativi, però, sono altri confronti internazionali, che evidenziano come i tassi di iscrizione sono più bassi di quello che ci si potrebbe attendere dal livello di reddito pro capite degli abitanti del paese. Così, mentre America latina e Asia orientale hanno tassi di iscrizione superiori e reddito pro capite superiore, paesi come la Moldavia o il Vietnam hanno redditi inferiori ma partecipazione superiore e il Bangladesh, con un reddito inferiore, ha un tasso di iscrizioni identico [World Bank 2009, 8]<sup>113</sup>.

Un dato significativo, anche se non riguarda gli attuali iscritti ma la popolazione di età superiore a 15 anni, risulta dal confronto India-Cina. Quest'ultima, che nel 1975 aveva una percentuale del 31% di quanti avevano completato la secondaria, l'ha vista salire nel 2000 al 45%: il doppio, cioè, del valore per l'India nel 2004. Il rapporto della Banca conclude in proposito che "l'attuale velocità di espansione delle iscrizioni è insufficiente a recuperare rispetto ad altre parti del mondo, specie dell'Asia orientale" (p. 8). Ovviamente il dato risente tanto dei tassi di passaggio dalla primaria alla secondaria, che della dispersione che si era verificata in precedenza. Anche nel confronto coi paesi BRIC, si evidenzia il ritardo dell'India [Kingdon 2007].

Secondo le stime della Banca mondiale si prevede una crescita marcata per il 2017/18 e che ci vorranno in futuro 500.000 nuovi insegnanti (p. 41).

Quanto alla crescita nel tempo della rappresentanza di SC/ST, il progresso non appare soddisfacente [Chauhan 2008, 222], dato che ancora non è stata ottenuta una presenza a scuola pari alla loro rappresentanza nella società: dal 1990 al 2005-06 le SC sono passate, comunemente, dal 12 al 14% di iscritti e le ST dal 4 al 5,6%.

Quantitativamente, l'India ha circa 150.000 scuole secondarie, due terzi delle quali sono al livello inferiore (classi 9-10) e un terzo a quello superiore (11-12). Come si è ricordato sopra, la loro gestione è di competenza statale, anche se l'Unione gestisce direttamente un migliaio di scuole per i figli di funzionari governativi (1 milione circa), che si spostano frequentemente sul territorio na-

---

<sup>113</sup> La discordanza con l'affermazione precedente sul vantaggio dell'India sul Bangladesh si spiega col fatto che l'affermazione della Banca mondiale, che si basa sul Rapporto EFA 2007, riguarda il livello inferiore della secondaria.

zionale (le scuole “Kendryia Vidyalaya” (KV) e 551 scuole per bambini particolarmente dotati delle aree rurali, circa 150.000 studenti: sono le scuole “Navodaya Vidyalaya” (NV). Quest’ultime sono di tipo residenziale, con classi che vanno dalla sesta alla dodicesima; fino al livello VIII si usa la madre lingua, poi l’*hindi* viene usato dal livello IX per le materie letterarie ed umanistiche, mentre l’inglese è usato per matematica e scienze [Government of India 2007, 62]<sup>114</sup>.

Quanto allo specifico curriculum per la secondaria [World Bank 2009, 48], si compone di linguaggio, matematica, scienze naturali, scienze sociali (il cosiddetto “core” curriculum), e poi arte, istruzione alla salute e fisica, e istruzione professionale. A livello di secondaria superiore c’è una suddivisione, con la scelta tra scienze, commercio o materie umanistiche, in aggiunta a lingua e “computer science”, che sono obbligatorie. La maggioranza degli stati offrono certificazioni di carattere professionalizzanti parallele, anche perché il NCF (“National Curriculum Framework”) lascia loro molta libertà di azione a questo livello.

Il curriculum si propone di ridurre il carico di lavoro degli studenti e di spostare l’accento dall’apprendimento a memoria<sup>115</sup> alla comprensione dei concetti; ciò è in accordo con trend mondiali, essendo basato sull’idea di conoscenza come costruito umano e sul ruolo primario del bambino come essere che apprende attivamente.

La conclusione della Banca, tuttavia, è che nonostante questi principi “il confronto tra curriculum indiano e internazionali mette in evidenza l’accento eccessivo posto sull’apprendimento di fatti, invece che lo sviluppo di abilità di apprendimento di ordine superiore. Inoltre, il volume dei fatti che gli studenti debbono padroneggiare per superare gli esami sembra inasprire il problema, evidenziando un ‘sovraccarico’ (*overload*) del curriculum” (p. 50). Una critica specifica riguarda lo studio del linguaggio, a proposito del quale la Banca afferma che è ancora troppo basato sullo studio

---

<sup>114</sup> In complesso al 2005, secondo la Banca mondiale c’erano in India 770.000 scuole primarie, 275.000 primarie di livello superiore, 100.000 scuole secondarie, 50.000 secondarie superiori e 2.500 colleges con i livelli 11 e 12. Il rapporto segnala un forte sbilancio nella presenza di secondarie tra aree urbane, dove sono più rappresentate, e rurali.

<sup>115</sup> La Nussbaum [2009/2007, 372] lo chiama “la disgrazia dell’apprendimento meccanico”, sottolineando come i movimenti educativi progressisti di riforma nel XX secolo (anche in India con Tagore) si proposero tutti di ridurne l’impatto, non sempre con successo.

della grammatica (p. 50), piuttosto che sulle competenze linguistiche.

### *Le disuguaglianze*

Per quanto riguarda le differenze di opportunità educative, “la maggioranza degli studenti di secondaria sono ragazzi e, sproporzionatamente, di area urbana e dei segmenti più ricchi delle famiglie” [World Bank 2009, xvi]. Il rapporto, tuttavia, contiene informazioni assai più dettagliate. Ecco le sue più importanti conclusioni.

Per quanto concerne gli accessi in base al quintile di spesa della famiglia (p. 12) “nel 2005 gli studenti del quintile più alto hanno frequentato la secondaria ad un tasso di più di due volte superiore a quello del quintile più basso”. Non si tratta solo di un riprodursi della disuguaglianza che si manifesta negli accessi e nella permanenza alla e nella primaria: la disuguaglianza negli accessi alla secondaria, infatti, è più alta di quella che si manifesta nel completamento dell’istruzione elementare. Questo risulta anche ad una semplice analisi: il rapporto tra quintile più alto e più basso nel completamento della scuola elementare è pari a  $76/38 = 2$ , mentre nel caso della frequenza della secondaria è più alto:  $68/29 = 2,3$ . Come si vede in base a dati del NSS (“National Sample Survey”: 61-esimo round), le possibilità di completare le elementari sono doppie per i più ricchi rispetto ai più poveri.

Il gap tra quintili di spesa è accompagnato da differenze a seconda della casta e del genere. Per quanto riguarda quest’ultime, si riscontra un persistente scarto di dieci punti (45 a 35) tra iscrizioni di ragazzi e ragazze.

Si verifica anche un’interazione tra stato di residenza e genere: solo in alcuni stati, infatti si è arrivati, o si è approssimata, la parità di genere. Così, essa è stata raggiunta solo in Kerala, dove anzi c’è un valore più alto per le ragazze, mentre in Punjab e in Tamil Nadu il “sorpasso” delle donne si realizza, rispettivamente, al livello secondario inferiore e superiore. Di nuovo, il dato si mostra legato alle diverse probabilità di finire le elementari per bambini e bambine, ma ancora una volta si vede che la disuguaglianza a livello secondario è più elevata. C’è anche un’interazione con l’area di re-

sidenza, rurale od urbana<sup>116</sup>.

A proposito di differenze di genere, le analisi della Kingdon [2007,174] segnalano che in Bihar e Rajasthan c'è una situazione estrema: le ragazze hanno metà delle possibilità dei maschi di essere iscritte alla secondaria. Di poco migliore la situazione negli altri stati BIMARU. In base ad un suo studio precedente, la ricercatrice conclude che parte della spiegazione sta nell'allocazione differenziale delle risorse familiari, che privilegia i maschi.

Uno dei problemi che affliggono le scuole rurali è rappresentato dalla scarsa disponibilità di insegnanti o, peggio ancora, dal fatto che gli insegnanti riescano poi a farsi trasferire in sedi urbane, meno disagiate, nel corso dell'anno scolastico. La Banca mondiale parla a questo proposito di "politicizzazione dei trasferimenti", dato che sono spesso basati sul sostegno di qualche politico locale e denuncia i "deboli" meccanismi che dovrebbero sostenere l'applicazione di norme (quando ci sono) che contrasterebbero il fenomeno.

Nel caso degli accessi alla secondaria, secondo la Banca mondiale (p. 16) esistono delle "enormi differenze" tra stati dell'Unione: per interpretarle bisogna ricordare che le scelte politiche a proposito di secondaria sono materia in cui gli stati hanno un ruolo maggiore che nel caso dell'istruzione primaria.

Si va, in termini di GER per la secondaria inferiore, da oltre il 70% di stati come Goa, Kerala (92%), Marashtra, Tamil Nadu e Uttaranchal, al 22% del Bihar; in Jharkhand il valore scende al 4%. Inoltre, ci sono differenze tra i due livelli: alcuni stati come il Kerala hanno bassi valori del GER per la secondaria superiore, mentre stati come l'Andhra Pradesh dovranno far crescere soprattutto il livello inferiore. Assam, Bihar, Uttar Pradesh e Rajasthan, cui si aggiunge il Bengala occidentale hanno valori inferiori (o di poco superiori al 20%) per la secondaria superiore: addirittura il Bihar scende sotto 10 e il Jharkhand sotto 5.

Un dato importante è l'interazione tra stato in cui si risiede e disuguaglianza negli accessi a seconda del quintile di reddito: appare così che questa disuguaglianza è particolarmente alta in stati

---

<sup>116</sup> Si ricordi che, anche se le stime variano, in base a dati del 61-esimo round del NSS nella classe di età 6-14 il 20% dei bambini e delle bambine delle zone rurali non frequentavano la scuola.

come il Bengala occidentale, Haryana, Rajasthan, Madhya Pradesh e Bihar, mentre stati del sud come Kerala, Tamil Nadu, Maharashtra e Karnataka sono caratterizzati da un grado di disuguaglianza minore (p. 17).

Fondamentalmente, la differenza tra stati è di tipo nord/sud: gli stati del sud sono più egualitari, anche nel caso delle differenze di genere. Tra essi lo stato del Kerala emerge come quello con maggiore uguaglianza delle opportunità di istruzione; un altro stato con più uguaglianza è, sempre al sud, il Tamil Nadu<sup>117</sup>. Nel nord la situazione è molto diversa, in campo scolastico così come per altri indicatori sociali.

Per quanto riguarda altre differenze tra sottogruppi della società, la conclusione del rapporto della Banca è che “in complesso, il tasso di frequenza della popolazione generale (55%) è più alto di quasi l’80% della media di ST, SC e mussulmani (col 31%).” (p. 15); diverso il caso delle OBC, dove il valore che misura la frequenza supera il 40%.

In termini di percentuali di *drop-out* e di fallimenti all’esame di fine corso (a livello 10), si vede che (p. 40), ci sono percentuali dell’11% (ma che salgono a 13 per le femmine) nel primo caso e fallimenti del 37% nell’esame (ma il valore delle ragazze questa volta è inferiore: 35). Tutti questi valori salgono nel caso di ST e SC: soprattutto più alti sono i fallimenti agli esami delle ST (e in questo caso il valore è più alto per le ragazze: ben il 53%).

Le analisi riportate sopra sono di tipo bivariato o al più trivariato. Il rapporto della Banca mondiale cita anche i risultati di un’analisi multivariata, di tipo *probit*, di cui non sono forniti dettagli. Essa riguarda le probabilità di frequenza alla secondaria in base al quintile di spesa pro capite della famiglia: essa cresce di 7 punti ad ogni aumento del 20% della spesa, controllando per residenza urbana, genere, SC, ST e la coorte di età. Negli stati più arretrati (Uttar Pradesh, Bihar, Chhatisgarh, Jharkhand, Orissa e Rajasthan) l’effetto del reddito risulta ancora più grande. Nel caso del genere, controllando altre variabili la probabilità delle ragazze rispetto ai ragazzi risulta più bassa di 7 punti e le possibilità di SC e ST risul-

---

<sup>117</sup> La Kingdon [2007, 174] aggiunge a questo elenco il Bengala occidentale. È una conclusione sorprendente, dato che ad una prima analisi dei dati da lei presentati nella Fig. 4 (che sono gli stessi di cui si serve la Banca) appare evidente che non è così.

tano, rispettivamente, di 7 e di 6 punti inferiori a quella della popolazione generale (p. 30).

Ricordiamo infine il lavoro di Wu *et al.* [2007] che è un'analisi sul gap di genere (a favore dei maschi) in accessi ed apprendimenti e che riguarda sia la scuola primaria che la secondaria. Per quanto concerne gli apprendimenti nella secondaria il divario rimane anche dopo il controllo di diverse variabili (p. 139). Secondo gli autori solo una (più) forte iniziativa dello stato con più scuole pubbliche, specie in aree rurali, potrà ridurlo<sup>118</sup>.

Il rapporto della Banca si sofferma a lungo sulle ragioni dei bassi tassi di iscrizione nei vari contesti. Un fattore di offerta di istruzione, su cui richiama l'attenzione, è la disponibilità di scuole. Un'analisi più specifica individua tre stati in cui c'è un elevato numero di distretti con meno di una scuola secondaria per ogni 1.000 giovani di età 15-19: si tratta di Bihar, Jharkhand e Uttar Pradesh; si vede inoltre, con un'analisi sulle percentuali di villaggi che hanno, rispettivamente, una scuola secondaria inferiore nel raggio di 5 chilometri e una superiore nel raggio di 10, che i valori a livello complessivo nazionale sono del 65% e del 63%. Come si vede, la disponibilità riguarda per un po' meno di due terzi dei casi, ma le differenze tra stati sono molto forti: Goa, Kerala e Punjab hanno valori assai alti (addirittura 100% nel caso di Goa e 91%/93% nel Kerala), in Jharkhand il valore scende a 36%/23%, in Mizoram a 25%/7% e, infine, in Arunachal a 19%/9%.

Un'ultima notazione riguarda i tassi di rendimento dei titoli di istruzione secondaria: la Kingdon [2007, 172], sulla base di precedenti studi, li definisce "alti" e per di più saliti, sia per uomini che per donne. Ciò pone di fronte al *puzzle* del perché la partecipazione all'istruzione secondaria sia così bassa in India.

### *Gli insegnanti della secondaria*

Dai dati sugli insegnanti secondari, oltre un milione nel

---

<sup>118</sup> Le analisi più approfondite hanno riguardato due stati in cui l'istruzione è particolarmente carente: Orissa e Rajasthan. Gli apprendimenti sono stati misurati con domande ispirate a quelle dell'indagine TIMSS. Un interessante risultato della ricerca è che il genere femminile degli insegnanti è di aiuto alle ragazze nel caso della matematica. L'analisi è stata condotta con la tecnica dei modelli lineari gerarchici e il controllo della persistenza del gap di genere è stato effettuato tenendo conto di variabili di *background*, caratteristiche degli insegnanti, risorse e tipo (pubblico-privato) della scuola.

2002<sup>119</sup>, si ricava una distribuzione del tipo 60%-40%, rispettivamente in aree rurali ed urbane del paese; che c'è un 40% di insegnanti donne (che insegnano per lo più in ambiente urbano) e un 6% di insegnanti part-time o a contratto (p.77).

La grande maggioranza degli stati richiede ora titoli di *teachers' college* come requisito per l'accesso alla professione (sono rilasciati da college pubblici e, sempre più frequentemente, privati). Secondo la Banca, gli approssimativamente 1082 college<sup>120</sup> di questo tipo offrono oggi una scarsa preparazione e la professione manca degli incentivi appropriati: la conclusione del rapporto su questo punto infatti è che: “mentre si sa poco della rendicontabilità (*accountability*) degli insegnanti a livello secondario, la situazione è tale che si può assumere che essa sia assai bassa. Né il governo né le scuole private sovvenzionate hanno i meccanismi o gli incentivi per tradurla in realtà o aumentarla” (p. 45). Ci sono anche 4 “Regional Institutes of Education” (RIE, legati al NCERT), che offrono un corso integrato di istruzione di 4 anni (vi si è ammessi con 12 anni di istruzione).

Il rapporto della Banca si sofferma sull'evoluzione futura del mercato del lavoro degli insegnanti. Parte dal dato delle paghe superiori degli insegnanti delle scuole governative<sup>121</sup> (in quanto funzionari pubblici, anche se i loro stipendi sono inferiori a quelli degli altri funzionari) rispetto a quelle delle scuole private e dal probabile aumento della domanda di insegnanti nella scuola pubblica. Applicando un semplice schema di domanda ed offerta, la Banca ricava una previsione di crescenti salari nel settore privato (p. 83).

A proposito di stipendi degli insegnanti, la Banca, da sempre sostenitrice dell'importanza di sistemi basati su incentivi finanziari della “produttività”, comunque misurata, degli insegnanti, presenta una rassegna su scala mondiale delle ricerche in materia, che hanno portato a risultati misti ed inconcludenti, e segnala un programma nell'Andhra Pradesh di incentivi finanziari agli insegnanti,

---

<sup>119</sup> Si ricordi quanto detto a proposito della diversa definizione di secondaria data da UNESCO e Banca mondiale.

<sup>120</sup> Per l'addestramento degli insegnanti in servizio è stato proposto di usare anche l'istruzione a distanza. L'“Indira Gandhi National Open University” (IGNOU), una delle maggiori istituzioni al mondo in questo campo, offre la possibilità di conseguire un B.Ed. (cioè un *Bachelor Degree in Education*) aperto agli insegnanti in servizio, che così non devono, per migliorare le loro qualifiche, lasciare il lavoro [World Bank 2009, 43].

<sup>121</sup> Non si tratta di piccole differenze, dato che arrivano fino al 75% in più.

che starebbe dando buoni risultati (p. 86).

Quanto alla qualità, l'indagine ci informa che il rapporto PTR è 1 a 33, rimasto invariato rispetto al 1990, il che significa che gli incrementi degli studenti e degli insegnanti sono andati in parallelo (p. 23).

L'altro dato sulla qualità dell'istruzione, che si presta ad essere sintetizzato con poche cifre, riguarda la "mortalità" nel corso degli studi; secondo la Banca (p. 40) a livello inferiore (dati del 2004-05) c'è un "enorme" problema di ritenzione: per "produrre" 8,5 milioni di diplomati di scuola secondaria inferiore erano stati erogati 23 milioni di anni, mentre l'efficienza perfetta ne richiederebbe 17 (il corso è di due anni:  $8,5 \times 2 = 17$ ): ci sarebbe stato, così, uno spreco di 6 milioni di anni. A livello superiore (grazie anche alla selezione al livello precedente, ovviamente) il sistema è giudicato assai più efficiente: sono stati erogati solo 2,2 milioni di anni in più del necessario.

La Banca fa rilevare come a livello secondario nella scuola indiana manchino meccanismi di valutazione della qualità (p. 56).

#### *L'istruzione professionale*<sup>122</sup>

Al canale di carattere professionalizzante, cui avrebbero dovuto accedere, secondo le scelte di programmazione più recenti, il 25% degli iscritti dei due ultimi anni di istruzione secondaria (secondaria superiore), ha avuto accesso, in realtà, una minoranza, con valori prossimi o inferiori al 5%.

In effetti, i problemi in India di questo tipo di istruzione sono quelli comuni al resto del mondo: è considerata dalle famiglie un tipo di istruzione inferiore, destinato a chi riporta cattivi voti a scuola, e che dà scarse possibilità di mobilità sociale.

Gli studenti che accederanno a quest'istruzione sono scelti in base ad un esame nella decima classe: si ritiene comunemente che i posti siano riservati a coloro che hanno le peggiori prestazioni, anche se poi la gran parte degli studenti che hanno intrapreso questi corsi cercano poi di arrivare all'istruzione superiore.

L'istruzione professionale, che è poco privatizzata<sup>123</sup>, è offerta

---

<sup>122</sup> Distinguiamo qui tra istruzione professionale (*vocational education*) e addestramento professionale (*vocational training*). Il paragrafo si occupa prevalentemente della prima e usa largamente il lavoro della Banca mondiale in proposito [World Bank 2000].

<sup>123</sup> Il dato si spiega facilmente tenendo presente i suoi costi elevati.

nelle scuole secondarie a livello 11 e 12, nella gran parte dei casi con diversi *stream* nella stessa scuola. Il programma di professionalizzazione della secondaria è iniziato nel 1976-77. I corsi offerti riguardano agricoltura, commercio e mondo degli affari, *humanities* (ad esempio con corsi di danza, ingegneria e tecnologia, professioni paramediche).

La sua configurazione dipende dal CIVE (“Central Institute of Vocational Education”), creato nel 1993 a Bhopal (Madhya Pradesh): è un organo del NCERT che offre consulenza di ricerca e di programmazione a livello nazionale nel campo dell’istruzione e dell’addestramento professionale (VET: *vocational education & training*).

A proposito di istruzione professionale la Banca, che su questo punto conviene citare integralmente, afferma che è difficile trovare un buon modello di istruzione professionale, come mostra l’esperienza internazionale. Il fatto è che “i datori di lavoro vogliono reclutare personale addestrabile e non si preoccupano molto se gli individui non posseggono abilità professionali specifiche (*specific vocational skills*). Ciò che vogliono dai giovani lavoratori sono *basic academic skills*, che sono insegnate nella scuola primaria e soprattutto secondaria: abilità di comunicare, di risolvere problemi e di lavorare in gruppo” (p. 15). Il possesso di queste qualità riduce il costo dell’addestramento degli aspiranti al lavoro.

A riprova di ciò c’è una linea di tendenza, anche in paesi con sistemi di istruzione professionale molto sviluppati, ad una “generalizzazione” (nel senso dell’istruzione generale) dei curricula professionali e a fare del sistema non più una scuola terminale.

Di conseguenza, secondo la Banca, la politica volta a “professionalizzare” il curriculum a livelli 11 e 12 è “ampiamente mal diretta” (*largely misplaced*): l’esempio da imitare, invece, è la Corea del Sud, che si colloca ampiamente nella linea di tendenza evidenziata sopra. La Banca suggerisce, dunque, di rafforzare la componente di “istruzione generale” dei programmi esistenti (oltre a coinvolgere maggiormente i privati).

Si sono ricordati sopra i piani del governo di espandere il settore e dirottare qui fino al 25% degli studenti: la Banca parla di 3% di studenti dei livelli 11 e 12 che vi accedono, mentre secondo i dati UNESCO-EFA [2009] non si arriva all’1% (col 15% di donne) del totale degli iscritti alla secondaria. Nei confronti interna-

zionali il numero appare particolarmente basso.

Recentemente (2005), prendendo atto di ciò, il CABE (“Central Advisory Board of Education”) ha ribaltato la politica di “professionalizzazione della secondaria” con lo specifico “vocational stream” dei due ultimi anni della secondaria, esprimendosi in favore, invece, dell’integrazione di elementi attinenti ad abilità lavorativa nell’istruzione generale.

Questo è stato uno dei fattori che hanno portato ad un ravvicinamento tra i due canali. C’è stato poi un altro cambiamento che è andato nella stessa direzione: mentre in origine il canale di accesso al college del “più due” era differenziato anche dal punto di vista dell’ambiente istituzionale in cui era offerta questa istruzione, che molto spesso era il college, dal 1986 è iniziata una politica che gradualmente ha riportato questa istruzione nell’ambito della scuola [Jayaram 2004, 108].

L’addestramento professionale in India, a differenza dell’istruzione professionale, si svolge al di fuori del sistema scolastico formale ed è aperto ai 5.000.000 di studenti che lasciano dopo il livello 10: in realtà, a questi centri ITCs (*Industrial Training Centres*) e *Industrial Training Institutes* (ITIs), in numero di oltre 5.000, si rivolgono circa 700.000 studenti. Gli studi sui loro esiti professionali hanno dimostrato che sono poco soddisfacenti (anche se sono migliori di quelli che si fermano al livello 10) [World Bank 2000, 25-26]<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> Il rapporto della Banca presenta un breve esame di sei modelli di addestramento professionale, diffusi nel mondo: quello giapponese, il nord-americano, quello francese, il tedesco, il latino-americano e quello australiano. Si afferma che il sistema indiano assomiglia a quello latino americano, che è un ibrido dei modelli francese e tedesco.

#### 4. La qualità dell'istruzione<sup>125</sup>

Presentando le principali caratteristiche del sistema scolastico indiano abbiamo visto più volte emergere un problema: quella della qualità dell'istruzione. In effetti, la crescita della scolarizzazione, per quanto importante, è solo un indicatore di successo delle politiche scolastiche di uno stato che si propone di far crescere l'istruzione: all'aumento della partecipazione dei giovani e delle giovani al sistema scolastico, infatti, può accompagnarsi o meno un buono standard di qualità nei servizi erogati.

La qualità si misura dal lato dell'offerta con le risorse messe a disposizione del sistema di istruzione e coi risultati in termini di apprendimento cui esso porta: quest'ultimo dato è tanto più importante, in quanto recenti ricerche hanno mostrato che i rendimenti dell'istruzione non sono legati solo agli anni di istruzione formali, quanto piuttosto alla qualità degli effettivi apprendimenti [Hanushek, Woessman 2007].

Il capitolo delle valutazioni comparative internazionali di ciò che effettivamente si impara nella scuola indiana si era aperto già negli anni '70, ma queste attività cessarono subito e solo recentemente (dicembre 2008) è stata comunicata l'intenzione del governo indiano di partecipare alla prossima ondata della ricerca PISA (2009). La Kingdon [2007, 171] riporta risultati dell'India nella comparazione internazionale dei quattordicenni, condotta nei primi anni '70 dall'IEA: allora i dati evidenziati furono assai deludenti, perché in scienze l'India era al penultimo posto (seguita solo dall'Iran), mentre era all'ultimo posto nella comprensione della lettura. Più recentemente, la discussione su questi temi è stata anima-

---

<sup>125</sup> In un lavoro come questo non si può problematizzare ogni termine che viene introdotto e riportare i dibattiti in materia. Parlando di una questione importante come quella della qualità dell'istruzione bisogna ricordare, almeno, che ci sono vari modi di intenderla e che alla questione è stato dedicato il "Global Monitoring Report" del 2005 [UNESCO 2004]. Il rapporto presenta un suo schema per interpretarla (p. 36, fig. 1.1.). Per una recente critica, che mostra come esso non tenga conto di un importante fattore di contesto come gli obiettivi politici di militarizzazione dell'istruzione del governo eritreo, cfr. Gordon [2010]. Nel campo del miglioramento della qualità dell'istruzione nei paesi a basso reddito opera, finanziato dal "Department for International Development" (DFID) del governo britannico, EdQual ([www.edqual.org](http://www.edqual.org)). Nel sito sono disponibili molti "working paper" sulla materia: segnaliamo tra essi il WP 18, di Tikly e Barrett, che, usando le idee di A. Sen e di N. Fraser, criticano gli approcci del "capitale umano" e dei "diritti umani" allo studio della qualità dell'istruzione.

ta dal lavoro della Banca mondiale, che ha somministrato i test di matematica TIMSS (“Third International Mathematics and Science Study”) a campioni di studenti in due stati: Orissa e Rajasthan, al livello 9 e al livello 11 [World Bank 2009, 34 e segg.].

I rapporti di ricerca pubblicati contengono molte, dettagliate, osservazioni sui due stati indiani. Qui interessano, però, i confronti internazionali, per i quali la Banca avverte che si tratta di una metodologia controversa, nel senso che i test non sono stati somministrati contemporaneamente nei diversi paesi e che per l’India è stato usato un sottocampione di item.

Pur tenendo conto di questi limiti, la conclusione è stata che “questo esercizio pone gli studenti di matematica di questi due stati in media al quarantaquattresimo posto (su 51), sopra al Sud Africa e al Botswana. D’altra parte, il 5% di studenti con le migliori prestazioni...sono risultati molto migliori dei loro compagni nel mondo, compresi i paesi OCSE. La dimensione della popolazione studentesca indiana trasforma questa piccola percentuale in un numero assoluto assai grande di ragazzi con alte prestazioni” (p. 34).

Dati raccolti da organizzazioni nazionali sui livelli di apprendimento non sono stati disponibili fino al 2006, quando sono stati pubblicati i risultati del lavoro del NCERT, iniziato nel 2002, e condotto con test standardizzati di apprendimento su studenti di livello 3 (lingua e matematica), 5 (lingua, matematica e studi ambientali) e 7 e 8 (lingue, matematica, scienze, scienze sociali). I risultati di queste ricerche, di cui poco altro si sa, sono pubblicati nel sito del programma SSA (<http://ssa.nic.in>), alla voce “Quality of Education”<sup>126</sup>.

Il dibattito della seconda parte del primo decennio degli anni 2000 più che da questi dati è stato dominato dalla pubblicazione, di poco precedente a quella del NCERT, dei lavori del Pratham per il 2005, seguiti poi da analoghe indagini per gli anni successivi fino al 2009 [PRATHAM 2006; 2007; 2008; 2009; 2010]. La presentazione delle caratteristiche di questo imponente lavoro spiegherà i motivi del suo interesse.

Vale la pena, innanzitutto, descrivere le caratteristiche

---

<sup>126</sup> Qualche commento è contenuto in Kingdon [2007, 180].

dell'organizzazione, una NGO<sup>127</sup>, che ha raccolto i dati. Il Pratham, che è una delle maggiori NGO esistenti al mondo e la più grande dell'India; ha sedi negli Stati Uniti, in Inghilterra e nel Medio oriente: esse si propongono di sostenere il lavoro dell'organizzazione "madre" in India, dove è presente in 21 stati.

Nella sua filosofia l'organizzazione vede se stessa in funzione sussidiaria, anziché sostitutiva, del lavoro del governo. I suoi operatori sono studiosi di problemi educativi, dello sviluppo, lavoratori, attivisti, funzionari pubblici, banchieri, professionisti. Membri di alto livello dell'organizzazione sono presenti in organi statali, compreso il consiglio di governo dello SSA.

È nata del 1994 a Mumbai, sostenuta inizialmente dall'UNICEF, cui si sono aggiunti in seguito molti finanziatori, come l'ICICI (una banca indiana), l'OXFAM, la Google.org, la banca J.P. Morgan, "Save the Children", la Deutsche Bank e tanti altri<sup>128</sup>.

Si è occupata in un primo tempo di istruzione pre-scolastica e nel 2002 ha messo a punto un suo metodo di apprendimento accelerato della lettura e della matematica [Chavan 2003], da usare nelle scuole attualmente esistenti oltre che sui non scolarizzati; esso è stato applicato su larga scala in India (il sito dell'organizzazione parla di più di un milione di bambini nel gruppo di età 6-14). Ciò è stato accompagnato dal 2007 dal lancio di una campagna nazionale: "Read India" (informazioni sono reperibili nel sito dell'organizzazione: [www.readindia.org](http://www.readindia.org)), attualmente in corso. In particolare, l'"Annual Report 2007-08 [READ INDIA 2008]", finanziato dalla Hewlett Foundation, documenta le iniziative state per stato.

La necessità di un'azione di rinforzo di quella delle istituzioni scolastiche formali nel campo della lettura era emersa da una sua indagine del 2005 che aveva documentato i bassi livelli di apprendimento degli scolari e delle scolare [PRATHAM 2006]: da allora

---

<sup>127</sup> In questo lavoro non si è prestata attenzione ai contributi delle numerose NGO che operano in India con una molti programmi, su cui è difficile raccogliere documentazione e valutare l'impatto. Si fa eccezione per il Pratham sia per la sua dimensione che per l'importanza della sua ricerca sugli apprendimenti degli indiani delle zone rurali. La Kingdon [2007, 191] parla della presenza delle NGO come di un fenomeno in crescita, anche se nel campo dell'istruzione è "relativamente nuovo", e tratta di alcune di esse tra le quali il Pratham.

<sup>128</sup> Questa ed altre informazioni sono riportate nel sito dell'organizzazione: [www.pratham.org](http://www.pratham.org).

L'attività di ricerca per misurare la qualità degli apprendimenti è diventata una delle più importanti dell'organizzazione e ha dato vita a una serie di "Annual Status of Education Report" (ASER). Si tratta di documenti ampiamente diffusi e discussi in India, citati anche nei documenti ufficiali di pianificazione dell'istruzione.

L'ASER è basato su dei survey condotti in tutti i distretti rurali, anche in considerazione del fatto che la popolazione indiana è prevalentemente rurale (al censimento del 2001 quella urbana era meno del 30%).

Qualche dato sul campionamento dell'ultima indagine [PRATHAM 2010]<sup>129</sup> farà capire le dimensioni dell'impresa. Sono stati raccolti dati su oltre 700.000 bambini e bambine di età 3-16 anni. Ad essi si è arrivati dopo che in tutti i 575 distretti rurali del paese erano stati campionati oltre 16.000 villaggi, in cui erano state individuate oltre 300.000 famiglie. Dati sono stati raccolti anche relativamente alle strutture del villaggio, ai beni posseduti dalle famiglie e su padre (il suo livello d'istruzione) e madre (anche le loro capacità di leggere e scrivere). Ogni due anni l'indagine misura anche alcune caratteristiche delle scuole: ciò è stato fatto anche nel 2009. La ricerca ha una parte *panel*, con una serie di villaggi che non cambiano ad ogni rilevazione, che è condotta in 16 lingue regionali.

I dati raccolti rappresentano un'evoluzione del questionario originario, con delle aggiunte di anno in anno: ad esempio, la conoscenza della lingua inglese è stata testata dal 2007 in poi [PRATHAM 2010, 27].

La parte centrale dell'indagine riguarda la somministrazione (nella fascia di età 5-16) di test di apprendimento: si tratta di test di comprensione della lettura, di aritmetica, di lettura dell'orologio e di uso della moneta. I test sono costruiti per assicurare la massima comparabilità con l'anno precedente.

Quanto ai risultati della prima indagine (del 2005), essi avevano mostrato che bambini e le bambine, pur scolarizzati da anni, non erano in grado di compiere le più semplici operazioni aritmetiche o di leggere un testo scritto. Così, al quinto livello ben il 47% di

---

<sup>129</sup> Si tratta di un documento, reso pubblico nel gennaio 2010, che inizia con pochi, brevi, articoli introduttivi sui risultati principali dell'indagine. Segue una dettagliata descrizione delle procedure di rilevazione. La parte centrale è occupata dall'esame dei risultati, prima relativi a tutta l'India, poi disaggregati per stato.

studenti non era in grado di leggere un testo di livello di difficoltà 2; nel livello 2 ben il 76% degli studenti non sapevano leggere un testo del primo livello<sup>130</sup> e il 75% non era in grado di eseguire una sottrazione; al primo livello, quasi il 40% non conosceva l'alfabeto e il 54% non era in grado di identificare i numeri. Si tratta di dati medi nazionali, che peggiorano assai in alcuni stati.

Questo significa che al problema degli accessi alla scuola si aggiunge in India quello della sua efficacia in termini di apprendimento.

Quali sono i principali risultati della più recente rilevazione? Innanzitutto va segnalato un risultato positivo: la percentuale di bambini e bambine di età 6-14 anni non a scuola è diminuita dalla rilevazione precedente, sia pure lievemente (dal 4,3% al 4,0%). Il dato è particolarmente evidente in molti stati per le bambine<sup>131</sup>. Un altro dato positivo, almeno nella misura in cui implica una maggiore offerta statale di istruzione, è la stabilità, e in qualche caso il declino, degli iscritti a scuole private. L'indagine ha anche mostrato una tendenza alla scolarizzazione già a 5 anni e una crescita anche di quanti accedono all'istruzione pre-primaria. Positivo anche il dato che riguarda le risorse delle scuole: cresce il numero di quelle che dispongono di acqua potabile e di gabinetti<sup>132</sup>.

Tra gli aspetti negativi, la presenza di pluriclassi (con allievi, cioè, di diverse età); la ridotta presenza in classe di bambini e bambine al momento della visita dei ricercatori: la media nazionale è del 75%, ma scende di decine di punti in alcuni stati. Ad esempio, in Bihar e Uttar Pradesh, dove le iscrizioni sono al 90%, più del 40% dei bambini e delle bambine erano assenti al momento della visita dei ricercatori; la percentuale scende al 30% in Bengala Occidentale, Jharkhan e Madhya Pradesh. Un altro dato interessante riguarda la crescita in tutto il paese di una forma di istruzio-

---

<sup>130</sup> Il test di lettura di livello 1 consisteva nel leggere 4 semplici frasi, ciascuna di 4-5 parole di uso comune. Il livello 2 riguardava brevi storie di 7-10 frasi, di semplice costruzione, relative a contesti familiari e con parole di uso comune (e comunque usate nei libri di testo dello stato).

<sup>131</sup> Punjab e Andhra Pradesh, tuttavia, mostrano aumenti delle bambine non scolarizzate.

<sup>132</sup> I gabinetti sono un'attrezzatura scolastica molto importante in questo paese. Ruthwen [2010], che riporta dati sul Gujarat e su Nizamuddin a Delhi, riferisce degli effetti dell'introduzione di gabinetti per ragazzi e ragazze: hanno abbassato il *drop-out* di queste ultime. Da ricordare che secondo l'articolo oltre il 50% degli indiani defecano all'aperto e questo pone problemi soprattutto alle donne.

ne “ombra”: le “lezioni private” a pagamento.

#### *La qualità degli apprendimenti*

Il risultato negativo più importante dell'indagine PRATHAM sono, però, i bassi livelli di apprendimento che caratterizzano tuttora la scuola indiana. Ci sono stati sì dei piccoli miglioramenti al livello scolastico inferiore: per esempio, rispetto all'anno precedente, è aumentato in prima classe il numero di coloro che conoscono le lettere (dal 65 al 69%) o la numerazione (con una crescita di entità analoga). I principali problemi riguardano le classi successive alla prima: qui si parla di assenza di sostanziali miglioramenti: ad esempio, solo il 50% di quanti sono in quinta è in grado di leggere a livello di seconda (sono indietro, cioè, di tre anni) e in matematica la situazione è ancor più preoccupante, in quanto c'è stata addirittura una diminuzione –dal 41 al 36%– di quanti sono in grado di fare una divisione (in quinta classe). Tra gli stati, l'Himachal Pradesh e il Madhya Pradesh sono in testa, con oltre il 60% degli studenti in grado di fare divisioni.

Come nel caso della lettura, in alcuni stati si sono evidenziati dei miglioramenti: il Chhattisgarh è l'unico a comparire, con forti miglioramenti, in tutti e due le materie.

Per quanto riguarda la comprensione della lingua inglese nella classe ottava, il 60% è in grado di leggere una frase in inglese e, di questi, l'80% ne comprende il significato.

Altri dati in tema di qualità delle scuole indiane si possono ricavare da un'indagine condotta recentemente alcuni dei ricercatori del team che aveva realizzato il rapporto PROBE: A. De, J. Drèze, M. Samson, A.K. Shiva Kumar. Questi ricercatori hanno visitato le stesse aree [De *et al.* 2009]<sup>133</sup>, di linguaggio *hindi*, segnalando sia motivi di soddisfazione per alcuni miglioramenti, che di profonda insoddisfazione dove si evidenzia, invece, l'assenza di cambiamento.

Quanto ai primi, il fortissimo aumento delle iscrizioni, la riduzione delle disuguaglianze: soprattutto quelle tra bambini e bambine e tra le diverse caste (SC e mussulmani, un tempo fortemente svantaggiati, hanno valori simili a quelli degli altri gruppi: 95%);

---

<sup>133</sup> L'indagine si basa su 1400 famiglie, circa 300 scuole (di cui più di due terzi pubbliche) e tremila bambini in 277 villaggi.

quello delle ST rimane comunque inferiore (89%); l'enorme crescita del numero delle scuole e migliori infrastrutture. In complesso, si avvertono i segni dell'azione di programmi governativi come SSA e quello che distribuisce pasti a mezzogiorno (ne riparleremo più avanti). Miglioramenti anche nella fornitura di divise per gli studenti e di libri di testo.

Quanto ai secondi, "dobbiamo segnalare il fatto che la qualità dell'istruzione rimane bassa in maniera abissale per la vasta maggioranza dei bambini e le bambine indiani".

Il problema principale, però, in molti casi è l'assenza di insegnamento: in primo luogo, perché chi è iscritto non frequenta ("quasi dovunque la frequenza di fatto era molto al di sotto dei dati ufficiali"); ma, in secondo luogo, per mancanza di insegnanti: il rapporto studenti/docenti è di poco migliorato nel tempo, la proporzione di scuole con un solo insegnante è rimasta stabile (12%), mentre per l'assenza degli insegnanti il 21% delle scuole funzionava di fatto con un solo insegnante. Inoltre, anche quando gli insegnanti sono presenti "non stanno necessariamente insegnando: in metà del campione di scuole quando i ricercatori arrivarono non c'erano attività di insegnamento, nel 2006 così come nel 1996".

Si è tentato di farvi fronte con la politica degli insegnanti a contratto, assunti dalle autorità locali (oggi sono quasi il 40% degli insegnanti della primaria). Essa presenta i limiti, già ricordati, della loro poca qualificazione e dei bassi salari. Gli autori danno dei giudizi negativi anche di due altre politiche: il decentramento (non basta mettere in piedi comitati di cittadini per ottenere un effettivo miglioramento delle scuole) e la privatizzazione (non sempre le scuole private hanno un insegnamento migliore e talvolta sfruttano l'ignoranza dei genitori, quando, ad esempio, dichiarano di insegnare in inglese).

#### *I rapporti "Pratichi"*

Sulla qualità dell'istruzione primaria disponiamo anche di dati ricavati da ricerche in singoli stati. È questo il caso del Bengala occidentale, dove ha operato il "Pratichi Trust": si tratta di una fondazione creata da Amartya Sen (vedi parte prima, nota 9) con l'uso di parte del denaro ricevuto in occasione dell'attribuzione del "Premio Nobel" per l'economia. Si compone di due frazioni: quel-

la indiana, delle cui ricerche tratteremo in questo lavoro, e del “Pratichi Trust” (Bangladesh), anch’esso parzialmente finanziato da Sen. La fondazione conduce ricerche dal 1998 su temi quali l’istruzione primaria, la povertà, la disuguaglianza di genere (particolarmente la sezione del Bangladesh) e la salute pubblica.

Lo stato del Bengala occidentale figura bene nel confronto con altri per quanto riguarda il *sex-ratio* alla nascita, la riduzione della crescita demografica, le riforme terriere e quelle dei consigli di villaggio (*panchayat*), ma *non* in termini di istruzione. Infatti, secondo i dati del censimento del 2001 si trovava al diciottesimo posto tra gli stati per l’alfabetismo della popolazione, con basso GER alla primaria e alto numero di abbandoni [Jha 2003, 2839].

Questo è stato messo in evidenza dal primo studio Pratichi sull’istruzione primaria<sup>134</sup>. Un aspetto su cui gli autori della ricerca hanno posto l’accento è che le aspirazioni dei genitori riguardo all’istruzione dei figli sono alte (ma ciò non è sempre vero per le figlie): “anche se c’è un problema di domanda di istruzione (ma il rapporto non lo dice), esso non è dovuto al disinteresse per l’istruzione, ma alla situazione oggettiva legata alla povertà, da una parte, e, dall’altra, alla bassa qualità e alla scarsa rispondenza ai bisogni dei processi di distribuzione dell’istruzione” [Jha 2003, 2840].

Tra i risultati della recente replica [Sen 2009], alcuni miglioramenti della situazione scolastica, come la riduzione dell’assenteismo degli insegnanti, un giudizio migliore del loro operato da parte delle famiglie, l’aumento dei tassi di iscrizione e della frequenza effettiva. Un miglioramento si è verificato anche negli apprendimenti: la percentuale di studenti di III e IV classe non in grado di scrivere il loro nome è calata dal sorprendentemente alto 30% del 2001-02 al 5% della ricerca più recente.

Il secondo rapporto Pratichi ha posto l’accento, poi, su due questioni più generali: il fatto che, nel caso delle disuguaglianze scolastiche, la casta coglie solo in maniera imperfetta gli svantaggi

---

<sup>134</sup> Si tratta di un rapporto di ricerca pubblicato da TLM Books nel 2002 e redatto da K. Rana, A. Rafique, e A. Sengupta (con prefazione di A. Sen). È basato su un’indagine condotta su 35 scuole primarie del Bengala occidentale. Le informazioni sul rapporto sono state desunte da Jha [2003], da Nussbaum [2009/2007, 368 e segg.] e da un articolo dello stesso Sen [2009], che riporta anche dati su un lavoro di verifica della prima indagine, condotto nel 2008-09, a sette anni di distanza dalla prima rilevazione.

di classe, che ci sono, cioè, anche a parità di casta. Ritroviamo, così, nel campo dell'istruzione un dato su cui abbiamo posto l'accento nell'ultimo paragrafo della parte prima, dedicato agli studi di stratificazione e mobilità.

Il secondo dato è uno sul quale Sen ha richiamato più volte l'attenzione, fin dal primo rapporto. Si evidenzia un fenomeno di "sovraccarico del curriculum scolastico" (*curricular overload*): ciò significa che il lavoro scolastico non viene svolto solo a scuola, ma deve essere continuato a casa. Questo, oltre a costituire un problema in sé, crea difficoltà agli "studenti di prima generazione", privi, cioè di genitori istruiti che possano aiutarli nei compiti ed è responsabile, secondo i redattori dei due rapporti, del ricorso a forme di "shadow education", come le lezioni private. In questo modo si fa allora sentire la provenienza di classe, tanto in termini di capitale culturale che economico.

##### 5. *L'istruzione superiore*<sup>135</sup>

###### *Osservazioni preliminari*

"Il nostro sistema universitario è, in molte parti, in uno stato disperato.... In quasi la metà dei distretti del paese le iscrizioni all'istruzione superiore sono orribilmente basse, quasi due terzi delle nostre università e il 90% dei nostri college sono valutati al di sotto della media su parametri di qualità....".

È opportuno premettere ad una presentazione dello stato dell'istruzione superiore in India questa dichiarazione, fatta nel 2007 in occasione del centocinquantenario dell'università di Mumbai dal primo ministro M. Singh<sup>136</sup>, perché serve a sgombrare il campo da equivoci. Essi possono portare a confondere la parte (le poche università e college di fama internazionale, come l'IIT: "Indian Institute of Technology"), con il tutto (il sistema indiano di istruzione superiore), in cui sono abbondante-

---

<sup>135</sup> Una titolazione più appropriata avrebbe fatto riferimento all'istruzione terziaria, che del resto è quella dei dati UNESCO, tante volte usati. Le è stata preferita quella più comunemente usata nei testi indiani in materia: chiariremo subito, comunque, che la categoria è assai eterogenea e che è qualcosa di assai diverso da ciò che si intende per "istruzione superiore" in occidente.

<sup>136</sup> Citato da Kapur, Metha [2007].

mente rappresentati quelli che sono stati chiamati gli “academic slum” [Jayaram 1997, 89].

Il sistema dei titoli rilasciati è piuttosto complesso ma può essere ricondotto allo schema a tre livelli, che ormai caratterizza la gran parte delle università al mondo. Essi sono: under-graduate, Bachelor Degrees, da 1 a 3 anni, il B.A. (Bachelor of Art) e il B.S. (Bachelor of Science). L'istruzione può durare quattro anni o più in materie come medicina o legge. Segue il post-graduate: master, di durata normalmente biennale. Ai due livelli vengono anche rilasciati diplomi: quello post-graduate richiede in genere un anno. Il terzo livello è quello pre-dottorato o di dottorato: in genere di 3 anni, con l'eccezione della filosofia, di cui si è detto (par. 2.).

Questo sistema si presta a due considerazioni. Innanzitutto, la loro somiglianza con quelli rilasciati dalle università occidentali rimanda al problema più generale delle influenze che l'occidente ha avuto sull'istruzione in Asia. Come afferma Altbach [1989]: “in tutti i paesi, indipendentemente dall'ideologia, dal sistema economico o dalle circostanze storiche, predomina una variante del modello occidentale di università. Il modello di università parigino basato sul corpo docente è il quadro di riferimento accademico di base” (p. 3).

La variante inglese è stata importante nell'Asia colonizzata dai britannici. Importante anche l'influenza del modello di università humboldtiana ottocentesco per l'accento posto su libertà accademica e attività di ricerca: in Asia si è fatta sentire prima in Giappone e indirettamente su Corea e Formosa, da esso colonizzate. Successivamente queste idee sono state portate avanti, dopo la II Guerra mondiale, dagli Stati Uniti.

In questo processo di adattamento delle istituzioni occidentali qualcosa è andato perso: come afferma Altbach [2009b], parlando di Cina ed India, “entrambi i paesi non si sono per lo più avvantaggiati delle loro tradizioni intellettuali ed accademiche indigene” (p. 40)<sup>137</sup>.

In secondo luogo, la complessità del sistema dei titoli è un aspetto di una più generale articolazione interna del sistema: scri-

---

<sup>137</sup> Modelli alternativi a quello occidentale, ma non ispirati alla tradizione, sono stati tentati in Asia nel caso della Cina al tempo della rivoluzione culturale e in Cambogia con i khmer rossi.

vendo per un pubblico indiano un articolo di confronto tra i sistemi di istruzione superiore indiano e cinese, Altbach [2009b] ha affermato: “Se questa descrizione è confusa, è perché l'accademia è cresciuta senza programmazione in risposta alla massificazione e al bisogno di nuove istituzioni per servire un'economia in espansione.” (p. 42). E, come aggiunge Jayaram [2004, 90]: “Nel contesto indiano il termine *istruzione superiore* suggerisce troppa omogeneità e trascura l'enorme diversità strutturale e funzionale all'interno del sistema”, che, oltre ad essere assai ampio, è anche molto articolato al suo interno.

La distinzione pubblico-privato ne è uno degli aspetti, ma i due settori sono a loro volta diversificati internamente.

Accanto all'istruzione superiore esiste anche un'istruzione professionale di livello superiore non universitaria [Agarwal 2006, 11]. In questo caso l'istituzione più importante sono i politecnici, di cui esistono vari tipi: vi si apprendono applicazioni professionali ingegneristiche nella più grande varietà di campi; possono essere pubblici o privati, questi ultimi sviluppatisi soprattutto dopo gli anni '80. I politecnici sono, per così dire, “a cavallo” tra scuola e istruzione superiore, in quanto vi si può accedere dopo dieci anni di istruzione scolastica. Rilasciano diplomi<sup>138</sup>.

A rendere più complicate le cose al di fuori dell'istruzione superiore di carattere generale vi è il fatto che istituzioni che si dedicano all'addestramento professionale, cioè ad attività educative di breve periodo e molto orientate ad una specifica occupazione, spesso stabiliscono delle *partnership* con istituzioni del settore dell'istruzione superiore: ciò rende la distinzione tra il settore dell'istruzione superiore e quello del training “sfocato” (*blurred*) [Agarwal 2009, 4].

In questa presentazione dell'istruzione superiore indiana ci baseremo molto sul recente lavoro di uno studioso indiano, che ha

---

<sup>138</sup> Una lista completa dei politecnici e informazioni generali si possono reperire all'indirizzo: [www.studyguideindia.com/Colleges/Polytechnic/](http://www.studyguideindia.com/Colleges/Polytechnic/). I dati più recenti trovati sui politecnici risalgono al 2001: Bhargava [2001, 78] parla di 1172 politecnici; assieme ai 662 college di ingegneria urbani e rurali essi avevano 357.000 studenti. L'articolo di Bhargava, scritto per un libro sull'istruzione ingegneristica nel mondo, passa in rassegna le iniziative in questo campo, partendo da Nehru. Secondo Agarwal [2009, 90] oggi i politecnici si trovano ad affrontare la sfida dei college di ingegneria, in gran parte privati, ed alcuni di essi si trasformano in college di ingegneria.

lavorato per anni presso il ministero dell'istruzione [2006<sup>139</sup>; 2007a;b;c; 2008; 2009<sup>140</sup>].

#### *Tipi di istituzioni di istruzione superiore*

Ciò premesso, la tipologia delle istituzioni di istruzione superiore di Agarwal [2009, 2] si basa su tre distinzioni. Innanzitutto, quella tra quante rilasciano titoli direttamente e quelle che lo fanno in maniera indiretta; la seconda riguarda l'origine legislativa dell'istituzione e distingue tra università centrali, statali e *deemed-to-be* (vedi sotto); la terza concerne i finanziamenti, per cui si distingue tra istituzioni pubbliche e private.

Università e istituti speciali possono rilasciare titoli in proprio; i college, invece, lo fanno formalmente attraverso l'università cui sono affiliati. La differenza tra college ed università riguarda anche il tipo di titoli: in genere i college non vanno al di là del Bachelor Degree.

Quanto alle università, il sistema consiste di università centrali, statali e di "deemed to be universities" e di vari tipi di istituzione superiore costituiti in base a legislazione nazionale o statale: i 13 IIT, ad esempio. Le università sono distinte in centrali, istituite con un atto del parlamento nazionale, oppure statali; possono essere unitarie, riguardare cioè una singola disciplina, o insegnare e fare ricerca in diversi campi di studio; possono o no affiliare dei college. Ci sono anche università che offrono programmi di insegnamento a distanza, tra cui la più importante è quella che porta il nome di Indira Gandhi.

Quanto ai college, in generale vi si insegna a livello under graduate (mentre le università insegnano anche a livello post-graduate e di dottorato)<sup>141</sup>.

Il sistema delle affiliazioni è un'istituzione unica dell'Asia del sud, anche se deriva dal modello dell'università di Londra, secondo cui i college operavano sotto la supervisione dell'università, cui erano affiliati. La particolarità indiana è che i college possono esse-

---

<sup>139</sup> Una sintesi di questo lavoro di Agarwal si trova in ICRIER [2006].

<sup>140</sup> Nella prefazione al libro Altbach ne parla come di un lavoro che ha reso un importante servizio alla comunità degli studiosi, dato che poco era noto a livello internazionale sull'istruzione superiore indiana.

<sup>141</sup> Ci sono molte università, tuttavia, in cui non si insegna al livello inferiore. Si tratta di una pratica fortemente criticata dal recente Rapporto Yash Pal [Government of India 2009, 26].

re territorialmente dispersi nello stato, anche a centinaia di chilometri di distanza: le università cui sono affiliati gestiscono i loro sillabi e gli esami finali e ce ne sono alcune che arrivano a 400 college affiliati<sup>142</sup> e la loro attività è fortemente concentrata nella gestione di questi rapporti e negli esami [Agarwal 2009, 321]. In complesso gli oltre 18.000 college sono affiliati a 120 università: le altre 250 non hanno affiliazioni.

La terza distinzione fondamentale, come si è detto, è quella tra istruzione pubblica e privata: bisogna osservare che l'Asia è il continente in cui è maggiore la presenza del privato nell'istruzione superiore. Ricordiamo poi che l'istruzione privata superiore ha una lunga tradizione in India ed è operante, in forma moderna, dalla seconda metà del XIX secolo. L'“epoca d'oro” dell'istruzione superiore privata si è avuta nei primi decenni del secolo scorso quando famiglie di imprenditori come i Tata (1919) e i Birla (primi anni del '900) hanno creato con intenti filantropici istituzioni tuttora esistenti. Si trattava di forme di istruzione superiore molto diverse da quelle attuali, che sono caratterizzate spesso, come vedremo, dalla ricerca del profitto<sup>143</sup>.

Si può fare una netta distinzione tra pubblico e privato solo in alcuni casi, perché c'è una “fascia grigia” che non lo consente. Come scrive Agarwal [2007, 1]: “In India la distinzione nell'istruzione superiore tra istituzioni pubbliche e private è un po' confusa: se il governo promuove e mette in piedi un'istituzione, questa è detta pubblica; d'altra parte, un'istituzione promossa e messa in piedi da un promotore privato è definita privata. Tuttavia, alcune istituzioni private (sia università che college) sono sovvenzionate dal governo e fortemente regolamentate e, anche se sono tecnicamente private, di fatto sono pubbliche”. Ritroviamo anche qui, allora, il modello che abbiamo incontrato nella scuola; accanto alle private “pure” ne esiste un gran numero in cui la gestione privata,

---

<sup>142</sup> Questo è il numero dei college affiliati all'università di Bangalore; quella di Abdhra lo supera, arrivando a 405. Il sistema dell'affiliazione è stato incolpato di molti dei mali di cui soffre l'istruzione superiore indiana; così, Altbach [2008b, 45] sostiene che “il tremendo carico di lavoro di supervisione dei college affiliati prosciuga l'energia e la creatività della gran parte delle università”. Ci sono state anche delle proposte di innovazione, come quella dei college autonomi avanzata alla metà degli anni '90: essa, tuttavia, non si è imposta e il numero dei college di questo tipo non arriva a 300. Anche il recente Rapporto Yash Pal è critico al riguardo [Government of India 2009].

<sup>143</sup> Delle due solo la seconda è rimasta interamente privata [Levy 2008b, n. 6].

più o meno regolamentata, si accompagna a sovvenzioni statali.

Ecco il quadro degli intrecci tra pubblico e privato, così com'è presentato da Agarwal [2006, 91 e segg.]. Posto che parecchie di queste istituzioni private ricevono in una forma o nell'altra sovvenzioni governative, ci sono college affiliati o autonomi, università "deemed" o università private stabilite con legge degli stati; ci sono università *for-profit* "pure", alcune delle quali persino finanziate dal governo; ci sono istituzioni non-profit, che sono finanziariamente indipendenti; "ci sono anche in gran numero istituzioni private che fanno fronte alle loro spese con le entrate delle tasse di iscrizione" (p. 92). Secondo stime riportate dall'autore non sono più di un quarto le istituzioni seriamente impegnate nell'insegnamento e caratterizzate da trasparenza nell'amministrazione: il rimanente è responsabile della cattiva immagine complessiva dell'istruzione superiore privata.

In base alla distinzione tra finanziamento (pubblico/privato) e proprietà (pubblica/privata) è possibile formulare una tipologia quadripartita, che accanto alle istituzioni private e pubbliche "pure" individua istituzioni di proprietà privata, ma finanziate con denaro pubblico, e istituzioni di proprietà pubblica, finanziate con denaro privato [Agarwal 2009, 68].

Il privato, come hanno constatato in molti, è un settore in forte crescita, che è avvenuta "semplicemente lasciando che ciò accadesse, piuttosto che prendendo misure per consentire, promuovere o persino guidare tale crescita" [Agarwal 2006, 95]. Essa ha avuto luogo, così come in altri paesi, per assorbire la domanda che lo stato non poteva o non voleva soddisfare.

È possibile individuare alcune caratteristiche generali del settore privato a questo livello. Si tratta per lo più di istituzioni di piccole dimensioni, che operano a livello di college (anche se esiste una decina di università private), che non svolgono attività di ricerca e sono molto legate al mercato del lavoro locale (statale). Levy [2008a, 11] osserva anche che, se vale per l'India ciò che è stato trovato negli Stati Uniti, ci si può aspettare che nelle istituzioni private *for-profit* si trovino studenti di *background* sociale inferiore (come quelli dei *community college* negli Stati Uniti): questa caratteristica, che è legata alla possibilità (o necessità) di abbinare studio e lavoro, mina, secondo Levy, lo stereotipo per cui l'istruzione privata è necessariamente elitaria.

Il fatto che esistano università private create dalla legislazione degli stati dice della complessità della legislazione in materia, con le vicissitudini, anche giudiziarie, cui essa può portare.

Ecco, in breve, una storia che testimonia di questa situazione. Nei primi anni del secolo XXI, dopo che per molto tempo si era creduto che solo il potere centrale potesse consentire la creazione di università private, vari stati seguirono la strada dell'autorizzazione alle università private, con la costituzione di 7 nuove università di questo tipo. Il Chhattisgarh andò oltre, promuovendo una legislazione favorevole all'ingresso di università private, il cui numero presto salì a quasi 100 (il servizio di informazioni del sito del PROPHE ("Program for Research on Private Higher Education") diretto da Levy ha parlato, in una nota del 2005, di 107 università e di 20.000 studenti coinvolti): [www.albany.edu/dept/eaps/prophe/](http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe/).

Un ricorso del prof. Yashpal alla Corte suprema portò ad una decisione di chiuderne 97: non si negava in linea di principio questa possibilità agli stati, ma si riaffermava il controllo su di esse dell'UGC. Agarwal presenta il caso come un "sorprendente incidente", in cui i 50.000 studenti delle 97 università dichiarate illegali si trovarono in una situazione di incertezza riguardo al loro futuro e al titolo acquisito (p. 9)<sup>144</sup>. Essa è dovuta all'esistenza di "buchi" nella legislazione.

L'episodio è riferito anche da Panagariya [2008, 444], che dal suo punto di vista critica fortemente questa manifestazione di centralismo statale in forma di aumentati poteri dell'UGC. Altri autori (ad es. Levy [2007b,17]) ne hanno parlato mettendo in evidenza le ambiguità della politica indiana nei confronti dell'istruzione superiore privata.

Un'altra particolarità del sistema di istruzione superiore indiano sono le cosiddette "deemed to be universities", che possono essere pubbliche o private<sup>145</sup>. Fondamentalmente (ma la legislazione in proposito non è chiarissima ed è materia di contenzioso), queste

---

<sup>144</sup> Vedi anche Agarwal [2009, pp. 80-1].

<sup>145</sup> Nel caso delle università private "deemed" Argwal ci ricorda che "sono per lo più gestite da potenti famiglie che o hanno un importante ruolo in politica esse stesse o guadagnano sostegno politico dispensando favori, come l'ammissione preferenziale alle università. Queste famiglie esercitano grande influenza nel modellare le politiche sull'istruzione superiore privata allo scopo di consolidare le loro proprie operazioni" (p. 2).

istituzioni si trovano in uno stadio intermedio tra le istituzioni non riconosciute dallo stato e quelle che sono considerate istituzioni di istruzione superiore a pieno titolo (*full-fledged*). Le istituzioni presenti di fatto sul territorio possono, su raccomandazione dell'UGC, ottenere lo status di "deemed to be universities" e in questo modo si vedono riconosciuti i diritti di fare dei sillabi e programmi e anche di far pagare tasse e di chiamarsi università. Alla fine, quelle che continuano ad operare secondo gli standard dell'UGC, ottengono lo status di università a pieno titolo<sup>146</sup>.

Non si tratta di pochi casi, perché secondo i dati più recenti sono oltre un centinaio (114, secondo Agarwal [2009, 5]). Il processo di concessione dello status non sempre è stato trasparente e immune da pratiche di corruzione, tanto è vero che uno dei primi atti del nuovo governo uscito dalle elezioni del 2009 (il ministro è Kapil Sibal) è stato di assicurare processi di revisione del riconoscimento attribuito ad istituzioni private, sospendendo le nuove concessioni fino a che siano state effettuate verifiche e proposte nuove regole. Ci sono state anche recenti proposte di abbandonare del tutto questa tipologia, mentre secondo altri il processo di revisione dovrebbe, in realtà, riguardare tutte le università.

Come nel caso dell'istruzione scolastica la crescita del privato è legata sia a fenomeni di "ritirata" dello stato e di *edu*-imprenditorialità<sup>147</sup>, sia all'azione di incoraggiamento in questo senso di organizzazioni internazionali come la Banca mondiale e, in particolare, di una sua branca, l'IFC<sup>148</sup>:

[www.ifc.org/edinvest/index.htm](http://www.ifc.org/edinvest/index.htm) (citato in Levy [2008a]). Il punto di vista della Banca sull'India come ambiente in cui investire nell'istruzione è riportato in Edinvest [2008], dove si lamenta una regolazione dell'intervento del privato giudicata ancora troppo complessa.

Tra le istituzioni di istruzione superiore un posto particolare è occupato, per le sue grandi dimensioni, dall'istruzione a distanza. Ci sono 14 istituzioni di questo tipo (e oltre 100 università che

---

<sup>146</sup> Un elenco di queste istituzioni è reperibile nel sito: <http://www.indiaedu.com/universities/deemed-universities/index.html>. Sui controlli cui sono sottoposte ci sono precise disposizioni UGC riportate in: <http://www.ugc.ac.in/notices/lette-du.html>.

<sup>147</sup> Una recente presentazione del fenomeno delle università private *for-profit*, visto in un'ottica molto favorevole, è quella di Wildavsky [2010, 142 e segg.].

<sup>148</sup> Sull'IFC cfr Cobalti [2006a, cap. V].

forniscono programmi a distanza) in India, dominate dalla IGNOU (“Indira Gandhi National Open University”: [www.ignou.ac.in](http://www.ignou.ac.in)), che è anche la più conosciuta e studiata nella sua azione. Secondo Agarwal [2009, 23] i dati più recenti parlano di quasi tre milioni di iscritti a corsi di questo tipo. In generale, è nell’Asia meridionale che questa modalità di istruzione sembra essersi più sviluppata e radicata [Raza 2009]<sup>149</sup>.

L’IGNOU è stata costituita nel 1985 con un atto del parlamento e non opera solo in India, anche se l’area del nord-est del paese<sup>150</sup> è stata al centro del suo interesse. Dichiara di servire circa 1 milione e mezzo di studenti in 35 paesi, attraverso una complessa rete di centri di studio. La lista dei programmi accademici è assai lunga: 16 programmi di dottorato, 20 di master, 14 di B.A. e B.S. e poi altri diplomi e certificati per quasi 80 titoli. L’insegnamento, basato nei primi anni su materiali cartacei, si serve oggi di tecnologie ICT [Arulchevalan, Viswanathan 2008] e consente grande flessibilità e possibilità di combinare modalità diverse di studio. L’IGNOU tra le università di questo tipo è una delle poche ad avere alcuni programmi di studio considerati di buona qualità.

Tra le istituzioni di istruzione superiore, che abbiamo citato più volte, una considerazione a parte meritano quelle per cui l’India è più famosa nel mondo: sono gli IIT e gli IIM, di cui nel paragrafo 1.2. abbiamo ricordato le origini ancora negli anni ‘50. Nella sua ricerca sulle università *world-class* Salmi [2009, 46] ne parla come di “una storia di successo”.

Meritano attenzione anche dal punto di vista istituzionale: sono formalmente separate dal resto del sistema di istruzione superiore e il parlamento indiano ha attribuito loro lo status di “istituti di importanza nazionale”. Sono finanziate dal denaro pubblico, con libertà accademica e di gestione massima e offrono program-

---

<sup>149</sup> Per qualche università l’istruzione a distanza è stata anche un’occasione per aumentare le entrate con la creazione di corsi appositi, dato che le tasse di iscrizione pagate sono più alte di quelle dei corsi normali.

<sup>150</sup> Si tratta di una delle aree più arretrate del paese. È costituita dagli stati dello Sikkim, dell’Assam, Arunachal Pradesh, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland e Tripura ed è caratterizzata da una forte presenza di ST. L’azione di questa università, volta ad aumentare la partecipazione all’istruzione di una popolazione in gran parte povera, è stata oggetto di uno studio di Kumar *et al.* [2008], che ne ha messo in evidenza gli aspetti positivi. A proposito di impiego delle tecnologie ICT per l’istruzione delle popolazioni rurali Kumar Misra [2006] ne discute e presenta tre “*e-strategie*”, che si basano sull’uso delle infrastrutture già disponibili nei villaggi, come scuole primarie e uffici postali, o centri sanitari (da costituire).

mi di alta qualità e rilevanza in ingegneria, tecnologia, scienze applicate e management a livello under graduate, di master e di dottorato. Nel 2005 la classifica di “Times Higher Education Supplement” (THES) ha valutato al terzo posto come scuole di ingegneria un IIT, dopo il MIT e l’università di California, Berkeley.

Un “secondo livello” (inferiore) di questo tipo di istituti, che non rilasciano titoli di studio, ma solo diplomi e che dipendono dal governo nazionale, sono i REC (“Regional Engineering Colleges”)<sup>151</sup> a livello statale.

Come abbiamo ricordato sopra, queste istituzioni hanno prodotto ingegneri che sono andati in varie parti del mondo e soprattutto negli Stati Uniti, tanto è vero che la celebrazione del cinquantenario è stata fatta nella Silicon Valley, California, dove risiedono molti degli allievi dell’IIT, che hanno avuto maggior successo. Il loro contributo all’economia degli USA è stato ufficialmente riconosciuto da una mozione del Congresso statunitense: ciò è avvenuto nel 2005 e si è trattato di un evento eccezionale, perché è stata la prima volta che è stata onorata così, per il suo contributo alla società e all’economia degli Stati Uniti, un’istituzione straniera<sup>152</sup>.

Non tutti negli Stati Uniti si lasciano, comunque, incantare dai “miracoli” dell’IIT. C’è chi, come l’indo-americano Zakaria attribuisce il successo, pur in presenza di dotazioni scientifiche talora mediocri, alla spietata selezione all’ingresso: le persone che la superano sono i migliori ed i più intelligenti su un miliardo e più di abitanti! [Zakaria 2008,188-9]. Sulle selettività di queste istituzioni torneremo più avanti.

L’altra prestigiosa istituzione governativa, istituita a partire dal 1961, sono gli “Indian Institutes of Management”, che rilasciano titoli equivalenti ai “MBA” (“Master of Business Administration”) e di dottorato. Anche in questo caso l’accesso è regolato dal superamento di test e colloqui ([www.indiaedu.com/iim-in-india](http://www.indiaedu.com/iim-in-india)).

Pure la chiesa cattolica è presente in India con 16 istituzioni a questo livello, come si apprende dal sito dell’ “International Fede-

---

<sup>151</sup> A complicare il quadro c’è anche un cambiamento di denominazione: recentemente sono stati chiamati “National Institutes of Technology”.

<sup>152</sup> Sull’emigrazione di ingegneri indiani negli USA, cfr. Kamat *et al.* [2004]. Gli autori ne trattano dal punto di vista degli adattamenti all’economia globale delle politiche sull’emigrazione degli stati.

ration of Catholic Universities”, che comprende oltre 200 istituzioni al mondo ([www.fiuc.org](http://www.fiuc.org)).

*Numero delle istituzioni e trend di crescita*

Secondo i dati più recenti (in costante evoluzione)<sup>153</sup> esistono attualmente 290 università, di cui 39 centrali e 251 statali; a queste si aggiungono 60 istituzioni di istruzione tecnica, che comprendono 13 IIT e 13 IIM. Oltre a queste, le 114 “deemed universities” e gli oltre 18.000 college affiliati ad alcune università, cui è iscritto il grosso degli studenti indiani, quasi il 90% [Agarwal 2006, 7].

Come si vede, anche tenendo conto delle incertezze delle classificazioni che portano a stime diverse, si tratta di un numero enorme di istituzioni, di cui l’India detiene il primato nel mondo: la Cina viene seconda e gli Stati Uniti sono al terzo posto. Più precisamente, si tratta di un numero quattro volte più grande di quello delle istituzioni analoghe tanto in Europa che negli Stati Uniti. Quanto alla Cina, che rappresenta il più grande sistema di istruzione superiore in termini di studenti (23 milioni), ha un numero di istituzioni sette volte inferiore a quello indiano [Agarwal 2009, 4].

Per avere una stima quantitativa della presenza del privato, ricorriamo ancora una volta ai dati di Agarwal [2006, Tav A3]<sup>154</sup>: il 43% delle 18.000 istituzioni (college e università) sono private non sovvenzionate, per una presenza di studenti pari ad oltre il 30%; le istituzioni governative sono un quarto, ma hanno il 35% degli studenti date le loro maggiori dimensioni; il resto è nella fascia grigia delle private sovvenzionate: oltre il 30%, con più di un terzo degli

---

<sup>153</sup> Si ricordi che il numero delle università centrali è cresciuto di 15 unità all’inizio del 2009 per decisione del governo; nel 2008-09 sono stati creati 6 nuovi IIT, mentre la categoria degli IIM comprende altri 6 che entreranno presto in attività. La decisione relativa agli IIT ha suscitato delle polemiche, perché [Gupta 2008, 2] quelli esistenti già soffrono della mancanza (quantificata in 900 professori) di docenti qualificati.

<sup>154</sup> In effetti, Tilak non fornisce dati a livello nazionale sulla presenza del privato, ma si limita a presentare una tavola (Tav. 4) in cui dei vari tipi di istituzione di istruzione superiore si dice qual è il grado di crescita. Soprattutto in crescita appaiono le università “deemed” (ma si è detto sopra della politica dell’attuale governo poco favorevole alla loro espansione), i college privati, le istituzioni post-secondarie non di istruzione superiore e le istituzioni private non riconosciute. Tilak osserva a proposito di quest’ultime come, da una parte, gli studenti e le loro famiglie non sanno molto della base legale su cui le istituzioni cui si iscrivono sono costituite e, dall’altra, che il governo stesso (UGC e All-India Council for Technical Education) non riescono a governare la loro crescita, al punto che si limitano a fornire periodicamente liste di università fasulle (p. 232).

studenti.

Al numero attuale di istituzioni di istruzione superiore si è arrivati partendo da numeri bassissimi e con un forte crescita. Per valutare l'andamento del cambiamento terremo presenti le osservazioni di alcuni autori: Choudhary, Agarwal e Tilak.

Lo sviluppo è avvenuto in tre fasi: fino al 1980, con una crescita che fu solo in parte basata sul privato e in ogni caso assai regolamentata dallo stato che dava dei finanziamenti; in questo periodo le università sono salite da 28 a 93 e i college da 174 a 1956; dal 1980 al 2000 si è assistito ad un quasi ritiro dello stato ed una parallela forte crescita del privato, dovuta anche alla domanda di istruzione superiore delle imprese e delle famiglie: essa è avvenuta soprattutto col sistema dei college affiliati; in questo periodo le università sono arrivate a 266 e i college a oltre 11.000 [Choudhary 2008, 64]. Dal 2000 in poi si è verificato un maggiore distacco tra pubblico e privato: l'idea è stata di separarsi dai controlli governativi diretti o indiretti tramite l'affiliazione ad un'università ed è stata presa la strada delle "deemed to be universities" con dispersione dei loro campus nel paese in modo da sfuggire al divieto di affiliare college. Università private vennero istituite anche dagli stati, fino al caso del Chhattisgarh, di cui abbiamo detto.

Anche Agarwal utilizza la stessa periodizzazione. Nel primo periodo l'istruzione superiore crebbe soprattutto per l'iniziativa governativa; anche le iniziative private presto furono sussidiate e strettamente regolamentate e, in pratica, nazionalizzate. Ciò dette luogo a pratiche discutibili, come la creazione di istituzioni private contando sulla aspettativa di avere presto un sostegno governativo<sup>155</sup> e portò anche, secondo l'autore, ad un abbassamento degli standard. Il secondo periodo vide l'espansione del privato, causata da una domanda dell'economia non soddisfatta dal pubblico e dall'espansione della classe media, disposta a pagare di più per l'istruzione. In complesso, il periodo fu caratterizzato quasi da una ritirata dello stato dal settore. Gli anni dopo il 2000 sono stati contrassegnati dall'espansione del privato "puro" che, dopo un'iniziale affiliazione ad università esistenti, si indirizzò verso le università "deemed to be", con tutte le polemiche che seguono all'esistenza

---

<sup>155</sup> Tra il 1975 e il 1978 286 college privati furono messi sotto controllo governativo nel Bihar; erano stati 17 nei precedenti 20 anni.

di tali università.

Tilak [2008] si interessa all'ultima parte del secondo periodo, gli anni '90, in cui l'accento fu posto sull'istruzione primaria (conferenza di Jomtien): si ritenne che quest'ultima potesse crescere solo a spese degli investimenti nella secondaria e nella terziaria. Ma quegli anni furono caratterizzati soprattutto dalla crisi economica del 1991 e dal mutato clima ideologico con cui fu fronteggiata: ciò si tradusse in un taglio delle spese per l'istruzione superiore dall'ottavo all'undicesimo piano quinquennale, che scese al 7-8% della spesa totale, dopo essere stata quasi del 25% nel quarto piano (fine anni '60) (p. 225). Alla metà degli anni '90 il governo parlava di uno sviluppo ormai sufficiente dell'istruzione superiore, mentre commissioni di studio costituite negli stessi anni, oltre a chiedere più finanziamenti governativi, facevano proposte, che interessavano molto il governo: si trattava, come si è ricordato sopra (par. 1.2.), di più tasse, di vendere i servizi delle università, di corsi autofinanziati, di prestiti agli studenti, di forme, in altre parole, di privatizzazione.

L'accesso al settore dei privati fu incoraggiato: non si trattava più di privati con intenti filantropici, ma di istituzioni che perseguivano il profitto. Ne segue che: “la marcia verso la privatizzazione avviene con una varietà di misure: privatizzazione finanziaria delle università pubbliche, trasferimento della proprietà di istituzioni pubbliche, creazione di istituzioni private, di istituzioni private con sostegno governativo, di istituzioni private autofinanziate (senza sostegno governativo), di istituzioni private a fini di profitto e di varie forme di *partnership* pubblico-privato” (p. 227). Secondo l'autore soprattutto rilevante è stata la crescita dei college, cosicché attualmente l'istruzione superiore “è più privatizzata che in molte altre parti del mondo” (p.227) e i “trend attuali indicano che con la riduzione del settore pubblico a livelli minuscoli e la rapida ed incontrollata crescita di istituzioni private di tutti i tipi, la transizione delle istituzioni di istruzione superiore da una natura di bene pubblico a quella di bene privato commerciabile sembra vicina al completamento” (p. 230).

Oggi il settore dell'istruzione superiore privata in più forte espansione in India è quello dei college di ingegneria che operano nel campo dell'istruzione con forte carattere professionalizzante [Agarwal 2009, 86]. Secondo questo autore le istituzioni private di

questo tipo sono quattro quinti del totale (un dato analogo vale anche per gli iscritti).

Il nuovo governo indiano, uscito dalle elezioni del 2009, sembra spingere nel senso di ulteriore privatizzazione del settore: ne sarebbero indicatori, tra le altre, misure quale l'apertura alla concorrenza delle università straniere o la concorrenza proposta nel caso delle agenzie di accreditamento delle istituzioni di istruzione superiore (di entrambe torneremo a parlare più avanti).

Un'ultima nota sulla crescita dell'istruzione superiore riguarda un tema familiare: quello degli squilibri dell'istruzione sul territorio. Choudhary [2008, Fig. 1] presenta un grafico che riporta il numero di istituzioni per 100.000 abitanti (2003-04): esso mostra come la media per tutta l'India di 12,7 si diversifichi molto, con stati e territori sopra 20, tra cui Maripur, Karnataka, Andrah Pradesh e Nagaland, e stati nettamente al di sotto del valore medio, tra cui Uttar Pradesh (7) e Bengala Occidentale (6). Anche Agarwal [2009, 52] documenta il fenomeno<sup>156</sup>, giudicandolo però di carattere mondiale e in parte legato ad esigenze funzionali delle istituzioni di istruzione superiore.

#### *Alcuni dati quantitativi: gli studenti e le studentesse*

La crescita di studenti ed insegnanti è avvenuta parallelamente a quella delle istituzioni. Quanto ai primi, il loro numero assoluto, secondo i dati UNESCO [2010]<sup>157</sup>, a livello terziario è imponente: si tratta di 12.853.000, di cui il 40% sono femmine. Il GER (riferito all'età 18-23), è pari a 12: 14 e 10 sono i valori, rispettivamente, di maschi e femmine. Il dato è il prodotto di una crescita fortissima nel tempo: partendo da 174.000 iscritti nel 1950-51 l'accelerazione è avvenuta dopo il 1980 (quando erano meno di 3.000.000).

Si può dire, così, che l'università indiana sta passando da università di élite ad università di massa (secondo la famosa classificazione di Martin Trow [1973], che distingueva gli stadi di sviluppo

---

<sup>156</sup> Ad esempio, 16 stati sono privi di un'università centrale, mentre Uttar Pradesh e Delhi ne hanno 4 ciascuno.

<sup>157</sup> L'UNESCO usa, come è noto, i dati governativi. Altri dati in materia si possono ricavare dai *sample survey*, dall'UGC e dai censimenti. Il risultato è che le stime variano, in relazione a diverse definizioni di istruzione superiore, da 11,03 a 20,7 milioni. Una discussione in materia è riportata in Agarwal [2009, 8], che anch'egli usa i dati di provenienza governativa: i più utili per i confronti internazionali.

dell'istruzione superiore in "di élite" (GER fino a 15), "di massa" (dal 15 a 50) e "universale" più di 50)<sup>158</sup>.

Su scala mondiale, comunque, sono valori non solo inferiori a quello globale (25), ma anche a quello dei paesi "in via di sviluppo" nel loro insieme e superiori solo al GER dell'area caraibica (6) e a quello dell'Africa sub sahariana (5). Nella regione (ma mancano i dati di Sri Lanka e Maldive), tuttavia, si tratta del valore più alto (gli altri sono inferiori a 10), se si fa eccezione per l'Iran, che ha un GER pari a 27 e un rapporto F/M favorevole alle donne (1,1).

Si noti la differenza di genere, che si traduce in un rapporto F/M sbilanciato: 0,72 e ciò ad un livello di istruzione al quale in molti paesi si è registrato il "sorpasso" da parte delle donne. Il dato è tanto più significativo, in quanto in India molti dei titoli rilasciati appartengono al campo delle *humanities* (scienze umane), in cui, ovunque, la presenza femminile è particolarmente forte. Ad esempio nelle "humanities and arts" e nell'"insegnamento" come materie c'è, in entrambi i casi, il 44% di donne: le percentuali corrispondenti sono 66 e 75 nei paesi sviluppati (72 e 87 in Italia); scienze, ingegneria, sanità e agricoltura non arrivano ad un quarto. Sin qui i dati sulla ripartizione per materia dell'UNESCO.

Quelli riportati da Choudhary [2008, tav. 2], costruiti sulla base di lavori dell'UGC e relativi al 2004-05 sono diversi: il gruppo che comprende "arti" e "istruzione" arriva al 46%, il raggruppamento scientifico ("scienze", "ingegneria/tecnologia", "medicina", "agricoltura", "veterinaria" ha una consistenza del 31%, mentre il raggruppamento "commercio-management-legge", che include le scienze sociali, arriva al 21%. Secondo Agarwal [2009, 10], infine, il 45% degli iscritti lo sono a corsi di arte, il 20% in scienze, mentre del 16% di iscritti a corsi professionali, la maggioranza lo è ad ingegneria. Come si vede, è confermata comunque la preferenza per le materie letterarie.

Si è detto che studenti e studentesse indiane si ripartiscono tra un altissimo numero di istituzioni: in media, ognuna di esse ha 5-600 studenti, molto meno di Europa/USA (3-4.000) e della Cina

---

<sup>158</sup> Anche se Altbach [2008b, 2] nota che il valore del 15%, stabilito più di trent'anni fa, è oggi troppo basso. Comparativamente, in Italia il GER è 67 e dei poco più di due milioni di studenti il 57% sono ragazze.

(8-9.000) [Agarwal 2006, 83]. Come si è osservato, questo rimanda alla frammentazione del sistema, coi conseguenti problemi di governo.

I dati di Agarwal sugli studenti e studentesse nel pubblico e nel privato [2006], che abbiamo ricordato sopra, sono ampiamente citati e hanno costituito la base di ulteriori elaborazioni, come quella di Panagaryia [2008, 449]. L'autore distingue tra college ed università, rilevando che la presenza del privato è forte soprattutto a livello di college: qui quelli governativi sono scesi dal 33% al 24%; sono scesi anche quelli sovvenzionati, mentre quelli non sovvenzionati sono saliti dal 26 al 43%. In termini di studenti, quelli governativi sono scesi dal 41 al 36%, mentre ha avuto un forte incremento (dal 22 al 31%) il numero di quanti studiano in college privati non sovvenzionati. Altri dati, che indicano una privatizzazione ancora maggiore, sono forniti da Choudhary [2008, Tav. 3]. Levy [2008b, 4] fa osservare, comunque, che se nessun altro paese al mondo ha un numero di istituzioni private più alto dell'India, la percentuale degli studenti nel privato corrisponde al valore mondiale, essendo più alta di quella di 48 paesi su 71 su cui il PROPHE ha raccolto dati. Questo dato dipende dalle maggiori dimensioni delle istituzioni pubbliche, di cui si è detto: le istituzioni private sono il 43% del totale, ma gli iscritti non superano il 31%. Come si vede, dunque, i trend di sviluppo di istituzioni e di studenti sono intrecciati e il passaggio all'università di massa sta avvenendo all'insegna della crescente privatizzazione dell'istruzione superiore.

Parlando di chi arriva alle porte dell'istruzione superiore in India bisogna ricordare anche quelli che studiano all'estero. L'India, con la Cina, è uno dei maggiori "esportatori" di studenti: la ragione principale è che non ci sono sempre posti disponibili nelle università migliori per i migliori studenti; una seconda corrente riguarda coloro che non ottengono punteggi alti nei test di entrata e preferiscono l'estero ad una università mediocre [Altbach 2009b]. Nel 2008 circa 200.000 indiani studiavano all'estero: il numero è molto elevato, ma la percentuale sul totale degli studenti a livello terziario (meno dell'1%) è inferiore alla media mondiale (1,8%). Diversamente dagli altri studenti mobili (e comprensibilmente) gli studenti indiani non rimangono nella regione di appartenenza, ma più della metà si reca negli Stati Uniti, dove costituiscono quasi un

sesto degli studenti esteri (dato del 2008); al secondo posto come destinazione viene la Gran Bretagna. La gran parte (86%) di quanti ottengono un titolo di studio negli Stati Uniti non rientrano immediatamente.

Molto minore (circa 20.000) il numero degli studenti esteri in India.

*Alcuni dati quantitativi: il personale docente*

Per quanto riguarda il corpo docente, c'è stata una crescita da 40.000 nel 1950 ai 488.000 del 2006/07 [Agarwal 2009, 387]<sup>159</sup>. Di essi 81.000 operano nelle università e oltre 400.000 nei college.

Le figure di docente sono: professore (il livello più alto), seguito da *reader*, *senior lecturer*, *lecturer* e *tutor*. I due livelli più alti sono più rappresentati nelle università che nei college: più della metà del corpo docente nei college è costituito da *lecturer* (contro il 30% delle università). In alcune istituzioni esistono anche le figure dei professori associati e, in qualche stato, degli assistenti.

Dal 1973 il dottorato era diventato necessario per l'accesso alla posizione, ma la norma fu poi abolita nel 1989, perché aveva portato ad una "corsa" a questi titoli. Fu sostituita con test di *eligibility*<sup>160</sup>, anche se ora è necessario superare un test nazionale: il NET ("National Eligibility Test"), condotto da una branca dell'UGC due volte all'anno in 77 materie. Ci possono anche essere test a livello di stato.

Anche se formalmente non più richiesto il dottorato è, comunque, utile per la carriera ed è sempre meno possibile diventare professori senza possedere il titolo. Per l'assunzione ciascuna istituzione stabilisce i suoi criteri, nell'ambito di indicazioni generali fissate dall'UGC o altre istituzioni nazionali, che fissano anche i parametri stipendiali uniformi su tutto il territorio nazionale.

Per la progressione di carriera nella maggior parte di università la promozione da *lecturer* avveniva finora in base a criteri di anzianità. Recentemente (luglio 2010) il sistema è stato modificato, non senza sollevare polemiche: d'ora in poi sarà necessario raggiungere

---

<sup>159</sup> L'ultimo dato UNESCO disponibile [UNESCO 2009] è anch'esso riferito al 2004 e indica in 539.000 il *teaching staff* (40% donne). È possibile che ciò dipenda da criteri di classificazione diversi e che qui siano inclusi anche dei non docenti.

<sup>160</sup> Ma rimase di fatto in vigore fino al 2002, dato che c'erano ancora tanti dottori e tassisti in attesa di accesso alla carriera accademica [Jayaram 2008, 224].

un certo punteggio, calcolato in base a vari indicatori di qualità di insegnamento, ricerca e pubblicazioni [Wildavsky 2010b].

A proposito di stipendi, essi risultano secondo Agarwal dopo le revisioni del 1987 e del 1998 “adeguati”. Sempre secondo questo autore il “pacchetto” stipendiale UCG aveva lo scopo di attrarre alla professione docenti di qualità, ma ha avuto conseguenze indesiderabili, che in parte dipendono dalle difficoltà finanziarie degli stati: essi non sono in grado di pagare con regolarità gli stipendi o devono ricorrere, di fronte alla crescita degli iscritti e all'impossibilità di nuove assunzioni, a personale temporaneo e part-time,

Le osservazioni di Agarwal a proposito di stipendi meritano di essere riportate, dato che il discorso non vale solo per l'India. Dopo aver riconosciuto che un maggiore innalzamento degli stipendi potrebbe attrarre docenti migliori, nota che non appare realizzabile per vincoli di bilancio. Soprattutto, però, aggiunge: “La professione di docente universitario deve essere vista come un ‘pacchetto’ nei confronti di chi lavora nelle società private. Il tipo di libertà intellettuale di cui uno gode nell'insegnamento non è pensabile nel settore privato. La professione accademica è molto meno stressante e può essere molto più stimolante di una carriera nel settore privato. Guardare perciò solo al pacchetto stipendiale dei docenti è sbagliato” [Agarwal 2009, 394].

Diversa l'opinione di Altbach [2008b, 47], che ritiene che i livelli salariali non siano in grado di trattenere i “migliori e più brillanti”. Anche Wildavsky [2010, 76] segnala la difficoltà degli stessi IIT di attirare personale docente.

Un tema su cui Agarwal insiste molto è la messa a punto di meccanismi di “rendicontabilità” (accountability) del lavoro dei docenti: la questione si lega a quella più generale della qualità dell'istruzione superiore in India. Ne riparleremo più avanti, trattando di ricerca e della spesa per essa.

#### *Le tasse di iscrizione e gli esami di ammissione*

Quello delle tasse è un tema assai complesso, che ha anche visto a più riprese l'intervento della Corte suprema. Temi in discussione e su cui si è deliberato sono stati i livelli delle tasse e l'autonomia delle varie istituzioni nel fissarle. Un'altra questione oggetto di dibattito ha riguardato il fenomeno tipicamente indiano

delle *capitation fee* (tassa di capitazione, che colpisce l'individuo in quanto tale). Si tratta di pagamenti, talvolta mascherati da donazioni, e che in quanto tali sfuggono all'imposizione fiscale, spesso richiesti all'atto dell'iscrizione. Più volte dichiarate illegali, sembra che continuino tuttora [Agarwal 2006, 15].

Quanto alle tasse di iscrizione, oggi sono determinate da appositi comitati a livello di stati, ma le norme che le regolano sono sufficientemente vaghe da consentire applicazioni assai diverse. Nel caso delle "deemed to be universities", poi, la libertà di azione è ancora maggiore.

In epoca di privatizzazione, la questione delle finanze viene posta in termini di "cost recovering" o di "sharing", cioè della partecipazione delle famiglie, in varie forme, ai costi dell'istruzione, e ciò anche in quei paesi come la Germania, e la stessa India, in cui il livello delle tasse era in passato estremamente basso.

L'esistenza di regolamentazioni in materia appare necessaria non solo per assicurare che l'istruzione superiore non sia al di là delle possibilità delle famiglie (il che si verifica), ma anche per evitare che istituzioni prestigiose chiedano tasse troppo alte, sfruttando l'anelasticità della domanda di iscrizioni legata al loro prestigio. La conclusione di Agarwal in proposito è che "...l'emergere di un settore privato dell'istruzione superiore in India ha portato a varie aberrazioni. La concorrenza tra esse non riesce a stabilire prezzi per la peculiare natura dei servizi forniti. Esse usano o comportamenti monopolistici o oligopolistici non collusivi, in cui ciascuno cerca di massimizzare il suo profitto. Gli interventi delle corti per più di un decennio e l'ambivalenza del governo non sono stati di aiuto nel controllare i comportamenti riprovevoli di fornitori privati scrupolosi. Come risultato, persino i fornitori privati credibili sono tentati di far soldi sfruttando i 'buchi' nella legislazione. Il principio della 'Legge di Gresham' ("la moneta cattiva scaccia la buona", N. d. T) sembra applicarsi al settore dell'istruzione superiore privata in India" (p.91).

Il pagamento delle tasse non è l'unico requisito per l'accesso all'istruzione superiore. In alcuni casi si richiede un particolare titolo di istruzione, mentre in altri i college o le università conducono delle loro prove di esame basate su test<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> Tra le proposte di Agarwal vi è anche quella di un "National Testing Service", che

Talvolta essi sono severissimi: Kapur e Metha [2007] riportano una tavola (p. 15) sulla selettività dei test di entrata ad istituzioni di élite, che fa vedere come, ad esempio, le percentuali di successo e di accesso all'IIM e all'IIT sono, rispettivamente, di 0,66% e di 1,8%<sup>162</sup>.

L'importanza di questi esami di ammissione, comunque fatti, ha portato alla ribalta il fenomeno dell'"istruzione ombra"<sup>163</sup> [Jayaram 2004, 93; 2007, 91], che avrebbe un bilancio annuale di 100 miliardi di rupie, secondo stime riportate da Agarwal [2006], che la definisce come un'industria che sta attraversando un periodo di boom (p. 124)<sup>164</sup>. Wildavsky [2010a, 2] ricorda che le pratiche selettive delle istituzioni di élite spingono a passare anche da uno a due anni in scuole preparatorie all'esame.

Ma, oltre ai requisiti di ammissione, la crescita dell'"istruzione ombra" è legato alla qualità dell'insegnamento nelle istituzioni di istruzione superiore indiana, che induce le famiglie che possono permetterselo a rinforzarlo con un supplemento di istruzione.

Il settore si basa sul lavoro di insegnanti che danno lezioni private o lavorano per organizzazioni che aiutano nel superamento dei test: ciò avviene *contra legem*, dato che spesso si tratta di dipendenti a tempo pieno di college (soprattutto) e di università. Jamarayan [2004, 3] osserva che è una situazione che contiene in sé vari meccanismi perversi: la riduzione dell'impegno degli insegnanti, che sanno che i loro studenti "prendono ripetizioni", o la possibilità che esse siano un mezzo per far arrivare ai propri studenti (privati) le domande dei test.

L'istruzione ombra è un aspetto importante del fenomeno del-

---

somministrati test del tipo del SAT ("Student Aptitude Test") negli Stati Uniti a livello nazionale. Una proposta in questo senso è stata recentemente avanzata dal "Rapporto Yash Pal": ne riparleremo più avanti.

<sup>162</sup> Le percentuali si riferiscono ai 1.200 e 5.500 candidati che hanno avuto successo, su totali di esaminati di 180.000 e di 300.000, rispettivamente in IIM e IIT. Si tratta di valori inferiori a quelli dei test di accesso ad università statunitensi della Ivy League: Harvard, ad esempio, seleziona il 10%. Naturalmente, per valutare il dato bisognerebbe poter tener conto dei processi di autoselezione.

<sup>163</sup> Sulla "shadow education" cfr. Cobalti [2008b].

<sup>164</sup> Provider come FIIT JEE e IMS, Career Launcher, Career Point operano su scala nazionale e la loro attività è largamente pubblicizzata. Alcuni offrono *tutoring* anche a studenti USA. Una forma di istruzione ombra è quella descritta da Lukose [2009, 157] nel Kerala: si tratta dei "college paralleli", che –collocati anche fisicamente in prossimità dei college (pubblici o privati)- facilitano il superamento degli esami a coloro che non possono frequentare le lezioni.

la privatizzazione che non ha finora ottenuto sufficiente attenzione: in parte ciò è dovuto alle difficoltà del suo studio, anche se, come osserva Jayaram, le attività di queste organizzazioni sono ampiamente pubblicizzate. Alcuni stati indiani hanno cercato di bandire il fenomeno e l'UGC è sempre stata critica dei professori che svolgono questa attività, ma qui come in altri paesi (il caso della Corea del Sud è il più noto) è risultato difficile, se non impossibile, vietare tali pratiche. Agarwal [2006, 126] si è posto la domanda se queste forme di istruzione siano necessariamente un male: la sua risposta è che, nella misura in cui si traducono in un innalzamento delle competenze (anche degli studenti che non superano gli esami), può essere un bene. La sua risposta tiene soprattutto presente l'aspetto di efficienza, ma non si pone il problema dell'equità: non tutti, ovviamente, si possono permettere di sostenere i costi relativi.

#### *Le disuguaglianze*

La questione delle tasse riguarda direttamente le possibilità delle classi inferiori di accedere all'università, anche se bisogna osservare che esse sono solo una delle voci di costo dell'istruzione superiore. La situazione dei meno ricchi non è migliorata nel tempo: Agarwal [2006, 29] afferma a questo proposito è che i costi di accesso all'università pagando le tasse sono saliti. È vero che rimangono bassi nelle università nazionali, ma nelle statali ci sono stati dei forti rialzi particolarmente in stati come Tamil Nadu, Kerala, Karnataka, Punjab e Rajasthan, tanto che in parecchi casi ormai più del 50% delle entrate delle università è rappresentato dalle tasse degli studenti.

La conclusione è che "In tutte le istituzioni governative, tranne poche centrali e in pochi stati del nord, l'istruzione superiore in India supera le possibilità degli studenti figli di famiglie di poveri". Di più (p. 30): "si fanno pochi o nessuno sforzo per fare passi in direzione di rendere l'istruzione alla portata di tutti". Tra essi, ci sono le borse di studio, ma la copertura di queste forme di assistenza è definita "insignificante" (p. 29), mentre il sistema dei prestiti agli studenti viene anch'esso definito "non significativo" (p. 31).

Il discorso precedente ci introduce al tema delle disuguaglianze di opportunità educative in India: la questione è resa complicata

dalla natura della stratificazione indiana, in cui classe e casta si mescolano, e dalla complessità del sistema dei titoli di istruzione superiore.

Disponiamo qui di parecchi dati e di varie analisi, alcune delle quali condotte con l'impiego delle tecniche più avanzate di statistica multivariata<sup>165</sup>, oltre che di innumerevoli analisi particolari: tutte portano alla conclusione che anche le disuguaglianze di fonte all'istruzione superiore sono elevate in India.

Possiamo partire dai dati di Thorat [2006], all'epoca presidente dell'UGC: si tratta di dati grezzi, presentati senza l'impiego di analisi statistiche particolari. In complesso, le disuguaglianze risultano molto alte: nel caso della contrapposizione tra ambiente urbano e rurale il GER nel primo è circa 4 volte quello nel secondo; tra stati, si va da valori degli iscritti superiori al 20% in Nagaland (39%), Goa, Kerala e Manipur, a valori al di sotto del 10% in Orissa, Chhattisgarh, Meghalaya, Assam e Tripura (dove raggiunge il valore minimo: 3,2%). Quanto alle caste, i valori per ST, SC e OBC sono sotto la media: rispettivamente, 5%, 8%, 11%.

In termini di gruppo religioso, i valori più alti si registrano per i giainisti (57%), seguiti da cristiani, sikh, buddisti, indù e mussulmani (8%). A proposito di gruppi religiosi va tenuto conto del fatto che al loro interno si ritrovano differenze in base alle caste di appartenenza.

La conclusione di Thorat è che “le SC di tutte le religioni soffrono di un accesso inferiore, confrontate con quello delle caste superiori. Tuttavia tra i gruppi religiosi gli appartenenti alle SC di alcune religioni soffrono di più di altri” (p. 7): buddisti e cristiani SC sono favoriti rispetto a indù e sikh delle stesse caste. Quanto al genere, ci sono forti differenze, ma non in ambiente urbano. Forte anche la differenza tra poveri e non poveri: 2%, contro 13% (in un momento in cui la media era del 10%).

I dati di Thorat servono come introduzione al discorso sulle disuguaglianze nei confronti degli accessi all'istruzione superiore. Il documento riporta anche analisi trivariate, come si è visto nel caso di casta e religione, e produce una grande quantità di dati, che

---

<sup>165</sup> I lavori di Desai e Kulkarni [2008], di Vaid e Breen [2009] e di Asadullah e Yalozky [2010] contengono analisi complessive su tutta l'India e riportano riferimenti bibliografici in materia. Più recenti ma limitate a 18 stati e con un prevalente interesse per il confronto tra indù e mussulmani le analisi di Bhaumik e Chakrabarty [2010].

non sono stati riportati qui dato che non è facile orientarsi tra essi: si tratta chiaramente di situazioni in cui solo l'impiego di tecniche di analisi multivariate può essere chiarificante.

Desai e Kulkarni<sup>166</sup> [2008a] offrono uno studio che, con quelli di Vaid e Green [2009] e di Asadullah e Yalonetzky [2010], è in grado di dare una risposta all'interrogativo sull'andamento nel tempo delle disuguaglianze, tema di cui ci occuperemo nella parte finale di questo lavoro (par. 9).

Ci limitiamo qui a riportare i dati di una regressione logistica, con cui sono state stimate le probabilità di passaggio al livello superiore di diversi gruppi sociali in vari punti di transizione e separatamente per maschi e femmine.

Per capire il senso della loro analisi bisogna esaminare preliminarmente la loro concezione della stratificazione sociale in India. Gli autori ritengono che “casta e religione formano gli assi più importanti della stratificazione sociale dell'India contemporanea” (p. 3); a sua volta, “tre dimensioni collegano casta, tribù e religione allo status socioeconomico: quella geografica, l'occupazionale e quella del reddito” (p. 3).

Nell'analisi, allora, la variabile indipendente principale è categorizzata in quattro raggruppamenti: “caste superiori indù e altri”<sup>167</sup>, SC, ST, mussulmani, mentre vengono controllate statisticamente regione di residenza, età, residenza urbana/rurale, dimensioni della famiglia, spese familiari assunte come indicatore del livello di reddito della famiglia. La variabile dipendente è costituita dal livello d'istruzione dei membri delle famiglie intervistate di età 6-29 anni: essi sono studiati in termini di cinque transizioni, che vanno dall'iscrizione alla scuola primaria al completamento del college. Il campione totale, che si ottiene mettendo assieme i quattro survey è di centinaia di migliaia di casi.

Questa la conclusione che riportiamo per intero: “Le stime mostrano che i *dalit*, gli *adivasi* e i mussulmani hanno minori probabilità di passare al livello successivo, condizionatamente al con-

---

<sup>166</sup> Gli autori usano dati di 4 ondate di NSS dal 1983 al 2000.

<sup>167</sup> “Altri” qui include minoranze religiose: cristiani, sikh e giainisti. Si tratta di una categoria assai ampia, che solo a partire dal NSS del 2000 è stato possibile disaggregare in caste “avanzate” (*forward*) e *backward* (OBC). La tradizione cui si ispira l'analisi statistica dei dati è quella del lavoro di Shavit e Blossfeld [1993], su tredici paesi tra cui l'Italia, rappresentata dal lavoro di Cobalti e Schizzerotto [1994].

seguimento del livello precedente, degli appartenenti alle caste superiori indù e dei membri di altre religioni. Lo svantaggio è ampio e statisticamente significativo per ciascuna delle transizioni che abbiamo esaminato e tanto per maschi che per femmine. Vale la pena di notare che il logaritmo delle spese familiari pro-capite...ha gli effetti maggiori sui bambini e le bambine che si iscrivono alle scuole e su quelli che completano il college, suggerendo che lo status economico dei genitori ha gli impatti maggiori ai due estremi della scala dell'istruzione" (p. 11). Un altro risultato è che le differenze per genere diminuiscono in ambiente urbano e quando aumenta la capacità di spesa delle famiglie.

Basandosi sul round 61 del NSS (2005) e concentrandosi su individui di età 25-30 anni Bhaumik e Chakrabarty [2010] arrivano alla conclusione secondo cui le possibilità di "transizione all'istruzione superiore ...sono sistematicamente più basse per le donne, per gli individui di aree rurali rispetto ai residenti in aree urbane e per i mussulmani (rispetto agli indù)".

L'analisi mostra come le probabilità di superare determinati punti di transizione nel sistema scolastico siano influenzate dal *background* familiare, tanto per mussulmani che per indù. Un risultato delle analisi è che l'esser donna riduce fortemente le possibilità di passaggio all'istruzione superiore e che questo avviene soprattutto con una più alta e precoce mortalità scolastica ai livelli inferiori (p. 12). Svantaggi sono dati in questa transizione anche dalla residenza rurale e dall'essere mussulmani.

Possiamo concludere citando la recente valutazione complessiva di Agarwal [2009, 53], che si serve di dati sulle iscrizioni di derivazione UGC: "In vario grado, esistono disparità di genere, di gruppo religioso, di reddito, tra ambienti urbani e rurali, di casta" e, dopo aver affermato che le disparità più gravi sono quelle dei poveri delle aree rurali, conclude con una proposta: "Mentre la discriminazione positiva [sotto forma di *affirmative action* N.d.T] è praticata da molti anni per le SC e ST e ha aiutato in una certa misura a ridurre le disuguaglianze di casta, è necessaria una discriminazione positiva per affrontare le disparità di reddito e quelle urbano/rurali" (p. 54).

#### *La spesa pubblica per l'istruzione superiore*

La spesa dell'India per l'istruzione nel suo complesso in rap-

porto al PIL è del 3,2%, con una diminuzione dal 1999 dal 4,5%: come si vede, si tratta di un valore ancora molto lontano da quel 6% auspicato da vari documenti ufficiali del passato. Nella regione valori più bassi si trovano solo in Bangladesh, Pakistan e Nepal. La risposta alla domanda su quanto spende l'India per l'istruzione superiore richiede, tuttavia, l'esame di dati un po' meno grezzi e può essere data con tre diversi indicatori, in base a dati riferiti al 2002-03 [Agarwal 2006, Tav. A10]<sup>168</sup>.

Innanzitutto, la percentuale di spesa per l'istruzione superiore sul PIL, che è pari a 0,37<sup>169</sup> per l'India (molto più bassa che nel caso di USA (1,41), ma anche di Canada (1,88) e di Malaysia (2,70) (il valore per l'Italia era allora 0,87%). Un secondo indicatore è la percentuale di spesa per studente: 400\$ nel 2007. In confronto gli Stati Uniti erano prossimi a 10.000\$, il Regno Unito a 8.500 e il Giappone a 5000. Anche il confronto con gli altri paesi emergenti del BRIC: Brasile, Russia, Cina, con valori di quasi 4000\$, 1000\$ e 2700\$, rispettivamente, è assai poco lusinghiero (il valore per l'Italia era allora 7.491\$). Una terza misura calcola la percentuale della spesa per studente sul PIL pro-capite; i valori qui sono generalmente inferiori al 50% per i paesi sviluppati (il valore dell'Italia è 28): in questo caso l'India ha un punteggio è assai più alto: 83; per di più esso risulta salito ulteriormente a 95 (uno dei valori più alta al mondo) secondo dati del 2007 [Agarwal 2009, tav. 4.6].

Dati più recenti, citati da Agarwal [2009, 121] indicano una crescita della quota di spesa del governo centrale destinata all'istruzione superiore, rispetto agli altri livelli di istruzione. La conclusione (p. 28) è che "...diventa chiaro dalle analisi riportate sopra che solo una piccola percentuale del PIL indiano è speso nell'istruzione superiore e che il paese spende un ammontare molto piccolo per studente". Si tratta di aspetti di un fenomeno più generale di sottoinvestimento nell'istruzione superiore, anche se, come si è visto, non riguarda solo questo livello.

Ovviamente ci sono due modi per porvi rimedio: far crescere

---

<sup>168</sup> Bisogna segnalare che l'attribuzione della spesa al settore pubblico è resa complicata dalle diverse competenze di Unione e stati e dai diversi dipartimenti che si occupano di istruzione, al punto che in una recente analisi approfondita in materia Agarwal [2009, cap. 4] conclude riguardo ai confronti internazionali in materia che: "date le differenze nei sistemi e nel grado di sviluppo dei vari paesi, le loro dimensioni e le diverse definizioni [di istruzione superiore] i confronti non possono essere spinti oltre un certo limite" (p.165).

<sup>169</sup> Si è parlato più volte di portare questo valore all'1-1,5%.

la spesa pubblica, oppure quella privata. Sebbene Agarwal [2006] sia in generale favorevole all'intervento nel settore dell'istruzione privata, riconosce l'importanza dell'intervento pubblico, che secondo lui deve essere più forte. La tesi che sostiene è quella della complementarità dei due settori, di cui lo stato deve assicurare lo sviluppo con opportuni interventi (p. 95). In quest'ottica l'autore ricorda anche la possibilità di abbassare le tasse, anziché alzarle e difende la proposta in termini puramente economici: sarebbe costosa per il governo nel breve periodo, ma in una prospettiva temporale più ampia ci sarebbe un guadagno perché "un lavoratore o una lavoratrice col titolo di college ha un reddito tassabile più alto di quello che avrebbe altrimenti" (p. 35).

Questo esame della spesa pubblica deve finire con una nota di cautela sull'interpretazione del dato: da una parte si è visto che misure diverse porterebbero a conclusioni diverse; vale poi, riguardo ai confronti internazionali, l'osservazione fatta da Agarwal sulla complessità del sistema di istruzione indiano e sulle diverse competenze (anche di spesa) dei vari soggetti coinvolti, che rendono problematica la definizione della spesa totale; ricordiamo, infine, che Agarwal chiama un "mito" la credenza "secondo cui un aumento di spesa si traduce automaticamente in migliore istruzione superiore" [2009, 455] (l'osservazione può essere estesa a tutti i tipi di istruzione).

#### *La ricerca*

La spesa per la ricerca è un'altra voce di bilancio della contabilità nazionale che mette in evidenza nel caso indiano il sottoinvestimento nell'istruzione superiore. È pari, infatti, allo 0,81% del PIL (il valore per l'Italia è 1,16 (Tav. A18): le intenzioni del governo oggi sono di portarla al 2%, Stati Uniti, Germania, Francia hanno valori superiori al 2% (il Giappone supera il 3%).

Il numero dei ricercatori per milione di abitanti nel periodo 1995-2004 è molto più basso in India (119) che in paesi come Stati Uniti (4484) o Giappone (5287) (l'Italia nello stesso periodo ne aveva 1213), anche se il numero di tecnici (e quindi di tecnici per ricercatore) risulta più alto di molti paesi.

Come ricorda Mehrotra [2009], che parla di "disconnessione" tra ricerca e insegnamento, la ricerca avviene in India in istituzioni diverse dalle università: quasi tre quarti della spesa R&D è andata

a dipartimenti ministeriali come quello della difesa, dello spazio e dell'energia atomica. Nel campo delle scienze sociali l'“Indian Council of Social Science Research” fonda in ciascuno stato istituzioni di ricerca, legate ai problemi dello stato o degli stati vicini.

Per quanto riguarda l'istruzione superiore, le attività di ricerca più importanti avvengono al di fuori del sistema, in istituti come gli IIT, l'“Indian Institute of Science” di Bangalore, il “Tata Institute of Fundamental Research” di Mumbai e nei laboratori del CSIR (“Council of Scientific and Industrial Research”). Secondo Jayaram [2007, 72] l'idea di un'università che fa poca ricerca era iscritto nel programma coloniale di costituzione delle prime università indiane nel secolo XIX<sup>170</sup>.

Una recente (2009) iniziativa in questo campo è il progetto di costruire cinque “Indian Institute of Science Education and Research” (IISER): è un cambiamento di rotta rispetto alla tradizionale separazione di insegnamento e ricerca, che tenta “di correggere una politica chiave mal indirizzata del periodo post-indipendenza che separava l'insegnamento dalla ricerca. In base a questa politica, con poche eccezioni, l'istruzione indiana under-graduate avveniva nei college, quella post-graduate nelle università e la ricerca in istituti” [Bhattacharya 2009]. Essa è intervenuta dopo che aveva dato scarsi risultati la proposta di far svolgere negli istituti anche attività di insegnamento.

Gli IISER sono istituzioni destinate ad accogliere poche decine di studenti, selezionati con test usati per gli accessi agli IIT. Uno dei principali problemi di cui soffre questa iniziativa è l'acuta mancanza di insegnanti qualificati a questo livello: si pensa di supplirvi anche con l'istruzione e distanza ed il collegamento in rete degli istituti.

Un modo per misurare la “produttività scientifica” dei ricercatori di un paese consiste nell'utilizzo delle citazioni dei lavori pubblicati. Agarwal, che riporta dati raccolti dall'UCG, afferma che l'India è al tredicesimo posto in termini di articoli pubblicati, al ventunesimo in termini di citazioni, con un numero di citazioni per articolo che la pone al livello 119 (su 149 paesi)<sup>171</sup>. Per quanto

---

<sup>170</sup> Ciò è anche lamentato dal Rapporto Yash Pal [Government of India 2009, 14].

<sup>171</sup> La tabella presentata, riferita al periodo 1994-2004, vede ai primi posti i paesi del G7. L'Italia figurava al settimo posto tanto per articoli che per citazioni. Anche nel campo dei brevetti si trova una situazione analoga per l'India Jayaram [2007, 71].

riguarda l'andamento nel tempo dati fino al 2004 mostrano un declino rispetto a Russia, Brasile, Cina e Corea del Sud.

Il problema della qualità riguarda anche le scienze sociali: un'indagine sugli articoli pubblicati su una rivista qui più volte citata, "Economic and Political Weekly", ha mostrato che i lavori provenienti da università indiane non superavano il 25% ed erano concentrati in tre università di provenienza: l'"Jawaharhal Nehru University", l'università di Mumbai e quella di Delhi.

Un'altra misura sono i brevetti: anche in questo campo l'India è molto indietro rispetto ai paesi più sviluppati, sebbene ci sia stata una crescita recente, attribuibile alle attività di ricerca delle multinazionali presenti nel paese. Agarwal [2009, 266] osserva a questo proposito che "questo potrebbe anche essere materia di preoccupazione, se visto come forma di colonialismo intellettuale da parte delle imprese multinazionali".

Qualche considerazione a parte merita il dottorato in India, dove dura da 2 a 5 anni. Storicamente, il primo risulta esser stato dato nel 1911: è seguita una lenta crescita che aveva portato nel periodo prima dell'indipendenza a un numero medio di 26 dottori l'anno. Successivamente, la crescita è stata fortissima: dai 1434 studenti iscritti del 1950-51 si è passati ai 53.193 del 1995-96 (di cui meno di 5.000 in scienze ed ingegneria), saliti a oltre 60.000 nel primo decennio del XXI secolo. Essa è legata anche al fatto che, come si ricorderà, era diventato un requisito per l'accesso all'insegnamento universitario [Jayaram 2008, 223]: anche se oggi non è più così, il titolo è richiesto per certe posizioni e comunque assicura vantaggi di carriera ai docenti universitari.

La crescita dei dottorati e dei dottori di ricerca ha riguardato anche quelli in scienze ed ingegneria, che, tuttavia, continuano ad essere solo una piccola frazione del totale (tra il 5 e il 10%). Il loro numero assoluto rimane basso in confronto a Cina e Stati Uniti: Agarwal [2009, 257] parla di 8.500 casi (dato piuttosto stabile in anni recenti) contro i 9.000 della Cina (in forte crescita negli ultimi anni) e i 25.000 degli Stati Uniti.

Jayaram [2008, 232] descrive così la situazione: "le iscrizioni ai programmi di dottorato sono molto basse e si sono stabilizzate a meno dello 0,7% del totale degli iscritti all'istruzione superiore". Le donne sono un terzo degli iscritti, con una distribuzione per materia in cui le discipline di management, ingegneria, medicina,

agricoltura, veterinaria e legge sono “una riserva dei maschi” (p. 232). Jayaram segnala aspetti di bassa qualità dell’istruzione a questo livello, mentre Agarwal [2006, 65] parla di “serie e crescenti preoccupazioni per la qualità dei dottori di ricerca nel paese” e fa riferimento ai bassi standard in alcune università e a numerosi casi di plagio delle tesi.

La recente valutazione della situazione da parte di Agarwal [2009], che la descrive come una al tempo stesso di “disperazione” e di “speranza”, non è interamente negativa: sul lato delle speranze, quelle nel miglioramento della qualità dei dottori di ricerca e nella possibilità di attrarre nel settore investimenti privati (cap. 6).

#### *La qualità dell’istruzione superiore*

Quanto abbiamo detto introduce il tema della qualità dell’istruzione superiore in India. Come è noto, due organizzazioni al mondo si occupano di attribuire punteggi alle varie università, mettendole in scala<sup>172</sup>: l’istituto cinese, che opera dal 2003, gradua le prime 500 università al mondo e quello britannico le prime 200 (dal 2004).

Queste misurazioni sono assai deludenti per il sistema indiano: nel caso delle prime 500 università al mondo solo l’“Indian Institute of Science” di Bangalore, l’IIT di Kharagpur e l’università di Calcutta figurano nella lista del 2004; tra le prime 100 università dell’organizzazione inglese compaiono solo l’IIT (cinquantesimo posto) e l’IIM (ottantaquattresimo posto). Si tratta di dati che figurano molto sfavorevolmente nei confronti di quelli dei paesi più sviluppati (ma non, come è noto, dell’Italia).

In base ai dati THES 2009 l’India ha solo 2 istituzioni tra le prime duecento: si tratta dell’IIT di Mumbai (al posto 163) e l’IIT

---

<sup>172</sup> Sono l’“Institute of Higher Education at Shanghai Jiao Tong University”: SJTU, in Cina e il “Times Higher Education Supplement (THES) in Gran Bretagna ([www.thes.co.uk/worldrankings/](http://www.thes.co.uk/worldrankings/)). I due sistemi operano in maniera diversa: quello cinese misura soprattutto la produttività scientifica; quello del THES tiene conto anche della reputazione accademica. Esistono anche altre classificazioni, data l’attuale “mania” per questi “ranking” [Altbach 2007, 7], ad opera di giornali quali Der Spiegel in Germania, McLean’s (in Canada), US News and World Report e Repubblica in Italia. Un confronto tra le varie metodologie è contenuto in Salmi [2009], mentre il capitolo 4 del libro di Wildavsky [2010a] riporta informazioni sui dibattiti sulla loro validità. Agarwal [2009, 270] osserva che in base ad un’analisi statistica si evidenzia un consenso sulle prime 10-12 università, dopodiché iniziano le divergenze; ne ricava che “troppa importanza attribuita a questi ordinamenti può non essere desiderabile”.

di Delhi (181) ed è ad uno degli ultimi posti in una graduatoria di 22 paesi, che vede al primo posto gli Stati Uniti con 54 università comprese in questi elenchi.

Bisogna aggiungere che la validità di questi ordinamenti è, ovviamente, molto discussa. La posizione nella graduatoria riflette gli sforzi, particolarmente evidenti nelle università asiatiche, di internazionalizzazione delle loro attività. A questo proposito va ricordato, senza entrare nel dibattito in materia, quanto affermato da Altbach: sottolineare l'importanza di pubblicare in riviste estere può distrarre da argomenti rilevanti per lo sviluppo del paese, mentre l'uso dell'inglese può avere un impatto negativo sul lavoro intellettuale nelle lingue locali.

Nel caso dell'India, tuttavia, questa situazione rimanda, secondo Agarwal [2006, 99] ad un problema reale: al centro delle critiche vi è l'UGC, che ha, in teoria, la funzione di coordinamento delle attività di mantenimento degli standard delle singole istituzioni. Tuttavia, i meccanismi di controllo di questo gigantesco sistema sono "deboli quanto a concezione e scarsi quanto ad applicazione, soffrono di problemi di 'buchi' e di sovrapposizioni".

E aggiunge (p. 100) che essi hanno suscitato grandi preoccupazioni sulla credibilità del sistema di istruzione superiore in India: questo può avere gravi ripercussioni: "Il nostro vantaggio competitivo in quanto nazione con un'enorme riserva di manodopera altamente qualificata può andar perso. Molti paesi si tirano indietro di fronte alla firma di accordi a cause delle 'horror stories' che hanno sentito sugli standard che si deteriorano nell'istruzione superiore indiana".

Anche secondo Jayaram [2007, 77] "la veloce espansione dell'istruzione superiore nell'India dopo l'indipendenza è avvenuta a spese della sua qualità".

Ciò che manca, secondo Agarwal, è un sistema di accreditamento delle università, mentre sono solo ai primi passi le agenzie di valutazione della loro qualità. Più recentemente, lo studioso indiano ha segnalato "il limitato potere di segnalazione e il debole ruolo persuasivo nella scelta dell'istituzione da parte dei futuri studenti" [2009, 400]: ciò che manca, cioè, non sono tanto le agenzie, ma le conseguenze che devono seguire alla loro attività<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> Una presentazione dei meccanismi di controllo della qualità dell'istruzione superiore

Nell'ambito delle politiche del nuovo governo indiano, uscito dalle elezioni del 2009, un'ulteriore accentuazione dei propositi di privatizzazione dell'istruzione superiore si evidenzia nel progetto di dar vita ad una pluralità di agenzie di accreditamento private in concorrenza fra loro invece di una sola, pubblica: in ciò seguendo il modello degli Stati Uniti e diversamente dalla gran parte degli altri paesi.

Un aspetto della questione della qualità, cui abbiamo accennato parlando delle tesi di dottorato copiate, riguarda il plagio tra i professori e le pratiche di corruzione con vendita di titoli ed esami, più diffusa in certi stati come Bihar e Uttar Pradesh e assente dalle istituzioni più prestigiose come l'IIT [Altbach 2008b, 4].

Tendendo conto di ciò, non suscita meraviglia che le migliori e più conosciute istituzioni indiane (IIT, IIM, NIFT, NID, IISc, TISS e BITS<sup>174</sup>) sono tutte al di fuori<sup>175</sup> del sistema universitario ed alcune di esse (IIM, NIFT, NID) rilasciano solo diplomi. In complesso, si tratta di istituzioni piccole: i diversi IIT arrivano a 30.000 studenti e tutte queste istituzioni insieme non raggiungono l'1% degli studenti indiani.

Questo introduce al tema delle *world class universities*, al dibattito sulla loro mancanza e alle proposte per crearle anche in India.

#### *La mancanza di università "world class"*

Con questa espressione ci si riferisce alle più prestigiose e internazionalmente rinomate istituzioni accademiche nel mondo [Altbach 2007]: sono tutte anche "università di ricerca", ma non tutte le università di ricerca hanno questo prestigio e questa fama internazionali.

Secondo Altbach le università di ricerca sono un'istituzione centrale del 21-esimo secolo e sono definite come "istituzioni im-

---

Indiana è quella di Agarwal [2006, 103 e segg.; 2009, cap. 8]. In complesso, la valutazione del loro funzionamento non è positiva. Per un giudizio più favorevole su una di queste, il "National Assessment and Accreditation Council" (NAAC), creato dall'UGC nel 1994, cfr. l'articolo di Piallai e Srivinas [2006], che ne esamina dettagliatamente il funzionamento.

<sup>174</sup> NIFT: "National Institute of Fashion Technology"; NID: "National Institute of Design"; IISc: "Indian Institute of Science"; TISS: "Tata Institute of Social Sciences"; BITS: "Birla Institute of Technology and Sciences".

<sup>175</sup> Il Rapporto Yash Pal (vedi sotto) guarda a IIT e IIM come ad un modello, auspicando che i primi escano dal loro stretto ambito disciplinare per organizzare anche corsi di materie letterarie (p. 15).

peginate nella creazione e nella disseminazione della conoscenza in una gamma di discipline e campi di studio con gli appropriati laboratori, biblioteche e altre infrastrutture, che consentono l'insegnamento e la ricerca al massimo livello" (p. 1). Il paradosso delle università di questo tipo è, nelle parole di Altbach, che "tutti le vogliono, [ma] nessuno sa cosa siano e come si faccia a costruirle".

In genere si tratta di istituzioni molto costose, che operano al meglio in sistemi differenziati anche in termini di modalità di finanziamento: l'autore nota, infatti, (p. 5) che la Germania con la sua politica di considerare tutte le università come "di ricerca" non è nella migliore posizione per sostenerle finanziariamente. Secondo Altbach lo sviluppo di queste università richiede, infatti, una differenziazione del sistema e conseguentemente investimenti selettivi nei vari tipi di istituzione. Nel caso dell'India critica i recenti provvedimenti per riservare posti nelle istituzioni più prestigiose come l'IIT alle caste sottoprivilegiate, considerandole una negazione della specialità di queste istituzioni.

Altre loro caratteristiche sono l'unificazione al più alto livello di ricerca ed insegnamento, le dimensioni limitate e l'intervento pubblico. Su questa base Altbach [2008b] ha criticato la proposta di costituire, inizialmente con finanziamento privato, un'università di questo tipo nello stato di Orissa, destinata a 100.000 studenti. In effetti, al di fuori degli Stati Uniti non ci sono casi di università di ricerca private.

Secondo Salmi [2009], uno studioso della Banca mondiale, i risultati superiori di queste istituzioni possono essere attribuite a tre insiemi di fattori complementari: "(1) un'alta concentrazione di talenti (professori e studenti), (ii) risorse abbondanti per offrire un ricco ambiente di apprendimento e condurre ricerca avanzata e (iii) caratteristiche di governance favorevoli, che incoraggiano una visione strategica, l'innovazione, la flessibilità e rendono possibile alle istituzioni di prendere decisioni e gestire risorse senza essere ostacolati dalla burocrazia" (p. 7). Università di questo tipo sono diffuse soprattutto in Occidente, anche se l'Asia recentemente ha fatto grandi passi in avanti.

Uno dei problemi dell'India [Altbach 2008b] è che non ne ha, nonostante che fin dai tempi della Commissione Kothari sia stata sottolineata l'importanza di dar vita a "grandi università" nel pae-

se. Come scrive Jayaram [2007] in un articolo che contiene nel titolo l'accusa che rivolge al sistema di istruzione superiore indiano: si tratta di andare "oltre la vendita al dettaglio della conoscenza".

La costituzione di questo tipo di università è comunque nei programmi del nuovo governo indiano: il ministro dell'informazione, tecnologia e comunicazioni ha recentemente affermato che saranno aperte in India 13 "world class universities". È del novembre 2009 una dichiarazione del ministro dell'istruzione che parla di 14 università dell'innovazione con standard di "classe mondiale" da creare nell'ambito dell'XI piano (2007-2012); accanto ad esse, otto nuovi IIT e sette nuovi IIM. Ovviamente per ora si tratta solo di buone intenzioni, che richiederanno, come ben sanno i promotori, nella migliore delle ipotesi anni, per essere tradotte in realtà.

Wildavsky [2010a, 77 e segg.] si sofferma sulle difficoltà di creare in India università di questo tipo. L'autore fa notare che sono già stati compiuti dei passi sbagliati: dopo il precedente annuncio dell'aumento del numero degli IIT, alcuni di essi furono avviati...senza corpo docente. In effetti, la mancanza di insegnanti preparati è stata già segnalata come un serio problema dell'istruzione superiore indiana. Wildavsky, comunque, ritiene che i maggiori ostacoli vengano da una "burocrazia sclerotica" e dalla mancanza di sufficienti incentivi monetari per i docenti.

Anche secondo Agarwal [2009, 390] la mancanza di personale docente nelle istituzioni di ingegneria è un serio problema che "minaccia seriamente la qualità dell'istruzione tecnica".

#### *Il Rapporto Yash Pal*

Un importante, recente, documento governativo è il più volte citato rapporto "The Committee to Advise on Renovation and Rejuvenation of Higher Education" (giugno 2009), noto anche come Rapporto Yash Pal dal nome del suo presidente: ce ne occupiamo dato che esprime le più recenti idee elaborate da una commissione istituita dal (precedente) governo sulla riforma dell'istruzione superiore in India.

La diagnosi della situazione da cui parte non la presenta certo in una luce rosea: "la mancanza del primato delle università nell'ambito del settore dell'istruzione superiore in India, l'erosione della loro autonomia, l'erosione dell'istruzione under-graduate, la

crescente distanza tra le aree della conoscenza, l'isolamento delle università dal mondo e la crassa commercializzazione sono alcuni dei problemi che caratterizzano la crescita del sistema di istruzione superiore indiano" (p. 12). Quanto all'"erosione dell'istruzione under-graduate", qui il rapporto si riferisce al fatto che l'istruzione a questo livello viene lasciata ai college: in questo modo si privano gli studenti dei primi anni dei contatti coi migliori docenti (p. 26).

Tra le sue più importanti e concrete proposte fatte nel documento (19 in tutto) quella (i) di istituire il NCHER ("National Commission for Higher Education and Research"), che risponde direttamente al parlamento (anche se con garanzie che la pongono al riparo da interferenze politiche), con lo scopo di sostituire l'UGC e tutta una serie di altri organi. La proposta nasce dal fatto che "una visione olistica della conoscenza richiede un sistema di regolazione, che tratti l'intera gamma di istituzioni di istruzione in modo olistico" (p. 54).

Altre proposte riguardano (ii, viii) la maggiore autonomia delle università, un riavvicinamento (vi) all'università del filone professionale, uno stop (ix) alle *deemed to be universities*, la costituzione (x) di centri interuniversitari allo scopo di razionalizzare la distribuzione delle infrastrutture di ricerca, che una singola università da sola raramente può avere (questo nell'ambito di una riaffermazione dell'importanza di unire insegnamento e ricerca: p. 9); lo sviluppo di un sistema di test nazionale, da somministrare più volte all'anno per regolare l'accesso all'università (xv). Il documento sottolinea oltre agli aspetti economici anche l'importanza del ruolo "di trasformazione" dell'istruzione superiore, con particolare riferimento alle disuguaglianze di genere, di casta e di classe presenti nella società indiana (p. 27).

Quanto al problema dell'affiliazione dei college, il documento, dopo aver affermato che dei 20.000 college esistenti almeno 1.500 sono di buon livello, propone di elevare questi allo status di università e di favorire aggregazioni degli altri in vista di una trasformazione in università o semplicemente per un uso migliore delle risorse. In complesso, comunque, il documento mira ad abolire il sistema delle affiliazioni nella forma presente (p. 31).

Nel campo del privato il documento riconosce la sua importanza per l'istruzione superiore indiana, pur denunciandone alcuni difetti. Sostiene, però, che "il governo non può permettersi di ab

bandonare la responsabilità di un aumento della capacità del sistema interamente al settore privato” (p. 34): l’idea è quella della “*partnership* pubblico-privato” (PPP), anche se sembra prevalere una presa di posizione ferma contro la privatizzazione e la commercializzazione del settore, con la richiesta di investimenti pubblici e uno stretto controllo sui “teaching shops”, che proliferano sotto le vesti delle “deemed to be universities” e dei college professionali [Editorial 2009].

Il rapporto è stato accolto con molto interesse e qualche polemica, per esempio a proposito del privilegio accordato alla lingua inglese in questo campo<sup>176</sup>. Significativo, in ogni caso, che il ministro dell’istruzione, Kapil Sibal, si è detto impegnato a realizzare le proposte del rapporto nei primi 100 giorni di governo (il che finora è solo parzialmente avvenuto).

#### 6. La minoranza mussulmana e l’istruzione

Si è visto l’importanza che nella storia dell’India ha avuto il rapporto con l’islam, dall’età medievale fino ai tragici eventi della spartizione del sub-continente indiano nel secondo dopoguerra. La separazione tra India e mondo islamico, tradottasi nella creazione del Pakistan, prima, e del Bangladesh, poi, ha lasciato all’interno dei confini dell’India una cospicua minoranza religiosa mussulmana, caratterizzata da un suo linguaggio, l’*urdu*, e che via via ha acquisito caratteristiche di minoranza svantaggiata da vari punti di vista, tra cui quello dell’istruzione.

A questo proposito vale la pena di ricordare la tesi di uno studioso indiano, secondo cui alla radice della povertà dei mussulmani in India ci sarebbe un fenomeno di migrazione selettiva. Esso avrebbe portato in Pakistan al momento della partizione la classe media; sarebbero rimaste indietro le persone molto influenzate dagli *ulama*, che si erano violentemente opposti alla creazione del Pakistan [Engineer 2001].

Il cosiddetto “Rapporto Sachar” [Government of India 2007],

---

<sup>176</sup> Anche perché è stata accompagnata da una nota di dissenso dalle conclusioni da parte di uno dei suoi componenti, della cui posizione, peraltro, non si fa cenno nel rapporto (*dissent note* del prof. Kaushik Basu: reperibile in rete).

su cui baseremo qui molte delle nostre osservazioni, ha rappresentato una pietra miliare nella conoscenza delle condizioni “sociali, economiche e di istruzione” di questo gruppo. La sua importanza sta anche nell’offrire dati sulla condizione della minoranza musulmana in chiave comparativa, consentendo in tal modo di integrare le conoscenze sulle altre aggregazioni sociali e religiose della complessa struttura sociale indiana<sup>177</sup>. Qui ci baseremo soprattutto sul capitolo 4. e sull’ultimo, per la parte che riguarda gli interventi nel campo dell’istruzione.

I dati sono per lo più quelli del censimento 2001, talora integrati dal survey nazionale del 2004-05. In relazione alla base di dati cambia il sistema di classificazione delle “comunità socio-religiose” (“Socio-Religious Communities” (SRC): nel caso del censimento si distingue tra mussulmani, altre minoranze, SC/ST e “altri indù”. Coi dati del NSS (round 55 e 61: 1999-2000 e 2004-05) è stato possibile disaggregare quest’ultima categoria troppo vasta, distinguendo tra caste superiori e OBC.

La popolazione indiana di religione musulmana (in maggioranza sunnita) è stimata, alla metà del primo decennio del 2000, in 150 milioni di persone: essa costituisce così la più importante minoranza religiosa in India. Su scala mondiale questo gruppo di mussulmani è secondo per numero solo all’Indonesia, mentre è pari alla presenza islamica in Pakistan e Bangladesh. Quanto alla distribuzione territoriale, secondo i dati del censimento 2001, i mussulmani sono abbastanza concentrati in 4 stati: l’Uttar Pradesh, lo stato più popoloso dell’India che ne comprende quasi un terzo, mentre Bengala occidentale, Bihar e Maharashtra hanno ciascuno oltre 10.000.000 di musulmani; meno della metà di questa popolazione è distribuito negli altri stati. Il Punjab e l’Orissa sono gli stati con meno mussulmani. Si tratta di una popolazione più

---

<sup>177</sup> La commissione ha preso il nome dal giudice della Corte suprema, R. Sachar, che l’ha presieduta. Il rapporto finale di oltre 400 pagine, presentato nel dicembre 2006 si compone di 12 capitoli: il primo illustra finalità e metodo del lavoro, il secondo tratta delle percezioni dei problemi della minoranza (è basato su incontri tra la commissione e componenti la minoranza e su materiale da loro inviato) e l’ultimo contiene “prospettive e raccomandazioni”. Gli altri 9 capitoli trattano di demografia e salute, di istruzione (Cap. 4), di economia (capp. 5 e 6), di infrastrutture fisiche e sociali, di povertà, consumi e standard di vita (Cap 8), di occupazione nell’amministrazione pubblica e dei programmi per la minoranza, della posizione dei mussulmani relativamente alle OBC e all’*affirmative action* (cap. 10) e di una particolare iniziativa della comunità, i Wakfs: si tratta di donazioni caritative religiosamente motivate.

urbana degli altri indiani (37% contro il 28%, rispettivamente).

Ecco la caratterizzazione sociologica che ne offre il rapporto: “La società mussulmana attuale in India è divisa in 4 gruppi maggiori: (i) gli Ashraf, le cui origini si trovano in terre straniere come Arabia, Persia, Turkistan o Afghanistan; (ii) gli indù di casta superiore, convertitisi all’Islam; (iii) i convertiti di classe media, le cui occupazioni sono “pure”; (iv) i convertiti delle caste che una volta si chiamavano intoccabili: cercatori di rifiuti (Bhangi), gli spazzini (Mehtar), i conciatori di pelli (Chamar), i Dom e così via”<sup>178</sup>. Il caso dei mussulmani in India dimostra come il sistema delle caste o tracce di esso si ritrovano anche tra credenti di altre religioni (p.192).

Il 41% dei mussulmani nel 2004-05 si identificano con le OBC (era 32 nel 1999), pochissimi con le SC e ancora meno con le ST; 43% era la percentuale di OBC tra gli indù (era il 38%), e poi 31 in SC/ST (p. 6).

Anticipiamo le conclusioni del rapporto: “La nostra analisi mostra che, pur essendoci una considerevole diversità nelle condizioni dei mussulmani da stato a stato (e, tra i mussulmani, tra quanti si identificano con le OBC e gli altri), la comunità mostra deficit e deprivazioni in praticamente tutte le dimensioni dello sviluppo. In complesso, i mussulmani si collocano un po’ sopra le SC/ST, ma sotto le OBC indù, le altre minoranze e la categoria degli “*hindu general*” (per lo più di casta superiore), in quasi tutti gli indicatori considerati”. Dopo aver affermato che la situazione è particolarmente grave in Bengala Occidentale, Bihar, Uttar Pradesh e Assam, si constata che “è diffusa tra i mussulmani la percezione di essere discriminati ed esclusi, il che aggrava il problema” (p. 237).

Dal 1961, anno di inizio di una forte crescita della popolazione indiana, la componente musulmana è aumentata a ritmi più veloci della maggioranza indù. Questo fatto, che ha alimentato ansie persecutorie nei nazionalisti indù, sembra in corso di cambiamento, dato che il censimento del 2001 ha evidenziato un rallentamento dei differenziali, verificatasi con una caduta dei tassi di crescita più

---

<sup>178</sup> I quattro gruppi sono di solito posti in due categorie: gli *ashraf*, che comprendono i primi due, e gli altri (*ajlaf*, o “degradati”, “non puliti”). A proposito degli “spazzini” si ricordino le osservazioni sul degrado di questi mestieri, contenute nella prima parte di questo lavoro (p. 209).

forte nel caso dei mussulmani (p. 29). Ciò è avvenuto nonostante i mussulmani abbiano i più bassi tassi di mortalità alla nascita e nei primi 5 anni di vita: evidentemente sono meno diffuse tra essi pratiche drastiche, che arrivano fino alla distruzione dei feti e all'infanticidio, di quanto non lo siano nella maggioranza indù.

La differenza dalle altre minoranze religiose scompare controllando una serie di fattori che misurano l'accesso ad infrastrutture utili a contenere la mortalità infantile, ma *permane* nel primo anno di vita (p. 38). È un dato che nelle conclusioni del rapporto che, come abbiamo visto, sottolineano molti aspetti negativi, viene enfatizzato: “nonostante questi deficit la comunità ha un più basso tasso di mortalità infantile e un più basso *sex-ratio*” (p. 237) (M/F).

Si tratta di un fenomeno che ha richiamato l'attenzione degli studiosi, con molte ricerche in materia. Ancora più importante quantitativamente è però un altro dato, su cui sono stati fatti meno studi: le migliori possibilità di sopravvivenza di bambini e bambine nei primi 5 anni di vita. Un lavoro che ha cercato di colmare questa lacuna è quello di Bahlotra *et al.* [2009], che mostra ancora una volta come la differenza non sia spiegabile in termini di status socio-economico delle famiglie. La conclusione (p. 22) ipotizza che siano in gioco, oltre alla salute della madre, variabili culturali legate alle prime pratiche di nutrizione dei neonati.

Quanto all'altro fattore che spiega la crescita della popolazione, la fertilità, non risulta che i mussulmani rifiutino pratiche di contraccezione, anche se sono meno favorevoli alla sterilizzazione: l'accettazione di esse, tuttavia, è minore che per altre minoranze religiose. La differenza scompare quasi del tutto, tuttavia, tra gli individui più istruiti.

In conclusione nel rapporto si afferma (p. 42) che la fertilità dei mussulmani è come quella di 15 anni fa nella popolazione nel suo complesso. Quanto alle conseguenze che tutto ciò avrà sulla quota di mussulmani nella popolazione in futuro, per la fine del XXI secolo ci si può aspettare una crescita, ma non superiore al 20% della popolazione totale (p. 46)<sup>179</sup>.

Il Capitolo 4. contiene una miniera di informazioni sull'istruzione dei mussulmani, offerte in chiave comparativa; in particola-

---

<sup>179</sup> Simulazioni in base a diverse ipotesi parlano di percentuali comprese tra il 18 e il 21% (Tav. 3.14 dell'Appendice).

re, i dati presentati ci consentiranno di integrare le nostre conoscenze sull'istruzione di tutta la popolazione indiana e di alcune sue componenti: SC, ST, OBC e altre minoranze religiose. Le analisi del rapporto sono infatti centrate sui “*differenziali dei livelli di risultati di istruzione* delle varie “Socio-Religious Communities” (SRC) dell’India” (p. 50). Il lavoro è stato reso possibile dalla disponibilità, per la prima volta, nell’ultimo censimento di dati sull’istruzione per gruppo religioso.

Anticipiamo anche qui la conclusione in materia. I mussulmani si trovano ad avere un doppio svantaggio: meno istruzione, da una parte, e di peggiore qualità, dall’altra. Sebbene ciò possa esser fatto risalire al momento dell’indipendenza, resta il fatto che da allora il gap esistente non è stato colmato. Questa posizione dei mussulmani rispetto alle altre SRC “richiede un significativo cambiamento delle politiche dello stato, assieme alla creazione di un efficiente *partnership* con settore privato e dei volontari” (p. 84).

Prima di riportare alcuni dei tanti dati contenuti nel rapporto, esamineremo due punti, riguardanti delle specificità dei mussulmani nel campo dell’istruzione: il primo concerne le loro scuole religiose, madrasse (*madarsa*); il secondo, il linguaggio della gran parte dei mussulmani: l’*urdu*.

Le madrasse sono scuole religiose, talora di tipo residenziale, dove gli studenti acquisiscono le conoscenze di base dell’islam. Esse possono fornire anche istruzione generale e in tal modo rappresentano talora l’unica opportunità educativa disponibile ai bambini e alle bambine di comunità isolate. Anche per questo vi sono state proposte volte a favorire, una volta finito il ciclo di studio in queste scuole, i passaggi da esse al sistema pubblico. Si tratta, però, di una questione che presuppone l’equivalenza tra i sistemi e che solleva delicate questioni di armonizzazione tra i due (p. 17; p. 78).

Nonostante la percezione comune, sono frequentate da una minoranza di mussulmani: solo il 4%, con percentuali più alte in ambienti rurali e tra i maschi, ma la percentuale non sale in stati come il Bengala occidentale, in cui i mussulmani sono un quarto della popolazione; più alti i valori in alcuni stati del nord, ma anche qui essi non sono molto elevati: 7% mediamente.

Se la percezione comune indicherebbe un valore più alto<sup>180</sup> ciò è dovuto ad una confusione con le *maktab*: queste sono scuole, spesso annesse alle moschee, che hanno un ruolo complementare rispetto ad altre forme di istruzione: forniscono, infatti, un'istruzione religiosa part-time a chi frequenta altre scuole. Anch'esse, tuttavia, non innalzano molto la percentuale dei frequentanti forme specifiche di istruzione islamica (nettamente al di sotto del 10%).

Quanto alla questione del linguaggio, *l'urdu* bisogna premettere che, a rigore, non si possono identificare i musulmani coi parlanti questa lingua, in quanto essa è usata anche da altri gruppi. L'identificazione tra i due, tuttavia, non ha giovato all'*urdu*. Come afferma il rapporto (p. 18), “di colpo la conoscenza dell'*urdu* è diventata più una fonte di debolezza che un bene”. L'articolo 351 della costituzione, col riferimento all'opera di diffusione dell'*hindi* e al riconoscimento del sanscrito come la sua fonte, “ha di fatto posto fine all'insegnamento in *urdu*, con degli effetti sull'istruzione di un'intera generazione di mussulmani” (p. 18).

Il rapporto (p. 79) osserva che il dettato costituzionale, secondo cui i membri di una minoranza linguistica devono essere istruiti nella loro madre lingua (art. 350A), è stato disatteso e in molti casi l'istruzione in *urdu* non è disponibile: in molti stati la percentuale di studenti in scuole in questo linguaggio è significativamente più bassa del numero dei parlanti. Basso è anche il numero delle scuole in cui questa lingua è insegnata come materia complementare, specialmente se messo in rapporto con quelle in cui si insegna il sanscrito.

Il rapporto segnala anche la bassa qualità dell'insegnamento nelle scuole in *urdu*, attribuibile “a posti per gli insegnanti lasciati vacanti per anni o al reclutamento di insegnanti di *hindi* al loro posto” e alle difficoltà di passaggio ai livelli superiori, in cui non si insegna in questa lingua. C'è, infine, quella che è chiamata una “perversione” della formula dei “tre linguaggi”, che costringe studenti mussulmani a studiare il sanscrito (p. 19).

Passando ora allo svantaggio nell'istruzione dei mussulmani, ecco alcuni dei dati su cui la conclusione riportata sopra è basata. Per quanto riguarda la *literacy* (p. 52 e segg.), il valore è più basso

---

<sup>180</sup> Sono state anche accusate, senza prove, di essere covi di terroristi.

(59,1%) per i mussulmani della media nazionale (65,1%). Nel caso di altri raggruppamenti, è più alto per i maschi che per le femmine e in ambiente urbano più che rurale: le differenze in entrambi i casi sono di 20 punti; quanto a ST/SC il valore è inferiore a quello dei mussulmani, tanto in ambiente urbano che rurale (52%)<sup>181</sup>.

Quanto al numero di anni medi di scuola nella popolazione di età 7-16 anni (cioè della popolazione che dovrebbe essere arrivata alla *matriculation*), il valore medio nel totale è 4 anni. Esso scende a 3 anni e 4 mesi, per i mussulmani (l'83% del valore medio nazionale); il valore è inferiore a quello di SC/ST; la differenza cresce in ambiente rurale, dove il valore dei mussulmani è pari al 78% del valore medio. In complesso, sono di sei mesi le differenze di aspettative di vita scolastica tra maschi e femmine e un anno quella tra ambiente urbano e rurale<sup>182</sup>.

Quanto ai tassi di iscrizione, essi sono cresciuti soprattutto per SC/ST, seguite dai mussulmani e, in complesso, il gap tra le comunità religiose “è fortemente diminuito” (p. 57). Tuttavia, come si è avuto modo di dire a proposito della popolazione generale, il numero dei bambini in età scolastica che non frequentano la scuola è alto in India: nel caso di quanti non l'hanno mai frequentata o ne sono usciti precocemente (*drop-out*) la percentuale complessiva tra i mussulmani è 25%, più alta di ogni altra SRC. Solo nel caso dei *drop-out* le SC/ST hanno un valore di poco più alto.

In termini di livelli di istruzione scolastica raggiunto, in generale i mussulmani fanno un po' meglio delle SC/ST, ma significativamente peggio degli altri gruppi. Il vantaggio sulle SC/ST, tuttavia, scompare in ambiente rurale, soprattutto perché in quell'ambiente le donne mussulmane hanno risultati peggiori. Inoltre, lo svantaggio dei mussulmani cresce mano a mano che si sale tra i livelli d'istruzione.

La percentuale di mussulmani che ha ottenuto la “matriculation” è pari al 17% (contro il 26% nella popolazione totale).

Una differenza specifica del sistema scolastico indiano riguarda la partecipazione dei mussulmani alle scuole create in ambienti rurali per studenti particolarmente brillanti: le “Navodaya Vidyalaya” (NV), di cui abbiamo parlato sopra. Si evidenzia come la loro pre-

---

<sup>181</sup> Bisogna osservare che il dato dei mussulmani varia molto da stato a stato.

<sup>182</sup> Anche in questo caso le differenze tra stati sono marcate.

senza in esse sia assolutamente minoritaria e inferiore alla proporzione nella popolazione dei singoli stati.

Per quanto riguarda, infine, l'istruzione superiore i mussulmani, che fanno meglio solo delle SC/ST (ma non in ambiente rurale, dove i rispettivi valori sono assai vicini), hanno un titolo di istruzione superiore (laureati: *graduates*) in meno del 4% dei casi (contro il 7% della popolazione di età superiore a 20 anni). A un livello inferiore, quello dei diplomi, la situazione si ripete: i mussulmani fanno meglio solo degli SC/ST. In complesso, riappaiono le differenze per genere e per residenza (urbano/rurale).

Quanto alla crescita dell'istruzione nel tempo, essa c'è stata anche per i mussulmani, ma il valore raggiunto complessivamente è ancora basso, mentre le differenze tra i gruppi continuano ed esser forti. Un'analisi per coorte mostra che passando dalla leva più anziana a quella più giovane il valore dei laureati è quasi raddoppiato (1,9): la crescita, però è stata più veloce (3 volte e mezza) per le caste indù (OBC e SC/ST) che per i mussulmani (2,1 volte)<sup>183</sup>. La situazione dei mussulmani che in passato era più favorevole di quella delle SC/ST si è così rovesciata.

Una specifica analisi del rapporto è dedicata alla partecipazione dei figli e figlie delle minoranze alle istituzioni più prestigiose, come l'IIT: si tratta di un tema di cui si è discusso molto recentemente (p. 68). In complesso, essi sono molto pochi: su 28.000 iscritti agli IIT i mussulmani sono meno di 900; per gli IIM sono addirittura 63 su 4743 in tutta l'India.; ridotta anche la loro presenza in altri prestigiosi corsi, medicina tra questi (p. 70).

Le conclusioni generali del capitolo sull'istruzione dei mussulmani indicano che i risultati di istruzione dei mussulmani sono al di sotto di quelli degli altri gruppi, tranne le SC/ST; ci sono segni, però, che quest'ultimo gruppo è riuscito a sopravanzare i mussulmani, partendo da una situazione, al momento dell'indipendenza, di forte svantaggio rispetto ai mussulmani. È un punto su cui ritorneremo nel paragrafo 9.

Il rapporto mette in evidenza anche che è stata dimostrata la falsità di alcuni stereotipi: innanzitutto non è vero che i genitori mussulmani vogliono mandare i figli alle *madarsa*: anche se le possibilità di accesso sono limitate, la preferenza va alle scuole gover-

---

<sup>183</sup> Anche in questo caso con variazioni tra stati.

native. Nel caso dell'istruzione delle figlie, più che di una resistenza ad istruirle si può parlare di una scarsa disponibilità di scuole, di attrezzature o di insegnanti femmine (e di borse di studio) (p. 84).

Tra le raccomandazioni del rapporto, riportate nell'ultimo capitolo, vi è quella di costituire una commissione per l'uguaglianza delle opportunità, così come esiste in vari paesi, anche per rendere più agevole la raccolta dei dati; questo ha dato vita ad un dibattito recentissimo, perché il governo si è impegnato nei primi 100 giorni a realizzarla. È sollecitata anche è un'azione in difesa dell'*urdu*.

### 7. *Interventi governativi*

Nel presentare il funzionamento del sistema scolastico e di istruzione superiore indiano sono emersi gravi problemi: mancati accessi o ridotta permanenza nella scuola, disuguaglianza delle opportunità educative, bassa qualità. Cercheremo qui di illustrare varie azioni intraprese dal governo per risolverli.

Come vedremo, l'India è caratterizzata da un alto interventismo del governo nazionale (e, con limitazioni varie, dei governi statali<sup>184</sup>) in questo campo. A questa manifestazione di volontà politica di risolvere i problemi dell'istruzione non è, tuttavia, corrisposto finora un adeguato impegno finanziario, anche se le realizzazioni sono notevoli.

#### *Istruzione pre-primaria*

Sebbene sin dai tempi della NEP si sia prestata attenzione a definire i fini dell'istruzione e della cura precedente all'inserimento nella scuola primaria (*early childhood care and education*: ECCE), l'istruzione a questo livello non è obbligatoria ed è presente solo in alcuni stati ed enti locali, da cui è gestita. Come si è ricordato sopra, non è stata inclusa nella legge sul diritto all'istruzione, susci-

---

<sup>184</sup> Qui ci limiteremo ad esaminare i più importanti programmi a livello di Unione. Ce ne sono anche a livello statale e, talora, prevedono l'erogazione di denaro a chi manda a scuola i figli o le figlie (*Conditional Cash Transfer*: CCT). A livello di secondaria, ne tratta il rapporto sulla secondaria della Banca (p. 31 e segg.), segnalando che mancano valutazioni della loro efficacia. I CCT sono particolarmente diffusi in America latina [Cobalti 2009, 134 e segg.]. Alcune informazioni in materia di programmi statali si possono trovare nel lavoro di Asadullah e Yalonzky [2007, 6].

tando così polemiche, mentre la responsabilità del settore non è del ministero del dipartimento dell'istruzione nel ministero dell'istruzione, ma di un ministero delle donne e dello sviluppo infantile.

Ciò non significa, però, che il governo, e i singoli stati, non cerchino con appositi programmi di migliorare la condizione dei bambini e delle bambine. Essi si propongono di prestare particolare attenzione ai gruppi sottoprivilegiati e ai figli di genitori non alfabetizzati, con finalità, oltre che educative, assistenziali, come è caratteristico di questo livello anche in altre parti del mondo.

I servizi di ECCE offerti, così come sono definiti dai programmi che si sono succeduti dal 1986 fino al recente "National Curriculum Framework" del 2005, sembrano abbracciare un approccio olistico, che cerca di promuovere "lo sviluppo sociale, emotivo, mentale, fisico ed estetico dei bambini" [UNESCO 2006b]. Le finalità sono di preparare i bambini e le bambine per la scuola primaria, con un'azione particolare a sostegno delle bambine, e di operare a favore delle madri che lavorano, specie se di basso livello di reddito.

Nei programmi si scoraggiano tanto l'insegnamento che la valutazione formali, mentre si auspica un continuum educativo con la scuola primaria. Il gioco è usato a fini di sviluppo delle capacità di apprendimento, ma i programmi si prendono cura anche della salute e della nutrizione.

Si cerca, inoltre, di coordinare ECCE con altri programmi che riguardano questa fascia di età: tra essi particolare rilievo hanno gli "Integrated Child Development Services" (ICDS), che hanno dato vita a centri di day-care concepiti per la fascia di età 3-5 anni, successivamente estesa a comprendere tutti coloro che sono al di sotto dei 6 anni. Hanno iniziato ad operare nel 1975 nelle aree più sottosviluppate (comprese le periferie urbane): all'inizio erano solo 33 progetti e sono saliti oggi a oltre 5.000, con oltre 700.000 centri ECCE.

Essi "offrono ai bambini e alle bambine un pacchetto di servizi attinenti alla salute, alla nutrizione e all'istruzione prescolastica". Sostegni sono anche offerti alle madri in gravidanza e durante l'allattamento. In India, come altrove nei paesi poveri, comunque, il ricorso alle cure prenatali è fortemente legato all'istruzione della madre, essendo maggiore quanto più essa è alta. È un dato ben noto che il Rapporto dell'UNESCO [2009] segnala nell'ambito di

una trattazione più generale, non limitata all'India: essa evidenzia come nel caso di salute pubblica e di mortalità infantile, sebbene “i meccanismi di traduzione dell'istruzione [della madre] in benefici in questa area sono spesso complessi e non perfettamente compresi, gli effetti di empowerment sono importanti” (p. 32).

Dati più recenti sui centri “Anganwadi” (Anganwadi Centre: AWC), come sono chiamati, dicono di un numero che supera il milione [PRATICHI TRUST 2009, 19]: servono 69 milioni di bambini e bambine al di sotto dei 6 anni e 15 milioni di donne in gravidanza o che stanno allattando. Nonostante il loro grande numero, il rapporto citato riporta dati secondo cui esso è inadeguato e che per una copertura universale dovrebbe essere addirittura triplicato e il costo unitario raddoppiato (p. 20).

Sul loro funzionamento si è concentrato il “Pratichi Child Report” [PRATICHI TRUST 2009] con un'indagine sulla situazione nello stato del Bengala occidentale, dove i centri sono frequentati dalla parte meno ricca della popolazione. Un aspetto importante della loro attività riguarda l'alimentazione offerta a chi li frequenta e la qualità del cibo, migliorata dopo che il successo del programma MDM (“Mid-day Meal”: vedi sotto) nella scuola primaria aveva mostrato che essa era modificabile.

Il rapporto si sofferma dettagliatamente sui vari aspetti di malfunzionamento dei centri e conclude –significativamente– che “la sfida maggiore forse è la bassa priorità finora data a questi programmi dall'amministrazione e da sezioni dell'élite” (p. 77).

Un altro aspetto fortemente negativo è la mancanza di partecipazione pubblica, che pur essendo “un fattore chiave” per il successo di ogni programma sociale è “stata trovata essere ad un livello basso, se non completamente assente” (p. 79). Una ragione di ciò sta nel fatto che “non ci sono canali formali o informali per trasmettere i punti di vista ed i suggerimenti che i membri della comunità potevano avere sui modi di migliorare i servizi” (p. 79). Come si vede, sono gli ostacoli tipici che le politiche di decentramento incontrano.

Ci sono pure delle iniziative di addestramento degli insegnanti di queste scuole, anche se solo recentemente il NCTE ha definito le norme in materia (tanto a livello di pre-scuola che di asilo nido). I programmi governativi in questo campo sono volti ad estendere queste iniziative su tutto il territorio dell'Unione, per ovviare alle

forte disuguaglianze esistenti, solo in parte compensate dall'intervento delle scuole private [NUEPA 2007].

#### *Scuola primaria e secondaria*

Anche in passato il settore dell'istruzione primaria ed elementare<sup>185</sup> è stato caratterizzato da forti interventi governativi: dell'“Operazione lavagna” (1987) e del suo seguito, il DPEP (1994), si è già avuto occasione di trattare.

Oggi a livello di istruzione primaria il panorama è dominato da due programmi: il “Sarva Shiksha Abiyan” (SSA), che letteralmente significa “campagna per l'istruzione per tutti” e il “Mid-day Meal Scheme”, che riguarda la somministrazione di pasti a mezzogiorno.

Il “National Program for Universal Elementary Education of the 21st Century”, questa la denominazione del SSA in lingua inglese, del 2001, ha esteso le classi scolastiche di intervento da 1-5 a 1-8, fino a comprendere, cioè la primaria superiore. È basato su una compartecipazione finanziaria tra stati ed Unione [Wu *et al.* 2007, 126]. Ghosh [2009, 223] ricorda come sia stato lanciato dal governo BJP, che aveva firmato la dichiarazione di Dakar (2000) sull'istruzione per tutti.

Tra i suoi scopi vi era quello di raggiungere l'istruzione primaria universale entro il 2007 e quella elementare per tutti entro il 2010, di superare il gap di genere prima dei tempi fissati a Dakar (2015) e di migliorare la qualità dell'istruzione. Si basa sull'esperienza di programmi precedenti come il DPEP. È risultato di *partnership* centro/stati: con finanziamento 75%/25% e per finanziarlo è stata creata dal governo della coalizione UPA nel 2004 un'aliquota aggiuntiva a tutte le più importanti tasse del 2% (poi portata al 3% nel 2007). Nell'ambito del X piano (2002-07) è stato assicurato così al programma un finanziamento del 75% maggiore del IX piano.

La Kingdon [2007, 189] ne sintetizza obiettivi e strumenti: “il SSA fornisce finanziamenti aggiuntivi agli stati<sup>186</sup> con lo scopo di

---

<sup>185</sup> Ricordiamo come l'istruzione elementare comprende due livelli, primaria inferiore e superiore, detta anche scuola media.

<sup>186</sup> Si è ricordato sopra che Majumdar [2009] ha trovato non solo che alcuni di questi finanziamenti rimangono inutilizzati, ma anche che spesso sono usati dagli stati come sostituzione e non aggiunta ai loro investimenti.

far iscrivere alla scuola bambini e bambine che ne sono fuori e di migliorare la sua qualità. Il SSA finanzia opere pubbliche, con un tetto del 33% del costo totale: salari degli insegnanti in aggiunta per ridurre il rapporto studenti/docenti; la costituzione di scuole alternative o di EGS (*Education Guarantee Scheme*) in piccoli abitati<sup>187</sup>; la creazione di centri locali di risorse educative; corsi ‘*pon-te*’ per i *drop-out*; l’addestramento in servizio degli insegnanti; borse di studio per l’acquisto di materiale didattico.

Queste sono misure “sul lato dell’offerta”: sul lato della domanda, per chiudere il gap di casta e genere, libri gratuiti a tutte le ragazze e studenti di bassa casta, condizioni speciali per ragazze e borse di studio per studenti con disabilità”. Il programma si basa su un approccio che conta molto sull’azione delle comunità locali (“community-owned” e “community-based”), con speciale focalizzazione sulla fornitura di istruzione di qualità<sup>188</sup>.

Secondo la Kingdon non ci sono finora studi di impatto, come invece nel caso del DPEP, sul quale riporta un caso con esiti positivi, specie per le ragazze.

Nell’ambito dello SSA sono stati lanciati due altri programmi, specificamente destinati all’istruzione delle ragazze: il primo (2003) è il “National Program for Education of Girls at Elementary Level” (NPEGEL), che si propone di intervenire in sottodistretti con *literacy* femminile sotto la media nazionale; distretti con almeno il 5% della popolazione che proviene da SC e ST con *literacy* femminile sotto il 10%, e distretti che includono alcuni *slum* urbani. Si propone di migliorare l’istruzione di ragazze di gruppi sottoprivilegiati con la mobilitazione della comunità, la creazione di scuole modello, la sensibilizzazione degli insegnanti su temi di genere, l’insegnamento di tipo *remedial* (corsi di recupero) per le ragazze, la fornitura di libri e uniformi scolastiche.

Il secondo programma (2004) è il “Kasturba Gandhi Balika Vidyalaya” (KGBV), che ha portato alla costruzione di scuole residenziali per ragazze provenienti da SC, ST, OBC o di famiglie

---

<sup>187</sup> Gli EGS sono destinati a situazioni di “inaccessible habitation”, in cui non esistono scuole elementari nelle vicinanze.

<sup>188</sup> Notizie più dettagliate in materia si possono reperire nel sito del “Department of School Education & Literacy” del governo: [www.education.nic.in/ssa/ssa\\_1.asp](http://www.education.nic.in/ssa/ssa_1.asp). Un altro documento, più mirato alla qualità, è riportato nel sito di SSA: <http://ssa.nic.in/ssa-framework/quality-issues-in-elementary-education>. Tra l’altro, in esso si ribadisce l’intento di decentralizzare “l’intero processo di sviluppo del curriculum al livello di distretti”.

al di sotto della soglia della povertà. Dal 2007 il programma si svolge nell'ambito del SSA e prevede la costruzione di un numero di scuole che va da 500 a 700:

[www.education.nic.in/kgbv\\_guidelines.asp](http://www.education.nic.in/kgbv_guidelines.asp).

Un aspetto importante dello SSA è il fatto che ha visto l'impegno finanziario, oltre che del governo indiano, di Banca mondiale, Commissione Europea e UK (col DFID: "Department for International Development"). I donatori danno molto in termini assoluti (il SSA è attualmente il più grande SWAp (sector-wide approach)<sup>189</sup>, ma percentualmente il loro contributo arriva solo al 4% del bilancio totale.

L'India si è aperta all'assistenza esterna nel campo dell'istruzione primaria dopo la conferenza di Jomtien in Thailandia del 1990. Precedentemente, nei primi decenni dell'indipendenza, l'assistenza estera era stata rifiutata per ragioni essenzialmente ideologiche e culturali [Tilak 2008], tranne in pochi casi come in quello, ricordato sopra, della costituzione dell'IIT, per il quale fu accettata un limitato intervento estero.

La crisi economica del 1990-91, che colse molti di sorpresa, convinse che il progresso sarebbe continuato anche negli anni '90, significò tra l'altro l'apertura ai prestiti della Banca mondiale in questo campo e agli aiuti esteri.

Come scrive Tilak [2008], che fa una storia degli aiuti all'istruzione in India<sup>190</sup>, "per la prima volta il settore dell'istruzione primaria fu aperto su ampia scala con riluttanza alle entusiastiche organizzazioni esterne" (p. 35). È iniziato così un trend ascendente che si è protratto fino ai primi anni del secolo, dopodiché è iniziata una discesa, basata anche su decisioni governative di fare a meno dell'aiuto esterno, salvo poche eccezioni, come nel caso di quello di Regno Unito, Stati Uniti, Unione Europea e Federazione russa<sup>191</sup>.

La prima attuazione su larga scala di questa disponibilità all'aiuto estero si ebbe con il DPEP, in 18 stati, su 600 distretti

---

<sup>189</sup> È uno spostamento delle politiche dei donatori da singoli progetti ad interventi settoriali, complessivi, deciso a Parigi. Su tale questione e sulla conferenza di Parigi del 2005 cfr. Cobalti [2008, 89-90].

<sup>190</sup> La valutazione generale di Tilak del sistema degli aiuti per l'istruzione è nel complesso negativa, soprattutto per quanto riguarda una "cultura della dipendenza che crea". Per altri aspetti del dibattito cfr. Cobalti [2008].

<sup>191</sup> L'India rifiutò aiuti anche nel caso dello *tsunami* del dicembre 2004.

con forte evasione scolastica da parte delle ragazze. Secondo la Banca mondiale questa esperienza è stata molto positiva perché “ha costruito la capacità istituzionale di pianificare e realizzare a livello di stato, distretto e locale un forte coordinamento...tra scuole e organizzazioni internazionali ai vari livelli e ha creato un’attiva *partnership* tra governo e organizzazioni della società civile” (p. 7, n. 15).

Anche la valutazione UNESCO è positiva: “...si è trattato di un programma unico...non solo nel suo disegno, ma anche per il livello di leadership del governo. Dall’inizio, il governo ha adottato una ferma posizione volta a limitare l’influenza dei donatori. Fu raggiunto un accordo sull’aiuto solo dopo che i donatori avevano dato chiare assicurazioni che accettavano i fini del programma e l’approccio, e che solo il governo federale aveva il diritto di sviluppare e sovrintendere alla sua realizzazione negli stati” (p. 224).

A tale proposito è utile riportare la conclusione sugli aiuti all’istruzione del Rapporto 2009 dell’UNESCO, raggiunta dopo l’esame di una serie di casi, tra i quali il sostegno alle politiche (che hanno avuto successo) di parità di genere in Bangladesh e di “potenziamento” delle comunità locali in Nepal.

Il rapporto afferma che “non si può sfuggire alla conclusione che in assenza di aiuti molti più bambini e bambine non sarebbero a scuola o sederebbero in classi ancor più affollate, senza libri e tavoli. Tuttavia, in nessuno di questi casi il successo è dovuto solo all’aiuto. Il sostegno ad un aumento degli aiuti è legato alla capacità di chi li riceve di utilizzarli bene. Questo, a sua volta, da ultimo dipende dall’integrazione dell’istruzione...in strategie più ampie per affrontare la povertà e la disuguaglianza estrema” (p. 206) e “Se l’aiuto è efficace è in parte funzione della governance nei paesi in via di sviluppo. Alti livelli di corruzione, bassi livelli di trasparenza e rendicontabilità e l’assenza di efficaci strategie di sviluppo si traducono, sommando la loro azione, in un ambiente che non porta ad un efficace aiuto” (p. 219).

Come si vede è una questione di forza dello stato e, almeno in questo caso, i riconoscimenti internazionali danno atto al governo indiano di usarla bene. SSA è stato gestito in questa tradizione e le valutazioni “lasciano pochi dubbi che il programma è “country-led” e che il governo è saldamente in controllo di “priority-setting” e della realizzazione” (p. 223): una delle preoccupazioni

più volte espresse anche in sede internazionale sulla perdita di controllo della situazione da parte di chi riceve i doni si è rivelata così infondata, dato che il sostegno di WB, UE e DFID a SSA è avvenuto nell'ambito dei parametri stabiliti dal governo indiano. Alle stesse conclusioni giungono anche, in un recente lavoro, Colclough e De [2010], che documentano (Tav. 2) l'entità dell'aiuto all'istruzione primaria che proviene dall'estero<sup>192</sup>.

Come si è detto, non ci sono valutazioni globali dei risultati del piano. Uno studio disponibile, relativo a tre stati: Andhra Pradesh, Kerala e Tamil Nadu [Tara 2007] e centrato in particolare sull'efficacia delle strutture che gestiscono il piano e sui meccanismi di controllo e supervisione delle sue modalità di funzionamento, arriva a conclusioni poco favorevoli, nel senso che le risorse messe a disposizione non hanno avuto l'impatto desiderato. Questo viene attribuito alla mancanza di meccanismi di supervisione e monitoraggio a tutti i livelli (p. 42). Secondo Ghosh [2009, 224] si è ancora lontani dagli obiettivi prefissati, non solo in termini di quantità di accessi (come si è ampiamente documentato), ma di dati minimi di qualità e ricorda come ci siano 27.000 scuole senza un solo insegnante<sup>193</sup> e più di 41.000 senza edifici.

Un altro importante programma in corso è quello, iniziato nel 1995 in un numero limitato di aree e successivamente esteso, in base ad una direttiva della Corte Suprema, a tutto il paese (2001). Si tratta del programma "Mid Day Meal" (MDM) ([http://india.gov.in/sectors/education/mid\\_day\\_meal.php](http://india.gov.in/sectors/education/mid_day_meal.php)), che si propone di agire sui livelli nutritivi dei bambini e delle bambine al fine di aumentare gli accessi alla, e la permanenza nella, scuola primaria. È una strategia che sarebbe certamente perseguita in modo assai diverso nei paesi più sviluppati, in cui il problema della malnutrizione si pone, semmai, nel senso di una dieta troppo ricca di calorie e grassi.

Nella revisione del 2006, questo programma di fornitura di cibi si propone di far usufruire di un pasto di 450 calorie ed un contenuto proteico di 12 grammi. Tale cibo deve essere fornito a tutti nelle scuole governative o sovvenzionate dal governo. Si tratta di

---

<sup>192</sup> Il numero 5 dell'"International Journal of Educational Development" riporta in una serie di articoli il più recente dibattito sul ruolo degli aiuti esteri all'istruzione.

<sup>193</sup> Il dato paradossale si spiega col ricorso in alcuni stati agli studenti più anziani come insegnanti.

un programma finanziato dal centro, che fornisce grano, finanzia il trasporto e la preparazione del cibo, mentre gli stati sono responsabili per la predisposizione delle infrastrutture necessarie (mense, cucine).

Fornendo cibo a oltre 120 milioni di bambini e bambine è il più grande programma del genere nel mondo; in alcuni stati, esso è stato esteso, consentendo anche ad altre categorie di usufruirne (per esempio, nel Kerala, agli anziani e nel Gujarat ai bambini dei livelli da 1 a 7, anziché da 1 a 5) [Kingdon 2007]. Anche in questo caso mancano rigorose valutazioni: Kingdon (p. 189) ritiene che possa aver dato risultati positivi sulle iscrizioni. Lo studio di Drèze e Kingdon [2001] ha mostrato la sua particolare efficacia nel caso delle ragazze (p. 20)<sup>194</sup>.

Infine, segnaliamo un programma potenzialmente molto importante, che dovrà essere realizzato nei prossimi anni: si tratta del “Rashtriya Madhyamik Shiksha Abhiyan” (RMSA), che riguarda i gruppi di età 14-16 e 16-18 (secondaria inferiore e superiore) e si propone di accrescere le iscrizioni a questo livello. Più precisamente, anzi, la meta è l’accesso universale alla secondaria per il 2017 (GER = 100) e ritenzione completa per il 2020; speciali condizioni sono previste per SC, ST, OBC e per “educationally backward minorities”.

È stato proposto nel dicembre 2007, nell’ambito dell’XI piano. Il finanziamento vede la partecipazione di Unione e di stati, al solito del tipo 75%/25%, eccetto che per gli stati svantaggiati del nord est, dove il finanziamento nazionale sale al 90% (più informazioni in oggetto si possono reperire in:

[www.indg.in/primary-education/policiesandschemes/framework\\_final\\_rmsa.pdf](http://www.indg.in/primary-education/policiesandschemes/framework_final_rmsa.pdf).

Si tratta, come si è visto dall’esame dei dati sulla frequenza attuale della secondaria, di un programma estremamente ambizioso, che spetterà al nuovo governo, uscito dalle elezioni del 2009, di attuare.

---

<sup>194</sup> Il Pratiche Trust, più volte citato per il suo lavoro di ricerca, ha recentemente (febbraio 2010) condotto un’indagine sul programma nel Bengala occidentale, che ha avviato un dibattito e stimolato i miglioramenti da parte del governo locale. In complesso, è stato confermato il successo del programma [Roy 2010].

### *L'istruzione superiore*

Di tutte le iniziative dell'Unione indiana a favore dell'uguaglianza di opportunità nell'istruzione nessuna è tanto famosa quanto la politica di *affirmative action*, di cui abbiamo parlato a più riprese nella prima parte di questo lavoro. Prescritta dal dettato costituzionale (p. 74), è stata oggetto di ampliamenti nel tempo, che hanno portato a molte polemiche.

La ragione per cui ne abbiamo già parlato è che, da una parte, le riserve riguardano non solo l'istruzione, ma l'amministrazione statale e alcuni organi elettivi; dall'altra, perché l'intera politica indiana è influenzata dalle azioni di contrasto a queste politiche o, al contrario, dai tentativi di estensione dei loro benefici.

Così, come abbiamo ricordato nella prima parte, sono state successivamente estese alle OBC: il che è avvenuto suscitando violente reazioni (p. 192), anche nel caso degli studenti delle scuole di medicina [Baker 2006], soprattutto per l'opposizione della classe media alle riserve di posti. È un aspetto di un fenomeno più generale di conflitto politico intorno all'estensione o alla negazione dei benefici di queste politiche, che spiega la complessità del sistema politico indiano (p. 195; p. 200)<sup>195</sup>.

È da notare che una minoranza sottoprivilegiata da vari punti di vista, tra cui quello dell'istruzione, i mussulmani, non rientra in queste politiche perché essa è definita su base religiosa.

La storia di queste politiche è più complicata in India che in altri paesi, date le relazioni talvolta conflittuali tra parlamento e Corte suprema: cercheremo qui di seguirla, fino alle decisioni più recenti.

Tra i punti più controversi vi è stato (2006), l'emendamento costituzionale (n. 93) che estendeva la riserva di posti anche alle istituzioni private non sovvenzionate e alle più prestigiose istituzioni di istruzione superiore come gli IIT (con la sola esclusione delle istituzioni delle minoranze). Una successiva decisione della Corte suprema (2007) ha accettato questa impostazione per le istituzioni aiutate dallo stato, negando, però, che i vantaggi nell'accesso potessero essere estesi ai cosiddetti *creamy layer*, cioè allo stra-

---

<sup>195</sup> A proposito di politiche di riserve di posti, bisogna ricordare che non sono state perseguite con uguale rigore in tutta l'Unione: Lukose [2009, 165 n. 2] nel suo studio sul Kerala osserva come qui (e più in generale negli stati del sud) esse siano state prese molto sul serio, a differenza di alcuni stati del nord.

to più benestante all'interno delle OBC<sup>196</sup>.

Un intervento ancora più recente (luglio 2010) della Corte suprema ha stabilito che il limite del 50% dei posti riservati poteva essere superato dalla legislazione degli stati<sup>197</sup>, se ciò risultava necessario sulla base di dati quantitativi sulla consistenza effettiva delle OBC. Si tratta di un provvedimento che ovviamente ha visto contrari gli oppositori dell'*affirmative action* e che potrà provocare reazioni di forte scontento [Wildavsky 2010b].

Un'ulteriore complicazione del sistema delle quote è riferita dalla Lukose [2009] nel citato studio sul Kerala. Riguarda college di ingegneria per i quali fu proposta una quota di posti riservati ai figli e alle figlie di emigrati: fissata al 40% dei posti, è stata successivamente abbassata al 5% in seguito alle proteste generate. La studiosa rimarca la differenza dalle altre quote (SC, ST): il gruppo è questa volta definito in termini di capacità di consumo (p. 159)<sup>198</sup>.

Naturalmente, questi interventi sono basati sull'ipotesi che le riserve, di qualsiasi natura, portino a condizioni di vista più favorevoli per gli interessati. Uno studio di Gang *et al.* [2008], che riguarda in particolare le OBC conferma l'importanza della riserva di posti nell'istruzione, al fine di ridurre i dislivelli di condizioni di vita tra le comunità indiane, e questo sia per SC e ST che per le OBC. In quest'ultimo caso, tuttavia, afferma (p. 22) che il contributo della riserva dei posti nelle occupazioni è "meno certo". Uno studio sugli effetti in riduzione della povertà delle riserve di posti in politica è quello di Chin e Prakash [2009], che mostra effetti positivi nel caso delle SC ma non in quello delle ST.

Il dibattito in materia, comunque, è assai ampio e si svolge su

---

<sup>196</sup> In pratica si tratta di famiglie che percepiscono un reddito superiore ad un certo livello e di figli di particolari categorie di professionisti. Chauhan [2008, 230] a proposito della sentenza della Corte suprema afferma che si troveranno modi di eluderla, perché "i *creamy layer* sono politicamente attivi e fanno sentire la loro voce e ciò dà loro forza come 'banche di voti'". Come nota Agarwal [2009, 59] la sentenza sembra accogliere il principio secondo cui oltre bisogna tener conto nella discriminazione compensatoria di altri fattori oltre alla casta; questo rafforza le posizioni di chi, come Deshpande [2001] o, più recentemente, Chauhan [2008], hanno invocato forme di *affirmative action* che si basino su di essi.

<sup>197</sup> Cfr. la prima parte di questo lavoro, n. 112. La decisione è stata presa respingendo petizioni che si opponevano al superamento del 50% avvenuto negli stati del Tamil Nadu e di Karnataka. Un altro stato che ha innalzato la quota al 65% è l'Orissa.

<sup>198</sup> Il caso è stato originato da una particolare corrente di migranti dall'India: quella verso i paesi del golfo arabico, dove esiste una politica restrittiva per la concessione dei visti.

scala internazionale<sup>199</sup>. Un'utile classificazione delle motivazioni di queste politiche è quella di Moses [2010, 218]. L'autrice distingue tra giustificazioni morali e strumentali. Esempi delle prime, che si appellano a credenze profonde su ciò che è giusto e su come dovrebbero essere trattate le persone, sono quelle espresse in termini di rimedio ai mali passati o di raggiungimento di una maggiore giustizia sociale; delle seconde, in cui queste politiche sono considerate strumenti per raggiungere determinati fini, le argomentazioni sulla "diversità" di presenze nei campus universitari, intesa come valore da promuovere, o sull'utilità di utilizzare tutte le energie di lavoro presenti nella società, evitando lo "spreco dei talenti"<sup>200</sup>.

Qui si possono solo ricordare i temi principali dibattuti: vanno dal "vulnus" agli ideali di meritocrazia che queste politiche comporterebbero (dato che portano all'esclusione di "meritevoli" in termini scolastici da alcune opportunità educative), alle critiche in nome dell'inefficienza (non sarebbero i "migliori" ad avere le posizioni scolastiche e poi sociali migliori), alle accuse, nel caso dell'India, di fomentare una rivalità tra caste.

Un interessante lavoro è quello della Kochar [2009], che ha avuto il merito di porre l'attenzione su una questione su cui molti non si soffermano. La Kochar ha posto l'accento sul deterioramento della qualità degli studenti che accedono ai college di ingegneria. La sua base di dati porta a delle tavole che mostrano come i punteggi del test di ammissione (CEI) siano in forte relazione

---

<sup>199</sup> La documentazione in materia è vastissima: ci limitiamo a segnalare alcuni studi recenti, anche ad integrazione delle note contenute nella prima parte di questo lavoro. Tra essi il recente articolo di Moses [2010], su Francia India, Sudafrica, Stati Uniti e Brasile, che fornisce un elenco di fonti da cui ci si può documentare in materia (note 5 e 6). Il libro di E. Kennedy-Dubourdieu (a cura di), *Race and Inequality. World Perspectives on Affirmative Action*, Ashgate, Burlington, 2006, contiene una serie di saggi su queste politiche, così come sono state attuate in Australia, Canada, Gran Bretagna, India, Irlanda del Nord, Sudafrica e Stati Uniti. Altri paesi in cui si usano politiche di questo tipo sono Malesia e Nigeria. Per quanto riguarda l'India, in particolare nell'indagine di studiosi indiani, si vedano i lavori della Deshpande [2001; 2005; 2006]. Un altro autore indiano che ha scritto su questo tema è A. Sharma, *Reservation and Affirmative Action. Models of Social Integration in India and the United States*, Sage, Delhi, 2005 (parzialmente reperibile in rete). Un importante lavoro che riporta un lungo elenco di fonti da cui ci si può documentare in materia, con particolare riferimento agli Stati Uniti, è quello di Anderson e Thurnau [2008].

<sup>200</sup> Facendo riferimento ad autori ampiamente citati nella prima parte di questo lavoro, ricordiamo a questo proposito che Hodapp [2010] ha affermato che la teoria della Nussbaum delle *capabilities*, sviluppata con A. Sen, consente di argomentare in favore di queste politiche (Hodapp si occupa in particolare del caso delle donne).

con la casta di provenienza: mentre l'85% degli studenti e delle studentesse del decile superiore viene dalle caste superiori, la percentuale corrispondente per le SC è 2%. A loro volta, le SC rappresentano il 42% nel decile inferiore (la percentuale è 17% per le caste superiori).

Siccome riporta anche dati che mostrano come questa mescolanza di studenti con livello di abilità all'entrata assai diverso non è di beneficio –contrariamente agli assunti di queste politiche- né ai meno bravi, né agli altri (in una situazione, però, in cui la varietà delle abilità certificate è definita “estrema”), conclude affermando che “la politica più efficace del governo richiederebbe di affrontare le disuguaglianze educative basate sulla casta a livello primario e secondario” (p.3). Il danno delle politiche di *affirmative action* nella forma attuale sarebbe anche indiretto: accontentando lo strato superiore delle SC/ST con degli accessi in più all'istruzione superiore, ridurrebbe la domanda politica di azione per migliorare l'istruzione ai livelli inferiori.

#### 8. Il dibattito su istruzione pubblica e privata

In questa seconda parte del lavoro, si è parlato a lungo di istruzione privata, sia scolastica che superiore: ne è stato documentato il ruolo importante in India, facilmente misurabile in base al numero di persone coinvolte (studenti ed insegnanti) e si è osservato come la presenza del privato sia in crescita<sup>201</sup>. È stata poi messa in luce la complessità del settore, in termini di forme diverse e di commistione pubblico-privato: si tratta di caratteri che fanno dell'India non solo il paese, assieme al Cile, con più istruzione privata, ma anche quello in cui essa presenta la maggiore articolazione interna. Date queste caratteristiche, ci si può aspettare che il suo ruolo sia oggetto di discussione tanto nel paese che all'estero.

Nelle note che seguono, allora, faremo il punto sul dibattito, che qui, come in altre parti del mondo ha toccato prevalentemente alcuni temi: la diversa dotazione di risorse dei due tipi di scuola

---

<sup>201</sup> Come si ricorderà, un'eccezione importante è rappresentata dall'ultimo Rapporto PRATHAM sull'istruzione in ambiente rurale, dove peraltro la scuola privata è sempre stata meno presente.

(gli *input*); i risultati cui esse danno luogo, gli *output* cioè, del processo, particolarmente quelli in termini di apprendimenti; infine, un tema di cui si discute coi dati indiani anche al di fuori del paese è quello del ruolo che la scuola privata può avere in ordine al raggiungimento degli obiettivi EFA<sup>202</sup>.

Sulla prima questione esistono dati di ricerca che consentono delle conclusioni abbastanza precise: le scuole private sono più ricche di risorse in India, ma non di quella particolare “risorsa umana” che sono gli insegnanti. Nel caso della seconda i molti dati esistenti hanno dato luogo ad analisi con risultati contrastanti: sembra di poter concludere che i risultati migliori delle scuole private, una volta che si sia tenuto conto di tutta una serie di fattori che possono influenzarli, se ci sono, certamente non lo sono di molto e che in certi contesti fa meglio la scuola pubblica. Sulla terza questione, invece, si possono fare solo delle congetture: esse hanno particolar valore dato che si può considerare il caso indiano una gigantesca sperimentazione, da cui ricavare indicazioni.

Ne tratteremo separatamente anche se le tre questioni sono tra loro intrecciate: si può pensare che i risultati dell’istruzione abbiano a che fare con le decisioni politiche sulle risorse da immettere nel sistema e che esse siano legate alla propensione, o meno, al disimpegno dello stato in questo campo, con la fioritura di un sistema stratificato di scuole e università private, scelte dalle famiglie a seconda delle loro disponibilità di risorse.

### *Le risorse*

Dei tre temi di discussione il più semplice da affrontare è quello delle risorse: dai dati di ricerca riportati sopra si è visto che le scuole private ne hanno di migliori nel senso delle infrastrutture di cui sono dotate (vedi par. 2.1.); è apparso anche un loro “vantaggio” in termini di una maggiore precocità di insegnamento di una particolare materia: la lingua inglese, particolarmente apprezzata dai genitori. Quanto, invece, all’insegnamento *in* inglese, sono sta-

---

<sup>202</sup> Ricordiamo che i 6 fini EFA, stabiliti nella Conferenza di Dakar (e reperibili nel sito: [www.unescobkk.org/education/efa/efa-goals/](http://www.unescobkk.org/education/efa/efa-goals/)) richiedono, per il 2015, l’espansione dell’intervento in età prescolastica (ECCE), l’istruzione primaria (gratuita e obbligatoria) per tutti, la riduzione delle disuguaglianze di opportunità di apprendimento; un miglioramento del 50% nella percentuale di popolazione alfabetizzata; l’eliminazione delle disuguaglianze di genere nell’istruzione primaria e secondaria e, infine, il miglioramento della qualità dell’istruzione.

te segnalate vere e proprie frodi.

Per ciò che concerne, invece, una particolare “risorsa”, gli insegnanti, si è visto che la loro preparazione è migliore nella scuola pubblica, così come i loro stipendi. Si tratta di due dati che dicono qualcosa sulla diversa motivazione all’insegnamento: a parità di ogni altra circostanza, è probabile che ci siano più insegnanti “motivati” nella scuola pubblica; gli insegnanti “condizionati” o gli “strumentali” dovrebbero essere maggiormente presenti, invece, nella scuola privata.

Sempre in questo campo, è stato segnalato il tasso più alto di assenteismo tra gli insegnanti della scuola pubblica, mettendo anche in evidenza come esso vari piuttosto in relazione alla disponibilità di risorse della scuola che all’entità degli stipendi.

Una differenza importante, che questa volta favorisce le scuole governative, è riportata da Desai *et al.* [2008, 19]<sup>203</sup> che sulla base di dati di survey osservano come il programma dei pasti a mezzogiorno è assai più diffuso nelle scuole governative; abbiamo anche visto sopra che il sistema delle “doppie iscrizioni” alla scuola pubblica e privata è messo talora in opera per sfruttare questa possibilità che danno le scuole pubbliche.

Secondo Kaushik [PRATHAM 2010, 10], comunque, la maggiore differenza organizzativa tra scuole governative e private sta nell’abilità di queste ultime di “assicurare l’*accountability* del loro corpo insegnante”: ne abbiamo parlato sopra, trattando dei motivi della scelta delle scuole private da parte delle famiglie. Qui c’è solo da ricordare, comunque, che questa scelta è anche una questione di capitale culturale, che non tutte posseggono in egual misura.

### *Gli apprendimenti*

Il tema di cui si è più discusso –data l’abbondanza di ricerche e il fatto che sembra suscettibile di risposta empirica- è però quello dei diversi apprendimenti

Qui si parte da un dato incontrovertibile e ovunque evidente nel mondo: quello dei superiori livelli di apprendimento degli studenti delle private (ad esempio, in India i dati ASER 2006 in am-

---

<sup>203</sup> Si tratta di un paper scritto nell’ambito dello “India Human Development Survey” (IHDS), organizzato da ricercatori dell’università del Maryland e da un’istituzione di ricerca indiana: il “National Council of Applied Economic Research” (NCAER).

biente rurale lo fanno vedere chiaramente).

È ovvio, tuttavia, che, prima di concludere che è il tipo di scuola a far differenza, questo dato grezzo deve essere analizzato tenendo conto delle diverse caratteristiche degli studenti che vi accedono, come lo status socio-economico della famiglia, ad esempio, che possono condizionare il rendimento successivo. Un altro elemento da tenere in considerazione (ma solo poche ricerche riescono a farlo) deriva dalla “eterogeneità non osservata” di quanti si iscrivono ai diversi tipi di scuole: la differenza trovata potrebbe derivare dal fatto, ad esempio, che i più abili e motivati tra studenti e studentesse si autoselezionano, in ipotesi, per la scuola privata.

Posta in questi termini la questione, sembrerebbe che il dibattito si possa chiudere con l’esame dei risultati delle analisi compiute sui dati di ricerca. Ma, come vedremo, non è così.

Partiamo dai dati più recenti (ASER 2009), in cui, al solito, si evidenziano più alti apprendimenti in capacità di lettura nella scuola privata, con una differenza un po’ più grande nel caso delle conoscenze di lingua inglese. La prima differenza, tuttavia, si riduce assai se si “controllano” statisticamente una serie di variabili, indicatori delle condizioni sociali della famiglia di origine.

Questa la conclusione raggiunta da Whadwa nel saggio contenuto in PRATHAM [2010, 7]: “Una volta controllate caratteristiche diverse dal tipo di scuola frequentata, il differenziale di apprendimento tra scuole private e governative si riduce drasticamente da 8,6 punti percentuali a 2, punti (dal 20% ad un misero 5%). Ciò significa che 2/3 della differenza di apprendimento tra scuole governative e scuole private possono essere attribuiti a fattori diversi dal tipo di scuola. Pertanto almeno nel caso della capacità di lettura in lingua locale le scuole private non fanno meglio (o peggio) delle governative”.

Questo induce a chiedersi se vale la pena, per le famiglie, di accollarsi le rilevanti spese o, per lo stato, di sostenere con finanziamenti chi si sposta dalle scuole pubbliche a quelle private. Come si è ricordato sopra, nel caso della conoscenza dell’inglese la differenza è un po’ più grande, anche controllando statisticamente alcune variabili<sup>204</sup>.

---

<sup>204</sup> Dettagli sull’analisi, che si impone all’attenzione per la numerosità del campione,

Restando in ambito ASER, Kaushik [PRATHAM 2010] riporta le conclusioni della ricerca del 2008, secondo cui dopo i controlli statistici le differenze tra scuole private e governative sono “marginali” (p. 10).

Sempre con riferimento a dati recenti possiamo riportare alcune conclusioni della ricerca della Banca mondiale sulla secondaria in cui sono stati usati i testi TIMSS. I risultati a proposito delle differenze scuole private-scuola governative sono definiti “ambigui” in quanto nei due stati indiani in cui è stata condotta la ricerca non sempre le scuole private ottengono migliori punteggi nei test di matematica ai vari livelli scolastici.

Inoltre, nelle analisi svolte con il controllo del *background* familiare dello studente o della studentessa o dell'appartenenza a comunità svantaggiate si evidenziano differenze marcate tra gli stati<sup>205</sup>: nell'Orissa è importante soprattutto la ricchezza della famiglia, mentre le altre variabili, tra cui il tipo di scuola, hanno un ruolo minore (con differenze non significative tra loro).

Il quadro è completamente diverso, invece, in Rajasthan: il controllo contemporaneo delle caratteristiche studiate segna un crollo dell'importanza di quelle familiari, mentre assai forte rimane la differenza governative/private. Le analisi della Banca su questo punto si concludono con la consueta raccomandazione: sono necessarie ulteriori ricerche, basate su campioni più ampi “con l'inclusione di variabili strumentali per controllare il *selection bias*” (p. 39).

Secondo i dati meno recenti di Mehrotra e Panchamukhi [2006], in conformità con i risultati già riscontrati in altre regioni del mondo come l'America latina [Cobalti 2009], si può concludere che, usando per l'analisi modelli gerarchici o multilivello, “non si evidenziano chiari effetti positivi in favore delle scuole private” (p. 436). Gli autori aggiungono che “dato quanto evidenziato dalla ricerca secondo cui gli insegnanti delle scuole private sono sia poco pagati che poco addestrati, non sorprende certo che i risultati

---

sono riportati nel rapporto ASER 2009. Tra le scoperte interessanti è il grande effetto della variabile “lezioni private”, che supera quello dell'istruzione della madre.

<sup>205</sup> Quello delle differenze tra stati è un dato che era comparso anche nelle analisi di ASER 2009 e induceva Wadhwa ad affermare che oltre al tipo di scuola, al tipo di villaggio e alle caratteristiche della famiglia ci sono altri fattori, non noti, presenti nei vari contesti che condizionano il destino scolastico del bambino o della bambina.

cognitivi nelle scuole private non mostrino chiari segni di essere superiori a quelli delle scuole governative” (a parità di variabili di ingresso). Queste conclusioni, comunque, si basano su analisi fatte da altri, non avendo i due autori raccolto dati in proprio.

La difficoltà di ricavare conclusioni certe dai dati di ricerca disponibili è ben illustrata dal caso cileno, secondo le analisi di Bellei [OECD 2010, 120]. Questo autore ha mostrato come il differenziale pubblico/privato trovato ha a che fare con le variabili di controllo dello status socio-economico delle famiglie, il livello cui sono aggregate e le tecniche usate per correggere il *selection bias*. Impiegando diverse strategie di analisi si può arrivare ad una progressiva riduzione del vantaggio delle scuole private, fino ad un rovesciamento della situazione.

Questo porta gli estensori del rapporto OECD a concludere che “i risultati sul differenziale pubbliche-private...rimangono incerti (*inconclusive*)” (p. 120). Più in generale, gli autori affermano che “la concorrenza non sembra portare con sé i miglioramenti desiderati” e citano a questo proposito anche il fatto che dopo 20 anni di concorrenza tra le scuole primarie in Cile la posizione di questo paese nelle graduatorie TIMSS non sia affatto migliorata (p. 121).

Molto caute anche le conclusioni in proposito di Glewwe e Kremer [2005], che affermano che l’impatto di questo tipo di riforme, che dà più spazio alla scelta, “dipende dai dettagli della loro attuazione” (p. 3). Un problema, come il loro lavoro illustra, è rappresentato da una serie di ostacoli tecnico-metodologici alle analisi che dipendono dal disegno della ricerca. Si soffermano a lungo sulla questione e una delle conclusioni è la necessità di ulteriori ricerche: questa volta, però, essa ha il vantaggio, rispetto ad una simile raccomandazione della Banca mondiale, citata sopra, che i due autori si soffermano dettagliatamente sugli aspetti del disegno della ricerca che dovrebbero essere migliorati per dare risposte agli interrogativi (p. 50 e segg.).

Infine, possiamo anche ricordare il risultato di Desai *et al.* [2008], che parlano di “modesti miglioramenti, ma significativi statisticamente, in capacità di lettura ed abilità aritmetiche”, specialmente concentrati tra i bambini di origine più svantaggiata (p. 32). Come vedremo più sotto, gli autori si affrettano ad affermare che questi dati non possono essere usati per sostenere incondiziona-

tamente tutte le scuole private.

I dati finora presentati sul diverso rendimento degli studenti dei vari tipi di scuola vanno nella direzione di differenze quantitativamente poco consistenti. La Kingdon [2007] nella sua rassegna giunge ad una conclusione diversa e afferma che ci sono prove secondo cui gli studenti delle scuole private riescono meglio degli altri, anche controllando caratteristiche degli studenti e forme di autoselezione per le quali gli studenti migliori si selezionano per le scuole private (p. 187). Anche i dati riportati da J. Tooley (cfr. sotto) nel suo recente libro: “The Beautiful Tree”, Penguin Book, New Delhi, 2009, vanno in questo senso e si aggiungono a quelli evidenziati in altri lavori di questo autore<sup>206</sup>.

Quali conclusioni possiamo ricavare da questa rassegna di studi sulle differenze tra scuole pubbliche e private? Si è visto che in India, come ovunque nel mondo, gli apprendimenti sono migliori nelle scuole private: allorché si passa, però, dai dati grezzi a tener conto delle caratteristiche di chi arriva a queste scuole la differenza si riduce fino ad annullarsi. Il caso della lingua inglese mostra che qui la situazione è forse un po’ più favorevole alle scuole private, anche se proprio in questo campo si registrano vere e proprie truffe a danno dei genitori. Viene da pensare che anche se ci sono differenze, esse non sono molto forti se non altro, per il fatto che, altrimenti -è lecito pensare- sarebbe stato difficile che non fossero state evidenziate in tanti anni di ricerche in materia.

Si tratta di un dato che sembra valere su scala mondiale e il rapporto sull’istruzione dell’UNESCO [2009] così afferma in proposito: “i dati disponibili non forniscono una base robusta per significative confronti su larga scala tra paesi o persino al loro interno”. Sembra certo che *alcune* scuole private portano a migliori risultati, anche controllando statisticamente la diversità degli accessi: il fatto è che ci sono molte scuole governative in cui i rendimenti sono peggiori delle peggiori scuole private, ma siccome c’è varietà anche nel pubblico, ci sono anche situazioni opposte e, in ogni caso, il dato riportato sopra non “dimostra che la fornitura governativa di istruzione sia *necessariamente* peggiore di quella privata in tut-

---

<sup>206</sup> A questo proposito Kaushik (in PRATHAM [2010]), dopo aver notato che sono in contraddizione con molti altri, scrive che “non è chiaro se la differenza permanga dopo il controllo dei fattori menzionati nei precedenti paragrafi” del suo articolo (p.10).

ti i casi” (p. 166).

Ci si trova, cioè, di fronte a qualcosa osservato già in Cile, l'altro paese ad altissima privatizzazione: la variabilità delle conclusioni da una ricerca all'altra. A sfavore di una generale applicazione dei *voucher* o di altre modalità di finanziamento con denaro pubblico degli accessi alle scuole private, sta poi la possibilità che la situazione nelle scuole private sia destinata a cambiare con la presenza di più bambini e bambine di origini sociali svantaggiate, mentre, al tempo stesso, la situazione nelle scuole governative potrebbe deteriorarsi, con la “fuga” da esse di famiglie più istruite o più motivate.

Di fronte a conclusioni come questa è d'uso, come si è visto, invocare la necessità di ulteriori ricerche in materia. Una maggiore conoscenza è, naturalmente, sempre desiderabile: non bisogna, tuttavia, lasciarsi fuorviare da *questo* dibattito.

Continuare ad affinare le tecniche di analisi alla ricerca di differenze che sono, con ogni probabilità, piccole rischia di allontanare il dibattito da una situazione come quella dell'India in cui gli apprendimenti nella scuola, tanto pubblica che privata, sono comunque di basso livello. Scrive Kaushik: “per l'India nel suo complesso ASER 2009 ha trovato che quasi il 47% dei bambini e bambine in classe V sono incapaci di leggere un testo di livello 2. Ancor più preoccupante, a livello nazionale ...questa percentuale mostra un aumento dal 2008 al 2009 dal 44% al 47%. Indipendentemente da come si può spiegare la differenza tra scuole governative e private, resta il fatto che si tratta di numeri elevati, inaccettabili” (p. 10).

In secondo luogo bisogna tener conto delle osservazioni di Desai *et al.* [2008], che mettono in guardia dall'usare i loro dati per sostenere incondizionatamente la privatizzazione della scuola. Infatti, un interrogativo che emerge dai dati indiani riguarda il motivo per cui le scuole governative in certi stati<sup>207</sup> e certe scuole governative in altri portano a risultati migliori delle private: per esempio, risulta che le differenze a vantaggio delle private sono più

---

<sup>207</sup> Secondo i loro dati “controllando le caratteristiche dei genitori, gli studenti di scuole governative in stati così diversi come il Kerala, l'Himachal Pradesh, il Chhattisgarh e il Bengala occidentale hanno risultati migliori di studenti in scuole private in molti altri stati” (p. 33). Quanto alle differenze all'interno dello stato, nel Kerala il vantaggio delle private è definito “modesto”; la situazione opposta si verifica in Haryana e Tamil Nadu, due altri stati con forte presenza del privato. Questo tipo di variazione ricorda una situazione simile in Cile secondo le analisi di Bellei.

marcate in stati che, oltre a essere poveri, hanno scuole governative che funzionano male (Uttar Pradesh, Uttarkhand e Madhya Pradesh). Ma in complesso si sa poco di quello che accade in classe, un tema troppo trascurato su cui, secondo gli autori, sarebbero necessarie ricerche.

Uno degli aspetti della loro ricerca ha riguardato il ricorso da parte degli insegnanti a punizioni fisiche degli allievi. Tra i risultati riportati vi è quello per cui mentre nelle scuole pubbliche il loro uso ha una forte relazione (negativa) con lo status economico della famiglia, ciò non avviene nelle scuole private. Di fronte alla possibilità che studenti di famiglie povere accedano alle scuole private con un sistema di *voucher* gli autori si pongono un interrogativo: “Se i figli di famiglie povere nelle scuole private beneficiano del fatto che i loro genitori sono in grado di assicurare loro che non siano puniti fisicamente, questo beneficio sarebbe attenuato se i genitori non pagassero le tasse di iscrizione ma usassero i *voucher*?”<sup>208</sup> (p. 35).

In tale situazione solo una conclusione sembra certa ed è che il dibattito continuerà, in India come in paesi più sviluppati [Cobalti 2006a, 140], indipendentemente da quelli che potranno essere le conclusioni delle analisi o la plausibilità delle congetture che si possono fare. C'è infatti un “cuore” valoriale della discussione in materia: si tratta di valori attinenti all'idea che si ha dello stato e del suo ruolo. È possibile trattarne in riferimento a quello che scrivono due autori indiani.

Per Majumdar e Mooij [2009] la privatizzazione dell'istruzione contiene l'abbandono dell'idea di avere una scuola governativa funzionante. In questo modo, secondo loro, qualcosa va perso: è la “possibilità di un grande dibattito sui fini educativi che si vogliono perseguire nella comunità –una visione pubblica dell'istruzione. Una tale visione non può essere sviluppata attraverso gli sforzi individuali dei genitori che cercano le migliori opportunità per i loro figli e attraverso le attività imprenditoriali in un settore privato che domina in maniera crescente. Una tale visione pubbli-

---

<sup>208</sup> L'interrogativo pone la questione più generale della possibilità, cui abbiamo accennato sopra, che i vantaggi ipotizzati si mantengano anche con un cambiamento dei caratteri sociali della popolazione studentesca. Ricordiamo incidentalmente che il ricorso alle punizioni fisiche nelle scuole indiane è, come è stato documentato dalla ricerca PROBE, molto frequente.

ca richiede un impegno pubblico per un sistema scolastico che sia unificato, non segmentato. Nel sistema attuale i vari segmenti hanno un ruolo da svolgere, anche se in un quadro più generale la segmentazione rimane indesiderabile. Non c'è allora altra soluzione che continuare a sperare nel settore governativo...” (p. 29).

Come si vede le diverse alternative non sono difese solo, o principalmente, in termini di efficacia o di efficienza di un certo tipo di scuola ma in nome di una certa idea di società giusta e dei diritti di cittadinanza: una delle tante osservazioni in proposito è quella di De *et al.* [2009]: “...un sistema scolastico privatizzato è fondamentalmente iniquo dato che la scolarizzazione dipende dall'abilità di pagare di ciascuno...”.

Questi temi emergono anche in relazione al terzo punto in discussione, di cui ci occuperemo dopo aver dedicato una nota al ruolo di uno studioso più volte citato: James Tooley, particolarmente interessato al ruolo della scuola privata nel mondo in via di sviluppo. Si tratta di una figura importante nel dibattito internazionale su scuola pubblica e privata, dei cui interessi (non solo scientifici) abbiamo già avuto modo di trattare [Cobalti 2008, 111 e segg.]<sup>209</sup>.

#### *Il lavoro di James Tooley*

Tooley oggi è direttore del centro «EG West Centre. Competition, Choice, Entrepreneurship in Education» dell'Università di Newcastle ([www.ncl.ac.uk/egwest/](http://www.ncl.ac.uk/egwest/)), nel cui sito sono reperibili molti dei suoi lavori citati qui. È anche diventato presidente dell'*Orient Global Education Fund*, lanciato nel 2007 dalla branca filantropica di un importante fondo di investimento: l'*Orient Global Fund* di Singapore, con una dotazione di 100 milioni di dollari. Lo scopo che il fondo si propone di raggiungere è mostrare l'importanza del ruolo delle scuole private a fini di profitto nei paesi del terzo mondo.

Le attività imprenditoriali di questo studioso sono davvero molteplici. Tra l'altro, è direttore, dal 2007, del *board* di “Sunshine Fortune Education & Consultancy Co. Ltd (SFEIC), che ha per campo d'azione la Cina (attualmente investe nell'istruzione privata

---

<sup>209</sup> Notizie su Tooley ed il suo lavoro sono reperibili anche nel sito di Norberto Bottani (<http://norberto.bottani.free.fr/spip/spip.php?auteur78>).

per famiglie a basso reddito a Pechino)<sup>210</sup>.

La posizione di Tooley è chiaramente collegata al programma della Nuova destra, volto a smantellare i sistemi scolastici nazionali; su questo piano, critiche alle tesi di Tooley, che ha scritto il suo lavoro del 1999 per un *think-tank* di questa parte politica nel Regno Unito, sono venute da McGowan [2004] e da Brighthouse [2004].

Tooley lavora anche in collaborazione con un'organizzazione no-profit, un *think-tank* indiano, vicina alle posizioni libertarie della Nuova destra (come si evince anche dai riferimenti ad Hayek nel sito e ai suoi rapporti col "Cato Institute" statunitense). Si tratta del "Centre for Civil Society" ([www.ccsindia.org](http://www.ccsindia.org)); si veda il lavoro di studio censitario delle scuole di una delle parti più povere di New Delhi, riferito al 2004-05, inizialmente pubblicato come paper del centro [Tooley, Dixon 2007a]. Nel campo dell'istruzione, il Centro porta avanti un programma che sostiene fortemente il decentramento e la privatizzazione, invocando la presenza di scuole *for-profit* e una dichiarazione che qualifichi l'istruzione come un settore economico (*industry*). In particolare, un documento del Centro sostiene il progetto dei *voucher* [Centre for Civil Society senza data], anche sulla base di una rassegna della situazione in 11 paesi, tra cui l'Italia<sup>211</sup>.

Per quanto riguarda il suo lavoro scientifico, Tooley [1999], sulla base di studi sull'istruzione privata in Argentina, Brasile, Colombia, India, Indonesia, Perù, Sud Africa e Zimbabwe, concludeva con una "modesta proposta" (p. 170). Essa era in realtà un organico piano di privatizzazione dell'istruzione nei paesi in via di sviluppo, accompagnata dall'introduzione nella scuola pubblica di metodi di gestione del settore privato. Secondo Tooley ciò avrebbe portato ad una maggiore equità sociale ed economica, oltre che consentire di raggiungere gli obiettivi EFA.

Lavori successivi di questo autore sono volti a mostrare la superiorità, e/o i minori costi, della scuola privata. Così, più recentemente, Tooley e Dixon [2006], dopo aver scartato le giustificazioni in favore dell'intervento dello stato nell'istruzione, arrivano

---

<sup>210</sup> La sua filosofia di azione è illustrata in:  
[http://www.sunshinefortune.com/en/main.php?auto\\_code=10031001&optionid=18](http://www.sunshinefortune.com/en/main.php?auto_code=10031001&optionid=18).

<sup>211</sup> Viene citato il lavoro di Brunello e Checchi [2005].

ad una valutazione positiva del ruolo della scuola privata in India e nell’Africa sub-sahariana.; gli stessi autori, in un’indagine limitata a East Delhi [2007a], concludono che “le scuole private non sovvenzionate sono almeno altrettanto buone, se non meglio, delle scuole governative” (p. 217).

Una strenua difesa dell’istruzione privata per i poveri è contenuta in Tooley [2007]: è una specie di manifesto, in cui si sostiene che questo tipo di scuola privata ha un ruolo importante nei paesi in via di sviluppo, mentre vengono considerate “non abbastanza potenti” le obiezioni rivolte alla scuola privata in favore dell’intervento statale.

#### *La sussidiarietà dell’istruzione privata*

Oltre alla questione degli apprendimenti, c’è un altro aspetto del dibattito che interessa direttamente l’India, ma indirettamente altre parti del mondo. Esso verte intorno alla domanda se la scuola pubblica basta a raggiungere, in questo paese, come in quelli in via di sviluppo, l’obiettivo di una scolarizzazione per tutti. Trae origine dalla constatazione, dopo la conferenza di Jomtien (1990), che, particolarmente in alcune aree del mondo, sarebbe stato difficilmente raggiungibile con la sola azione dello stato.

Le difficoltà riscontrate successivamente ad ogni occasione in cui si è fatto il punto sui progressi fatti per raggiungere gli obiettivi EFA<sup>212</sup> hanno messo all’ordine del giorno la questione.

Ciò di cui si discute, allora, è se, e in che misura, la scuola privata potrà essere effettivamente di aiuto e quali saranno le conseguenze più generali della sua presenza accanto al sistema di istruzione pubblico. Queste discussioni hanno, ovviamente, un aspetto di natura normativa, cui abbiamo accennato sopra, e pongono l’interrogativo su quale deve essere il ruolo dello stato nell’istruzione, e non solo in ordine al raggiungimento degli obiettivi EFA.

Collegato a questo tema di discussione è anche il dibattito sulle potenzialità della scuola privata, in termini di migliori opportunità di apprendimento, che abbiamo visto esaltate da Tooley. Come abbiamo ricordato sopra, in esplicita critica alle tesi di Tooley, Mehrotra e Pancharukhi [2006] -caso non raro nelle scienze so-

---

<sup>212</sup> I “Global Monitoring Report” pubblicati dall’UNESCO misurano ogni anno la distanza che resta da percorrere.

ciali- pervengono a conclusioni assai meno favorevoli all'istruzione privata e arrivano a sostenere che l'istruzione privata è "un'alternativa assai scadente a quella pubblica".

Comunque, i curatori del numero speciale della rivista "Compare" che contiene i due articoli affermano che i due paper "convergono nel riconoscere che le scuole statali da sole non saranno probabilmente in grado di raggiungere l'obiettivo dell'istruzione primaria per tutti ed il ruolo potenziale dei fornitori privati nel sostenere tali sforzi...i dati riportati qui suggeriscono che ridurre tutto a privato/pubblico è di limitata significatività concettuale o pratica nel campo dell'istruzione"(p. 415).

Ma è davvero possibile la coabitazione? Il punto merita attenzione, perché l'esperienza indiana può insegnarci qualcosa. Prima di approfondire il discorso e di fare delle congetture su scenari possibili, ricordiamo le posizioni delle principali organizzazioni internazionali, dato che sono importanti protagoniste del dibattito.

#### *Le organizzazioni internazionali: Banca mondiale e UNESCO*

La constatazione della difficoltà di raggiungere gli obiettivi EFA ha dato forza al discorso della Banca mondiale. Le sue idee più generali in tema di istruzione sono state presentate in Cobalti [2006a, cap. V]: si è visto come dagli anni '80 privatizzazione e decentramento sono le richieste della Banca per la condizionalità dei prestiti e nell'ambito del Washington Consensus; la sua azione per favorire la scuola privata nell'Africa sub-sahariana, è documentata in Cobalti [2008, 108 e segg.], dove si parla dell'intervento di organizzazioni collegate ad essa<sup>213</sup>.

Altre questioni sono successivamente emerse: l'importanza che è venuta ad assumere negli ultimi anni una sua branca, l'IFC<sup>214</sup> (ne tratta Robertson [2008]) e il ricorso sempre più frequente, anziché alla privatizzazione pura e semplice alla richiesta di creare forme di *partnership* pubblico privato (PPP).

Come abbiamo osservato facendo la storia dell'istruzione in India, al di là delle prestazioni in termini di apprendimenti, l'istruzione privata ha dei sostenitori in nome di una tradizione di sussi-

---

<sup>213</sup> Un più recente lavoro di valutazione complessiva di questo pacchetto di politiche, con particolare riferimento all'America latina, è quello della Birdsall *et al.* [2010].

<sup>214</sup> L'"International Finance Corporation" (IFC) può concedere prestiti direttamente a privati, senza intermediazione governativa [Cobalti 2006, 195].

diarietà nei confronti dell'azione dello stato, che risale in India al XIX secolo: essa servirebbe, oggi come in passato, per raggiungere gli obiettivi EFA, ad esempio con le LFP, o, con college e università privati, anche per arrivare ad una percentuale di laureati, che pongano l'India accanto ai paesi sviluppati. Secondo alcuni la strada maestra è quella di un'alleanza pubblico-privato (*partnership* pubblico-privato: PPP).

In sé, si tratta di una proposta di sostegno al privato molto "moderata", non assimilabile alle posizioni libertarie-radicali (alla Hayek/Friedman/Tooley/Panagariya, ad esempio), che mirano apertamente allo smantellamento del sistema scolastico nazionale governativo e in linea, piuttosto, con le proposte di PPP del *post-Washington Consensus* [Cobalti 2006a, Cap. V; Robertson 2008].

A questo proposito la Robertson [2008] parla di un nuovo paradigma di "governance globale" nell'istruzione, in cui si cerca di mettere assieme il discorso dell'istruzione come diritto, culminato nel programma EFA, e quello del mercato, che si è imposto in modo crescente a partire dagli anni '80.

Questa nuova governance consiste nell'apertura dell'istruzione ad un insieme di interessi, anche privati. Si caratterizza "...come movimento dal focus sui governi a quello sulla governance, in cui lo stato è visto come un regolatore in ultima istanza" (p. 6), per cui si arriva ad una "mercattizzazione multilaterale dell'istruzione", con cui si cerca di trovare soluzione nel settore privato ad un problema sociale pubblico. La nuova proposta è collegata, in particolare, al *restyling* della sua immagine che la Banca mondiale ha cercato di attuare (su questo tema, e in particolare sul post-Washington consensus, cfr. Cobalti [2006a, cap. v]), ma anche ai cambiamenti in sede ONU legati al segretario di Kofi Annan [Robertson 2008, 12]. Così, dal sostegno alle privatizzazioni si è passati al progetto di PPP.

Della realtà o meno delle differenze tra una forma e l'altra hanno trattato Robertson [2008] e, per l'India, Datta [2009]. Quest'ultimo autore, in particolare, ricorda il sostegno a queste iniziative oltre che dalla Banca mondiale anche da parte di Fondo monetario internazionale, dell'USAID e di "Asian Development Bank" (p. 75). La conclusione di Datta è che "a prima vista la PPP può essere interpretata come un modello apolitico, che indica il venir meno della distinzione pubblico-privato, ma la PPP come

matrimonio di quanto vi è di meglio nel pubblico e nel privato sembra dubbia. È arrivato il momento di discutere sull'improvviso arrivo e pertinenza della PPP nella strategia di sviluppo dell'India e di esplorare le reali alternative per il cambiamento sociale" (p. 78).

Parlando di attori internazionali, bisogna ricordare comunque, che la Banca è solo una delle organizzazioni internazionali che si occupano di istruzione (anche se è la più importante per la larghezza dei mezzi di cui dispone) e che le sue posizioni sono diverse da quelle di un'altra importante organizzazione, che è assai meno potente della prima anche per le difficoltà finanziarie da cui è afflitta: si tratta dell'UNESCO.

Notoriamente, quest'ultima organizzazione non ha mai guardato a "scelta", "concorrenza" e "mercato" come ad una panacea per curare i mali dell'istruzione. La posizione è ribadita nel rapporto del 2009 (cap. 3): sostanzialmente, si sostiene che gli asseriti benefici della concorrenza non sono provati, che certi modelli, come quello svedese di scelta prevalentemente nell'ambito del pubblico, non sono facilmente esportabili e che l'analogia tra mercato delle scuole e mercato in generale è problematica. "Mentre le analogie coi mercati possono avere qualche effetto nel contesto del dibattito politico, la loro rilevanza per il mondo reale dell'istruzione è discutibile" (p. 163).

A tale proposito vengono citati il fatto che nessuno stato può lasciare che le scuole vadano realmente in bancarotta ed escano dal mercato; che non è avvenuto che la spinta al miglioramento di certe scuole si sia tradotta in un generale innalzamento degli standard; che non si può permettere che gli svantaggiati siano ulteriormente marginalizzati dalla concorrenza tra scuole: dato che da sempre il modo migliore per ottenere dei buoni rendimenti scolastici dagli allievi è di selezionarli all'entrata, essa può ostacolare l'accesso proprio a coloro che ne avrebbero più bisogno, ma che sono anche gli studenti e studentesse più problematici<sup>215</sup>. La conclusione è che "innalzare al tempo stesso i livelli di risultati e rafforzare l'equità richiede una buona governance sostenuta da un forte assetto istituzionale, che vuole a sua volta una leadership politica nell'affrontare povertà e disuguaglianza" (p. 163).

---

<sup>215</sup> Per un caso di una forma di privatizzazione particolarmente interessante, quella delle *charter school*, che però presenta anch'essa questi problemi cfr. Cobalti [2006, 134].

La parte del rapporto che qui più ci riguarda è però quella relativa alle scuole private con basso livello di tasse (LFP): si tratta di un trend di sviluppo nel mondo della cui esistenza l'UNESCO prende atto, considerandolo rilevante fino al punto di dire che "cambia il paesaggio dell'istruzione" (p. 164). Se il trend è indiscutibile, il giudizio è severo: "una crescita non pianificata di scuole private per poveri in alcune parti del mondo è un sintomo di un malessere sottostante: non buone prestazioni, o completo fallimento, dei *providers* pubblici" (p. 164). Secondo l'UNESCO il problema reale è di decidere "se i governi debbano usare le risorse finanziarie per accelerare il trend oppure per risolvere il problema sottostante che lo governa, vale a dire il fallimento dei sistemi di istruzione pubblica nel far fronte ai bisogni dei poveri" (p. 164).

Ad ogni modo, il rapporto prende atto realisticamente della realtà di queste scuole e del trend di crescita, che, chiaramente, risponde ad una domanda. In quanto tale, non è destinato nell'immediato né ad indebolirsi, né tanto meno a scomparire. Si tratta allora di governare il fenomeno, ma la cosa è problematica, perché per questo sarebbe necessaria una forte struttura istituzionale, che manca proprio nei paesi in cui c'è una maggiore fioritura di queste scuole.

La conclusione del rapporto a proposito di riforme basate su privatizzazione e decentramento è che "il trasferimento delle responsabilità a scuole, genitori, comunità e *provider* privati non risolverà i problemi sottostanti cui si trovano di fronte i sistemi di istruzione nel fornire opportunità eque di istruzione di qualità" (p. 170).

Per tornare a protagonisti indiani del dibattito, le posizioni UNESCO sono state fortemente criticate dal "Centre for Civil Society" indiano [2008]. Il titolo della nota è molto indicativo del suo contenuto: "l'ideologia trionfa a scapito del futuro dei bambini". L'accusa è di statalismo monolitico e la proposta è quella di rompere il monopolio (pubblico) dell'istruzione dei poveri. C'è bisogno di "fresh thinking": "quante generazioni dovranno essere sacrificate prima di cambiare il dogma del monopolio dello stato sull'istruzione?", si chiede enfaticamente il documento.

Secondo gli estensori della nota, il rapporto dell'UNESCO invece di fornire nuove idee offre solo ideologia. Naturalmente sono riportati dati in supporto delle proprie tesi: il fatto è che, ancora

una volta, non sono incontrovertibili e che, come si è visto, finora non ne sono stati prodotti, né in un senso né nell'altro<sup>216</sup>.

#### *Un possibile scenario*

Come si vede, in diverse forme e con un giudizio variabile sullo “stato di necessità” dell'intervento del privato e sulla sua auspicabilità, sono in molti a riconoscere che la coesistenza tra pubblico e privato è destinata a durare. Quali potrebbero essere le conseguenze di ciò e cosa può insegnarci il caso indiano?

Un possibile scenario futuro può essere questo: si potrebbe arrivare al disimpegno dello stato –auspicato dalla Nuova destra– dopo una fase intermedia di crescente stratificazione dell'istruzione, in cui l'istruzione pubblica progressivamente deperisce, trasformandosi in un canale scolastico per i soli poveri (o poverissimi). Questo segnerebbe, nel caso dell'India, l'addio al progetto della commissione Kothari di un sistema scolastico unitario. Il lavoro di Hirschman, rivisto dalla Srivastava [2007], consente di fare delle congetture sugli specifici meccanismi in azione.

Riprendiamo l'esame del lavoro di questa studiosa indiana delle scuole LFP nella parte che riguarda il classico schema *exit, voice, loyalty* di Hirschman [1970], messo a punto per spiegare le reazioni di clienti o membri di un'organizzazione al suo declino, in una situazione in cui operano le forze di mercato. L'applicazione alle dinamiche dei sistemi scolastici è stata giudicata appropriata in presenza delle riforme basate sul mercato e mentre *voice* è considerata la risposta “politica”, quella “economica” è l'*exit*, cioè la fuoriuscita dall'organizzazione.

Secondo la studiosa che ha applicato lo schema alla situazione indiana, per capire l'impegno nel settore scolastico privato, esso va rivisto aggiungendo altre opzioni<sup>217</sup>. Quanto alla dinamica in atto,

---

<sup>216</sup> Molti dei lavori contenuti nel numero 2 del 2009 della rivista “Compare” sono a sostegno della posizione dell'UNESCO, scettica sul ruolo della “choice”, cioè della privatizzazione, nel raggiungere gli obiettivi EFA. Si veda l'introduzione della Rose [2009]. Questo numero della rivista è interessante anche perché riporta dati sulle iniziative in Africa e in Asia delle NGO.

<sup>217</sup> L'adattamento proposto considera oltre all'*exiting*, tre diversi tipi di *nesting*, cioè di probabilità di restare per un tempo più o meno lungo nella scuola: *staying* (per un anno e più), *fee-bargaining* e *fee-jumping*. Mentre il significato del secondo (la contrattazione delle tasse) è intuitivo, il *fee-jumping* riguarda le uscite alla fine dell'anno scolastico senza aver pagato gran parte delle tasse.

di per sé, nello schema *exit e voice* possono costituire stimoli interni ed esterni all'organizzazione, che la portano ad un "recupero" dei clienti con un miglioramento delle sue prestazioni. Ma, in assenza di risposta del sistema governativo (o perché i finanziamenti governativi continuano ad essere comunque erogati o perché quelli aggiuntivi EFA sono dati senza condizionarli al miglioramento della qualità), la presenza di un settore LFP può tradursi in una perdita dei "migliori" genitori. E per questa via, venendo a mancare un'importante componente di *voice*, si aprirebbero per le scuole governative ulteriori prospettive di peggioramento: "da questo punto di vista, mentre da una parte la presenza di un settore LFP sembra desiderabile per i gruppi svantaggiati, che avevano poche o nessuna possibilità di scelta, può, dall'altra, risultare fortemente iniquo se non ha alcun 'effetto di recupero' per il settore di stato" (p. 34), ma porta invece ad un ulteriore deterioramento per coloro che rimangono al suo interno.

Si dà luogo, cioè a un fenomeno di "cream skimming", che porta alla cattura da parte del privato della parte migliore del mercato, anche nel caso di gruppi svantaggiati. Majumdar e Mooij [2009, 27] parlano a questo proposito di "élite flight": espressione che richiama la "white flight", cioè la fuga dei bianchi dalla scuola pubblica negli Stati Uniti di fronte alle politiche di integrazione razziale anche a scuola negli anni '70 del secolo scorso.

Il meccanismo in azione rimanda così ad un tema molto discusso a proposito di riforme di mercato dell'istruzione: la possibilità che si avvii una forte stratificazione dell'istruzione in base al reddito dei genitori. In questo caso la distinzione genitori "migliori/peggiori" non sarebbe tanto di potere di acquisto, quanto di diverso "capitale culturale", che consente ad alcuni, ma non ad altri, di intervenire con proposte di cambiamento nelle scuole dei loro figli e figlie.

Estendendo per un momento il discorso all'istruzione superiore, si è detto che in questo caso potrebbe trovare applicazione la Legge di Gresham ("la moneta cattiva scaccia la buona"). C'è qui, infatti, un elemento di rischio<sup>218</sup> in più: è rappresentato da una

---

<sup>218</sup> Naturalmente, ciò che per alcuni è un rischio per altri è un'opportunità. Ad esempio Wildavsky [2010, 176] sostiene che l'India ha sofferto delle politiche di chiusura alle università estere (che chiama "protezionismo accademico"), in un ambiente di regolazioni troppo rigido e di "sospetti verso il libero commercio accademico" (p.178). In generale, la tesi del

nuova ondata di istituzioni private di *edu*-investitori provenienti dall'estero e ciò in seguito ad una politica di apertura più volte annunciata.

Essa pareva aver incontrato una correzione di rotta col rapporto Yash Pal (p. 40), ma le elezioni del 2009 sembrano aver cambiato la situazione, dato che il ministro dell'istruzione ha dichiarato (ottobre 2009) il suo pieno appoggio ad una politica di massima apertura alle università estere.

Il pericolo qui, come ha più volte sottolineato Altbach [2008a; 2009a] non sono tanto le grandi università statunitensi, quanto “la miriade di istituzioni in fondo alla scala della gerarchia accademica USA, sia *for-profit* che non” [2008a]. Lo stesso autore ricorda come in presenza di agenzie di valutazione che funzionano male, in India la situazione non è certo quella di un paese come Singapore che ha aperto le sue frontiere alle sue proprie condizioni e regolamentazioni<sup>219</sup>.

Secondo i dati più recenti di Agarwal [2009, 85] l'incidenza in termini di iscritti del fenomeno è per ora limitata a 10-15.000 studenti e studentesse.

Ci sono elementi a sostegno della plausibilità dello scenario di progressiva riduzione dell'impegno governativo, e quali potrebbero essere gli elementi di contrasto?

Qui si può solo dire che i dati osservati in riferimento alla crescita continua del privato (riconosciuta da tutti coloro che hanno studiato il fenomeno) (ad esempio, S. Desai *et al.* [2008]) non sono in contrasto con queste congetture. Il secondo dato è la persistente bassa qualità della scuola pubblica (ma anche di quella privata): la concorrenza tra i due settori non è sempre benefica e talora spinge ad imitare nel settore pubblico le politiche che hanno più successo nel privato, a prescindere dai loro contenuti educativi. Si ricordi, infine, quanto detto a proposito delle previsioni della Ban-

---

suo libro è che tutti hanno da guadagnare da una massima apertura dei confini e dalla competizione tra le università e che “non bisogna aver paura della globalizzazione dell'istruzione superiore”.

<sup>219</sup> A proposito di istruzione superiore Wildavsky [2010, 164] segnala un interessante avvenimento. Si è tenuta nel 2008 nell'ambito dell'IFC una conferenza sull'istruzione superiore privata. Qui i rappresentanti di grandi università private *for-profit* hanno espresso il loro appoggio alla regolamentazione del settore, per evitare la presenza di *provider* poco qualificati, che sfruttano situazioni momentanee (*fly-by-night providers*). Agarwal [2009, 333-40] si sofferma anche in chiave comparativa sulle proposte di regolazione dei *provider* internazionali.

ca mondiale sull'andamento futuro del mercato degli insegnanti (secondari): si potrebbe ridurre nel tempo un elemento di attrazione della scuola pubblica rispetto a quella privata, vale a dire il differenziale salariale, che vede compensi più alti nelle scuole governative. A questo proposito non sono incoraggianti i dati sulla spesa pubblica per l'istruzione: bassa e con tendenza a diminuire piuttosto che ad aumentare.

Naturalmente non si può chiedere troppo a questo semplice schema interpretativo. Bisogna ricordare che esso, anche nella rielaborazione della Srivastava, pone il problema delle decisioni a livello di genitori nelle singole scuole: uscita eventuale di alcuni di essi o permanenza all'interno, cercando di ottenere una migliore scuola. Ma è chiaro che le grandi decisioni sulla qualità della scuola, nei suoi vari aspetti, si prendono a livello non solo di stati, ma, nel caso indiano, di Unione.

Ne consegue che un'azione di mobilitazione di grandi risorse per l'istruzione pubblica a questo livello — e in supporto dei progetti in atto di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente — potrebbe modificare la situazione, inducendo vari genitori a rimanere in ambito pubblico e a far sentire qui la loro voce. Ma, ovviamente, non si tratta solo di denaro da investire nell'istruzione; come ci ha ricordato sopra l'UNESCO, si tratta anche di “governare” la convivenza pubblico-privato con una forte struttura istituzionale.

Notiamo incidentalmente che si tratta di possibilità ben diverse da quelle auspicate da Tooley e dal suo gruppo, che esplicitamente richiedono l'abbandono dei tentativi di riforma del sistema scolastico pubblico “totalmente inadeguato, farraginoso e *unaccountable*” in favore del passaggio alle private, con la creazione di un ambiente deregolamentato, favorevole alla fioritura delle LFP e a “sprigionare” le loro potenzialità [Tooley 2000].

Abbiamo trattato nello scorso paragrafo degli interventi (in parte, peraltro, finanziati dall'estero) dell'Unione a supporto dell'istruzione, cui sono stati riconosciuti alcuni meriti per gli obiettivi in parte raggiunti.

I dati, citati, sulla spesa pubblica, i caratteri della sua distribuzione e il suo andamento nel tempo, non sono però incoraggianti. Non si tratta, però, solo di una questione di spesa pubblica, né del supporto istituzionale necessario per gestirla efficacemente: nella sua rassegna dei miglioramenti ottenuti nel campo dell'istruzione

elementare Majumdar [2009, sez. III] ha osservato, in un capitolo significativamente intitolato “Riforma con il ritiro?” (dello stato) due segnali di ritirata da parte dei governi statali indiani.

Del primo abbiamo già parlato trattando del fenomeno dei *para-teachers*: il loro impiego avviene nell’ambito della creazione di “scuole alternative”, al posto delle primarie, inferiori e superiori. Il secondo segnale concerne “la proliferazione, in un clima di norme regolatorie deboli, di scuole ad un livello basso di tasse, destinate a venir incontro ai bisogni di istruzione dei poveri...queste scuole...esistono e funzionano praticamente non regolate” (p. 18): sono le scuole LFP. Poiché, come si è visto trattando dei motivi delle scelte delle private da parte delle famiglie, dietro a questa crescita sta anche una richiesta di qualità dell’istruzione, che la scuola pubblica non soddisfa, la constatazione di Majumdar è che “in assenza di ogni seria regolamentazione e monitoraggio di queste scuole da parte delle autorità, è difficile dire se esse offrono una soluzione migliore per i poveri in termini di qualità, o una ricetta per incoraggiare l’informalizzazione delle scuole private, da una parte, e lo smantellamento del sistema di scuole governative, dall’altro” (p. 19).

Manjumar ritiene che questa del rilassamento delle regolazioni governative possa essere una via, in presenza di imprenditori nel campo dell’istruzione con pochi scrupoli, per “impedire la diffusione di un’istruzione di qualità tra le sezioni sottoprivilegiate della società” (p. 20). In questa prospettiva, allora, la presenza di una scuola privata non funzionerebbe per aumentare, come esito della competizione, la qualità della pubblica, ma offrirebbe un’altra l’occasione per il ritiro dell’impegno statale.

Quello che alcuni temono, pertanto, è che una politica “moderata”, di compresenza e *partnership* – anche senza il *big-bang* di riforme radicali con grandi privatizzazioni improvvise - porti nel tempo alla conclusioni auspiccate dai sostenitori del programma neoliberista: il progressivo ritiro dello stato dalla gestione e dal controllo dell’istruzione.

Alla luce di queste congetture e di queste considerazioni si può ricavare, allora, la conclusione che la convivenza pubblico-privato in campo scolastico è forse più problematica di quanto alcuni ci vogliano far credere.

La questione si collega ad un’altra di interesse più generale, al

di là del caso indiano: a cosa può portare uno sforzo dello stato volto a far crescere l'istruzione e a ridurre le disuguaglianze? Come abbiamo visto nel paragrafo 7. queste erano le intenzioni dichiarate di vari programmi governativi: si tratta a questo punto di cercar di capire se queste azioni, condotte in qualche caso ormai da decenni, hanno prodotto dei risultati. Ne parleremo nel prossimo paragrafo.

### *9. Risultati degli interventi*

Non ci riferiamo qui a specifici studi di valutazione dei risultati dei vari programmi, che pure in qualche caso esistono. Cercheremo, invece, di individuare indicatori di cambiamento sociale, quali l'aumento delle iscrizioni alla scuola e all'istruzione superiore, il mutamento delle disuguaglianze di opportunità educativa e quello della mobilità sociale, di cui si può pensare siano anche il frutto di questi interventi.

Cominciamo dal dato che è, al tempo stesso, di più forte cambiamento e di più problematica attribuzione a questi interventi pubblici: ci riferiamo alla crescita dei tassi di scolarizzazione ai vari livelli, ma anche alla riduzione del numero dei bambini e bambine non a scuola.

Abbiamo ricordato sopra che, nel secondo caso, l'UNESCO [2010] notava come il decremento maggiore fosse intervenuto dopo due anni di avvio del programma SSA, che aveva tra le sue finalità proprio questa. Ovviamente, la relazione non prova la causalità né in questo caso né per quanto riguarda la crescita della scolarizzazione ai vari livelli: essa, perseguita da vari interventi governativi, certamente ha una pluralità di cause. Una disciplina come la sociologia dell'educazione ha fornito molti schemi interpretativi di questi fenomeni di crescita, che prescindono dal ruolo dei programmi statali (basti pensare al "funzionalismo tecnico" o al lavoro di autori come Boudon e Collins sui meccanismi di crescita "endogena").

Tuttavia, di fonte alla crescita che c'è stata il meno che si possa dire è che è pensabile che sia anche il prodotto dell'azione dello stato indiano con appositi programmi come l'SSA.

Qualche indicazione in questo senso, oltre che dai dati su tutta l'India, provengono dagli studi che hanno disaggregato il fenomeno di crescita tra stati: è stata messa così in evidenza la natura diseguale della crescita. Dall'osservazione delle caratteristiche degli stati in cui si è verificata una crescita maggiore si ricava, innanzitutto, che non è vero che gli stati economicamente più progrediti, per i quali si può ipotizzare all'opera una domanda dall'economia, siano anche quelli con scolarizzazione più alta.

Uno studio della NUEPA, così, ha mostrato che stati come il Kerala, l'Himachal Pradesh, Tamil Nadu e Maharashtra hanno compiuto "significativi passi" in questo senso [Majumdar 2009, 15]. Posto che non tutti sono ad alto sviluppo economico, Majumdar fa rilevare che essi hanno seguito un "approccio olistico", in cui i problemi a livello pre-primario, primario e secondario sono stati affrontati congiuntamente (p. 15). Si direbbe che volontà politica ed approccio olistico sarebbero dunque alla base del successo, mentre non ci si può aspettare che la crescita economica porti con sé, automaticamente, il miglioramento della situazione scolastica.

Il lavoro di Majumdar segnala anche che alcuni stati hanno cercato di prendere una "scorciatoia", sfruttando le opportunità offerte da varie leggi di sostegno all'occupazione, in questo caso assumendo insegnanti a contratto. Il problema qui è rappresentato dalle loro qualifiche per l'insegnamento (oltre che dai loro salari). La tesi di Majumdar è che questa scelta solo apparentemente fa uscire da "BIMARU" stati come Madhya Pradesh e Rajasthan: è piuttosto un caso di "riforma mediante ritirata" (dello stato).

Un importante lavoro, sul quale ritorneremo sotto, è quello di Asadullah e Yalonetzky [2010]. Per quanto riguarda l'India nel suo complesso esso documenta a livello descrittivo, innanzitutto, la forte crescita dell'istruzione, tanto primaria che secondaria. I dati più interessanti, tuttavia, sono quelli degli stati: per esempio, è possibile vedere come più alto è il livello d'istruzione in essi, minore la disuguaglianza di opportunità educative<sup>220</sup>. Anche il lavoro di Bhaumik e Chakrabarty [2010] tratta dell'istruzione disaggregata a livello statale: l'interesse del lavoro sta nel porla in rapporto alle

---

<sup>220</sup> È la tavola 1. di p. 16. Essa riporta stato per stato e per i due anni le percentuali di scolarizzati ai due livelli e i ranghi dei tre indici.

politiche per l'istruzione, misurate con la spesa. Ne ripareremo più avanti.

È plausibile sostenere, dunque, che pur con tutti suoi limiti l'azione del governo e degli stati ha efficacemente sostenuto, in maniera diversificata, la crescita della scolarizzazione.

Più problematico il caso dell'istruzione superiore. Anche qui il numero degli studenti è aumentato, ma molti autori: ad esempio Deshpande [2006] e Moses [2010, tav. 3] segnalano il fatto che i posti disponibili per SC/ST rimangono spesso vacanti sia tra gli studenti e le studentesse che, soprattutto, tra il personale docente. E d'altra parte è documentato che, in caso di impossibilità di iscriversi ad un'istituzione indiana, le famiglie che possono permetterselo mandano i figli e le figlie a studiare all'estero.

Questo ci introduce al tema dell'andamento nel tempo delle disuguaglianze di opportunità educative, che è uno dei più studiati dalla sociologia dell'educazione.

#### *L'andamento nel tempo delle disuguaglianze educative*

Nel corso di questa seconda parte dello studio sull'India abbiamo documentato a più riprese le disuguaglianze esistenti anche nel campo dell'istruzione. Gli interventi esaminati nel paragrafo 7. si proponevano anche di porre rimedio agli squilibri di opportunità (in base al genere, alla residenza, alla casta, alla religione): cercheremo di vedere ora se è possibile, alla luce dei dati di ricerca disponibili, rispondere alla domanda sulla loro efficacia in questo senso.

A questo scopo esamineremo le conclusioni di tre studi, molto diversi tra loro, anche per la disciplina di provenienza dei ricercatori: si tratta del lavoro di Desai e Kulkarni [2008] e di quelli di Vaid e Breen [2009] e di Asadullah e Yalonetzky [2010].

In complesso, essi ci consentono di concludere che l'India è uno di quei paesi in cui le disuguaglianze di opportunità educative in base all'origine sociale sono probabilmente cambiate nel tempo e di ipotizzare che l'azione del governo abbia dato dei frutti per la loro riduzione.

#### *Il lavoro di Desai e Kulkarni*

Una risposta all'interrogativo sull'andamento nel tempo delle disuguaglianze educative è fornita da Desai e Kulkarni [2008] nella

ricerca di cui abbiamo già avuto occasione di citare alcuni risultati.

Come si ricorderà, essa ha sfruttato un'opportunità assai buona per questo tipo di analisi: la disponibilità di dati raccolti in momenti diversi (dai primi anni '80 al 2000), costruendo così un campione enorme. Questo disegno della ricerca non costringe, oltretutto, a fare ricorso all'analisi delle leve, cioè alla suddivisione di un campione in gruppi di nati in varie epoche del passato. Meno soddisfacente è la classificazione delle origini sociali in 4 gruppi: SC, ST, mussulmani e "altri", una categoria troppo eterogenea, comprendente fra l'altro le caste superiori.

Abbiamo anche visto che secondo la ricerca ci sono forti disuguaglianze tra i gruppi, che persistono anche controllando tutta una serie di variabili. Qual è stato il loro andamento nel tempo? La risposta alla domanda, nelle intenzioni delle autrici dello studio, permette anche di valutare le conseguenze delle politiche di *affirmative action*: da questo punto di vista, infatti, "l'India fornisce un interessante esperimento naturale, perché le politiche di *affirmative action* sono state attuate per quasi mezzo secolo ed i loro benefici sono stati limitati ad alcuni gruppi sottoprivilegiati, ma non ad altri" (p. 246).

Ecco quanto ci si può aspettare se sono state efficaci: "dovrebbero portare ad un aumento dei livelli di istruzione di *dalit* e di *adivasi*. Le borse di studio e altre forme di aiuto finanziario riducono i costi dell'istruzione. Scuole speciali e un tutorato *remedial* aumenta la preparazione al college e le quote riservate nei college competitivi incoraggiano i genitori ad istruire i loro figli, con ciò riducendo i *drop-out* dalla scuola media e dalla secondaria. Ancora più importante, le riserve negli impieghi governativi aumentano i rendimenti nell'istruzione per *dalit* e *adivasi*." (p. 250).

È stato davvero così? Questi gli specifici interrogativi di ricerca: 1. se le differenze tra *dalit*, *adivasi* e altri gruppi sono diminuite nel tempo; 2. se la diminuzione è avvenute in tutte le transizioni scolastiche o se è concentrata in alcune; 3. se il declino ha riguardato solo i gruppi che hanno beneficiato dell'*affirmative action*, oppure ha riguardato anche altri (il riferimento è ai mussulmani); infine, 4., se all'interno di un gruppo i vantaggi si sono fatti sentire anche per i membri di reddito inferiore o se se sono avvantaggiati di più gli strati superiori in termini di status socio-economico (il

fenomeno chiamato dei “creamy layer<sup>221</sup>”).

Prima di esaminare i risultati è necessaria un’osservazione preliminare: nessuna analisi di questo tipo, che è solo un’approssimazione di un disegno sperimentale, è in grado di per sé di imputare alle politiche di *affirmative action* le differenze eventualmente trovate. Lo riconoscono francamente le autrici, che parlano di “tentative conclusion”, che merita “further research”. Ciò detto, tuttavia, i risultati presentati sono incoraggianti per i sostenitori delle politiche perseguite. Ecco perché.

Innanzitutto, appare che il gap tra indù di casta superiore (e altri) e SC e ST è diminuito, con un’accelerazione negli anni ’90 in cui in queste politiche sono state intensificate. Ciò è avvenuto nell’ambito di una crescita dell’istruzione che ha interessato tutti i gruppi, ma *di più* SC e ST. È importante notare che ciò è avvenuto nella transizione al livello inferiore (probabilità di completamento della scuola primaria), ma non, in misura statisticamente significativa, a livello medio e superiore. È successo anzi che a livello di completamento del college si è registrato una diminuzione nel caso dei *dalit*, maschi e femmine, mentre se ne sono avvantaggiati i maschi *adivasi* e le femmine di casta superiore<sup>222</sup>.

Come osservano Desai e Kulkarni, “il declino di quanti tra i *dalit* completano il college è un po’ ironico” (p. 257) dati gli sforzi in questo senso. Tuttavia, non lo considerano un indicatore di fallimento delle politiche in base ad un ragionamento controfattuale, che presenta tutte le problematicità del caso: è probabile che senza di esse il gap, così com’è avvenuto per i mussulmani, si sarebbe allargato. Se ciò non è avvenuto, è una prova indiretta che esse hanno funzionato.

Un altro risultato delle analisi è che non sono stati trovati fe-

---

<sup>221</sup> L’interrogativo su chi si avvantaggia realmente delle politiche di *affirmative action*: i “creamy layer” o i “poor among the poor” si collega alla proposta fatta da alcuni di basare queste politiche non più sulla casta, che particolarmente nel caso delle OBC copre situazioni troppo diverse, ma sullo status socio-economico degli individui. La “National Commission for Backward Classes” (NCBC) ha dato stabilito dei criteri formali che consentono di individuare ed escludere i *creamy layer* dai benefici attribuiti in termini di riserve alle OBC (<http://ncbc.nic.in/html/creamyayer.htm>).

<sup>222</sup> Per valutare questa affermazione bisogna ricordare che stiamo trattando di disuguaglianze, cioè di vantaggi e svantaggi relativi. Il dato quindi è compatibile con una crescita in valore assoluto dei componenti i gruppi sottoprivilegiati che accedono al college e ottengono una laurea. Quello che è successo è che i gruppi privilegiati sono riusciti a farlo in misura maggiore di altri.

nomeni di *creamy layers* (definiti in termini di reddito), in cui nei gruppi sono sproporzionatamente privilegiati coloro che stanno meglio. Per un risultato analogo si veda Deshpande [2006].

*Il lavoro di Vaid e Breen*

Passando ad altri dati, un lavoro, piuttosto diverso, tratta di argomenti simili con un'analisi delle leve e una più articolata definizione delle origini sociali: è quello della sociologa indiana Vaid e del britannico Breen [2009]. Si basa sui dati del NES ("National Election Study") del 2004, che consente di dividere il gruppo di "caste superiori e altri" di Desai e Kulkarni in tre: caste superiori, OBC e altre minoranze religiose [Vaid e Breen 2009]. In questo modo la classificazione diventa a sei posizioni, includendo SC, ST e mussulmani.

La novità maggiore dell'approccio, tuttavia, è che le origini sociali sono definite pure in termini di classe: lo schema, impiegato anche in altre ricerche di mobilità sociale, è presentato dalla Vaid nella versione a 11 e a 5 posizioni (cfr. la prima parte, p. 210 e segg.). Qui è usata la seconda che distingue tra due classi agricole (autonomi e dipendenti), una classe di lavoratori manuali (che comprende i lavori non manuali di routine dei servizi) e due "superiori": quella dei professionisti e quella dei lavoratori autonomi (grandi e piccoli). Il campione di 27.000 soggetti è stato diviso in cinque leve, comprendendo nati dal 1937 al 1986.

Anche in questo caso l'ipotesi è che, alla luce degli interventi a sostegno della riduzione delle disuguaglianze, si possa riscontrare che "le leve più giovani beneficiano di queste iniziative con un declino delle disuguaglianze di istruzione per tutti i gruppi e in particolare per le comunità arretrate che ricevono trattamento preferenziale, e anche per le donne di queste comunità nelle leve più giovani" (p. 11).

È importante, poi, osservare che una delle finalità della ricerca è stata quella di considerare separatamente gli effetti (e la loro variazione nel tempo) di classe sociale e casta come origini sociali.

La conclusione delle analisi, condotte coi modelli log-lineari, è che "la nostra scoperta principale a proposito di trend temporali è che le disuguaglianze di risultati educativi secondo la classe di origine sono diminuite, a cominciare dalle leve dei nati negli anni '60... Le disuguaglianze per casta sembrano essere rimaste larga-

mente immutate” (p. 27). Per quanto riguarda le differenze tra maschi e femmine, essa si è ridotta nel tempo, a partire dalle leve dei nati alla fine degli anni '50 (p. 26).

Per valutare la conclusione bisogna ricordare pregi e difetti delle analisi, rispetto a quella di Desai e Kulkarni. Tra i primi, certamente la classificazione delle origini più analitica; tra i secondi, il ricorso all'analisi delle leve e il campione assai più ridotto.

La dimensione del campione ha così impedito lo studio della relazione tra istruzione ed origini sociali a livello di stato: gli autori (p. 28) hanno comunque cercato di cogliere alcuni aspetti della variazione spaziale in base alla dicotomia urbano-rurale. È risultato che, pur in presenza di distribuzioni diverse di origini sociali e di livelli di istruzione, l'associazione tra queste variabili non cambiava.

#### *Il lavoro di Asadullah e Yalonetzky*

Il recente lavoro di questi due autori riporta importanti dati sull'andamento nel tempo delle disuguaglianze di opportunità educative. Ancora più rilevante è il fatto che essi sono disaggregati a livello di stato e che sono posti in relazione diretta alle politiche di sostegno all'istruzione<sup>223</sup>.

A differenza dei sociologi che studiano la relazione tra origine sociale e risultati scolastici, talvolta includendo altre variabili che formano complessi schemi causali esplicativi, qui la disuguaglianza è definita misurandola tra “tipi” diversi di individui, ispirandosi al lavoro dell'economista Roemer [1998].

In questa prospettiva, un individuo è caratterizzato da varie “circostanze”: il genere, la residenza, il colore della pelle, ad esempio, che, congiuntamente considerate, definiscono un “tipo” di persona. Così, se consideriamo due circostanze: il genere (maschio-femmina) e l'età, classificata in “giovani” e “anziani”, possiamo individuare quattro tipi diversi di persone in cui si possono classificare gli appartenenti ad una data società. Queste “circostanze” possono rappresentare fattori di vantaggio o di svantaggio di fronte, ad esempio, al conseguimento di un certo livello d'istruzione.

---

<sup>223</sup> Gli autori affermano (p. 7) che il loro è il “primo tentativo di fare ricerca empirica sul grado e i correlati dell'uguaglianza di opportunità educative tra stati in India”.

Lo studio della disuguaglianza delle opportunità educative, allora, consiste nella misurazione di quella che esiste in termini di risultati scolastici tra i vari tipi, più o meno frequenti, di persone. Così, in questa ricerca i “tipi” di individui sono 4, con una tipologia basata sulle dicotomie: indù-non indù e maschio-femmina. Si ritiene che esista un’uguaglianza di opportunità, nel caso, ad esempio dell’istruzione, allorché c’è indipendenza tra tipi e livello d’istruzione raggiunto. In Italia un esempio di lavoro ispirato a questa concezione delle disuguaglianze di istruzione è quello di Checchi e Peragine [2005].

Per quanto riguarda la metodologia, la variabile dipendente è il completamento dei vari livelli scolastici (ne sono considerati 13, a partire da analfabeta fino a titoli post-graduate e superiori) da parte di individui di età superiore a 25 anni. La disuguaglianza è misurata in questo lavoro in tre modi (per i dettagli sulle misure impiegate cfr. pp. 8-12)<sup>224</sup>.

La base di dati è rappresentata da due NSS: quello del 1983 e quello del 2004: questo consente agli studiosi di superare i problemi che derivano dall’analisi delle leve. Gli stati considerati sono in tutto 25. Oltre ai 4 tipi di base, per alcune specifiche elaborazioni, sono considerate anche altre circostanze come l’appartenenza alle SC e ST.

Quanto ai risultati delle analisi, nel caso dell’andamento nel tempo, a livello di Unione, gli indici danno risultati diversi: leggero aumento in un caso, leggera diminuzione nell’altro<sup>225</sup>. L’impressione complessiva che se ne ricava è quella di stabilità del fenomeno nel tempo: l’analisi potrebbe concludersi qui, nel senso che alla luce di ciò l’India appare un paese in cui i cambiamenti, se ci sono, sono modesti.

L’interesse del lavoro degli autori, tuttavia, sta nella disaggregazione del dato a livello di stati<sup>226</sup> tra i quali esistono marcate differenze: per ricordare solo i valori estremi, nei dati del 1983 la mas-

---

<sup>224</sup> Siccome due di queste misure, un indice di dissimilarità e una misura di tipo “Gini”, sono sensibili alle dimensioni del gruppo, per “irrobustire” le loro conclusioni gli autori hanno usato anche una terza, un indice di sovrapposizione (*overlap*).

<sup>225</sup> Il dato è riportato in una precedente versione del paper, citata col permesso degli autori. Come si è ricordato sopra, un terzo indice è stato incluso nell’ultima versione del lavoro.

<sup>226</sup> Ne sono considerati 25: sono stati esclusi quelli che nel periodo considerato si erano divisi, dando vita a nuove formazioni statali.

sima disuguaglianza si aveva a Goa e la minima nel Kerala e ciò in entrambi i casi per due indici su tre. Coi dati del 2004 la situazione non risulta cambiata per il Kerala, sempre all'ultimo posto per tutte e tre le misure, mentre lo stato più diseguale sembra essere l'Uttar Pradesh (come è noto è il più popoloso dell'India): è al primo posto secondo una misura e al secondo per le due altre; un altro stato caratterizzato da grande disuguaglianza è il Jammu-Kashmir. I coefficienti che misurano la correlazione di rango tra le tre misure sono molto elevati nel 2004, ma inferiori nel 1983.

Il risultato principale di questo lavoro è che le variazioni minori rilevate a livello di Unione nascondono elevati cambiamenti nei singoli stati. Si osserva infatti, che mentre il Kerala rimane lo stato più egualitario (così come in genere lo sono gli stati del sud), si verificano due importanti variazioni in senso opposto: Uttar Pradesh e Bihar cambiano la posizione nel senso di diventare tra gli stati più diseguali; altrettanto si verifica nel caso del Rajasthan e del Gujarat. D'altra parte, Bengala occidentale ed Orissa mostrano di migliorare la loro posizione relativa dal 1983 al 2004.

Come spiegare le variazioni, in aumento o in diminuzione, del rango degli stati ordinati in base alla disuguaglianza di istruzione? Un tentativo in questo senso è compiuto per 16 stati, mettendo in relazione il cambiamento intervenuto nella disuguaglianza a misure di crescita economica, alla riduzione della povertà e a specifiche politiche in favore dei poveri.

In generale appare che gli stati che hanno avuto maggior successo nella riduzione della povertà sono anche quelli che hanno migliorato la loro posizione nella disuguaglianza di opportunità educative tra il 1983 e il 2004. Quanto alla relazione con le politiche attuate, "gli stati con governi più rendicontabili, in cui c'è grande accesso ai finanziamenti, maggiore riduzione di povertà e maggiore inclusione delle donne nello sviluppo economico sono emersi come gli stati che hanno maggior successo nella riduzione delle disuguaglianze" (p. 25).

Gli autori si affrettano a precisare che le correlazioni non dimostrano causalità, ma ipotizzano che le politiche attuate abbiano avuto un ruolo importante nella riduzione attraverso la crescita economica e i suoi effetti sul decremento della povertà. Questo non significa, però, che la crescita economica si traduca automaticamente in diminuzione delle disuguaglianze.

Gli autori concludono dichiarandosi particolarmente interessati a studiare, con dati per ora non disponibili, gli effetti della crescita della scolarizzazione dovuti alle politiche “SSA” (p. 26).

#### *Il caso dei mussulmani*

Il riferimento ai mussulmani, che, secondo Desai e Kulkarni, non sembrano essersi in alcun modo avvantaggiati della crescita generale dell’istruzione, ma che anzi hanno perso terreno potrebbe essere usato come una prova *a contrario* del funzionamento delle politiche di *affirmative action*, di cui non hanno beneficiato<sup>227</sup>.

Quali dati di cambiamento nel tempo delle disuguaglianze di istruzione si possono evidenziare nel loro caso? Per rispondere riprenderemo in esame i dati del Sachar Report (che, oltre ad analisi effettuate in proprio, fa riferimento al lavoro di Desai e Kulkarni):

1. Un’analisi per leve<sup>228</sup> mostra che la percentuale dei mussulmani alfabetizzati è tuttora più alta di quella degli appartenenti alle SC/ST (ma inferiore agli OBC): si osserva, però, che tra i più giovani la differenza scompare, dato che la crescita per i mussulmani è stata inferiore. Si è ipotizzato che il dato sia in relazione alle politiche di *affirmative action*: si tratterebbe di un beneficio indiretto, una conseguenza della maggiore sicurezza economica legata alle riserve di posti occupazionali, che ha incoraggiato l’investimento nell’istruzione dei figli nelle famiglie che ne hanno beneficiato (p. 54);
2. Per quanto riguarda le varie transizioni, le probabilità di completare i diversi livelli sono cresciute per tutti: la crescita più alta si è avuta per il completamento della scuola media, cioè una volta completata la primaria inferiore, compresi i mussulmani. La loro probabilità di completarla è la stessa (65%) che per SC/ST; ancora più interessante: nel passaggio al college i mussulmani fanno un po’ meglio di SC/ST, il maggiore ostacolo sembra essere così l’istruzione primaria;

---

<sup>227</sup> Una prova di questo tipo è stata ricavata da Deshpande [2006, 72] col confronto tra India e Nepal. Si evidenzia che in quest’ultimo paese, anch’esso con un ordinamento sociale per caste, ma in cui non sono state tentate politiche di *affirmative action*, non si è formata nessuna classe media *dalit*.

<sup>228</sup> Basata questa su dati del NSSO (61-esimo round: 2004-05).

3. Si è detto nel par. 6. delle diverse probabilità di “matriculation” di mussulmani e degli altri gruppi. La conclusione su questo punto è che, come per l’alfabetismo, “l’espansione delle opportunità educative dall’indipendenza non ha portato ad una convergenza dei mussulmani coi valori degli altri gruppi... Al contrario, le disparità iniziali si sono allargate in tutti i quattro gruppi disaggregati in base al genere e al luogo di residenza” (p. 60).

Il riferimento qui è alla distanza col gruppo di “tutti gli altri”, che comprende i gruppi più privilegiati. Per quanto riguarda le transizioni tra i vari livelli, su questo punto viene citato il lavoro di Desai e Kulkarni: secondo questa indagine ci sono state forti crescite per tutti i gruppi, tuttavia le differenze nel completamento della primaria rimangono alte, per poi decrescere a partire dal livello di scuola media. Il fenomeno è legato al fatto che i “sopravvissuti” nel sistema scolastico sono una parte selezionata della popolazione scolastica.

4. Vengono presentati anche i risultati di un’analisi multivariata<sup>229</sup> che si è proposta di verificare se le differenze tra SRC permangono controllando una serie di variabili quali lo stato economico della famiglia (poveri-non poveri), il genere, l’età, la residenza (in termini di urbano/rurale e di stato). La variabile dipendente era rappresentata dal GAR (*graduate attainment rate*), cioè dalla percentuale di laureati. La conclusione è stata che “controllando altri fattori...essere mussulmano e appartenere alle SC/ST riduceva le possibilità di arrivare alla laurea, soprattutto in ambienti urbani e per i maschi” (p. 74).

Successivamente, allo scopo di vedere se le differenze trovate per la laurea dipendevano da quanto successo ai livelli precedenti, si sono studiate separatamente le possibilità di arrivare alla fine della secondaria e quelle di arrivare alla laurea tra quanti avevano ottenuto la secondaria. In questo secondo caso si è trovato che, pur permanendo lo svantaggio dei mussulmani, il gap si riduceva; ciò è legato al fatto che le possibilità dei mussulmani di arrivare a

---

<sup>229</sup> Si tratta di un’analisi *probit*. La base di dati è stato il solito NSS 2004-05 e il sottocampione è stato costituito dai soggetti di età compresa tra 20 e 30 anni.

questo livello sono molto più basse che per le altre SRC (pure nel caso del confronto con SC/ST, anche se la differenza non è significativa).

La conclusione di questa analisi è che “il gap tra mussulmani e ‘tutti gli altri’ si è allargato costantemente a livello di India e di tutti gli stati, specialmente al livello d’istruzione superiore”. Il commento di Desai e Kulkarni, doverosamente prudente, è che “La diminuzione dello svantaggio di istruzione dei *dalit/ adivasi*, cioè dei due gruppi che beneficiano di una discriminazione positiva, e la mancanza di miglioramenti nello status relativo dei mussulmani, che non ne beneficiano, suggeriscono che le politiche di *affirmative action* possono aver avuto degli effetti” (p. 264).

È suggestivo accostare questo risultato a quanto trovato da Bhaumik e Chakrabarty [2006] per le disuguaglianze di reddito tra caste e gruppi religiosi. Sembra che nel periodo 1987-99 le differenze di guadagni tra mussulmani e non mussulmani siano aumentate in India (a svantaggio dei primi), mentre diminuivano quelle tra caste superiori e SC/ST. Le differenze di istruzione spiegavano parte del divario, anche se nel 1987 la quota spiegata era maggiore che nel 1999.

Sullo stesso argomento cfr. anche Bhaumik e Chakrabarty [2007]: secondo gli autori le differenze in istruzione sono un importante fattore nello spiegare le differenze salariali tra indù e mussulmani, tutte a favore dei primi (il riferimento qui è al periodo 1987-2005). Questo porta a fare delle considerazioni (p. 22) sull’utilità delle riserve nel campo dell’istruzione anche per i mussulmani e sulla loro praticabilità politica, di fronte alle possibili resistenze di altri gruppi religiosi.

Una nota di cautela nell’interpretare i risultati di questi studi viene dal fatto che sono limitati a lavoratori dipendenti, mentre sono note le alte percentuali in India di lavoratori autonomi, soprattutto nel caso dei mussulmani.

Gli stessi autori in un recente lavoro [2010], usando i dati del 2005 del 61-esimo round del NSS, hanno studiato l’importanza relativa sia di caratteristiche individuali del *background* familiare dell’individuo, sia caratteristiche dello stato di residenza, come il livello di reddito pro-capite e le politiche per l’istruzione, misurate col dato sulla spesa per l’istruzione. Anche in questo caso si è distinto tra mussulmani e indù.

È apparsa chiara l'importanza del *background* familiare, che però è lungi dallo spiegare le differenze nelle transizioni ai livelli scolastici e di istruzione superiore (e non spiega neanche quella tra indù e mussulmani).

La loro conclusione tocca il tema dell'importanza delle politiche statali, soprattutto per le transizioni inferiori: “un'importante conclusione di questo paper è che c'è uno spazio significativo per le politiche governative che si rivolgono ai dislivelli d'istruzione tra vari gruppi nel paese” (p. 18)<sup>230</sup>.

#### *L'andamento delle disuguaglianze di genere*

Per quanto riguarda le disuguaglianze di genere, ci sono motivi per pensare ad una loro riduzione, in ciò il caso indiano non si discosterebbe da quello di molti altri paesi; il risultato, tuttavia, va qualificato, distinguendo i livelli di istruzione.

L'articolo di Wu *et al.* [2007] segnala il miglioramento della situazione delle ragazze nella scuola primaria, ma anche la persistenza del gap in quella secondaria. In un lavoro successivo Wu [2009] presenta dati sui tassi di iscrizione, specifici per età (da 5 a 21 anni), nella popolazione giovane indiana, in due momenti: il 1987 e il 2004 che vanno in questo senso. Si osserva, infatti, una forte crescita dell'istruzione a tutte le età tra i due periodi, più forte nel caso delle donne; è quanto accade anche per SC e ST; lo stesso si verifica per il confronto tra quintile più povero e più ricco e tra popolazione urbana e rurale (round 43 e 61 del “National Sample Survey”). Tuttavia rimangono delle importanti differenze tra indù, SC, ST e mussulmani, più forti tra le ragazze che tra i maschi.

Abbiamo detto sopra delle conclusioni di Vaid e Breen in materia, che andavano nel senso della riduzione. In parte diverse sono quelle cui era giunta la Vaid in lavori precedenti. Nel caso dell'alfabetismo [2004, 3927] faceva vedere come le possibilità relative delle donne di arrivare all'alfabetizzazione segnalavano una marcata riduzione del vantaggio degli uomini: questo a partire dall'inizio del secolo scorso, mentre –ed è un risultato che la Vaid

---

<sup>230</sup> L'analisi dei dati porta anche a risultati che gli autori definiscono “controintuitivi”: così, l'impatto negativo della spesa dello stato nella transizione all'istruzione superiore (p. 13)

metteva in evidenza- c'è stata stabilità, piuttosto che decrescita, negli ultimi decenni. La conclusione era però basata sull'esame di semplici misure del vantaggio degli uomini sulle donne per quanto riguarda l'alfabetizzazione (si trattava di *odds ratio*). Le analisi multivariate presentate successivamente la portavano invece a concludere che "la diminuzione della disuguaglianza di genere riscontrata in occidente [Shavit, Blossfeld 1993] non si è ancora evidenziata in India, dove l'istruzione delle figlie non è ancora considerata una necessità..." (p. 3936).

#### *L'andamento della mobilità*

Indicazioni sul successo o meno delle politiche a favore della crescita dell'istruzione e della riduzione delle disuguaglianze di opportunità educative si possono ricavare anche dall'esame dei dati sull'andamento nel tempo della mobilità. A parità di ogni altra circostanza, si può ipotizzare che una riduzione delle disuguaglianze di opportunità educative dovrebbe accompagnarsi ad un aumento della mobilità. E non stiamo parlando di mobilità assoluta, ma di mobilità relativa, cioè dell'uguaglianza di possibilità di mobilità.

Abbiamo visto nella parte prima (pp. 217 e segg.) che i dati riportati non indicano grandi cambiamenti: in particolare quello sulla *trendless fluctuation* (p. 218) del parametro relativo all'influenza della casta sulla posizione sociale, mentre altre analisi, quelle di Kumar *et al.* [2002], facevano pensare al massimo a cambiamenti minori della mobilità relativa (p. 217).

È possibile ricavare da ciò che le politiche tentate hanno mancato l'obiettivo?

Bisogna ricordare, innanzitutto, che il rapporto tra istruzione e posizione sociale è di natura diversa in occidente e in India: questo perché la società indiana è per tanti versi ancora una società agraria e per la dominanza del settore informale dell'economia. Abbiamo visto, inoltre, che il paese è stato da sempre caratterizzato da uno squilibrio tra mercato del lavoro e istruzione nella forma della disoccupazione intellettuale. Questo ci fa ipotizzare che, comunque, la relazione tra livello d'istruzione e posizione sociale adulta sia forte soprattutto nei casi estremi (di massima e minima istruzione).

Prima di concludere che le riforme non hanno avuto effetti bisogna comunque ricordare l'osservazione di Desai e Kulkarni ri-

portata sopra a proposito di disuguaglianze di opportunità educative e chiedersi: cosa sarebbe successo della mobilità in India, un paese con fattori di disuguaglianza presenti nella struttura sociale come le caste e la divisione per genere, se non ci fossero state azioni volte a contrastarle da parte del governo?

È chiaramente impossibile rispondere a domande di questo tipo. Si può tuttavia congetturare che il mancato o il ridotto cambiamento siano l'effetto dell'azione governativa: essa è riuscita per lo meno a contrastare efficacemente le potenti forze inegualitarie in atto, che di per sé avrebbero portato ad un aumento delle disuguaglianze anche di mobilità.

In conclusione, i dati presentati fanno pensare più a variazioni nel tempo delle disuguaglianze di opportunità educativa per origine sociale che a stabilità e sembrano andare prevalentemente nel senso della loro riduzione. Comunque, essa, anche se c'è stata, non è certamente di ampie proporzioni. Sarebbe questa un'indicazione di parziale funzionamento delle politiche attuate a livello di Unione, rafforzata da quanto trovato a livello di stati, dove esse sembrano più chiaramente aver fatto e fare differenza.

#### *10. Conclusione*

Nella prima parte di questo lavoro siamo partiti da una tavola che mostrava la situazione dell'istruzione in India e la metteva a confronto con altre parti del mondo, sviluppate e non. Commentandola, abbiamo riportato l'affermazione di uno storico indiano sul fallimento della politica indiana in questo campo. Nella sua analisi della situazione lo stesso autore concludeva, però, con una nota di "cauto ottimismo": basato sul ruolo positivo delle NGO, sul miglioramento della situazione in alcuni stati (tra cui il citato Himachal Pradesh) e sull'aumento della domanda di istruzione delle famiglie [Guha 2007, 695].

In questa seconda parte del lavoro abbiamo prodotto una serie di dati, tali da giustificare la sua prima affermazione; nel contempo, essi ci consentono anche di qualificare la seconda, indicando le ragioni dell'ottimismo, ma anche del pessimismo.

Ripercorriamo brevemente la presentazione dello stato nell'is-

truzione in India. In complesso, il panorama è abbastanza sconcertante: abbiamo visto i bassi livelli di alfabetizzazione della popolazione e la presenza anche tra i giovani di non scolarizzati; abbiamo poi osservato il ruolo abnorme del privato (regolato e non regolato), la cattiva qualità dell'istruzione, in termini di risorse e di apprendimenti (comunque bassi tanto nelle scuole private come in quelle pubbliche), la presenza, a livello di istruzione superiore, di *academic slum* e la mancanza di università *world class*.

Una breve storia dell'istruzione in India ci ha consentito di cogliere continuità col passato, alcune delle quali rimandano a tempi precedenti la formazione dello stato indiano e al controllo del paese da parte della potenza coloniale.

Tra esse, ad esempio, l'*élite bias*, che è durato fino agli ultimi decenni del secolo scorso. È stato solo in parte contrastato dall'azione dal basso, ad esempio con le scuole di villaggio. Questo ha fatto sì che ci sia stato sbilanciamento tra domanda ed offerta di personale più istruito, con la presenza del fenomeno della disoccupazione intellettuale praticamente per tutta la storia dell'India moderna. E siccome essa desta preoccupazioni nelle classi dirigenti, queste hanno cercato di controllare gli accessi all'istruzione superiore o di "dirottare" gli studenti post-secondari altrove.

L'altro elemento di continuità è rappresentato dalla presenza del privato nell'istruzione indiana. In un primo tempo, nell'"età dei missionari", ha riguardato le scuole di base o istituzioni scolastiche di élite, successivamente è stata documentata la forte presenza nell'istruzione superiore.

I due elementi sono naturalmente collegati: il canale privato è quello che può far arrivare al livello superiore gli studenti "giusti" in termini di riproduzione sociale delle élite.

E a proposito di intervento dello stato, bisogna ricordare, riconoscendone sia gli aspetti positivi che quelli negativi, il ruolo del colonialismo inglese.

Da una parte va sottolineato il progetto, manifestato precocemente alla metà del XIX secolo, di dar vita ad un sistema scolastico nazionale. Ciò avveniva in un momento in cui, tranne in pochi stati del nord Europa, questa idea non si era ancora affermata (e ancor meno nella madrepatria: la Gran Bretagna). Tra gli aspetti positivi va segnalato anche il "dono" della lingua inglese, anche se

il lavoro di Mukherjee lo ha posto nella sua giusta luce.

Dall'altra, va sottolineato che era stato chiaramente detto, fin dall'inizio, che non sarebbe stata un'istruzione per tutti: lo impedivano la mancanza di risorse, ma anche la "volontà politica" più interessata a creare una classe "intermedia" tra britannici ed indiani.

L'*élite bias* si è protratto fino ad epoca recente, quando si è verificato un cambiamento di rotta, seguito da un più marcato interventismo del governo nazionale: esso ha portato ad una serie di progetti di sviluppo dell'istruzione e di riduzione delle disuguaglianze, soprattutto a livello di istruzione primaria.

Si è visto qui che ci sono segni che essi stanno dando dei frutti, in termini non solo di più iscritti: una "rivoluzione silenziosa" secondo alcuni studiosi, ma anche di riduzione parziale delle disuguaglianze. Emerge, però, un altro elemento di continuità (negativa) con il passato: nonostante in valore assoluto l'ammontare delle risorse messe a disposizione sia enorme (si è detto che SSA è il più grande SWAp a livello mondiale, così come il MDM è il programma di questo tipo più grande), esso è insufficiente, di fronte ad una popolazione scolastica di centinaia di milioni di giovani.

È come se l'idea di educare solo una parte degli indiani si facesse –di fatto- sentire ancora. Il dato più macroscopico in cui il sottoinvestimento si traduce riguarda non solo la carenza di offerta di scuole (per esempio a livello primario superiore), ma soprattutto la bassa qualità dell'istruzione indiana.

Si è detto dell'importanza del privato nella scuola e istruzione superiore indiana. L'India è oggi, così, un grande esperimento di PPP: se ciò rappresenta una nota di incoraggiamento per quanti contano su di essa per recuperare il ritardo in questo campo (tra essi sembra esserci lo stesso Guha), alcuni elementi preoccupano coloro che credono nell'insostituibilità dell'iniziativa statale. Ci sono infatti elementi che fanno pensare che la coesistenza tra pubblico e privato non sia tanto armoniosa e che dalla concorrenza tra i due sistemi non vengano sempre frutti positivi.

Lo mostra il caso dell'istruzione cilena –l'altro sistema più privatizzato al mondo-, almeno se si pone la questione in termini dei suoi tuttora bassi livelli nei test di apprendimento dei confronti internazionali. Ma neanche l'esperienza indiana, coi bassi livelli di qualità nel pubblico e nel privato e con la propensione del primo a

“copiare” selettivamente aspetti del privato, offre molti elementi per pensare che la concorrenza inneschi sempre dei processi di cambiamento virtuosi. Al contrario, ne abbiamo segnalato uno con possibili esiti negativi: l'opzione *exit* di molte famiglie, che potrebbe privare il sistema pubblico di stimoli al cambiamento provenienti dall'interno.

In questo lavoro, tuttavia, non ci siamo limitati a trattare della situazione in maniera puramente descrittiva: il materiale che abbiamo presentato nella prima parte, attingendo a dati e analisi storiche, economiche, politologiche e sociologiche, dovrebbe aiutarci a spiegare come si è arrivati alla situazione odierna, tanto nei suoi aspetti che giustificano l'ottimismo, tanto in quelli che rimandano a possibilità meno favorevoli.

L'idea di fondo che ha guidato la scelta dei materiali è molto semplice: si tratta di capire il funzionamento del sistema scolastico indiano alla luce della formazione e trasformazione dello stato indiano. Sono processi in cui sono coinvolte forze, interne ed esterne (internazionali): tenendo conto di esse è possibile comprenderli e quindi, indirettamente, anche i processi attinenti alla costruzione del sistema di istruzione.

Questa prospettiva di studio, che altrove abbiamo chiamato di “International Political Economy dell'istruzione” [Cobalti 2006a;b], ci ha condotto a fare due operazioni: la prima è consistita semplicemente nel misurare tutta una serie di caratteristiche della popolazione indiana (tra cui: povertà, presenza di studenti e studentesse di prima generazione, condizioni sanitarie, condizioni di lavoro, lavoro minorile, forme di discriminazione nei confronti di *dalit* e *adivasi*).

Questa conoscenza serve, innanzitutto, a comprender meglio le caratteristiche della domanda di istruzione: sappiamo così in quali condizioni e sotto quali vincoli le famiglie decidono di mandare (o non mandare) a scuola i figli e le figlie. Dall'esame della documentazione in materia ci siamo resi conto che, in presenza di forti ostacoli (non solo monetari) e di bisogni più fondamentali da soddisfare, ci si poteva aspettare di trovare statistiche di partecipazione all'istruzione come quelle della tavola 1 della prima parte. Anche se -ed è uno degli aspetti positivi della storia segnalato da vari studiosi- la disponibilità dei genitori a mandare i figli e le figlie nella scuola pubblica (ove questa esistesse, fosse a distanza ragio-

nevole e con gabinetti separati per maschi e femmine...) forse non è mai stata così alta.

In secondo luogo, la prospettiva di studio indicata è importante anche perché ci consente di capire come un insieme di processi, sociali, politici ed economici, nazionali ed internazionali, hanno un impatto su domanda ed offerta di istruzione. Tra essi, la domanda di lavoro che proviene dall'economia: qui bisogna ricordare la tuttora grande importanza dell'economia rurale e di quella informale; l'offerta, poi, di strutture e di posizioni di insegnanti da parte dello stato, che incontra vincoli di bilancio; l'azione delle organizzazioni internazionali, con idee e, più concretamente, aiuti....

Il quadro che emerge mostra una situazione con elementi fortemente contraddittori. Nel caso dell'economia, l'India appare, da una parte, come il paese che è riuscito ad avere negli ultimi due decenni tassi di sviluppo elevatissimi, senza che lo stato fosse riuscito a sviluppare l'istruzione, così come era avvenuto per il Giappone prima, poi per le "tigri asiatiche" e più recentemente per la Cina; nel contempo, l'India ha tuttora una disoccupazione intellettuale alta, mentre ha "prodotto", e continua a farlo, ingegneri per l'Asia e per gli Stati Uniti.

Per quanto riguarda l'azione del governo, la forte coalizione di forze che ha governato l'India nei primi decenni dell'indipendenza si è dissolta e la "politica della casta" ha dato luogo ad instabilità, che non ha finora portato alla crescita endogena dell'istruzione in base a quei meccanismi di conflitto tra ceti (cui le caste sono assimilabili) studiati, ad esempio, dal credenzialismo di Collins.

Si potrebbe dire che, almeno parzialmente, ciò è accaduto, data l'importanza della lotta per beneficiare delle politiche di *affirmative action* nell'accesso all'istruzione superiore. Ma, a parte il fatto che talvolta non si è riusciti a riempire le posizioni offerte, l'accento posto sull'istruzione a questo livello sembra aver fatto dimenticare gli enormi problemi a livello primario e secondario, che la più parte degli studenti e delle studentesse devono affrontare *prima* di arrivare alle porte dell'istruzione superiore.

Forse un abbozzo di un meccanismo endogeno di crescita *à la* Collins – che meriterebbe di essere studiato approfonditamente – lo abbiamo visto all'opera nella fioritura dei college di ingegneria, del tipo "di donazione", con una base di casta. Un'osservazione analoga si potrebbe fare per le associazioni di casta, che talvolta

gestiscono scuole formalmente aperte a tutti, ma che assicurano vari privilegi ai membri della casta che le gestisce (cfr. prima parte, p. 196). Non si è arrivati, però, a fenomeni di tumultuosa crescita dell'istruzione superiore, così come si sono verificati in occidente nella seconda metà del secolo scorso e che sono state spiegate con le teorie dell'istruzione come "vantaggio concorrenziale" (piuttosto che come capitale umano: Boudon, Collins, Hirsch, Thurow).

Tra le organizzazioni internazionali, la voce della Banca mondiale si è fatta sentire a sostegno della privatizzazione dell'istruzione, o, nella versione del *post*-Washington Consensus, della PPP; l'UNESCO, invece, è stato sempre dubbiosa sui vantaggi di queste politiche (e in generale più attenta al sociale che all'economico). La gestione degli aiuti internazionali, cui l'India si è aperta solo negli ultimi decenni, è rimasta nel pieno controllo del governo indiano. Per quanto riguarda le idee occidentali e la loro circolazione in India c'è una lunga tradizione, che però mette in evidenza gli scambi, piuttosto che le influenze unidirezionali.

Anche se non l'abbiamo finora ricordato, gli interventi dello stato indiano, nel campo dell'istruzione così come in altri, sono avvenuti con le modalità proprie di un regime democratico, di cui sono state testimonianza anche le ultime (2009) elezioni politiche nazionali. L'evento ha mostrato che il processo elettorale si è svolto con buona partecipazione degli elettori e che tutto è avvenuto secondo le regole proprie di una democrazia liberale.

Le recenti elezioni sono state un'occasione per vari commentatori di valutare positivamente quanto accade in questo paese, rispolverando la retorica della "più grande democrazia del mondo".

Reagendo a questa situazione alcuni studiosi ed osservatori italiani dell'India hanno avviato un dibattito pubblicato sulla rivista (reperibile in rete) "Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale" (V,1, 2009). Esso si è svolto sulla "mailing list" di Italindia ([www.italindia.it](http://www.italindia.it)) e vi hanno partecipato studiosi di varia provenienza disciplinare, con uno o più interventi<sup>231</sup>. È stato aperto da Basile: "Si può davvero parlare di democrazia in India?"; la "sintesi e conclusioni" sono state tratte

---

<sup>231</sup> Si tratta di C. Bartoli, E. Basile, N. Del Gatto, M. Casolari, A. Cisilin, G. Carità, A. Consolaro, R. Di Peri, D. Amirante, E. Garzilli, M. Torri. Italindia è un'associazione culturale dedicata allo studio dell'Asia meridionale, fondata da Michelguglielmo Torri.

da Torri.

La discussione che è seguita alla “provocazione” della Basile ha portato a trattare dell'utilità del concetto di democrazia e dell'opportunità di allargarlo fino a comprendere i diritti sociali. In effetti, il dibattito è pervaso dal riconoscimento che la società indiana presenta aspetti francamente orribili, cosa su cui concordano tutti i partecipanti, con la negazione di molti di questi diritti. Quando allora si sente dire che c'è una democrazia liberale in atto e si dice che è la “più grande” del mondo, si è indotti a chiedersi che senso ha adoperare questa parola, che abbiamo caricato di valori positivi, in tale situazione. Il pericolo è, anzi, che questa affermazione sia usata per oscurare la realtà nei suoi aspetti più spiacevoli.

Nel dibattito si sono evidenziate due posizioni: la prima ha usato gli aspetti di violazione dei diritti sociali per affermare che non ha senso parlare di democrazia in India, rispondendo negativamente alla domanda della Basile. La seconda ha affermato invece che la democrazia liberale non persegue necessariamente un programma di emancipazione sociale, per cui può essere presente e funzionante anche in questa situazione.

La posizione di Torri di sintesi si collega a quest'ultima concezione, dove afferma che la democrazia indiana comunque, “apre degli spazi di intervento politico anche agli strati subordinati di una società”. Da questo punto di vista, allora, non sarebbe giusto “svalutarla”, solo perché in sessant'anni “non ha trasformato il proprio paese in uno stato di tipo scandinavo”.

Il dibattito tra gli studiosi di Italindia è stato uno scambio di idee molto interessante, che ha messo a fuoco vari aspetti della situazione sociale e politica del paese. Esso ha corso però il rischio di perdersi nella questione delle definizioni di democrazia, cosicché se si sceglie una definizione procedurale, hanno ragione gli uni, se se ne sceglie una sostantiva, hanno invece ragione quelli che dicono che l'India non è una democrazia.

Più utile è forse affrontare un'altra questione e rispondere ad un interrogativo implicito, del resto, nel dibattito citato: le condizioni in cui si trova oggi l'India sono favorevoli alla persistenza della democrazia oppure no? A differenza del primo interrogativo (definizionale), su cui si può discutere all'infinito e in cui non si può dare una risposta “giusta”, il secondo la consente: essa può essere basata sull'esperienza storica della formazione delle demo-

crazie liberali nel mondo, India compresa, e sull'esame di quelle che appaiono le presenti degenerazioni della democrazia, tanto qui che altrove.

Quanto alle forze sociali che favoriscono, o contrastano, la formazione e l'operare di un regime democratico, nella prima parte di questo lavoro sono state prese in esame le idee di Barrington Moore sullo sviluppo storico di fascismo, comunismo e democrazia liberale.

Non riproponiamo qui la risposta data dall'autore, limitandoci a ricordare che la democrazia indiana non è scaturita, così, solo dai dibattiti intellettuali e dalle discussioni sulla giustizia e sulla società ideale, per quanto importante possa essere la storia delle idee nello studio del cambiamento sociale. Se A. Sen ha ragione nel sottolineare le idee innovatrici di Akbar, va ricordata anche l'analisi di Moore sulla dinastia Moghul secondo cui essa non è stata affatto un ambiente favorevole allo sviluppo della democrazia.

Passiamo ora brevemente in rassegna una serie di fattori presenti in India, che possono esercitare un'influenza sfavorevole alla democrazia: alcuni sono comuni a molti altri paesi, altri sono specificamente indiani.

Quanto ai primi, l'"avanzata" del neoliberismo in India come altrove nel mondo prefigura, secondo noi, uno "svuotamento dall'interno" della democrazia, con l'avvento della "post-democrazia" (un involucro che contiene processi solo formalmente democratici), come è stato osservato da autori come Crouch [2003] e Chomsky [2010]. Centrale in questo progetto è l'attacco ai beni comuni, con la privatizzazione dei servizi pubblici, che sembra destinato, tra l'altro, a creare nuove disuguaglianze. Data l'importanza quantitativa del privato nell'istruzione indiana, non occorre soffermarsi molto su questo punto. Si può solo aggiungere quanto segnalato nella prima parte a proposito di beni comuni come l'acqua (vedi la battaglia di Vandana Shiva) e il trattamento riservato ai beni comuni degli *adivasi*.

Il tema delle disuguaglianze rimanda a fattori specificamente indiani: tre fenomeni (associati) si impongono all'attenzione per i loro possibili effetti sul funzionamento della democrazia. La povertà, in molti casi estrema, di milioni di indiani, l'analfabetismo e la disuguaglianza sociale: basti ricordare a questo proposito quanto è stato documentato a proposito del sistema di casta, che non è

affatto morto. Essi possono costituire un ostacolo alla fruizione dei diritti di cittadinanza, pur formalmente stabiliti nella carta costituzionale e, in questo modo, alla costruzione del cittadino, che poi sarà un elettore. Un esempio tratta dagli studi di sociologia dell'educazione serve a chiarire il punto.

Nel caso delle disuguaglianze di opportunità educative esistono nelle nostre società molti meccanismi in atto per contrastarle, anche legittimati da dettati costituzionali. Non si conoscono, però, situazioni in cui siano effettivamente abolite, ma –ed è questo il punto da sottolineare– tanto più diseguali (disuguaglianza delle condizioni sociali “di partenza”) sono le società, tanto meno si approssima l'ideale di uguaglianza di opportunità anche in campo educativo.

Se questa è un'affermazione di carattere generale, per quanto riguarda, in particolare, il caso indiano si ricordi quanto abbiamo detto (par. 1.3.) a proposito di politiche del decentramento scolastico (ma il discorso vale anche per queste politiche in altri settori e non solo per l'India). Nella misura in cui esse sono volte a “democratizzare” l'istruzione, portando in basso il livello decisionale, la condizione sociale dei poveri (o poverissimi) e il peso della disuguaglianze sociali nelle arene di discussione le vanificano. A sua volta, la povertà è associata all'analfabetismo: come si è visto a proposito di scelta delle diverse forme di istruzione, questa forma estrema di mancanza di “capitale culturale” incide tanto sulla qualità della scelta che sulle possibilità di *voice*, ingrediente importante del processo democratico.

Il rapporto tra disuguaglianza sociale e funzionamento della democrazia presenta anche altri aspetti degni di interesse. Tra le particolarità della democrazia indiana, come si è detto, vi è che il sistema delle caste appare ben integrato nel processo democratico, cui dà una coloritura unica. Se vale l'analisi di un sociologo storico, che ha scritto sulle condizioni sociali della democrazia nel mondo, si tratta di C. Tilly [2007], ciò può rivelarsi, però, problematico per il suo funzionamento.

Questo autore [2007] ritiene che la disuguaglianza sociale esistente nella società non sia necessariamente un ostacolo all'operare dei processi democratici, tanto è vero che ci sono paesi in cui una democrazia “più o meno funzionante” nasce e sopravvive in condizioni di grande disuguaglianza (p. 110). E cita a que-

sto proposito i casi di Brasile, Stati Uniti e della stessa India.

Perché la disuguaglianza sociale incida negativamente sui processi democratici –è questa la sua tesi- devono verificarsi alcune condizioni, tra le quali il mancato “isolamento” della “politica pubblica dalle disuguaglianze materiali, quali che siano” (p. 118). Come afferma più avanti, affinché la democrazia possa funzionare essa “va protetta dall’iscrizione della disuguaglianza categoriale nella politica pubblica” (p. 204)<sup>232</sup>.

Ma se davvero è così, ci si deve interrogare sulle conseguenze di una vita politica che, come abbiamo documentato nella prima parte di questo lavoro (p. 196 e segg.), pone al centro del processo politico la questione delle caste: così si attua, secondo noi, una “traslazione diretta di queste differenze categoriali nella vita pubblica” [Tilly 2007,111]. E che dire, poi, di quelle dei provvedimenti di *affirmative action*, attorno cui ruota tanta parte della politica indiana?

Il dubbio appare legittimo, anche se, come si è visto, Tilly ritiene l’India una democrazia “più o meno funzionante” nonostante le sue disuguaglianze<sup>233</sup>.

Da questo punto di vista, possiamo allora aggiungere che la situazione che si prospetta è quella di un sistema politico che potrebbe essere sempre più posto di fronte ad un classico dilemma: tra le esigenze della giustizia sociale delle azioni compensatorie e quelle della libertà. Queste ultime richiedono che i “meriti” (certificati dalle istituzioni di istruzione) possano essere utilizzati per ottenere posizioni scolastiche e sociali migliori, indipendentemente da caratteri quali le origini sociali o il genere.

---

<sup>232</sup> Come anche scrive “La democrazia funziona bene, e il processo di democratizzazioni ha maggiori probabilità di attuarsi, quando i processi politici riducono il trasferimento delle disuguaglianze categoriali di ogni giorno in politica pubblica” (p. 111). Non è in discussione qui se possa essere così, né, soprattutto, se ciò *debba* avvenire.

<sup>233</sup> Questo giudizio sembra basarsi su una lettura piuttosto selettiva del caso indiano. Nella sua opera principale sulla disuguaglianza sociale [1998] non c’è quasi nessun cenno a questo paese, uno degli esempi più macroscopici al mondo del fenomeno, né vi sono riferimenti alle politiche indiane di *affirmative action*. Nel suo libro sulla democrazia [2007] si parla di esse, ma solo relativamente al Sudafrica (p.125 e segg.). L’esame della situazione in India di questo secondo lavoro (p. 51 e segg.) è tutta concentrata su questioni di diritti politici, libertà civili e capacità dello stato, mentre è completamente ignorata la questione della “politica di casta”: proprio quella che, secondo noi, mostra che la politica in questo paese non è affatto “isolata” dalle disuguaglianze sociali presenti nella società.

Ancora più direttamente connesse al sistema politico indiano sono le minacce provenienti dall'estremismo indù, richiamate, ad esempio, da A. Roy [2010], che non esita a parlarne in termini di fascismo. Anche se, a livello di Unione, si è detto che la necessità di formare governi di coalizione ha "diluìto" l'influenza del BJP, bisogna ricordare che il partito è ben rappresentato, ed è anzi al governo, in vari stati indiani ed è fortemente insediato in una "nuova" formazione sociale: la classe media. Trattando qui della questione dei libri di testo di storia, in India (e in California), si è vista la serietà della minaccia.

Un altro insieme di influenze negative proviene dal malfunzionamento dello stato: abbiamo ricordato nella prima parte un rapporto dell'"Asian Human Rights Commission" [AHRC 2009], che non a caso si intitolava "una democrazia in pericolo". In esso si denunciavano le violenze dello stato nei confronti dei suoi cittadini. Per non parlare poi della corruzione, notoriamente assai alta in questo paese. Più in generale, ricordiamo quanto ha affermato Subramanian [2007] a proposito della cattiva performance delle istituzioni indiane.

A ciò si devono aggiungere aspetti discutibili della democrazia indiana, come ad esempio, la questione delle "leggi personali", che hanno delle conseguenze per la vita delle donne. Ancor più serio il caso delle leggi a salvaguardia della libertà di espressione, che secondo la Nussbaum si sono già dimostrate insufficienti a tutelarla nel caso del romanziere Rushdie (p. 76, n. 94 della prima parte).

È vero che si tratta di aspetti presenti in forma diversa in ogni democrazia, compresa quella italiana. In India, però, le minacce alla libertà di espressione sono aggravate, come dimostra il recente episodio che ha riguardato la scrittrice e attivista A. Roy, dal fatto che il paese è impegnato militarmente nel Kashmir (pp. 66-67 della prima parte).

È accaduto, così, (ottobre 2010) che la Roy sia stata accusata di "sedizione", reato punibile con la pena dell'ergastolo, per una sua dichiarazione in cui ha affermato che il Kashmir Kashmir non è "parte integrale" del paese. Del resto, ironicamente, la scrittrice aveva più volte denunciato i pericoli per la democrazia indiana della sua politica a proposito di questa regione, definendo la questione come "con la Palestina, una delle più vecchie e più intrattabili dispute al mondo" [2010, 27]. Si tratta di pericoli condivisi, co-

munque, anche da altre democrazie, impegnate in guerre, sia pure metaforiche come quella al terrorismo (si vedano i tanti dibattiti negli Stati Uniti a proposito del “PATRIOT Act” del 2001): ciò a riprova dell’influenza della situazione geopolitica su questioni interne come il funzionamento della democrazia.

Per concludere, dopo l’esame che è stato fatto nella prima parte della politica nella società indiana, non si può che concordare con chi, nel dibattito citato sopra, ha sostenuto che l’India presenta le caratteristiche di una democrazia, accomunate a molte altre da pregi e difetti. Una serie di fattori presenti nella società indiana, qui brevemente richiamati sono stati considerati, però, delle minacce al suo funzionamento nel futuro: nella fruizione dei diritti di cittadinanza, nella tutela della libertà di espressione, nel dare efficacia alla “voce” dei subordinati, nel minare la fiducia del cittadino nello stato.

E così, le prospettive della democrazia in India appaiono meno brillanti, di quanto non sembri dall’esame dei requisiti formali di un regime democratico. Data l’importanza dell’azione dello stato indiano nel campo dell’istruzione (come in tanti altri), ogni minaccia al suo operare secondo le regole della democrazia costituisce serio motivo di preoccupazione.

Ciò indebolisce un po’, in una prospettiva di medio-lungo periodo, il “cauto ottimismo” e le speranze di chi si affida alle sue capacità di aprire “spazi di intervento” a favore degli strati meno privilegiati della società.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Adams, D.  
2002 *Education and National Development: Priorities, Policies, and Planning*, Manila, Asian Development Bank (reperibile in rete).
- Agarwal, P.  
2006 *Higher Education in India. The Need for Change*, Indian Council for Research on International Economic Relations, Working Paper n. 180 (reperibile in rete).  
2007a *Higher Education and the Labor Market in India*, paper (reperibile in rete).  
2007b *Private Deemed Universities*, in «International Higher Education», 49, Autunno, pp. 3 (reperibile in rete).  
2008 *Indian Higher Education at the Crossroad*, in «International Higher Education», 51, Primavera, pp. 3 (reperibile in rete).  
2009 *Indian Higher Education. Envisioning the Future*, Delhi, Sage.
- AHRC  
2009 *India: A Democracy in Peril*, Hong-Kong, Asian Human Rights Commission (reperibile in rete).
- Altbach, P.G.  
1989 *Twisted Roots: The Western Impact on Asian Higher Education*, in P.G. Altbach, V. Selvaratnam (a cura di), pp. 1-21.  
2005 *Higher Education in India*, in «The Hindu», 12 aprile, pp. 6 (reperibile in rete).  
2006 *The Achilles Heel of India High-Tech Future: World Class Universities*, in «International Higher Education», 44, Estate, pp. 2 (reperibile in rete).  
2007 *Empires of Knowledge and Development*, in P.G. Altbach, J. Balan (a cura di), 2007, pp. 1-28.

- Altbach, P.G.
- 2008a *Indian Higher Education Internationalization: Beware of the Trojan Horse*, in «International Higher Education», 53, Autunno, pp. 3 (reperibile in rete).
- 2008b *Vedanta University: A Flawed Pipe Dream*, in «International Higher Education», 51, Primavera, pp. 2 (reperibile in rete).
- 2009a *India: The Inevitable Consequences of the Open Door in Higher Education*, in «International Higher Education», 56, Estate, pp. 2 (reperibile in rete).
- 2009b *The Giants Awake: Higher Education Systems in China and India*, in «Economic & Political Weekly», XLIV, 23, pp. 39-51.
- Altbach, P.G., Selvaratnam, V. (a cura di)
- 1989 *From Dependence to Autonomy: The Development of Asian Universities*, Dordrecht, Kluwer.
- Altbach, P.G., Umakoshi, T.
- 2004 *Asian Universities*, London, John Hopkins University Press.
- Altbach, P.G., Levy, D.C. (a cura di)
- 2005 *Private Higher Education*, Sense Publisher.
- Altbach, P.G., Balan, J. (a cura di)
- 2007 *World Class Worldwide*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Altbach, P.G., Jayaram, M.
- 2009 *India's Effort to Join 21<sup>st</sup> Century Higher Education*, in «International Higher Education», 54, Inverno, pp. 3 (reperibile in rete).
- Anderson, E.S., Thurnau, A.F.
- 2008 *Race, Gender, and Affirmative Action. Resource Page for Teaching and Study*, paper (reperibile in rete).
- Andrews, R.
- 2006 *English in India: Reflections Based on Fieldwork Among Anglo-Indians in Kolkata*, in «India Review», 5, 3, pp. 499-518.
- Antal, C.
- 2009 *Reflections on Religious Nationalism, Conflict and Schooling in Developing Democracies: India and Israel in Comparative Perspective*, in «Compare», 38, 1, pp. 87-102.
- Arditi, L.
- 1926 *L'India di Gandhi. Ricordi di viaggio*, Firenze, Istituto Geo-

- grafico Militare.
- Arnove, R.F., Torres, C.A. (a cura di)  
 2007 *Comparative Education*, Boston, Rowman&Littlefield, (III ed.).
- Arulchevalan, S., Viswanathan, D.  
 2008 *Radio, Television and the Internet Providing the Right to Education in India*, in «The Asian Journal of Distance Education», 6, 1, pp. 39-52.
- Asadullah, M.N., Kambhampati, U., Boo, F.L.  
 2009 *Social Division in School Participation and Attainment in India*, paper (reperibile in rete).
- Asadullah, M.N., Yalonetzky, G.  
 2010 *Inequality of Educational Opportunity in India: Changes over Time and across States*, IZA Discussion Paper, n. 5146 (reperibile in rete).
- Avari, B.  
 2007 *India: the Ancient Past. A History of Indian Sub-continent from c. 7000 BC to AD 1200*, London, Routledge.
- Azam, M., Chin, A., Orakash, N.  
 2010 *The Returns to English-Language Skills in India*, IZA Discussion Paper, n. 4802 (reperibile in rete).
- Azim Premji Foundation  
 2004 *The Social Context of Elementary Education in Rural India*, paper, Bangalore (reperibile in rete).
- Baker, A.  
 2006 *India's Affirmative Action War*, in «Time», 25 maggio 2006 (reperibile in rete).
- Balaram, P.  
 2003 *Indian Institutes of Technology*, in «Current Science», 84, 5, pp. 613-14.
- Barbagli, M.  
 1974 *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Basu, A.  
 1989 *Indian Higher Education: Colonialism and Beyond*, in P.G. Altbach, V. Selvaratnam (a cura di), pp. 167-86.
- Belfield, C.R., Levin, H.M.  
 2005 *Privatizing Educational Choice. Consequences for Parents, Schools, and Public Policy*, London, Boulder.

- Bhalotra, S., Zamora, B.  
 2006 *Primary Education in India: Prospects of Meeting the MDG Target*, WIDER Research Paper, n. 2006/80 (reperibile in rete).
- Bhalotra, S., Valente, C., van Soest, A.  
 2009 *The Puzzle of Muslim Advantage in Child Survival in India*, IZA Discussion Paper, n. 4009 (reperibile in rete).
- Bhargava, R.N.  
 2001 *Present Engineering Education in India –an Emerging Economy-and a Glimpse of Scenario in the 21<sup>st</sup> Century*, in D. Weichert, B. Rauhut, R. Schmidt (a cura di), *Educating the Engineer for the 21<sup>th</sup> Century*, Dordrecht, Kluwer, pp. 77-80.
- Bhattacharya, S.  
 2009 *India's Education Experiment in Basic Sciences: The IISER Solution*, paper, CASI, University of Pennsylvania (reperibile in rete).
- Bhaumik, K., Chakrabarty, M.  
 2006 *Earning Inequality in India: Has the Rise of Caste and Religion Based Politics in India Had an Impact?*, IZA Discussion Paper n. 2008 (reperibile in rete).
- 2007 *Is Education the Panacea for Economic Deprivation of Muslims? Evidence from Wage Earners in India, 1987-2005*, IZA Discussion Paper, n. 3232 (reperibile in rete).
- 2010 *Mother or Motherland: Can a Government Have an Impact on Educational Attainment of the Population? Preliminary Evidence from India*, IZA Discussion Paper, n. 4594 (reperibile in rete).
- Birdsall, N., de la Torre, A., Caicedo, F.V.  
 2010 *The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand*, Working Paper n. 213, Washington, Center for Global Development (reperibile in rete).
- Black, J.  
 2009 *The Military Influence on Engineering Education in Britain and India 1848-1906*, in «Indian Economic & Social History», 46, 2, pp. 211-39.
- Bose, P.  
 2008 *Hindutva Abroad. The California Textbook Controversy*, in «The Global South», 2, 1, pp. 11-34.

- Brighthouse, H.  
 2004 *What's Wrong with Privatising Schools?*, in «Journal of Philosophy of Education», 38, n. 4, pp. 617-31.
- Brunello, G., Checchi, D.  
 2005 *School Vouchers. Italian Style*, IZA Discussion Paper, n. 1475 (reperibile in rete).
- Caddell, M., Ashley, L.D.  
 2006 *Editorial. Blurring Boundaries: towards a Reconceptualisation of the Private Sector in Education*, in «Compare», 36, n. 4, pp. 411-19.
- Catholic Encyclopedia  
 1910 *India* (reperibile in rete).
- Centre for Civil Society  
 senza data *Education Vouchers: Global Experience and India's Promise*, New Delhi (reperibile in rete).
- 2008 *UNESCO EFA Global Monitoring Report 2009: Ideology Triumphs over Childrens' Future*, paper (reperibile in rete).
- Chandrasekhar, C.P.  
 2009 *Chipping at the Margin. Judicial Institutionalisation of the Privatisation of Higher Education in India*, in «Social Scientist», 33, 9/10, pp. 90-99.
- Chauhan, C.P.S.  
 2008 *Education and Caste in India*, in «Asia Pacific Journal of Education», 28, 3, pp. 217-34.
- Chavan, M.  
 2003 *Read India. A Mass Scale, Rapid, 'Learning to Read' Campaign*, Mumbai, PRATHAM Resource Center, Mumbai (reperibile in rete).
- Chaudhary, S.  
 2002 *The Sociolinguistic Context of English Language Teaching in India*, in S. Kudchedkar (a cura di), *Readings in English Language Teaching in India*, Delhi, Sangman Books, pp. 37-66.
- Checchi, D., Peragine, V.  
 2005 *Regional Disparities and Inequality of Opportunity: the Case of Italy*, IZA Discussion Paper, n. 1874 (reperibile in rete).
- Chin, A., Prakash, N.  
 2009 *The Redistributive Effects of Political Reservation for Minorities: Evidence from India*, IZA Discussion Papers, n. 4391 (reperibile in rete).

- Chomsky, N.  
 2010 *Democracy and Development: Their Enemies, Their Hopes*, in N. Chomsky, *Hopes and Prospects*, Chicago, Haymarket Books, pp. 75-102.
- Choudhary, S.K.  
 2008 *Higher Education in India: a Socio-Historical Journey from Ancient Period to 2006-07*, in «Journal of Educational Inquiry», 8, 1, pp. 50-72.
- Chudgar, A.  
 2009 *The Challenge of Universal Elementary Education in Rural India: Can Adult Literacy Play a Role?*, in «Comparative Education Review», 53, 3, pp. 403-33.
- Chudgar, A., Sankar, V.  
 2009 *The Relationship between Teacher Gender and Student Achievement: Evidence from Five Indian States*, in «Compare», 38, 5, pp. 627-42.
- Cobalti, A.  
 1994 *Sociologia dell'educazione*, Milano, Angeli.  
 2006a *Globalizzazione e istruzione*, Bologna, Il Mulino.  
 2006b *Globalizzazione e istruzione nella Sociologia dell'educazione in Italia*, Trento, Quaderni del dipartimento di sociologia e ricerca sociale, n. 34 (reperibile in rete).  
 2008a *L'istruzione in Africa*, Trento, Quaderni del dipartimento di sociologia e ricerca sociale, n. 42 (reperibile in rete).  
 2008b *Neoliberismo, sistemi scolastici ed istruzione superiore*, paper, XII "Encuentro nacional y XI internacional de investigacion educativa", Guadalajara, Messico.  
 2009 *L'istruzione in America Latina*, Trento, Quaderni del dipartimento di sociologia e ricerca sociale, n. 44 (reperibile in rete).
- Cobalti, A., Schizzerotto, A.  
 1994 *La mobilità sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Colclough, C., De, A.  
 2010 *The Impact of Aid on Education Policy in India*, in «International Journal of Educational Development», 30, 5, pp. 497-507.
- Crouch, C.  
 2003 *Postdemocrazia*, Roma, Laterza.

- Dale, R.  
 1997 *The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship*, in *Education. Culture, Economy, Society*, a cura di A.H. Halsey et al., Oxford, Oxford University Press, 1997, pp. 273-282.
- Dalrymple, W.  
 2005 *India: The War Over History*, in «The New York Review of Books», 52, 6, pp. 62-5.
- Das, V. (a cura di)  
 2004 *Handbook of Indian Sociology*, Delhi, Oxford University Press.
- Datta, A.  
 2009 *Public-Private Partnership in India: A Case for Reform?*, in «Economic & Political Weekly», XLIV, n. 33, pp. 73-78.
- De, A., Drèze, J.  
 1999 *Public Report on Basic Education in India (PROBE)*, Delhi, Oxford University Press.
- De, A., Drèze, J., Samson, M., Kumar, A.K.S.  
 2009 *School Education: Struggling to Learn*, in «The Hindu», Edizione on line, 20/02/2009 (reperibile in rete).
- Denzau, A. T., North, D.C.  
 1994 *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*, in «Kyklos», 47, 1, pp. 3-31.
- Desai, S.  
 2007 *Exploding the Myths about Private Schooling*, in «The Economic Times» (reperibile in rete).
- Desai, S., Kulkarni, V.  
 2008 *Changing Inequalities in India in the Context of Affirmative Action*, in «Demography», 45, 2, pp. 245-70.
- Desai, S., Dubey, A., Vanneman, R., Banerji, R.  
 2008 *Private Schooling in India: A New Educational Landscape*, IHDS 2005, Working Paper n. 11 (reperibile in rete).
- Deshpande, A.  
 2001 *Caste at Birth? Redefining Disparity in India*, in «Review of Development Economics», 5, 1, pp. 130-44.  
 2005 *Affirmative Action in India and the United States*, World Development Report 2006, Background Paper (reperibile in rete).

- Deshpande, A.  
 2006 *Affirmative Action in India*, in E. Kennedy-Dubourdieu (a cura di), *Race and Inequality. World Perspectives on Affirmative Action*, Burlington, Asgate, pp. 63-76.
- Dev, A.  
 2005 *Reversing the Main Thrust of the National Policy on Education*, in «Social Scientist», 33, 7-8, pp. 13-22.
- Dixon, P., Tooley, J.  
 2005 *The Regulation of Private Schools Serving Low-Income Families in Andhra Pradesh, India*, in «The Review of Austrian Economics», 18, 1, pp. 29-54.
- Drèze, J.  
 2004 *Patterns of Literacy and Their Context*, in V. Das (a cura di).
- Drèze, J., Kingdon, G.G.  
 2001 *School Participation in Rural India*, in «Review of Development Economics», 5, 1, pp. 1-24.
- Dyer, C.  
 2001 *Operation Blackboard. Policy Implementation in Indian Elementary Education*, Monographs in International Education, Oxford, Symposium Books.  
 2005 *Decentralising to Improve Teacher Quality? District Institutes of Education and Training in India*, in «Compare», 35, 2, pp. 139-52.
- Dyer, C. *et al.*  
 2002 *Democratising Teacher Education Research in India*, in «Comparative Education», 38, 3, pp. 337-51.
- Edinvest  
 2008 *Country Snapshot. India*, Washington, IFC (reperibile in rete).
- Editorial  
 2009a *A Welcome Report on Higher Education*, in «Economic and Political Weekly», XLIV, 31, p. 7.  
 2009b *Half Measure on the Right to Education*, in «Economic and Political Weekly», XLIV, 33.
- Francavilla, F.  
 2007 *The Relation between Child Labour and Mothers' Work: The Case of India*, IZA Discussion Paper, n. 3099 (reperibile in rete).

- Francavilla, F., Giannelli, G.C., Grilli, L.  
 2008 *School Attendance of Children and the Work of Mothers: A Joint Multilevel Model for India*, IZA Discussion Paper, n. 3531 (reperibile in rete).
- Gallino, L.  
 Senza data *Disuguaglianze globali. Come si producono*, paper (reperibile in rete).
- Gandhi  
 1909 *Hind Swaraj* riprodotto in A.J. Parel (a cura di), 1997: *Gandhi Hind Swaraj and Other Writings*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gang, I.N., Sen, K., Yun, M-S.  
 2008 *Was the Mandal Commission Right? Living Standard Differences between Backward Classes and Other Social Groups in India*, IZA Discussion Paper, n. 3453 (reperibile in rete).
- Ganguly, S., DeVotta, N. (a cura di)  
 2003 *Understanding Contemporary India*, London, Rienner.
- Gargesh, R.  
 2006a *Language Issues in the Context of Higher Education in India*, Symposium on “Language Issues in English-medium Education across Asia”, University of Hong-Kong (reperibile in rete).
- 2006b *South Asian Englishes*, in B.B. Kachru *et al.* (eds), pp. 90-114.
- Ghosh, S.  
 2007 *History of Education in India*, Delhi, Rawat Publications.
- 2009 *The History of Education in Modern India 1757-2007*, Delhi, Orient Blackswan.
- Glewwe, P., Kremer, M.  
 2005 *Schools, Teachers, and Education Outcomes in Developing Countries*, BREAD Policy Paper, pp. 79 (reperibile in rete).
- Gordon, C.  
 2010 *Reflecting on the EFA Global Monitoring Report’s Framework for Understanding Quality Education: A Teacher’s Perspective in Eritrea*, in «International Journal of Educational Development», 30, pp. 388-95.
- Government of India  
 2007 *Social, Economic and Educational Status of the Muslim Community of India*, Delhi (reperibile in rete).

- Government of India
- 2008 *A Handbook of Statistical Indicators on Indian Women 2007*, Delhi, Ministry of Women and Child Development (reperibile in rete).
- 2009 *The Report to Advise on Renovation and Rejuvenation of Higher Education*, Delhi (reperibile in rete).
- Green, A.
- 1990 *Education and State Formation. The Rise of Education System in England, France and the USA*, London, MacMillan.
- Green, A., Little, A.W.
- 2007 *Introduction*, in A. Green *et al.*, 2007, pp. 1-6.
- Green, A., Little, A.W., Kamat, S.G., Oketch, M., Vickers, E. (a cura di)
- 2007 *Education and Development in a Global Era. Strategies for a 'Successful Globalisation'*, Researching the Issues 69, London, DFID (reperibile in rete).
- Green, A., Little, A.W.
- 2007 *Conclusions*, in A. Green *et al.*, 2007, pp. 209-22.
- Guha, R.
- 2007 *India After Gandhi*, New York, Harper.
- Gupta, A.
- 2006 *Affirmative Action in Higher Education in India and the US: a Study in Contrasts*, paper, Berkeley, Center for Studies in Higher Education (reperibile in rete).
- Gupta, V.
- 2009 *Unmasking the Truth of Right to Education Act*, University of Delhi (reperibile in rete).
- Halsey, A.H. *et al.* (a cura di)
- 1997 *Education. Culture, Economy, Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Hanushek, E.A., Woessman, L.
- 2007 *The Role of Education Quality in Economic Growth*, Washington, The World Bank Policy Research Working Paper (reperibile in rete).
- Harma, J.
- 2009 *Can Choice Promote Education for All? Evidence from Growth in Private Primary Schooling in India*, in «Compare», 39, 2, pp. 151-65.

- Hazarika, G., Bedi, A.S.  
 2006 *Child Work and Schooling Costs in Rural Northern India*, IZA Discussion Paper, 2136 (reperibile in rete).
- Hirschman, A.O.  
 1970 *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hodapp, P.  
 2008 *Affirmative Action and the Philosophy of Martha Nussbaum*, paper, Quebec, "Annual Meeting of the Law and Society Association" (reperibile in rete).
- Hornberger, N., Vaish, V.  
 2009 *Multilingual Education Policy and School Linguistic Practice: Globalization and English-language Teaching in India, Singapore and South Africa*, in «Compare», 39, 3, pp. 305-20.
- ICRIER  
 2006 *Towards Excellence. Higher Education in India*, paper, Indian Council for Research on International Economic Relations (reperibile in rete).
- INFINITY FOUNDATION  
 2005 *Indian Philosophy at University of Hawaii*, Delhi, Vidhi Vedika Heritage Pvt Ltd. (reperibile in rete).
- Jayaram, N.  
 1997 *India*, in G.A. Postiglione, G.C.L. Mak (a cura di), 1997, pp. 75-92.  
 2004 *Higher Education in India. Massification and Change*, in P.G. Altbach e T. Umakoshi (a cura di), 2004, pp. 85-112.  
 2007 *Beyond Retailing Knowledge*, in P.G. Altbach, J. Balan (a cura di), 2007, pp. 70-93.  
 2008 *India*, in M. Nerad e M. Heggelund (a cura di), 2008, pp. 221-45.
- Jenkins, R.  
 2010 *Labour Policy and the Second Generation of Economic Reform in India*, in «India Review», 3, 4, pp. 333-63.
- Jha, J.  
 2003 *Primary Schools in West Bengal*, in «Economic and Political Weekly», 5 luglio (reperibile in rete).  
 2007 *Guaranteeing Elementary Education: A Note on Policy and Provisioning in Contemporary India*, in «Journal of South Asian Development», 2, 1, pp. 75-105.

- Kachru, B.B., Kachru, Y.K., Nelson, C.L. (a cura di)  
 2006 *The Handbook of World Englishes*, London, Blackwell.
- Kamat, S.G.  
 2004 *Postcolonial Aporias, or What Does Fundamentalism Have to do with Globalization? The Contradictory Consequences of Education Reform in India*, in «Comparative Education», 40, 2, pp. 267-87.
- 2007 *Walking the Tightrope: Equality and Growth in a Liberalising India*, in A. Green *et al.* (a cura di), 2007, pp. 89-130.
- Kamat, S.G., Mir, A., Mathew, B.  
 2004 *Producing Hi-Tech: Globalization, the State and Migrant Subjects*, 2, 1, in «Globalisation, Societies and Education», 2, 1, pp. 5-23.
- Kapur, D., Mehta, B.P.  
 2007 *Mortgaging the Future? Indian Higher Education*, paper, Brookings NCAER Indian Policy Forum (reperibile in rete).
- Kaviraj, S.  
 2005 *Modernity and Politics in India*, in S.N. Eisenstadt (a cura di), *Multiple Modernities*, New Brunswick, Transaction Publishers, pp. 137-62.
- Kealy, J.  
 2000 *India. A History*, New York, Grove Press.
- Kingdon, G.G.  
 2007 *The Progress of School Education in India*, ESRC Global Poverty Research Group, paper (reperibile in rete); pubblicato in «Oxford Review of Economic Policy», 23, 2, pp. 168-95.
- Kremer, M. *et al.*  
 2004 *Teacher Absence in India: a Snapshot*, paper submitted to the Journal of European Economic Association (reperibile in rete).
- 2005 *Teacher Absence in India: A Snapshot*, in «Journal of European Economic Association», 3, 2-3, pp. 658-67 (reperibile in rete).
- Krugman, P.  
 2007 *The Conscience of a Liberal*, New York, W.W. Norton.
- Kuchar, A.  
 2009 *Affirmative Action Through Quotas: The Effect on Higher Education in India*, paper, Stanford, SIEPR (Stanford Institute

- for Economic Policy Research) (reperibile in rete).
- Kumar, K.  
 2005 *From Post-industrial to Post-modern Society*, Oxford, Blackwell (II ed.).
- Kumar Misra, P.  
 2006 *E-Strategies to Support Rural Education in India*, in «Educational Media International», 43, 2, pp. 165-79.
- Kumar, R. (a cura di)  
 2006 *The Crisis of Elementary Education in India*, Delhi, Sage.
- Kumar, S., Heath, A., Heath, O.  
 2002 *Changing Patterns of Social Mobility. Some Trends over Time*, in «Economic and Political Weekly», October 5, pp. 4091-96.
- Kumar, S., Chaudhary, N., Shankar, G.  
 2008 *Extending Open Distance Learning into Rural North-Eastern India*, in «Asian Journal of Distance Education», 6, 2, pp. 17-31 (reperibile in rete).
- LaDousa, C.  
 2007 *Liberalisation, Privatisation, Modernisation, and Schooling in India: an Interview with Krishna Kumar*, in «Globalisation, Societies and Education», 5, 2, pp. 137-52.
- Lal, A.  
 2003 *The Arts*, in S. Ganguly, N. DeVotta (a cura di), 2003, pp. 255-82.
- Lall, M.  
 2007 *The BJP's Textbook Revisions: What Lasting Legacy for Society?*, in «Opinion Asia», 4 maggio 2007 (reperibile in rete).  
 2008 *Educated to Hate: the Use of Education in the Creation of Antagonistic National Identities in India and Pakistan*, in «Compare», 38, 1, pp. 103-119.
- Levy, D.  
 2008a *Access Through Private Higher Education: Global Pattern and Indian Illustrations*, Albany, PROPHE Working Paper, n. 11 (reperibile in rete).  
 2008b *Indian Private Higher Education in Comparative Perspective*, Albany, PROPHE Working Paper, n. 13 (reperibile in rete).
- Lorenzen, D.N.  
 2003 *Europeans in Late Mughal South Asia: The Perceptions of Italian Missionaries*, in «Indian Economic & Social History Re-

- view», 40, pp. 1-31.
- 2006 *Marco della Tomba and the Brahmin from Banaras: Missionaries, Orientalists, and Indian Scholars*, in «The Journal of Asian Studies», 65, 1, pp. 115-43.
- Lukose, R.A.
- 2009 *Liberalization's Children. Gender, Youth and Consumer Citizenship in Globalizing India*, London, Duke U.P.
- Majumdar, M.
- 2009 *Universal Elementary Education. Pursuit of Equity with Quality*, paper, Delhi, NUEPA (reperibile in rete).
- Majumdar, M., Mooij, J.
- 2009 *Segmentation and Segregation. The Reproduction of Inequality in the Schooling System in India*, paper (draft), pp. 31 (reperibile in rete).
- Malhotra, R.
- 2007 *Panch (Five) Asymmetries in the Dialog of Civilization: A Hindu View*, The Infinity Foundation (reperibile in rete).
- Mehrotra, S. (a cura di)
- 2006a *The Economics of Elementary Education in India*, Delhi, Sage.
- Mehrotra, S.
- 2006b *Reforming Elementary Education in India: A Menu of Options*, in «International Journal of Educational Development», 26, pp. 261-77.
- 2009 *Indian Higher Education: Time for Serious Rethink*, in «International Higher Education», 56, Estate, pp. 2 (reperibile in rete).
- Mehrotra, S., Panchamukhi, P.R.
- 2006 *Private Provision of Elementary Education in India: Findings of a Survey in Eight States*, in «Compare», 36, 4, pp. 421-42.
- Mehta, A.C.
- 2003 *Can There Be Alternative Indicators of Enrolment: A Critical Review of Frequently Used Indicators*, Regional Workshop on Education Statistic, NIEPA, paper (reperibile in rete).
- Metha, S.D.
- 2003 *The Nationalist Movement*, in S. Ganguly, N. DeVotta (a cura di), 2003, pp. 63-92.
- Mir, F.
- 2006 *Imperial Policy, Provincial Practices: Colonial Language Policy in Nineteenth-Century India*, in «Indian Economic & Social

- History Review», 43, pp. 395-427.
- Mooij, J.  
 2008 *Primary Education, Teachers' Professionalism and Social Class about Motivation and Demotivation of Government School Teachers in India*, in «International Journal of Educational Development», 28, pp. 508-23.
- Moore, B. jr.  
 1966 *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press.
- Moses, M.S.  
 2010 *Moral and Instrumental Rationales for Affirmative Action in Five National Contexts*, in «Educational Researcher», 3, 39, pp. 211-28.
- Mukherjee, A.K.  
 2009 *The Gift of English: English Education and the Formation of Alternative Hegemonies in India*, Delhi, Orient Blackswan.
- Mukundaqn, M-V., Bray, M.  
 2004 *The Decentralisation of Education in Kerala State, India: Rhetoric and Reality*, in «International Review of Education», 50, pp. 223-43.
- Murphey, R.  
 2009 *A History of Asia*, New York, Longman.
- McCowan, T.  
 2004 *Tooley's Seven Virtues and the Profit Incentive in Higher Education*, in «Journal for Critical Education Policy Studies», 2, n. 2 (reperibile in rete).
- NCEUS  
 2009 *The Challenge of Employment in India. An Informal Economy Perspective. Vol. 1 – Main Report*, National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector, Delhi (reperibile in rete).
- Nerad, M., Heggelund, M. (a cura di)  
 2008 *Toward a Global PhD?*, Seattle, University of Washington Press.
- NUEPA  
 2007 *Status of Education in India. National Report*, Delhi, Government of India (reperibile in rete).
- Nussbaum, M.  
 2009/2007 *Lo scontro dentro la civiltà*, Bologna, Il Mulino.

OECD

2010 *OECD Economic Surveys. Chile*, Paris (reperibile in rete).

Panagariya, A.

2008 *India. The Emerging Giant*, Oxford, Oxford University Press.

Pandey, S.

2006 *Para-teacher Scheme and Quality Education for All in India: Policy Perspectives and Challenges for School Effectiveness*, in «Journal of Education for Teaching», 32, 3, pp. 319-34.

Patnaik, P.

2009 *Education and Globalisation*, in «Social Scientist», 33, 9/10, pp. 100-11.

Pillai, K.N.M., Srivinas, G.

2006 *A Study of Post-Accreditation Scenario in the North Eastern Region of India: a Meta-Evaluation of the National Assessment and Accreditation Council Processes and Procedures*, in «Quality in Higher Education» 12, 1, pp. 95-106.

Postiglione, G.A., Mak, G.C.L. (a cura di)

1997 *Asian Higher Education*, London, Greenwood Press.

Prasad, C.B.

2007 *The Vilification of Lord Macanlay: Will Capitalism Suffer the Same Fate?*, paper, CASI, University of Pennsylvania (reperibile in rete).

PRATHAM

2006 *ASER 2005-Annual status of Education Report*, Delhi, Pratham, (reperibile in rete).

2007 *ASER 2006-Annual status of Education Report*, Delhi, Pratham, (reperibile in rete).

2008 *ASER 2007-Annual status of Education Report*, Delhi, Pratham, (reperibile in rete).

2009 *ASER 2008-Annual status of Education Report*, Delhi, Pratham, (reperibile in rete).

2010 *ASER 2009-Annual status of Education Report*, Delhi, Pratham, (reperibile in rete).

PRATICHI TRUST

2009 *The Pratichi Child Report. A Study on the Delivery of ICDS in West Bengal*, Delhi, Pratichi Trust (reperibile in rete).

Ramachandran, V.

2005 *The Best of Times, the Worst of Times*, in «Changing English»,

- 12, 2, pp. 167-75 (reperibile in rete).
- Ramachandran, V., Pal, M. *et al.*
- 2005 *Teacher Motivation in India*, paper, United Kingdom Department for International Development (FID) (reperibile in rete).
- Ramachandran, V., Bhattacharjea, S.
- 2009 *Attend to Primary School Teachers!*, in «Economic and Political Weekly», 44, 31, pp. 17-20.
- Rampini, F.
- 2006 *L'impero di Cindia*, Milano, Mondadori.
- Rao, N., Cheng, K-M., Narain, K.
- 2003 *Primary Schooling in China and India: Understanding How Socio-Contextual Factors Moderate the Role of the State*, in «International Review of Education», 49, 1-2, pp. 153-76.
- Rajput, J.S., Walia, K.
- 1998 *Assessing Teachers Effectiveness in India: Overview and Critical Appraisal*, in «Prospects», XXVIII, 1, pp. 137-52.
- Raza, R.R.
- 2009 *New Evidence on Outcomes from South Asia Distance Education Tertiary Institutions: Some Implications for Future Policy*, in «Compare», 38, 4, pp. 483-500.
- READ INDIA
- 2008 *Annual Report 2007-2008*, Hewlett Foundation (reperibile in rete).
- Reger, G.
- 2007 *On the Road to India with Apollonios of Tyana and Thomas the Apostle*, in «Mediterranean Historical Review», 22, 2, pp. 257-71.
- Robertson, S.
- 2008 *The New Global Governance Paradigm in Education: Public-Private Partnerships and Social Justice*, Amsterdam, paper, IS Academie (reperibile in rete).
- Rodrik, D., Subramanian, A.
- 2005 *From "Hindu Growth" to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition*, Staff Paper, 52, 2, IMF (reperibile in rete).
- Roemer, J.
- 1998 *Equality of opportunity*, Cambridge, Harvard U.P.

- Rose, P.  
2009 *Editorial Introduction. Non-state Provision of Education: Evidence from Africa and Asia*, in «Compare», 3, 2, pp. 127-34.
- Roy, A.  
2009 *Field Notes on Democracy*, Chicago, Haymarkets Books.
- Roy, J.  
2007 *The Impact of Lowering of Academic Standards on Educational Outcomes: Evidence from an Unusual Policy in India*, paper, Economic Policy Institute, Georgetown University (reperibile in rete).
- Roy, R.  
2010 *Adverse Pratiche Report Boosts Mid-Day Scheme in West Bengal*, in «Business Standard», 20 luglio 2010 (reperibile in rete).
- Rutwen, M.  
2010 *Excremental India*, in «The New York Review of Books», LVII, 8, p. 46.
- Salmi, J.  
2009 *The Challenge of Establishing World-Class Universities*, Washington, The World Bank, (reperibile in rete).
- Saraswati, J.  
2008 *The Indian IT Industry and Neoliberalism: the Irony of a Mythology*, in «Third World Quarterly», 29, 6, pp. 1139-52.
- SarDesai, D.R.  
2008 *India. The Definitive History*, Boulder, Westview Press.
- Scrase, T.J.  
2002 *Globalisation and the Cultural Politics of Educational Change: the Controversy over Teaching of English in West Bengala, India*, in «International Review of Education», 48, 5, pp. 361-75.
- Sen, A.  
2004 *La democrazia degli altri*, Milano, Mondadori.  
2005 *The Argumentative Indian*, New York, Picador.  
2006 *Identità e violenza*, Roma/Bari, Laterza.  
2009 *Primary Schooling: A Report on Improvements and Problems in West Bengal Schools*, in «The Telegraph», Calcutta, 19 dicembre 2009 (reperibile in rete).
- Sharma, A.K.  
2009 *“Kothari’s ‘Common School System’ Wanted to reduce Class Bias in Education”*, intervista fatta da M. Chandan (reperibile in rete).

- Shavit, Y., Blossfeld, H-P. (a cura di)  
 1993 *Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*, Boulder, Westview Press.
- Shetty, P.  
 2008 *Missionary Pedagogy and Christianisation of the Heathens: The Educational Institutions Introduced by the Basel Mission in Mangalore*, in «The Indian Economic and Social History Review», 45, 4, pp. 509-51.
- Shukla, S., Joshi, P.  
 2008 *India*, in B. Phillipson (a cura di): *Low-Cost Private Education*, London, Commonwealth Secretariat, pp. 31-90.
- Singh, B.  
 2007 *Preschool Education*, Delhi, APH Publ. (reperibile in rete).
- Sriprakash, A.  
 2010 *Child-centred Education and the Promise of Democratic Learning: Pedagogic Messages in Rural India Primary Schools*, in «International Journal of Educational Development», 30, 4, pp. 297-304.
- Srivastava, P.  
 2006 *Private Schooling and Mental Models about Girls' Schooling in India*, in «Compare», 36, 4, pp. 497-514.  
 2007 *Neither Voice nor Loyalty: School Choice and the Low-Fee Private Sector in India*, paper (reperibile in rete).  
 2008 *The Shadow Institutional Framework: towards a New Institutional Understanding of an Emerging Private School Sector in India*, in «Research Papers in Education», 23, 4, pp. 451-75.
- Srivastava, P., Walford, G. (a cura di)  
 2007 *Private Schooling in Less Economically Developed Countries: Asian and African Perspectives*, Oxford, Symposium Books.
- Subramanian, A.  
 2007 *The Evolution of Institutions in India and Its Relationship with Economic Growth*, in «Oxford Review of Economic Policy», 23, 2, pp. 196-220.
- Subramanian, V.  
 2009 *Rise of English: Conjunction of Hegemonic Agendas*, in «Economic & Political Weekly», XLIV, n. 32, pp. 30-32.
- Sullivan, R.E.  
 2009 *Macaulay. The Tragedy of Power*, Cambridge, Belknap Press.

- Tagore  
 1925 *Testo della conferenza del 1° Febbraio 1925*, Venezia, Centro Studi Tagore-Centro Operativo (reperibile in rete).
- Tamatea, L.  
 2006 *Gandhian Education in Bali: Globalisations and Cultural Diversity in Time of Fundamentalism*, in «Compare», 36, 2, pp. 213-28.
- Tara, S.N.  
 2007 *Indian Elementary Education at the Crossroads: Way Forward*, in «Education», 3-13, 35, 1, pp. 29-45.
- Tembon, M., Fort, L. (a cura di)  
 2009 *Girls' Education in the 21<sup>st</sup> Century*, Washington, World Bank (reperibile in rete).
- Thorat, S.  
 2006 *Higher Education in India. Emerging Issues Related to Access, Inclusiveness and Quality*, Nehru Memorial Lecture, University of Mumbai (reperibile in rete).
- Tilak, J.B.G.  
 2007 *Post-Elementary Education, Poverty and Development in India*, in «International Journal of Educational Development», 27, pp. 435-55.  
 2008a *Political Economy of External Aid for Education in India*, in «Journal of Asian Public Policy», 1, 1, pp. 32-51.  
 2008b *Transition from Higher Education as a Public Good to Higher Education as a Private Good: the Saga of Indian Experience*, in «Journal of Asian Public Policy», 1, 2, pp. 220-34.
- Tilly, C.  
 1998 *Durable Inequality*, London, University of California Press.  
 2007 *Democracy*, New York, Cambridge U.P.
- Tooley, J.  
 1999 *The Global Education Industry. Lessons from Private Education in Developing Countries*, IEA (Institute of Economic Affairs), II ed. 2001 (reperibile in rete).  
 2000 *Private Education: the Poor's Best Chance?*, in «The Courier UNESCO», novembre (reperibile in rete).  
 2003 *Why Harry Brighouse is Nearly Right About Privatization of Education?*, in «Journal of Philosophy of Education», 37, n. 3, pp. 427-47.

- Tooley, J.  
 2007 *Could For-Profit Education Benefit the Poor? Some a Priori Considerations Arising from Case Study in India*, in «Journal of Educational Policy», 22, n. 6, pp. 321-342.
- Tooley, J., Dixon, P.  
 2005 *An Inspector Calls: the Regulation of 'Budget' Private Schools in Hyderabad, Andhra Pradesh, India*, in «International Journal of Educational Development», 25, pp. 269-85.  
 2006 *"De Facto" Privatisation of Education and the Poor: Implications of a Study from Sub-Saharan Africa and India*, in «Compare», 36, n. 4, pp. 443-62.  
 2007a *Private schooling for Low-Income Families: A Census and Comparative Survey in East Delhi, India*, in «International Journal of Educational Development», 27, pp. 205-219.
- Tooley, J., Dixon, P., Gomathi, S.V.  
 2007b *Private Schools and the Millennium Development Goal of Universal Primary Education: a Census and Comparative Survey in Hyderabad, India*, in «Oxford Review of Education», 33, 5, pp. 539-60.
- Trow, M.  
 1973 *Problems in the transition from Elite to Mass Higher Education*, Carnegie Commission on Higher Education, Berkeley, McGraw-Hill.
- UIS  
 2005 *Children Out of School: Measuring Exclusion from Primary Education*, Montreal, UIS (reperibile in rete).  
 2010 *Out-of-School Adolescents*, Montreal, UIS (reperibile in rete).
- UNESCO  
 2004 *Global Monitoring Report: the Quality Imperative*, Paris, UNESCO (reperibile in rete).  
 2005 *Decentralization in Education: National Policies and Practices*, Paris, UNESCO (reperibile in rete).  
 2006a *World Data on Education*, VI ed. 2006-07, Paris, UNESCO (reperibile in rete).  
 2006b *EFA Global Monitoring Report: Literacy for Life*, Paris, UNESCO (reperibile in rete).  
 2009 *EFA Global Monitoring Report 2009*, Paris, UNESCO (reperibile in rete).

UNESCO

2010 *EFA Global Monitoring Report 2010*, Paris, UNESCO (reperibile in rete).

Vaid, D.

2004 *Gendered Inequality in Educational Transitions*, in «Economic and Political Weekly», August 28, pp. 3927-38.

Vaid, D., Breen, R.

2009 *Educational Inequality in India: a Birth Cohort Approach*, paper, RC28 Stanford Meeting.

Verma, A.

1994 *Early Childhood Care and Education in India*, in «International Journal of Early Years Education», 2, 2, pp. 31-42.

Wankhede, G.G., Sengupta, A.

2005 *Village Education Committee in West Bengal, India: Planned Vision and Beyond*, in «International Journal of Educational Development», 25, pp. 369-79.

Whitehead, C.

2005a *The Historiography of British Imperial Education Policy, Part I: India*, in «History of Education», 34, 3, pp. 315-29.

2005b *The Historiography of British Imperial Education Policy, Part II: Africa and the Rest of the Colonial Empire*, in «History of Education», 34, 4, pp. 441-54.

Wikipedia

2009 *California Textbook Controversy over Hindu History*.

Wildavsky, B.

2010a *The Great Brain Race. How Global Universities are Reshaping the World*, Princeton, Princeton, U.P.

2010b *Indian Higher Ed: Two Steps Forward, One Step Back*, in «The Chronicle of Higher Education», July 22 (reperibile in rete).

World Bank

2005 *World Development Report 2006. Equity and Development*, Washington, The World Bank (reperibile in rete).

2006 *Secondary Education in India. Investing in the Future*, Washington, The World Bank.

2008 *Skill Development in India. The Vocational Education and Training System*, Discussion Paper Series, Washington, The World Bank (reperibile in rete).

World Bank

2009 *Secondary Education in India. Universalizing Opportunity*, Washington, The World Bank (reperibile in rete).

2010 *Development and Climate Change*, Washington, The World Bank (reperibile in rete).

Wu, K.B., Venita Kaul, Deepa Sankar

2005 *The Quiet Revolution*, in «Finance and Development», 42, 2, pp. 1-6 (reperibile in rete).

Wu, K.B., Goldschmidt, P., Boscardin, C.K., Azam, M.

2007 *Girl Education in India: Poverty, Location, and Social Disparities*, in M. Lewis, M. Lockheed (a cura di), *Exclusion, Gender and Education. Case Studies from the Developing World*, Washington, Center for Global Development, pp. 119-43 (reperibile in rete).

Wu, K.B.

2009 *Education and Inequality in the Developing World*, in D.B. Holsinger, W.J. Jacob (a cura di), *Inequality in Education*, Springer, pp. 86-127.

Zakaria, F.

2008 *The Post American World*, New York, W.W. Norton.

Impaginazione a cura del supporto tecnico DSRS

Stampa a cura del  
Servizio Stamperia e Fotoriproduzione  
dell'Università degli Studi di Trento  
2010

I QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA E RICERCA SOCIALE costituiscono una iniziativa editoriale finalizzata alla diffusione in ambito universitario di *materiale di ricerca, riflessioni teoriche e resoconti* di seminari di studio di particolare rilevanza. L'accettazione dei diversi contributi è subordinata all'approvazione di un'apposita Commissione scientifica. Dal 2006 la collana comprende una sezione (serie rossa) dedicata ai contributi di giovani ricercatori e dal 2007 una serie verde riservata ai docenti e ricercatori ospiti del Dipartimento.

- 1 E. BAUMGARTNER, *L'identità nel cambiamento*, 1983.
- 2 C. SARACENO, *Changing the Gender Structure of Family Organization*, 1984.
- 3 G. SARCHIELLI, M. DEPOLO e G. AVEZZU', *Rappresentazioni del lavoro e identità sociale in un gruppo di lavoratori irregolari*, 1984.
- 4 S. GHERARDI, A. STRATI (a cura di), *Sviluppo e declino. La dimensione temporale nello studio delle organizzazioni*, 1984.
- 5/6 A. STRATI (a cura di), *The Symbolics of Skill*, 1985.
- 7 G. CHIARI, *Guida bibliografica alle tecniche di ricerca sociale*, 1986.
- 8 M. DEPOLO, R. FASOL, F. FRACCAROLI, G. SARCHIELLI, *L'azione negoziale*, 1986.
- 9 C. SARACENO, *Corso della vita e approccio biografico*, 1986.
- 10 R. PORRO (a cura di), *Le comunicazioni di massa*, 1987.
- 11/12 G. CHIARI, P. PERI, *I modelli log-lineari nella ricerca sociologica*, 1987.

- 13 S. GHERARDI, B. TURNER, *Real Men Don't Collect Soft Data*, 1987.
- 14 D. LA VALLE, *Utilitarismo e teoria sociale: verso più efficaci indicatori del benessere*, 1988.
- 15 M. BIANCHI, R. FASOL, *Il sistema dei servizi in Italia. Parte prima: Servizi sanitari e cultura del cambiamento. A dieci anni dalla riforma sanitaria. Parte seconda: Modelli di analisi e filoni di ricerca*. 1988.
- 16 B. GRANCELLI, *Le dita invisibili della mano visibile. Mercati, gerarchie e clan nella crisi dell'economia di comando*, 1990.
- 17 M. A. SCHADEE, A. SCHIZZEROTTO, *Social Mobility of Men and Women in Contemporary Italy*, 1990.
- 18 J. ECHEVERRIA, *I rapporti tra stato, società ed economia in America Latina*, 1991.
- 19 D. LA VALLE, *La società della scelta. Effetti del mutamento sociale sull'economia e la politica*, 1991.
- 20 A. MELUCCI, *L'Aids come costruzione sociale*, 1992.
- 21 S. GHERARDI, A. STRATI (a cura di), *Processi cognitivi dell'agire organizzativo: strumenti di analisi*, 1994.
- 22 E. SCHNABL, *Maschile e femminile. Immagini della differenza sessuale in una ricerca tra i giovani*, 1994.
- 23 D. LA VALLE, *La considerazione come strumento di regolazione sociale*, 1995.
- 24 S. GHERARDI, R. HOLTJ e D. NICOLINI, *When Technological Innovation is not Enough. Understanding the Take up of Advanced Energy Technology*, 1999.
- 25 D. DANNA, *Cattivi costumi: le politiche sulla prostituzione nell'Unione Europea negli anni Novanta*, 2001.
- 26 F. BERNARDI, T. POGGIO, *Home-ownership and Social Inequality in Italy*, 2002.

- 27 B. GRANCELLI, *I metodi della comparazione: Alcuni area studies e una rilettura del dibattito*, 2002.
- 28 M.L. ZANIER, *Identità politica e immagine dell'immigrazione straniera, una ricerca tra gli elettori e i militanti di An e Ds a Bologna*, 2002.
- 29 D. NICOLINI, A. BRUNI, R. FASOL, *Telemedicina: Una rassegna bibliografica introduttiva*, 2003.
- 30 G. CHIARI, *Cooperative Learning in Italian School: Learning and Democracy*, 2003.
- 31 M. ALBERTINI, *Who Were and Who are the poorest and the richest people in Italy. The changing household's characteristics of the people at the bottom and at the top of the income distribution*, 2004.
- 32 D. TOSINI, *Capitale sociale: problemi di costruzione di una teoria*, 2005.
- 33 A. COSSU, *The Commemoration of Traumatic Events: Expiation, Elevation and Reconciliation in the Remaking of the Italian Resistance*, 2006 (serie rossa).
- 34 A. COBALTI, *Globalizzazione e istruzione nella Sociologia dell' Educazione in Italia*, 2006 (serie blu).
- 35 L. BELTRAME, *Realtà e retorica del brain drain in Italia. Stime statistiche, definizioni pubbliche e interventi politici*, 2007 (serie rossa).
- 36 A. ARVIDSSON, *The Logic of the Brand*, 2007 (serie verde).
- 37 G. M. CAMPAGNOLO, *A sociology of the translation of ERP systems to financial reporting*, 2007 (serie rossa).
- 38 LABOR - P. CAPUANA, E. LONER, C. PATERNOLLI, T. POGGIO, C. SANTINELLO, G. VIVIANI, *Le ricerche di Petronilla. Una guida alle fonti statistiche per l'analisi secondaria nella ricerca sociale*, 2007 (serie blu).

- 39 A. SCAGLIA, *25anni dell'Associazione di Sociologia. Materiali per scriverne la storia*, 2007 (serie blu).
- 40 A. M. BRIGHENTI, *Tra onore e dignità. Per una Sociologia del rispetto*, 2008 (serie rossa).
- 41 S. BENATI, G. CHIARI, *I meccanismi dell'apprendimento cooperativo: un approccio di scelta razionale*, 2008 (serie blu).
- 42 A. COBALTI, *L'istruzione in Africa*, 2008 (serie blu).
- 43 P. WAGNER, *The Future of Sociology: Understanding the Transformations of the Social*, 2009 (serie blu).
- 44 A. COBALTI, *L'istruzione in America latina*, 2009 (serie blu).
- 45 P. BARBIERI, G. CUTULI, *Equal Job, Unequal Pay. Fixed Term Contracts and Wage Differentials in the Italian Labor Market*, 2009 (serie blu).
- 46 K. LIBERMAN with G. FELE, V. D'ANDREA, G.M. CAMPAGNOLO, Y. CURZI, G. VISCUSI, *Phenomenology and the Social Study of Information Systems: Conversations with Kenneth Liberman*, 2009 (serie verde).
- 47 B. GRANCELLI, *Cooperative e sviluppo locale nelle regioni rurali dell'Europa Orientale. Paradossi dell'imprenditoria economica e sociale nella transizione*, 2009 (serie blu).
- 48 P. ROSA, *La svolta sociologica nelle relazioni internazionali: tre approcci e tre filoni di ricerca*, 2010 (serie blu).
- 49 A. M. BRIGHENTI, *The Publicness of Public Space. On the Public Domain*, 2010 (serie rossa).
- 50 R. POLI, *The Complexity of Self-reference. A Critical Evaluation of Lubmann's Theory of Social Systems*, 2010 (serie blu).
- 51 A. COBALTI, *India*, 2010 (serie blu).



Responsabile editoriale: Antonio Cobalti  
(antonio.cobalti@soc.unitn.it)  
Responsabile tecnico: Luigina Cavallar  
(luigina.cavallar@soc.unitn.it)

Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale  
Università di Trento  
Via Verdi, 26 - 38122 Trento - Italia  
Tel. 0461/281322  
Fax 0461/281348  
Web: <http://portale.unitn.it/dsrs/>

# L'istruzione in India

*Antonio Cobalti*

Questo Quaderno contiene la seconda parte di uno studio sull'istruzione in India. Il primo paragrafo ne presenta una storia, partendo dall'India antica e medievale ed arrivando fino ai giorni nostri. Particolare attenzione è prestata al periodo coloniale: al "dono" dell'inglese e al tentativo di creare "...una classe formata da persone di sangue e di colore indiano, ma di gusti, opinioni, morale ed intelletto inglese" (Macaulay). Un altro tema, esaminato con particolare cura, è il cambiamento delle politiche dell'istruzione dopo la crisi economica degli anni '90. Il secondo ed il terzo paragrafo presentano la struttura e il funzionamento del sistema scolastico indiano, mentre il paragrafo 4. tratta della "qualità" dell'istruzione scolastica. Il quinto paragrafo presenta il sistema di istruzione superiore, nei suoi aspetti quantitativi e qualitativi. Il tema delle disuguaglianze di opportunità educative, studiato nei paragrafi 3. e 5., è approfondito nel caso dei mussulmani in India (par. 6) in chiave comparativa con le altre minoranze sociali e religiose. La grande importanza dell'istruzione privata nel paese ha dato luogo ad un dibattito, di cui si discute nel paragrafo 8., soprattutto in riferimento alla possibilità che essa possa svolgere un ruolo nel raggiungimento degli obiettivi EFA. I paragrafi 7. e 9. trattano, rispettivamente, dei programmi governativi per migliorare l'istruzione e dei loro risultati. Il paragrafo finale contiene delle considerazioni conclusive, soffermandosi in particolare sulle prospettive della democrazia in India.

Antonio Cobalti insegna Sociologia della Globalizzazione alla Facoltà di Sociologia e alla Scuola di Studi Internazionali dell'Università degli Studi di Trento. Ha pubblicato (fra l'altro) il volume *"Globalizzazione e istruzione"*, Bologna, Il Mulino, 2006, *"Globalizzazione e istruzione nella Sociologia dell'Educazione in Italia"*, Quaderno del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, n. 34, 2006, *"L'istruzione in Africa"*, Quaderno del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, n. 42, 2008, *"L'istruzione in America latina"*, Quaderno del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, n. 44, 2009 e *"India"*, Quaderno del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, n. 51, 2010.