



Aspetti del Capitale Umano nello Sviluppo Economico dell'India

Capitolo I

Cenni di storia economica

Fra il 1500 e il 1870 l'India è stato uno dei paesi più ricchi al mondo, per poi impoverirsi nel Novecento. Durante i due secoli di dominazione Britannica (dal 1757 al 1947) la crescita media è stata solamente dello 0.9% annuo.

La storia economica dell'India moderna ha inizio con l'Indipendenza nel 1947 e può essere suddivisa in due periodi: il primo (1947-1980) *Hindu Rate of Growth*, di stampo socialista, e il secondo *Bharatiya Rate of Growth*, dagli anni '80 fino ai giorni nostri che segna l'inizio delle liberalizzazioni e riforme del sistema economico indiano.

Durante la prima fase la politica economica ha seguito un approccio di stampo pianificato e centralizzato. La pianificazione si incentrava sul

controllo pubblico delle industrie ad alta intensità di capitale, considerate di importanza strategica e imponeva al sistema privato un complicato sistema di licenze, dazi e vincoli sull'utilizzo della valuta estera. I capitali dovevano investirsi coerentemente con le priorità di politica economica decise dal governo e la valuta estera doveva poter coprire il deficit della bilancia dei pagamenti.

Queste strategie hanno portato a una crescita relativamente elevata nel primo decennio (4,3 % l'anno circa) dovuta soprattutto al maggior impiego dei fattori produttivi e alla creazione di nuove imprese produttrici di manufatti sostitutivi di importazioni, spesa pubblica per infrastrutture e servizi di base. Successivamente il tasso di crescita scese al 2,9% annuo a causa dell'eccesso di regolamentazioni, dei vincoli all'imprenditoria privata e alla sostanziale chiusura dell'economia, ma anche a causa di fattori esterni (come siccità e crisi petrolifera) e all'isolamento economico e politico dovuto alla politica nucleare che il governo stava portando avanti nonostante la contrarietà della comunità internazionale.

Nel periodo detto *Hindu rate of growth* l'economia è stata pianificata muovendo dall'idea di base

L'idea alla base xxx la via rapida alla crescita sostenuta fosse l'industrializzazione. In quest'ottica sarebbe stato il governo a definire le priorità di investimento con ampi poteri di controllo sulle attività delle imprese private vennero imposti limiti all'accesso delle imprese private in settori considerati strategici (energia, ferrovie, porti, comunicazioni ecc.). I controlli furono estesi anche ad attività che non erano né infrastrutturali né prioritarie. Tutto questo insieme di vincoli è stato per l'appunto chiamato *Licence Raj*, ovvero *impero della burocrazia*. Si praticava inoltre una

sostanziale chiusura nei confronti degli investimenti esteri, e in generale il protezionismo nella politica commerciale. Si poneva un forte accento sulla promozione piccole imprese tramite sgravi fiscali, sussidi, liste di settori riservati alle piccole imprese, accesso preferenziale al credito e elettrificazione delle zone rurali per rendere disponibile energia a basso costo.

La politica economica di questo periodo si basava sulla promulgazione di periodiche *Industrial Policy Resolutions (IPR)* per determinare il quadro normativo di riferimento delle attività industriali, investimenti esteri e commercio internazionale. Nel 1950 fu istituita la *Planning Commission* con lo scopo di “definire una pianificazione finalizzata al miglior utilizzo e all’aumento delle risorse, umane e di capitale”¹. Ciò implicava l’identificazione delle priorità per lo sviluppo economico e l’individuazione di eventuali fattori di rallentamento. La commissione operava redigendo piani quinquennali (l’ultimo è stato lanciato nel 1992), che furono sospesi solo in occasione della guerra con il Pakistan e nel 1990-92 a causa di una crisi finanziaria. I primi piani si concentravano sulla espansione del settore pubblico e sugli investimenti pubblici.

Nel 1948 il governo approvò la prima IPR (IPR48 ,appunto) che divideva le industrie in quattro categorie in base al possibile coinvolgimento di imprese private:

I categoria: settori industriali che potevano appartenere solo allo stato (come l’industria bellica, e la produzione di energia atomica).

II categoria: industrie prioritarie o di base nelle quali le imprese private che già vi operavano potevano continuare a farlo, con incentivi statali

¹ Stefano Chiarlone, *L’economia dell’India* cit., p.22

finalizzati a una maggiore efficienza, e lo Stato aveva comunque la possibilità di nazionalizzarle dopo 10 anni (estrazione carbone; industria siderurgica; navale; sistemi di comunicazione)

III categoria: 18 settori industriali che dovevano essere sottoposti a regolamenti governativi.

IV categoria: il resto dell'industria, che rimaneva aperto all'iniziativa privata.

Nel 1947 inoltre il *Capital Issues Control Act* impose che ogni impresa che avesse avuto intenzione di raccogliere capitale per 2,5 milioni di rupie in obbligazioni avrebbe dovuto avere l'autorizzazione del *Controller of capital issues*, sotto la direzione del Ministero delle finanze, venne così limitata la circolazione di capitali industriali nel settore privato.

Nel primo piano quinquennale² varato nel 1951, la priorità viene data, non tanto allo sviluppo industriale ,quanto alla realizzazione di infrastrutture per l'irrigazione e la costruzione di centrali elettriche (27% del budget) e al settore agricolo (15%)³. L'*Industrial Development Act* del 1951 impose che gli investimenti privati fossero sottoposti a restrizioni amministrative e a obblighi di registrazione, affinché (coincidessero?) alle priorità stabilite a livello nazionale. Durante il secondo piano quinquennale (1956-61) e con l'IPR56 l'intervento statale si accentuò. Questi provvedimenti si fondavano su uno schema di sviluppo economico "Feldman-Mahalanobis", un modello costruito dallo statistico-matematico Prasanta Chandra Mahalanobis durante gli studi preparatori per il secondo piano quinquennale. Il modello ipotizzava un'economia chiusa ai mercati

² <http://planningcommission.nic.in> per la storia dei piani quinquennali.

³ Planning Commission (URL nota 2)

internazionali e muoveva dall'assunto che per raggiungere alti livelli di consumo domestico bisognasse prima sviluppare una forte domanda nel settore dei beni capitali industriali. Occorreva quindi che l'economia fosse guidata da un orientamento statale verso la produzione di "macchine che producono macchine". Questa fu la politica economica indiana fino agli anni '90, si ispirava a uno schema di sviluppo di tipo socialista. Il secondo IPR ridusse le categorie industriali da quattro a tre lasciando spazio all'iniziativa privata solo nelle industrie leggere e dei beni di consumo e riservando comunque allo stato la possibilità di intervenire. Oltre alle questioni industriali l'obiettivo del piano era di garantire un aumento del reddito nazionale accrescendo le opportunità di occupazione con tecniche produttive *labor-intensive*. In questi primi dieci anni si raggiunsero notevoli risultati. La produzione manifatturiera aumentò del 94% e quella dell'alluminio del 400%. Per questo motivo il governo indiano decise di proseguire sulla via della pianificazione e dell'industrializzazione accelerata, muovendosi sempre più verso un'economia socialista.

Nel 1964 viene istituita la *Monopolies Inquiry Commission* con il mandato di investigare sugli effetti di un'eccessiva concentrazione di potere economico in mani private. La commissione fu poi trasformata in una istituzione permanente dal *Monopolies and Restrictive Trade Practices Act* del 1969. Prevedeva la volontà quasi ossessiva di limitare l'espansione delle grandi imprese. Fino al 1993 il settore privato venne tenuto sotto stretto controllo pubblico.

Alla morte di Nehru si apre una seconda fase di pianificazione. Fu Indira Gandhi, primo ministro dal 1966 al 1977 e poi successivamente dal 1980 al 1984. Nonostante le interruzioni dei piani quinquennali in occasione della guerra contro il Pakistan, poi contro la Cina, e della crisi valutaria del 1966,

la politica economica seguita dal governo indiano non cambiò. Mentre nell'Asia Orientale le politiche che si basavano sulla promozione delle esportazioni diventavano sempre più importanti (es. Corea del Sud), l'India rimase ancorata alla chiusura all'economia internazionale. Fra il 1965 e il 1980 infatti si ha un rallentamento della crescita manifatturiera. Nonostante ciò Indira Ghandi stanziò aumenti della spesa pubblica e rafforzò la chiusura internazionale, continuando a prediligere un ruolo attivo dello stato e anzi aumentandone il peso nell'economia con l'estensione della sua sfera d'azione ai beni di consumo, addirittura alle strutture alberghiere. L'investimento pubblico aumentò anche in agricoltura, con lo scopo di scongiurare carestie e aumenti dei prezzi.

In questo periodo prende il via anche il processo di nazionalizzazione delle 14 principali banche indiane, con lo scopo di garantire l'accesso al credito delle piccole imprese e degli agricoltori oltre che per garantire la mobilitazione del risparmio nazionale verso i progetti ritenuti prioritari. La chiusura dell'economia si fece ancora più restrittivo con alcune, notevoli eccezioni come le *export processing zones* (EPZ).

L'obiettivo dell'ormai quarto piano era la crescita della produzione industriale dell'8% al ritmo annuo con picchi più elevati per settori come carbone e acciaio.

Viene anche messa in pratica una disciplina finalizzata a ridurre la concentrazione di imprese. Emanato nel 1969 il *Monopolies and Restrictive Trade Practices Act* aveva lo scopo di prevenire violazioni della concorrenza e abuso di posizione dominante. Si basava su un sistema di licenze e per valutare l'utilizzo delle licenze accordate venne creato il *Industrial Licensing Inquiry Committee*. Il rapporto finale del comitato

sosteneva che le licenze non avevano ottenuto i risultati sperati anche a causa di assenza di penalità e suggerì di rafforzare le limitazioni alle imprese, dividendole, di nuovo, in tre settori, due nei quali sotto il controllo dello stato e uno aperto al mercato ma senza eliminare l'obbligo di licenze. L'IPS73 si concentrò ancora di più sulle imprese pubbliche anche se prevedeva l'intervento di gruppi imprenditoriali privati (anche stranieri), che riguardava però solo una lista di industrie; venne incoraggiato l'accesso di piccole e medie imprese in tutti i settori dell'economia; venne inoltre permesso a quelle più grandi di iniziare nuove attività in aree rurali e arretrate con lo scopo di favorire lo sviluppo di queste aree e la nascita di altre imprese a esse collegate. Verso la metà degli anni '70 si stilò una lista di materie prime e specifici beni strumentali per cui non sarebbe servita una licenza d'importazione e solo per i settori che effettivamente le utilizzavano: la *Open General Licensing*. L'IPS77 poneva ancora l'accento sulle piccole imprese dei villaggi e sulla decentralizzazione. A tal proposito precisava che qualunque bene potesse essere prodotto da imprese piccole e di villaggio dovesse essere necessariamente prodotto solo da loro. Si prevedeva la creazione di *District Industries Centres* per fornire supporto ai piccoli imprenditori. L'IPS77 definiva i settori in cui avrebbe potuto operare la grande impresa: industrie di base; beni strumentali; alta tecnologia e tutti i settori non riservati alla piccola impresa. Le imprese di proprietà straniera avrebbero ricevuto lo stesso trattamento di quelle nazionali solo se avessero **ridotto il loro** capitale estero al di sotto del 40%.

Con gli anni '70 la fase di pianificazione centralizzata dell'economia si chiude. Il tasso di crescita si era ridotto notevolmente e c'era la necessità che le imprese pubbliche garantissero un ritorno sugli investimenti. Queste

considerazioni, e altre ancora, portarono a un profondo mutamento nella politica industriale indiana.

Negli anni '80 e '90 si diede il via a un processo di riforme che miravano a semplificare il cosiddetto *licence raj* e a liberalizzare l'industria e l'economia. L'ultimo mandato di Indira Gandhi fu orientato alla maggiore concessione di libertà al settore privato. Già *l'industrial policy statement* del 1980 (IPS80) esprimeva la necessità di ridurre le regolamentazioni sull'economia. L'assunto venne portato avanti anche da Rajiv Gandhi, figlio di Indira, eletto dopo l'assassinio della madre. Fra gli obiettivi di questa serie di riforme vi erano l'ottimizzazione dell'utilizzo della capacità installata: l'aumento delle dimensioni di impresa, fino a quel momento osteggiato; ristrutturazione industriale; la generazione di posti di lavoro e il rafforzamento della base agricola tramite la creazione di industrie agroalimentari. Ma la vera novità dell'IPS80 era l'affermazione che lo sviluppo dell'economia privata era desiderabile, in un momento in cui il settore delle imprese pubbliche rappresentava il 56,8% dell'occupazione totale. Tra i provvedimenti vi fu la possibilità concessa alle imprese che producevano per l'esportazione di avere libero accesso a collaborazioni con imprese estere senza essere sottoposte a vincoli. Si prevedevano inoltre facilitazioni per le importazioni. Nel 1983 la *techonlogy policy* stabilì la possibilità di importare tecnologia dall'estero per ridurre il gap esistente con quella domestica. Nel 1984 l'industria delle comunicazioni, prima riservata al settore pubblico, venne aperta agli investitori esteri che potevano detenere fino al 49% del capitale ~~xxx~~ emendato l'IPR56 al fine di agevolare l'ingresso dei privati in questo campo. Contemporaneamente si annunciarono concessioni tariffarie e fiscali per promuovere la competitività internazionale dell'industria elettronica.

Si riconobbe che le imprese pubbliche nell'industria non erano efficienti. Per renderle tali era necessario un miglioramento della capacità manifatturiera, il funzionamento della concorrenza nel mercato domestico, più attenzione all'industria dei beni capitali e a quella elettronica nel mantenere sotto controllo il costo dei progetti, una maggiore competitività internazionale. Sempre nell'ambito dell'autosufficienza, per il progresso industriale occorreva eccellenza tecnologica, sia importata dall'estero sia 'creata' in loco con investimenti in ricerca e sviluppo. Nonostante l'elevata priorità degli investimenti nelle industrie di base si cominciò ad attribuire un ruolo importante ai privati e alle cooperative soprattutto nei campi dei fertilizzanti, cemento, tessuti, prodotti chimici, farmaci. L'economia indiana attraversò un periodo di crescita e gli obiettivi del sesto piano quinquennale saranno raggiunti. Nei lavori preparatori del settimo piano vennero sottolineati i progressi fatti, tra cui la riduzione della percentuale di popolazione al di sotto della soglia di povertà, ma anche la formazione di una classe di ingegneri e tecnici che sarebbero poi diventati il punto di forza del paese nello sviluppo dei servizi più avanzati. Scopo ultimo delle riforme diviene quello di smantellare il *licence raj* per favorire l'apertura del mercato interno e la concorrenza internazionale, le riforme degli anni '80 si muovevano ancora all'interno delle regole e dei vincoli che esistevano, applicando esenzioni ma senza cancellarli del tutto. Costituendo un primo passo verso le liberalizzazioni degli anni '90.

Tra il 1985 e il 1990 le industrie con obbligo di licenza diminuirono. Rimasero 'solo' 27 grandi settori industriali soggetti a licenza (come il carbone e in buona parte la chimica). Venne ampliata la definizione di piccola impresa; venne introdotto il concetto di *broad banding*, che permetteva di differenziare la propria produzione fra linee produttive simili

senza chiedere licenze al governo; vennero aboliti i controlli dei prezzi e della distribuzione di cemento, alluminio e altri prodotti base portando quindi all'eliminazione del mercato nero e alla riduzione dei prezzi di mercato; venne innalzata a 200 milioni di rupie la soglia oltre la quale le imprese subivano restrizioni alla crescita a causa della disciplina antitrust; per quelle che comunque restavano sottoposte a questa regolamentazione vennero previste semplificazioni, mentre in alcuni settori le imprese che non detenevano una posizione dominante furono esentate del tutto. Rajiv Gandhi realizzò inoltre una importante riforma fiscale con la trasformazione delle varie tasse sul consumo in una imposta sul valore aggiunto, la MODVAT, che andò a interessare tutti i settori manifatturieri tranne il tessile. Furono altresì riviste le esenzioni fiscali delle piccole imprese con lo scopo di ridurre l'incentivo a permanere nella piccola dimensione. La liberalizzazione del commercio continuò con un aumento del numero dei beni liberamente commerciabili e una semplificazione del regime di importazioni di molti beni strumentali. Vi si accompagnò anche la decisione di agganciare la rupia a un paniere di valute, che implicò una forte svalutazione. Le azioni riformatrici facilitarono l'accesso ai macchinari e alle materie prime e la crescita dimensionale delle aziende. L'accelerazione nella crescita del PIL arrivò al 7,6% alla fine degli anni '80. Fu proprio la possibilità di importare macchinari tecnologicamente avanzati a stimolare la crescita dell'industria e l'aumento di produttività. Alla fine degli anni '80 iniziò a svilupparsi anche il settore dei servizi, in particolare nascono in quegli anni Wipro e Infosys, oggi tra le più importanti aziende produttrici di software.

Gli Anni Novanta

Nel 1991, nonostante i progressi, l'India dovette fronteggiare una crisi valutaria. In un periodo della politica internazionale (reso delicato dalla guerra in Iraq) aveva a disposizione riserve di cambio per sole due settimane. Aveva accumulato un rilevante deficit a causa del ruolo sempre molto attivo dello stato all'interno dell'economia. C'era stata una forte crescita dei sussidi mentre le entrate fiscali erano diminuite, tanto che nel 1990 il debito pubblico totale lordo superava il 75% del PIL

Il decennio successivo è quello del nuovo modello di sviluppo indiano: un cambio di filosofia. Se fino al 1991 le restrizioni erano la regola a parte alcune eccezioni rigorosamente elencate, dal 1991 è l'assenza di restrizioni a diventare la regola con un 'elenco negativo' dei settori per i quali sono necessarie licenze e/o autorizzazioni. La svolta è evidente nell'IPS91, che elimina molti obblighi di licenza per gli investimenti e restrizioni relative alla disciplina antitrust, chiude l'epoca del monopolio pubblico in molti settori e continua l'apertura dell'economia con l'approvazione automatica degli investimenti esteri in molti settori. L'obbligo di licenza industriale viene progressivamente ridotto a soli quattro settori: 1) armi e munizioni e in generale attrezzature di difesa; 2) sostanze atomiche; 3) stupefacenti e sostanze chimiche pericolose; 4) distillazione ed erogazione di sostanze alcoliche. L'ISP91 ha anche ridotto a otto i settori sottoposti a monopolio pubblico, affermando la necessità per le imprese pubbliche di essere profittevoli e efficienti. Questa lista di settori è stata poi progressivamente ridotta. Oggi solo il settore ferroviario e quello dell'energia atomica sono riservati al sistema pubblico. La disciplina antitrust fu inoltre emendata per rimuovere ogni limite dimensionale e l'autorizzazione per l'espansione produttiva, mentre l'accento si spostò sul controllo delle pratiche monopolistiche e restrittive della concorrenza dotando la commissione

MRTP (Monopolies and Restrictive Trade Practices) di poteri investigativi e sanzionatori.

Nel 1996 sono state attuate diverse riforme volte allo sviluppo delle infrastrutture.

Nel 1991 l'India ha realizzato una sostanziale liberalizzazione del settore dei servizi, che nel sistema finanziario hanno favorito la concorrenza e dotato le banche di maggiore autonomia. Dal 1993 inoltre è di nuovo possibile aprire banche private. Nel 1999 è stato approvato l'*Insurance Regulatory Act and Development Authority Bill* (IRDA) che ha istituito un authority apposita e aperto il settore a privati e stranieri. Il settore delle telecomunicazioni ha visto una maggiore apertura grazie alla *New Telecom Policy* del 1999. Il programma di riforme mirava a un regime maggiormente favorevole all'apertura internazionale a partire dalla svalutazione della moneta. La lista *open general licensing* fu allargata soprattutto per ciò che concerne i beni d'investimento e intermedi, dal 2001 anche ai beni di consumo. La promozione delle esportazioni poggia sulla creazione delle *Special Economic Zones*, zone franche finalizzate all'attrazione di investitori esteri e alla promozione delle esportazioni. Successivamente ci fu un allargamento della 'approvazione automatica' per gli investimenti a quasi tutti i settori. La riforma delle politiche commerciali indiane non ha avuto rilevanti ripercussioni sul modello di specializzazione. Tessile, alimentari, chimica e gioielleria rappresentano circa i tre quarti delle esportazioni indiane. Escludendo quelle alimentari, oltre il 50% delle esportazioni indiane è riconducibile a produzioni ad alta intensità di lavoro non qualificato (un quinto delle esportazioni si riferisce a manufatti non metallici come pietre preziose). Fra i settori ad alta intensità di tecnologia spiccano invece la chimica e le macchine non

elettriche. In campo farmaceutico la rilevanza di questi prodotti nel commercio indiano deriva da una legislazione che, interpretando a proprio vantaggio la normativa internazionale sui brevetti, agevola l'uso della tecnologia straniera. In questo modo l'India è diventata leader mondiale nell'esportazione di farmaci generici, basandosi sulla disponibilità di lavoro qualificato a basso costo e centri di ricerca di buon livello qualitativo. Bisogna inoltre aggiungere che nel 1992, a seguito della crisi finanziaria, ci fu l'eliminazione della monetizzazione automatica del deficit e la riduzione del diritto di prelazione del settore pubblico sulle risorse del sistema bancario, riforme che hanno contribuito a una diminuzione dell'inflazione

Le Export Processing Zone EPZ e le Special Economic Zones SEZ sono aree caratterizzate da infrastrutture migliori rispetto nel resto del paese e da facilitazioni doganali, commerciali e fiscali finalizzate al commercio internazionale e ad attrarre investimenti dall'estero. La prima EPZ è stata quella di Kandhla (1965) seguita da Santacruz (1973). Le EPZ però mancavano di un chiaro obiettivo e di un'autorità centrale con poteri di autorizzazione per le singole zone, ciò rallentò fortemente la loro crescita fino a metà degli anni '80. Dal 1991 avviò una ristrutturazione delle EPZ, con maggiori poteri alle autorità di zona, incentivi fiscali e una generale semplificazione delle procedure. La *export-import policy* ha introdotto dal 2000 le *Special Economic Zones (SEZ)*, sorta di aree autonome con strutture e infrastrutture di buon livello, pensate come evoluzione normativa delle EPZ. Le imprese operanti in queste zone vengono considerate al di fuori del territorio doganale del paese. Hanno quindi piena flessibilità per le loro operazioni, beneficiano di incentivi. Nel 2005 il governo ha ribadito il suo impegno nelle SEZ, creandone di nuove e

convertendo alcune EPZ in SEZ. Nonostante questo ‘successo’ e il raddoppio delle esportazioni dal 2000 al 2005 le SEZ esprimono solo al 5% delle esportazioni, nello 0,05% del territorio nazionale⁴. Comportano la rinuncia a un significativo introito fiscale, per un bilancio già in deficit. Probabilmente le dimensioni delle SEZ sono troppo ridotte, rispetto per esempio a quelle cinesi, e ancora troppo condizionate dalla burocrazia. Non sembrano costituire una soluzione di lungo periodo che possa sostituire le riforme.

L’India esporta il 75% dei servizi IT e produce il doppio degli ingegneri statunitensi. Se il settore ICT dal 2000 al 2006 è aumentato dell’85%. Nella città di Bangalore lavorano circa 150.000 ingegneri IT, mentre nella Silicon Valley californiana ne lavorano circa 120.000. Buona parte del lavoro di sviluppo dei software delle multinazionali americane viene svolto in India. Anche in questo caso, come per l’industria farmaceutica, questo incremento è stato favorito dalla disponibilità di manodopera altamente qualificata a basso salario.⁵

Nonostante la rapida crescita economica, assestata su tassi quasi ‘cinesi’ dell’8%, solo una parte relativamente piccola della popolazione ha effettivamente tratto beneficio dal boom. La condizione delle classi più povere non migliora con lo stesso ritmo e il 75% degli indiani continua a vivere in zone rurali che spesso non sono nemmeno raggiunte dall’elettricità e vaste aree versano ancora in condizioni di grande arretratezza. Le infrastrutture risultano essere ancora molto carenti in tutto

⁴ www.oecd.org e www.oecd-library.org

⁵ <http://punto-informatico.it/1926372/PI/Commenti/india-boom-ict-miseria-ed-alta-tecnologia.aspx>

il paese e anche la situazione sanitaria è preoccupante, basti pensare che circa 77 mila donne muoiono solo per complicanze durante il parto⁶.

⁶ Fonte: <http://www.unicef.org/sowc09/index.php>

Capitolo II

Sistema di Istruzione

Nel 2009 il parlamento indiano ha approvato una legge che stabilisce l'istruzione obbligatoria e gratuita per tutti i bambini tra i 6 e i 14 anni. La norma non prevede soltanto la creazione di nuove scuole di quartiere e nelle zone rurali ma stabilisce che anche gli istituti privati debbano riservare un quarto dei posti disponibili gratuitamente ai bambini meno abbienti.

Come hanno sottolineato il Ministro delle Risorse Umane Kapil Sibal e il primo ministro Manmohan Singh, si tratta di una legge storica, oggigiorno, contrariamente a quanto si possa pensare osservando i tassi di sviluppo sempre crescenti del settore farmaceutico e Information Technology, il tasso di analfabetismo in India è ancora molto alto in modo particolare nelle zone rurali e c'è ancora molta differenza qualitativa tra scuole private ben finanziate e scuole pubbliche che spesso non dispongono nemmeno delle infrastrutture adeguate o insegnanti preparati. Gli istituti di istruzione superiore che 'producono' gli ingegneri dell'IIT sono delle punte di eccellenza ma non sono rappresentative della situazione complessiva. Le differenze non si riscontrano soltanto tra scuole pubbliche e private ma tra stati, essendo l'India uno stato federale le politiche sull'istruzione e di conseguenza i fondi che vengono messi a disposizione possono variare molto, per esempio generalmente negli stati del nord i tassi di analfabetismo sono più alti.

Nei secoli precedenti la dominazione britannica l'istruzione di base si svolgeva in forme simili a quelle occidentali dell'epoca medioevale anche se il contenuto religioso prevaleva. L'istruzione superiore conobbe

importanti sviluppi, la più famosa è stata quella buddista, che si è espressa con la creazione di istituzioni universitarie, prima ancora di quelle europee; ma scomparve dopo le invasioni islamiche. Più duratura fu l'istruzione superiore indù, anch'essa molto antica, che riuscì a convivere con la tradizione islamica. Anche quest'ultima, comunque, sviluppò un suo sistema, in particolare con la dinastia Mughal, bisogna ricordare che fu sotto questa dinastia che le donne, fino a quel momento completamente escluse dall'istruzione 'ufficiale' e tutt'al più relegate a quella domestica, cominciano a essere coinvolte anche se solo a livello di istruzione di base.

Con l'arrivo dei britannici si assistette all'avvio istituzioni di istruzione superiore di tipo europeo. Inizialmente l'istruzione fu solo indirettamente responsabilità del governo, se ne occupava la Compagnia delle Indie; successivamente, passò alle dirette dipendenze del Raj. Al seguito dei colonizzatori, portoghesi ed inglesi, arrivarono missionari cristiani. Anche se l'India non è stata mai "cristianizzata" sono stati da allora sempre presenti nell'istruzione nelle varie parti dell'India anche se la loro attività non era stata sempre ben vista dalla Compagnia delle Indie, che si atteneva ad una politica di neutralità religiosa. Nel 1813, un atto governativo attribuiva alla Compagnia l'onere dell'istruzione della popolazione, accordava per la prima volta ai missionari il permesso di fare proselitismo religioso e di creare scuole. Alla fine del XIX secolo la chiesa cattolica aveva ormai un'organizzazione territoriale che copriva gran parte dell'India, una caratteristica dell'istruzione cattolica fu l'apertura anche ad appartenenti ad altre religioni. Caratteristiche delle scuole protestanti fu l'impegno particolare per l'istruzione delle ragazze e l'uso frequente di missionari locali e personale laico sia maschile che femminile.

Di fondamentale importanza è stata l'interazione tra la cultura dei dominatori coloniali e quella locale. Uno storico inglese del XIX secolo, F.W. Thomas, sosteneva che: “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” sono stati gli scritti di Thomas e altri ad attirare l'interesse degli studiosi 'orientalisti', come furono chiamati gli ammiratori della cultura indiani, alcuni dei quali erano funzionari della Compagnia delle Indie.

Corrispondentemente, dalla parte indiana esistevano grandi ammiratori dell'occidente e della sua cultura: gli “anglicisti”. “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 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”⁷. Gli orientalisti, con i loro atteggiamenti generalmente favorevoli verso l'istruzione indiana e la conservazione delle sue tradizioni, influenzarono la politica della Compagnia: questo fu uno dei fattori che portò alla “clausola 43” del provvedimento legislativo del 1813, che destinava dei finanziamenti per il revival ed il miglioramento della letteratura e l'incoraggiamento dei nativi colti dell'India. Si tradusse in attività di sostegno all'istruzione indiana con la traduzione di libri inglesi e contributi finanziari a scuole in sanscrito, nonostante le resistenze dei missionari che prediligevano la cultura occidentale. Secondo i critici della ‘clausola 43’ il progresso in India sarebbe coinciso con l'introduzione della

⁷ Murphey, R. 2009 *A History of Asia*, New York, Longman.

scienza occidentale che sarebbe stata una cura per i mali della società indiana. Con il tempo fu questa ‘filosofia’ a diventare dominante e portò a un rovesciamento della ‘clausola’, emerse in varie città dell’India una classe media autoctona che si rese conto della poca utilità dello studio esclusivo della cultura classica indiana e dell’utilità invece dell’inglese. Svoltata che si rese evidente con il cambiamento di legislazione del 1853 che imponeva alla scuola di diffondere la cultura occidentale. Nel 1835 T.B. Macaulay pubblica “Minuta sull’Istruzione”, dedicata alla situazione indiana, in virtù di questo fu scelto dal governatore, per presiedere un comitato per la pianificazione del sistema scolastico. Nella “Minuta” Macaulay affermava che gli indiani non avrebbero potuto essere istruiti nelle lingue locali, poiché per la loro “povertà e rozzezza” non avrebbe permesso un adeguato insegnamento, cosa che invece era possibile con la lingua inglese, da lui considerata di maggior valore. Lo scopo ultimo era quello di formare una classe indiana, ma di “gusti, opinioni, morale ed intelletto inglese”. Veniva quindi attribuito un ruolo di primo piano all’insegnamento della lingua inglese e della cultura occidentale a discapito di quella indiana.

Nel 1854 con il governatorato di Dalhousie si gettano le fondamenta di un moderno sistema di istruzione, governatore generale dell’India dal 1848 al 1856, con lo scopo di implementare una 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”, la lingua di insegnamento doveva essere l’inglese nelle istituzioni di istruzione superiore; fu imposto alle scuole secondarie di non abbandonare lo studio della lingua locale: 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. Fu stabilito di istituire scuole per gli insegnanti, un Dipartimento per l'istruzione e si parlò per la prima volta di istruzione per le donne. Il governo però non aveva né le risorse né una reale volontà per stabilire un sistema scolastico nazionale, uniforme, su tutto il territorio. Ne seguiva che i governi provinciali furono lasciati relativamente liberi di determinare la promozione dell'istruzione, con il risultato che dopo poco tempo l'offerta di indiani istruiti in inglese superò la domanda sia in ambito governativo che economico.

Da quando il Raj britannico assunse direttamente il controllo dell'India, l'istruzione divenne competenza del governo indiano di Calcutta. Dopo le riforme del 1919 per la prima volta i governi locali provinciali assunsero responsabilità diretta su molti aspetti delle politiche dell'istruzione. Il sistema che si stava progettando conteneva anche un piano per la creazione di università, modellate sull'esempio di quella di Londra. Seguirono anni di forte sviluppo delle istituzioni di istruzione superiore sia universitarie che di college "affiliati". 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. 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.

Capitolo III

La storia economica dell'India moderna ha inizio con l'Indipendenza nel 1947 e può essere suddivisa in due periodi: il primo (1947-1980) Hindu Rate of Growth, di stampo socialista, e il secondo Bharatiya Rate of Growth, dagli anni '80 fino ai giorni nostri che segna l'inizio delle

liberalizzazioni e riforme del sistema economico indiano. Durante la prima fase la politica economica ha seguito un approccio di stampo pianificato e centralizzato, dividendo l'economia indiana in settori in base a quanto i privati vi potessero intervenire. Negli anni '80 e '90 si diede il via a un processo di riforme che miravano a liberalizzare l'industria e l'economia.

Nel 1991 l'India ha anche realizzato una sostanziale liberalizzazione del settore dei servizi, che nel sistema finanziario hanno favorito la concorrenza e dotato le banche di maggiore autonomia. Dal 1993 inoltre è di nuovo possibile aprire banche private.

Negli ultimi anni, l'India è diventata una delle maggiori destinazioni per le multinazionali che intendono delocalizzare i servizi alla clientela. Molti indiani, infatti, sono in grado di esprimersi in inglese come persone di madrelingua e posseggono un alto livello d'istruzione, soprattutto nelle materie scientifiche.

L'India esporta il 75% dei servizi IT e produce il doppio degli ingegneri statunitensi. Se il settore ICT dal 2000 al 2006 è aumentato dell'85%. Nella città di Bangalore lavorano circa 150.000 ingegneri IT, mentre nella Silicon Valley californiana ne lavorano circa 120.000.

Buona parte del lavoro di sviluppo dei software delle multinazionali americane viene svolto in India. Anche in questo caso, come per l'industria farmaceutica, questo incremento è stato favorito dalla disponibilità di manodopera altamente qualificata a basso salario

Nonostante gli indubbi progressi il paese deve ancora affrontare rilevanti problemi sociali ed economici. Il principale è la povertà che, sebbene diminuita del 10 % a partire dagli anni ottanta, ancora affligge una larga percentuale della popolazione, solo una parte relativamente piccola della

popolazione ha beneficiato del boom. Ad essa si collegano la notevole disuguaglianza economica e le disparità tra regioni ricche ed aree povere. Altri problemi derivano dall'inefficienza pubblica, come l'alto livello di corruzione, la lentezza della burocrazia e la carenza di infrastrutture, anche la situazione sanitaria è preoccupante, basti pensare che circa 77 mila donne muoiono solo per complicanze durante il parto.

Nel 2009 il parlamento indiano ha approvato una legge che stabilisce l'istruzione obbligatoria e gratuita per tutti i bambini tra i 6 e i 14 anni. La norma non prevede soltanto la creazione di nuove scuole di quartiere e nelle zone rurali ma stabilisce che anche gli istituti privati debbano riservare un quarto dei posti disponibili gratuitamente ai bambini meno abbienti. Oggigiorno, contrariamente a quanto si possa pensare osservando i tassi di sviluppo sempre crescenti del settore farmaceutico e Information Technology, il tasso di analfabetismo in India è ancora molto alto.

Il moderno sistema scolastico Indiano prende forma durante la dominazione britannica proprio ad opera del Raj britannico con un progetto che prende il via nel 1919. Il sistema che si stava progettò conteneva anche un piano per la creazione di università, modellate sull'esempio di quella di Londra. Seguirono anni di forte sviluppo delle istituzioni di istruzione superiore sia universitarie che di college "affiliati". 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.

Dopo aver inizialmente favorito lo sviluppo delle università però il governo inglese cominciò a pensare a un ritiro del suo sostegno con la convinzione che così facendo gli indiani acquisissero 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. Il numero delle università indiane nel frattempo cresceva, grazie all'iniziativa privata arrivando a 17 al momento dell'indipendenza (con 300 college affiliati). La situazione della scuola elementare era invece opposta, non c'era interesse a riguardo da parte del Raj, con conseguente carenza di fondi per il suo sviluppo.

Post-indipendenza

Nel primo quindicennio di indipendenza furono messe all'opera varie commissioni governative: la prima fu la commissione Radhakrishnan (1948), che si occupò di università. Qui nacque l'idea di una "University Grant Commission" (UGC) a livello nazionale, per gestire il sistema di istruzione superiore. Ma queste prime commissioni non si occuparono dell'istruzione elementare e quella per gli adulti

Le cose sembrarono 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". Proprio per realizzare il concetto universalità dell'istruzione primaria 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. La commissione si occupò anche di formazione degli insegnanti.

A proposito di università, la commissione Kothari fece una proposta di differenziazione del sistema universitario con la creazione di sei "università maggiori".

Le raccomandazioni della commissione Kothari però furono "diluite" nel processo che portò 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. 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 matematica a livello scolastico e sull'istruzione ingegneristica nelle università".

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.

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). Saraswati sostiene che, il successo dell'India in questo campo non dipende esclusivamente dall'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.

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, sotto la ‘minaccia’ dell'IBM di abbandonare il paese.

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. 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. Un elemento di preoccupazione del governo, che lo spinse a mettere a punto una nuova politica dell'istruzione, fu la disoccupazione intellettuale, l'economia indiana non era cresciuta sufficientemente per assorbire l'espansione dell'istruzione superiore.

La NPE si proponeva inoltre di intervenire nel campo dell'istruzione non formale, con appositi centri scolastici per ragazzi e ragazze che lavorano e per le bambine che non potevano frequentare una scuola a tempo pieno. 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. la moivazione 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.

Si trattava di individui con qualificazioni inferiori a quelle richieste 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. 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.

L'ultimo decennio

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. L'idea di fondo è che ci deve essere una rinuncia al monopolio da parte del ministero dell'istruzione sia elementare che quella superiore perché possono essere fornite in modo efficiente dal settore privato, che deve operare in base al principio del pieno recupero del costo

Il governo dovrebbe concedere degli aiuti economici alla popolazione più povera e prestiti agli studenti universitari; decentrare e favorire l'accesso dei privati. La politica suggerita è quella della privatizzazione.

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.

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.

L'azione di governo del BJP che ha fatto più discutere è stato il curriculum nazionale del 2000, che si propose esplicitamente di "indianizzare, nazionalizzare e spiritualizzare" i programmi scolastici

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

Fortunatamente, dal punto di vista delle sorti del secolarismo in India, la storia delle revisioni indutte dei libri di testo si è conclusa con la sconfitta elettorale del BJP nel 2004 ed il successivo ritiro dei libri di testo.

Bibliografia

Armellini, A. (2011) “L’India: strategie di politica estera e prospettive di crescita” Italianieuropei, Roma, Editrice Solaris srl, volume 1, gennaio, pp. 104-112

Orlandi, R. (2011) “India e Cina: lo sviluppo della diversità” Italianieuropei, Roma, Editrice Solaris srl, volume 1, gennaio, pp. 120-125

Gozi, S. (2011) “I nuovi equilibri della politica indiana” Italianieuropei, Roma, Editrice Solaris srl, volume 1, gennaio, pp. 133-139

Prayer, M. (2011) “Le comunità religiose in India” Italianieuropei, Roma, Editrice Solaris srl, volume 1, gennaio, pp. 147-152

Ippolito A. M. (2011) “L’India e le sue minoranze” Italianieuropei, Roma, Editrice Solaris srl, volume 1, gennaio, pp. 153-157

Chiarlone S. (2008) “L’economia dell’india” Roma, Carocci

Michelguglielmo Torri, (2007) “Storia dell’India”, Bari, Editori Laterza