



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO  
Facoltà di Sociologia

# L'istruzione in America latina

*Antonio Cobalti*



DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA E RICERCA SOCIALE

DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA E  
RICERCA SOCIALE

---

QUADERNI



L'ISTRUZIONE IN AMERICA LATINA

ANTONIO COBALTI

QUADERNO 44

Marzo 2009



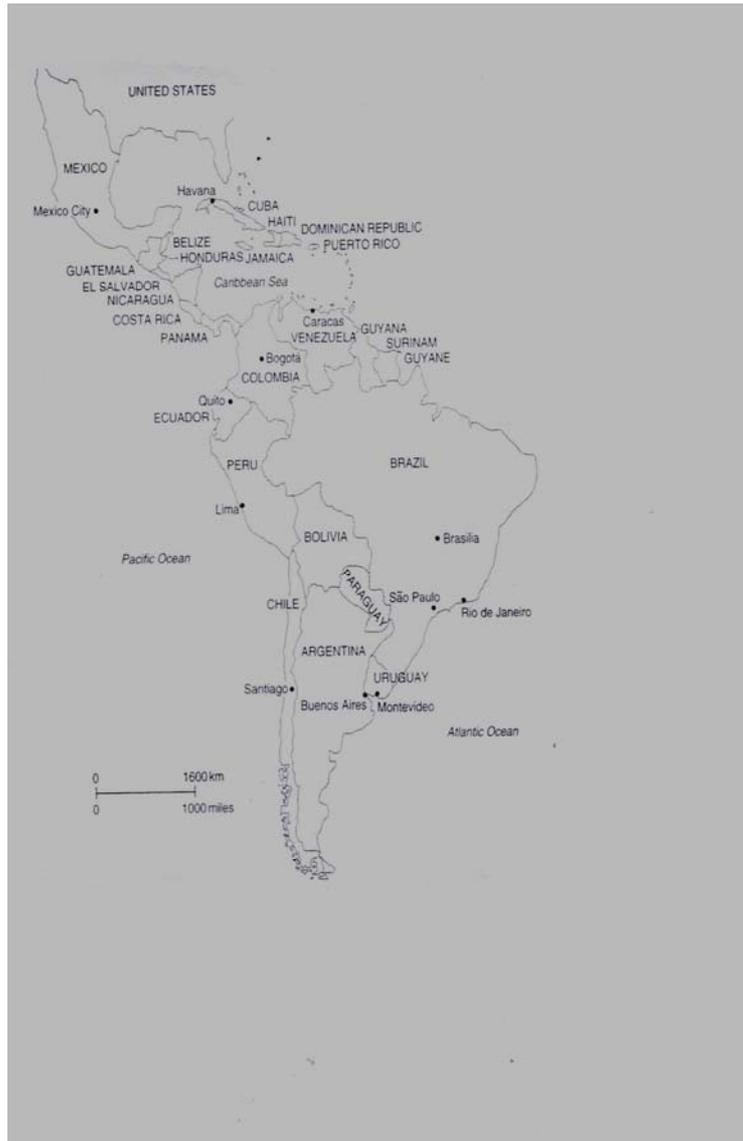
## INDICE

Presentazione	p. 9
Alcuni dati sull'istruzione in America latina	
I. Politica, economia, società	17
1. Caratteristiche geografiche dell'America latina	17
2. Un po' di storia	18
3. Le risorse	21
4. La popolazione	22
4.1. La composizione etnica	24
4.2. La distribuzione sul territorio	26
4.3. Le migrazioni	29
4.4. L'andamento nel tempo	30
4.5. Nati e morti	32
4.6. Il caso dei giovani	34
4.7. Il caso dell'AIDS	36
5. La religione	37
6. La politica	42
6.1. Stati Uniti e America latina	44
6.2. Gli anni '90 e la fine delle dittature	46
6.3. La corruzione	50
7. I movimenti sociali	53
8. L'economia	58
8.1. Un po' di storia economica	59

8.2.	Il neolibberismo in America latina	65
8.3.	Il reddito	71
8.4.	La disuguaglianza	73
8.5.	La povertà	77
9.	La struttura occupazionale	79
9.1.	Struttura occupazionale e struttura di classe	84
9.2.	Il cambiamento nel tempo	89
10.	La mobilità sociale	91
11.	L'indice di sviluppo umano	94
II.	Il funzionamento dei sistemi di istruzione scolastica e superiore in America latina	95
1.	I sistemi scolastici in America latina	96
1.1.	Alcuni dati sull'evoluzione nel tempo dell'istruzione in America latina	97
1.2.	Cambiamento del sistema scolastico e diritto all'istruzione	102
1.3.	Le ristrutturazioni recenti	104
1.3.1.	Il caso del Cile	105
2.	Le scuole private in America latina	112
2.1.	I buoni scuola	117
3.	Le disuguaglianze di opportunità educative	121
4.	Le riforme per migliorare la frequenza scolastica e gli apprendimenti	133
4.1.	Il caso del Messico	139
5.	Le riforme dal basso	141
6.	La qualità dell'istruzione	146
6.1.	Il caso di Cuba	157
6.2.	Il successo cubano	159
7.	L'istruzione terziaria in America latina	164

7.1. La sua storia	164
7.2. La privatizzazione dell'istruzione terziaria	167
7.3. Problemi dell'istruzione terziaria in America latina	169
7.4. Le disuguaglianze di opportunità educative	172
7.5. Il “modello latino americano” di istruzione superiore	175
III. Conclusioni	179
1. Prospettive scolastiche	179
2. Continuità e cambiamento	180
Riferimenti bibliografici	191

FIG. 1. *America latina*



## PRESENTAZIONE

### *Alcuni dati sull'istruzione in America latina<sup>1</sup>*

Cominceremo il nostro esame prendendo in considerazione dati di partecipazione ai vari livelli di istruzione nella regione di cui ci occuperemo qui: l'America latina (AL), così come è definita dall'UNESCO.

*Tab. 1. Tassi di iscrizione lordi (GER) e netti (NER) nei paesi dell'America latina per livello d'istruzione nel 2005\**

Stato	Scuola Pre-primaria (GER)	Scuola Primaria (NER)	Scuola Secondaria (NER)	Istruzione Terziaria (GER)
Argentina	64	99	79	65
Bolivia	50	95	73	41
Brasile	63	95	78	24
Cile	54	90	---	48
Colombia	39	87	---	29
Costa Rica	69	---	---	25
Cuba	113	97	87	61
Ecuador	77	98	52	---
El Salvador	51	93	53	19
Guatemala	28	94	34	10
Honduras	33	91	---	16
Messico	93	98	65	24
Nicaragua	37	87	43	18
Panama	62	98	64	44
Paraguay	31	88	---	24
Perù	62	96	70	33
Rep. Dominicana	34	88	53	33
Uruguay	62	93	---	41
Venezuela	58	91	63	41
<b>Media</b>	<b>61</b>	<b>95</b>	<b>69</b>	<b>30</b>

\*La tavola è ricavata da EFA [2008]. I tassi lordi sono calcolati facendo il rapporto (moltiplicato per cento) tra il numero degli iscritti e il totale della popolazione in età corrispondente a quel livello scolastico (per quello terziario è stata considerata la popolazione nei cinque anni seguenti la fine dell'istruzione secondaria). Pertanto, i tassi lordi possono superare 100. I tassi netti sono riferiti invece solo agli iscritti appartenenti alla fascia di età corrispondente al livello scolastico considerato. Le medie riportate in fondo alla tavola sono ponderate col numero degli abitanti degli stati appartenenti alla fascia di età considerata.

<sup>1</sup> Questo Quaderno, analogamente ad un lavoro precedente sull'Africa subsahariana [Cobalti 2008a], rappresenta uno studio preliminare al capitolo sull'America latina di un libro sull'istruzione nel mondo, in preparazione per Laterza. Molta della documentazione qui raccolta è reperibile facilmente in rete con l'ausilio di un motore di ricerca.

Essi sono riportati, sotto forma di tassi di iscrizione lordi e netti nella Tavola 1, relativamente ai 19 stati della regione [EFA 2008].

Per quanto riguarda l'istruzione pre-primaria, la scolarizzazione nella regione ha raggiunto valori molto alti: complessivamente, il 61%. Si tratta di un valore decisamente superiore a quello dei paesi in sviluppo (34) e pari a quello dei paesi più sviluppati (60) e agli Stati Uniti (61), in Italia, invece, il valore è assai più alto (104). Presentano valori nettamente al di sotto della media alcuni stati centroamericani: Guatemala, Honduras, il Paraguay in Sudamerica e la Repubblica Dominicana nei Caraibi. Il valore di Cuba è il più alto della regione: 113, seguita dal Messico (93).

Il numero dei nuovi entrati nella scuola nel 2005 (13 milioni) conferma il rallentamento della crescita demografica: è pari, infatti, a quello di 10 anni prima. L'esame del tasso netto di iscrizione (NER) mostra che, in media, c'è un 95% di iscritti; si tratta di un dato che pone l'AL accanto ai paesi sviluppati (96%) e in posizione nettamente superiore agli altri paesi in sviluppo: 86% (per non parlare dell'Africa subsahariana (ASS) con un valore del: 70%)<sup>2</sup>. Il valore per l'Italia è 99.

L'esame della variazione tra i paesi dell'area mostra ai primi posti Argentina, Cuba, Ecuador, Messico, Panama e Perù, con valori che superano il 95%. Valori comunque superiori o uguali a 90 in Brasile, Cile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perù, Uruguay e Venezuela. I valori più bassi (inferiori a 90) si riscontrano in Repubblica Dominicana, Paraguay, Colombia e Nicaragua (in questi ultimi raggiungono il livello minimo: 87).

In complesso i bambini e le bambine non a scuola nella regione sono quasi 2 milioni e sono concentrati in 6 paesi: Brasile e Colombia, con quasi mezzo milione, seguiti da Venezuela (236.000), Repubblica Dominicana (120.000) e Paraguay (106.000) e Cile (97.000).

Il tasso di transizione dalla primaria alla secondaria è alto (94%), nettamente superiore al valore per i paesi in via di sviluppo (88); stanno sotto il 90% Brasile, Repubblica Dominicana, Ecuador, Uruguay e Panama (col valore minimo: 65%).

---

<sup>2</sup> L'area contigua dei Caraibi è in una posizione nettamente diversa, con solo il 77% degli iscritti.

Per quanto riguarda l'istruzione secondaria (59 milioni di studenti)<sup>3</sup> partiamo dal dato complessivo: 69%, nettamente superiore a quello dei paesi in sviluppo (53), di Asia meridionale, stati arabi e ASS; intermedio tra questi e i paesi sviluppati (92). Siccome il livello inferiore dell'istruzione secondaria è obbligatorio, il GER complessivamente è pari al 101% (è al di sotto di 80% in El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua), ma scende al 74 al livello superiore.

Per quanto riguarda i canali dell'istruzione secondaria, coi dati UNESCO si può solo dire che gli appartenenti al ramo "tecnico-professionale" sono poco più di 5 milioni, concentrati soprattutto in Argentina, Brasile, Cile e Messico<sup>4</sup>.

Passando all'istruzione terziaria<sup>5</sup>, troviamo 15 milioni di studenti. Il valore del GER è pari a 30: le differenze più marcate (nel senso di più iscritti) si hanno rispetto ai Caraibi, all'ASS, all'Asia e agli stati arabi; è meno della metà, però, in rapporto ai paesi più sviluppati (66%) o nel confronto con Nord America ed Europa occidentale.

I valori più alti per iscrizioni all'istruzione terziaria si trovano in Argentina (65), Cuba (61), Cile (48), Panama (44), Bolivia (41), Uruguay (41), Venezuela (41). Quelli più bassi in Costa Rica (25), Messico (24), Brasile (24), Paraguay (24), El Salvador (19), Nicaragua (18), Honduras (16) e Guatemala (10). EFA (2008, Tav. 9A) riporta, per il 1999, una ripartizione 88 a 12 per i livelli di istruzio-

---

<sup>3</sup> Sull'istruzione secondaria in AL esiste un rapporto della Banca mondiale che fa degli interessanti confronti con la situazione in Asia orientale [World Bank 2006]. In entrambe le regioni si evidenzia che al successo nella crescita della partecipazione all'istruzione primaria non ha corrisposto un eguale successo per la secondaria [p. 29] e che anche se in termini di GER i valori dell'AL sono superiori a quelli dell'Asia, ciò è dovuto alle più alte ripetenze.

<sup>4</sup> I dati sull'istruzione secondaria professionale spesso variano a seconda delle fonti, sulla base di diverse definizioni del fenomeno. Secondo dati della Banca mondiale [World Bank 2006, 16] ci sarebbe all'incirca un 13% di studenti della secondaria iscritti al percorso professionale. L'entità ed i trend nel tempo, tuttavia, variano assai da un paese all'altro.

<sup>5</sup> Facciamo qui e per il seguito una distinzione tra istruzione superiore, che comprende quella che nei vari paesi è chiamata istruzione universitaria, e il concetto più vasto di istruzione terziaria (o post-secondaria), per intendere anche una serie di canali educativi, di solito con contenuto maggiormente professionalizzante (nella Classificazione ISCED è il livello 5B) e che non portano al conseguimento di titoli accademici come laurea e dottorato (livelli ISCED 5A e 6). Nello schema CASMIN si considerano due livelli dell'istruzione post-secondaria: 3a (inferiore, di durata minore e con orientamento professionalizzante) e 3b, corrispondente a quella che qui è chiamata istruzione superiore.

ne terziaria 5A e 5B: da allora la situazione dovrebbe essere cambiata, con una crescita della proporzione del livello B.

I dati riportati nella Tavola 1 si riferiscono alla quota di popolazione inserita nel sistema di istruzione ai vari livelli. Completano il quadro delle informazioni di base sull'istruzione in AL alcuni dati sugli analfabeti<sup>6</sup>.

Si stima che in questa regione ci siano oltre 35 milioni di adulti (di età maggiore di 15 anni) illetterati. Il tasso di alfabetismo è pari al 90% (molto superiore al valore dell'area caraibica: 71%). Esso è superiore anche a quello dei paesi arabi, dell'Asia meridionale e, soprattutto, dell'Africa subsahariana (59%). Il Brasile da solo ha quasi la metà di analfabeti; alta anche la percentuale di adulti non alfabetizzati in Guatemala e Perù.

Quanto ai tassi di analfabetismo tra i giovani (15-24 anni), la situazione cambia: il 97% sono alfabeti, dato in linea con quello dei paesi sviluppati e la differenza di 7 punti tra il 90% di letterati adulti e giovani dice del cambiamento di questi ultimi anni. Anche in questo caso il Brasile comprende con quasi un terzo dei giovani analfabeti. Quanto all'andamento nel tempo di questi due indicatori, il tasso di alfabetismo tra i giovani è salito, dal 1985 al 2004, partendo dal 94 e, per gli adulti, dall'88.

In complesso, si tratta di dati che mostrano la particolarità di questa area, che si distacca dagli altri paesi in sviluppo per una scolarizzazione maggiore, anche se, soprattutto in alcuni stati, ci sono ampie sacche di analfabetismo, che aprono spazi di intervento per specifici programmi di istruzione adulta.

Quanto ai trend più recenti in atto, possiamo fare un confronto coi dati EFA riferiti, rispettivamente, al 2005 e al 1999. Si segnalano crescite marcate: nel caso dell'istruzione pre-primaria da 55 a 61; per la primaria, da 93 a 95 (nel 1991, secondo dati della stessa fonte, il valore era 87); per la secondaria il dato non è disponibile, mentre per la terziaria si è passati dal 22 al 30. In quest'ultimo caso i dati segnano un forte cambiamento, nel senso

---

<sup>6</sup> Secondo la definizione UNESCO di alfabetizzazione (*literacy*) del 1958 essa comporta la capacità di un individuo di leggere e scrivere, comprendendo ciò che fa, una semplice proposizione collegata alla sua vita quotidiana. Da allora il concetto si è evoluto, includendo abilità più complesse. La sua misurazione, tuttavia, rimane problematica [EFA 2008, 62] e può basarsi, a seconda dei casi, su autovalutazioni, su indicatori del livello d'istruzione usati come *proxy* o risposte a domande del censimento.

della crescita del numero degli studenti: è cresciuto del 50% dal valore del 1999, quando erano 10 milioni. In una prospettiva temporale più ampia, il GER è cresciuto qui dal 13,7 del 1980 [Kapur; Crowley 2008, 6].

Questi sono dei primi dati: il loro esame sarà approfondito nella seconda parte di questo lavoro.

Prima di fare ciò, tuttavia, sarà necessario soffermarsi sulle caratteristiche più generali di questa regione del mondo, per presentare la situazione in cui gli individui e loro famiglie prendono delle decisioni di scolarizzazione ai vari livelli. Questo perché è solo in questo modo che si può capire perché questi tassi di partecipazione hanno raggiunto un certo livello, con un cambiamento in epoca recente e ancor più rispetto al passato (come vedremo, predomina un trend di crescita), e sono diversi a seconda delle categorie sociali (si evidenzieranno forti disuguaglianze sociali). Così come si potrà spiegare quella che le organizzazioni internazionali definiscono una “bassa” qualità dell’istruzione.

Osserviamo ora, preliminarmente, che ci stiamo occupando di un regione caratterizzata da straordinari cambiamenti, verificatisi in un secolo. A quasi 100 anni dalla rivoluzione messicana (la prima rivoluzione sociale del secolo) e a 50 anni da quella cubana, l’AL appare politicamente trasformata in modo assai marcato: dagli anni ’90 in 18 dei 19 stati che la compongono si è affermata la democrazia liberale (l’eccezione è Cuba), mentre il nuovo secolo ha visto l’affermazione di governi “di sinistra” (con varie gradazioni) nella gran parte di questi paesi. Questo contrasta con quanto avveniva solo pochi decenni fa, quando il quadro politico era dominato dalla presenza di dittature, in qualche caso letteralmente sanguinarie. A questo proposito va ricordato che se è vero che un paese dell’AL è stato il primo, nel 1948, ad abolire l’esercito (il Costa Rica), ciò non significa che questa istituzione abbia avuto un ruolo poco importante nella vita di questi paesi. Al contrario, i militari sono spesso usciti dalle caserme per occupare il palazzo del governo.

Nello stesso periodo la regione è stata “laboratorio” di varie sperimentazioni: dagli anni ’30 si sono affermate politiche di intervento dello stato nell’economia, ancor prima che nell’“Età d’oro del capitalismo” in Occidente; ciò è avvenuto all’insegna di tumultuosi processi di urbanizzazione e di formazione di “città prima-

to”. Il neolibberismo delle amministrazioni Reagan e Thatcher negli anni '80, poi, è stata sperimentato nel Cile di Pinochet dieci anni prima e, complessivamente, in campo economico le politiche di “adeguamento strutturale” hanno portato a privatizzazioni delle industrie pubbliche con una trasformazione assai profonda; tutto ciò mentre l'economia diventava sempre più informalizzata ed il lavoro più flessibile. Sempre il Cile, tornato alla democrazia, ha dato vita ad un'esperienza di “Terza via”, precedente al “blairismo” (dal nome del primo ministro inglese T. Blair) nel Regno Unito.

La povertà è stata ed è ancora alta, pur in una regione ricca di risorse; così come la disuguaglianza di reddito all'interno di questi paesi è la più alta nel mondo e per quanto riguarda la crescita della popolazione, che usa le risorse disponibili, si è verificato un evento del tutto inaspettato per i demografi: il forte rallentamento della crescita, fino a far parlare di “transizione demografica” per alcuni paesi.

Sul piano culturale si è assistito all'azione delle “due anime” del cattolicesimo: una delle quali, quella più progressista, ha dato vita ad una corrente teologica, la teologia della liberazione, la cui influenza si è fatta sentire anche in altri paesi del terzo mondo. La trasformazione più importante in campo religioso è stata, tuttavia, la crescente presenza dei protestanti, fino al punto di mettere in discussione la tradizionale supremazia cattolica.

I movimenti religiosi sono solo un esempio di forme di azione collettiva, di cui la regione è stata tradizionalmente ricca: recentemente se ne sono aggiunti nuovi, come quello nel campo dell'agricoltura, che si sono diffusi in altre parti del mondo. Altrettanto importanti, anch'essi per l'azione in campo politico, i movimenti degli indigeni, che hanno fatto riscrivere in senso multiculturale le costituzioni e fatto eleggere un presidente.

Naturalmente, per capire la situazione dell'ultimo secolo in qualche caso è utile riandare ancora più indietro nel tempo: la disuguaglianza sociale è legata anche alla ripartizione delle terre (e di chi su di esse viveva) tra i conquistadores; le debolezze dello stato in questa regione possono essere ricondotte a quelle dello stato spagnolo, caratterizzato da una insufficiente divisione dei poteri; l'azione della parte maggioritaria della chiesa cattolica si capisce ricordando che l'anno della “scoperta” dell'America è stato anche

l'anno della cacciata degli ebrei dalla Spagna e della riconquista di Granada: in America è arrivato, quindi, un cattolicesimo molto “militante”; gli interventi dei militari vanno visti tenendo presente la subordinazione politica della regione agli Stati Uniti, che risale ai primi decenni del XIX secolo e gli esempi potrebbero continuare.

Per concludere, la regione del mondo di cui ci occuperemo con le sue trasformazioni ha molte caratteristiche che la rendono “interessante” e dall'esame di esse non si può prescindere sia per capire i dati della Tavola 1, che gli approfondimenti sull'istruzione contenuti nella seconda parte di questo lavoro<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> L'approccio allo studio dell'istruzione in AL che useremo si colloca nell'ambito della Sociologia dell'educazione e si può definire di *International Political Economy* dell'istruzione [Cobalti 2006a].



I  
POLITICA, ECONOMIA, SOCIETÀ

*1. Caratteristiche geografiche dell'America latina*

L'area del continente americano di cui ci occuperemo in questo capitolo è quella posta a Sud/Est del fiume Rio Grande (chiamato Rio Bravo dai messicani), che segna il confine tra Stati Uniti e Messico. Essa comprende il Messico, le isole caraibiche, l'America centrale e meridionale. Secondo la classificazione UNESCO si tratta della regione chiamata "America latina e Caraibi" (ALC), che si compone di 41 stati, con una popolazione totale di 557 milioni di abitanti.

La grande maggioranza della popolazione (541 milioni) è distribuita nei 19 stati dell'America latina<sup>8</sup> (AL). La regione comprende il Messico, i paesi dell'America centrale (ad esclusione del Belize, che è ricompreso nell'area caraibica): andando da Est a Ovest, essi sono Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica e Panama; sono poi inclusi gli stati dell'America del Sud (tranne Suriname, Guyana, Guyana Francese, compresi nell'area caraibica): si tratta di Venezuela e Colombia, dei paesi andini (Ecuador, Perù e Bolivia) e di quelli del cosiddetto "Cono del Sud": Cile, Argentina, Uruguay e Paraguay. Ad essi si aggiunge

---

<sup>8</sup> Questa denominazione divenne popolare tra gli intellettuali nella seconda metà del secolo XIX, all'epoca dell'indipendenza dagli stati coloniali, quando si cercava un comune denominatore che distinguesse la regione dalla parte dell'America influenzata dal mondo anglosassone. Sul ruolo di un poco noto intellettuale francese dell'Ottocento, M. Chevalier, nel creare il mito della "latinitad" cfr. Mignolo [2005, 100 e segg.]. Altre classificazioni includono nell'America latina anche i Caraibi o, in nome dell'origine latina, anche parti di alcuni stati USA (Florida, Luisiana) e persino del Canada francese [Hillman *et al.* 2005, 1].

il Brasile, le cui dimensioni e storia ne fanno un caso a sé<sup>9</sup>. Per ragioni culturali (l'influenza spagnola in questa area) sono inclusi nell'America latina anche due stati caraibici: Cuba e Repubblica Dominicana. Quest'ultima è collocata su Hispaniola, l'isola di approdo di Cristoforo Colombo, che comprende anche la repubblica di Haiti, che per la forte influenza francese è considerata invece parte dei Caraibi.

I 22 stati caraibici con 16 milioni di abitanti sono distribuiti nelle isole e molto spesso sono demograficamente e territorialmente assai piccoli. Geograficamente sono divisi in 4 aree: a Nord le Bahama ed isole Turks e Caicos; ad Est troviamo le Grandi Antille (Cuba, Hispaniola, Jamaica, isole Cayman, Porto Rico ed isole Vergini); ad Ovest, le Piccole Antille (Antigua, Dominica, Grenada ed altre minori); sono considerate parte del subcontinente sudamericano isole più vicine alla costa come Tobago, Trinidad e le Barbados.

La loro storia è in parte diversa dal resto dell'America latina, perché riflette le colonizzazioni francese, olandese e inglese: per dare un'idea della loro influenza in quest'area si può ricordare che qui ci sono attualmente oltre 8 milioni di parlanti il francese, 6 l'inglese, mentre meno di un milione sono quelli di lingua olandese.

## 2. *Un po' di storia*

In un precedente lavoro [Cobalti 2008a] ci siamo occupati dell'istruzione in Africa. Ci sono legami tra questo continente e l'America latina e i Caraibi: essi condividono, oltre a parte della popolazione (i milioni di schiavi neri, trasporti in catene al di là dell'Atlantico), l'influenza del colonialismo europeo: l'America è stato anzi il primo continente assoggettato dalle potenze europee, con una presenza che, a differenza della colonizzazione europea in Africa, durò più di tre secoli ed influenzò profondamente la storia di questa area. Così come la colonizzazione dell'Africa, tuttavia,

---

<sup>9</sup> Anche se singole parti del Brasile presentano affinità con le aree confinanti. Così, lo stato meridionale del Rio Grande do Sul ha sviluppato una subcultura simile a quella degli allevatori di bestiame dei paesi del Cono del Sud [Goodwin 2009, 55].

anch'essa si concluse in un periodo relativamente breve, senza che le potenze europee mostrassero grande capacità di resistere ai movimenti anticoloniali.

Il trasferimento di persone dall'Africa è stato parte di un gigantesco fenomeno di scambio di animali, piante, persone, malattie contagiose tra i continenti, che lo storico Alfred Crosby ha denominato "Scambio Colombiano". Ha trasformato la vita degli abitanti di Europa, Asia ed Africa, e della stessa America, con il trasferimento nel Nuovo Mondo di cavalli, caffè, canna da zucchero, arance, banane, mentre in Europa sono venute dall'America cioccolata, pomodori e patate, in Africa l'albero della gomma, in Asia il chili, la paprica e l'ananas.

Due potenze europee, Spagna e Brasile, sfruttando la loro superiore capacità strategica militare e tecnologica (la ruota ed il cavallo erano sconosciuti nell'area che pure era sede di civiltà assai sviluppate), conquistarono, infatti, nel corso di un secolo l'intera America latina.

La conquista avvenne a partire dal XVI secolo, per la Spagna, ad opera di generali come Cortez e Pizarro, e fu centrata intorno a due capisaldi: nell'attuale Messico a Città del Messico (confederazione Azteca), e in quello che oggi è il Perù a Lima (impero Inca). I portoghesi, partendo da una limitata presenza costiera, conquistarono l'intero Brasile, contrastando l'azione di francesi e olandesi, che avevano tentato di affermare la loro presenza in questa parte del Sudamerica. L'intero processo di acquisizione da parte di Spagna e Brasile avvenne in un tempo relativamente breve e le altre potenze europee dovettero accontentarsi delle briciole, costituite dalle isole caraibiche (che sarebbero però diventate sedi di fiorenti piantagioni) e di alcune zone costiere del Sudamerica [de la Pedraja 2005].

E' stata ricordato il "trasferimento" in America di malattie contagiose: esse hanno avuto un ruolo nella riduzione della popolazione indigena, che è stata particolarmente forte nei Caraibi, al punto che Boswell [2003] ne parla come di "una tragedia con pochi precedenti nella storia umana" [p. 32]. Ma alle malattie devono aggiungersi i massacri durante e dopo le battaglie e gli spietati metodi di sfruttamento intensivo della manodopera locale dei conquistadores.

L'esperienza coloniale spagnola e portoghese si conclusero nel XIX secolo<sup>10</sup>: in pochi decenni il Messico, i paesi dell'America centrale e di quella meridionale raggiunsero l'indipendenza, mentre nell'area caraibica rimasero spagnole fino alla fine del secolo Cuba e Porto Rico. Diversa la storia del Brasile, colonizzato dal Portogallo. Qui l'indipendenza fu raggiunta con la proclamazione di un impero nel 1822, governato dai regnanti portoghesi, che vi si erano rifugiati per sfuggire a Napoleone. Si determinò così una transizione più dolce, che diede maggiore stabilità al paese, cui fu risparmiata la guerra di indipendenza; l'impero brasiliano, inoltre, mantenne al suo posto la gran parte dei funzionari della precedente amministrazione [de la Pedraja 2005, 63; Wiarda; Kline 2007, 134]. L'esperienza imperiale si concluse pacificamente nel 1889<sup>11</sup>.

Con questa eccezione si può concludere che "L' America latina è stato il prodotto di un'idea e questa idea rimane al cuore della sua visione del futuro: la costruzione di una società democratica. Il processo con cui il continente ha raggiunto la sua indipendenza fu legato indissolubilmente all'ideale repubblicano e i suoi liberatori<sup>12</sup> si dedicarono alla realizzazione di questo sogno. Il risultato storico, tuttavia, ha comportato uno strano viaggio di scoperta, pieno di contraddizioni, interruzioni e ricollegamenti, di tramonti e di albe" [UNDP 2004, 197].

---

<sup>10</sup> Nelle Indie occidentali britanniche il processo fu assai più lento e si concluse in alcuni casi solo negli anni '80 del secolo scorso, mentre il Belize nel 1981 fu l'ultimo stato dell'America centrale ad ottenere l'indipendenza. Quanto alle dominazioni francese ed olandese esse sono ancora presenti in alcune isole caraibiche [Springhall 2001, 140-2].

<sup>11</sup> Di questa esperienza imperiale rimangono ancor oggi tracce: esiste tuttora una famiglia di pretendenti al trono, mentre ancora nel referendum del 1993 sulla forma di governo il 12% dei votanti si pronunciò in favore della monarchia [Wiarda; Kline 2007, 134]. Assai più breve l'esperienza imperiale del Messico con Massimiliano d'Asburgo (1864-67) e, prima di lui, di Augustin I, un indigeno [1822-23], entrambi giustiziati dagli insorti [Wiarda; Kline 2007, 391].

<sup>12</sup> Tra essi Simon Bolivar (1783-1830), il "Liberatore" e José Martí (1853-1895), l'"Apostolo" della libertà di Cuba. Anche Giuseppe Garibaldi combatté in AL durante i 14 anni della sua permanenza in Sudamerica, partecipando, anche, tra il 1842 e il 1846 alla guerra civile in Uruguay.

### 3. *Le risorse*

L'interesse dei colonizzatori europei è stato legato alle risorse naturali di cui è dotata la regione. Per gli spagnoli si trattava soprattutto di oro e argento<sup>13</sup>, mentre nell'America latina portoghese, in Brasile, caratterizzata dalla minore presenza di metalli preziosi e di indigeni come manodopera, si assistette allo sviluppo dell'agricoltura, trascurata dagli spagnoli sul loro territorio, con la coltivazione della canna da zucchero ed il commercio degli schiavi come forza lavoro.

Assai meno importanti che in passato sono oggi i metalli preziosi, oro e argento o la coltivazione della canna da zucchero. Importante, invece, è soprattutto il petrolio in paesi come Messico (questo paese potrebbe avere le più grandi riserve di petrolio, al di fuori dell'Arabia Saudita) e Venezuela; anche Bolivia, Ecuador, Colombia e Perù estraggono petrolio. Quanto ad altri minerali, il rame è presente in Messico e Cile, i nitrati in Cile, l'argento in Messico e Perù, l'oro e i diamanti in Brasile, lo stagno in Bolivia. La pianta del caffè cresce in America centrale, Colombia e Brasile, mentre la gran parte del bestiame al mondo è allevata nelle pianure di Messico, Brasile e Argentina [Keen; Haynes 2009, xxii]<sup>14</sup>.

L'agricoltura, che è una fonte rilevante di ricchezza con le esportazioni, propone un paradosso che si incontra anche in altri paesi: è più produttiva oggi, ma occupa sempre meno persone. Siccome nel frattempo non è diminuito il numero di quanti risiedono in aree rurali, si registrano qui più alti tassi di povertà.

Questa abbondanza di risorse ha fatto sì che in passato alcuni degli stati dell'area fossero tra i più ricchi del mondo: è il caso dell'Argentina, ricompresa tra i cinque paesi più ricchi all'inizio del XX secolo e che, in complesso, le condizioni economiche alla fine

---

<sup>13</sup> Nel suo studio sul reame della Nuova Spagna (le colonie spagnole in America) del 1811 Alexander von Humboldt ha fornito delle cifre secondo cui tra il 1760 e il 1809 (meno di mezzo secolo) il surplus economico estratto dal Messico con l'esportazione di oro ed argento ammontò a circa 5 miliardi di dollari (del 1970) [citato in Galeano 1973, 47].

<sup>14</sup> Queste risorse contribuiscono a spiegare un crescente interesse per l'area della Cina, che è diventata recentemente il secondo importatore di petrolio dopo gli Stati Uniti. Si veda anche la (novembre 2008) visita del presidente cinese Hu Jintao ad alcuni paesi dell'America centrale. Tutto ciò nell'ambito di un attivismo politico ed economico, che abbiamo visto caratterizzare anche le relazioni coi paesi africani: esso produce anche in questo caso forti preoccupazioni in ambienti statunitensi sulla possibilità di "perdere l'America latina" [Kurlantzick 2009]. Sulla Cina in AL cfr. Santiso [2005] e Landau [2005].

del XIX secolo di Nord America e AL fossero simili. Con dei confronti più recenti, si può ricordare che alla metà del secolo scorso la Corea si trovava in una posizione peggiore di quella dell'America latina, mentre è diventata oggi una potenza economica di prima grandezza. E anche che, mentre 50 anni fa Argentina, Brasile, Cile e Uruguay avevano un reddito procapite simile o superiore a quello di nazioni dell'Europa meridionale come Italia, Spagna e Portogallo, negli anni successivi mentre la crescita media delle primi è stata dell'1,3%, quella delle seconde è stata molto maggiore: 3% [World Bank 2009, 115].

Il fatto che cent'anni dopo, mentre la situazione dell'Argentina stia appena dando segni di uscita da una catastrofica crisi che l'ha colpita all'inizio del secolo e quelle generali dell'area siano molto diverse dal Nord America, pone, come titola il libro di Franko [2007], "il puzzle dello sviluppo economico in America latina": perché questa area non ha continuato a svilupparsi tenendo il passo della parte Nord del Continente (e poi dell'Europa<sup>15</sup>)?

#### 4. *La popolazione*

I 10-12 milioni di Africani che abbiamo visto attraversare in catene l'Oceano Atlantico per raggiungere il "Nuovo Mondo" sono approdati nel continente americano e precisamente nelle isole caraibiche. Si calcola che il 40% sia rimasto qui, dove sono arrivati per lo più nel XVII secolo quando la produzione di zucchero in quest'area raggiunse il suo massimo [Boswell 2003, 36]. Un altro 40% è stato trasferito in Brasile, che ospita tuttora la più grande popolazione nera che vive al di fuori dell'Africa. Del rimanente, una parte (16%) è stata diretta verso altri paesi dell'America del Sud (soprattutto le aree costiere di Colombia e Venezuela), e la

---

<sup>15</sup> A porsi questo interrogativo in epoca recente è stata anche la Banca mondiale; la risposta –in linea con la sua fiducia nel libero commercio– sta nell'apertura ai commerci di Nordamerica ed Europa occidentale e nella chiusura protezionistica dell'AL negli anni '40-70. Come vedremo, in vari lavori G. Gereffi ha studiato i diversi "percorsi di industrializzazione" in queste due regioni.

restante –una minoranza, quindi- è stata portata verso l’America del Nord [Yelvington 2005, 245]<sup>16</sup>.

Questo trasferimento di africani, organizzato dagli europei che avevano “scoperta”<sup>17</sup> l’America nel 1492 con il viaggio di Cristoforo Colombo, aggiunse varietà al panorama demografico del continente, popolato sino ad allora, secondo alcune stime [Price 2005, 30], da 54 milioni di abitanti, di cui 50 si ritiene risiedessero in America centrale e meridionale e nelle isole Caraibiche. A titolo di confronto, si ricordi che all’epoca la popolazione dell’Europa occidentale contava 42 milioni di abitanti.

Nel tempo, il flusso dei neri fu più alto di quello dei bianchi, che non superò il mezzo milione fino alla metà del XIX secolo, quando cominciò a crescere: si calcola che nel periodo 1870-1930 otto milioni<sup>18</sup> di europei (tra cui molti italiani) si trasferirono nell’America meridionale e centrale<sup>19</sup>. In complesso tra il 1820 e il 1930 62 milioni di persone emigrarono nelle americhe dall’Europa e dall’Asia (soprattutto da Giappone e Cina, ma anche dall’India), per lo più tra il 1860 e il 1914: “di queste il 61% andò negli Stati Uniti e il 12% in Canada, ma subito dopo vengono Argentina e Brasile, con 10% e 7%, rispettivamente” [Cardenas *et al.* 2000a, 4].

Nel frattempo la popolazione locale era stata decimata, al punto che dopo 150 dall’arrivo degli europei si stima si sia ridotta del 90%: in parte fu il frutto di politiche attive di sterminio della po-

---

<sup>16</sup> La presenza attuale di afroamericani sul territorio rappresenta solo in parte una continuità con la storia passata. E’ frutto, infatti, anche di una “guerra” alla composizione nera della popolazione, considerata sinonimo di arretratezza, in nome del razzismo scientifico (e del Darwinismo sociale) di derivazione europea. Oltre ad un attacco diretto alle istituzioni culturali nere, essa ha portato nei paesi del Cono del Sud e in alcuni paesi andini come il Perù ad una politica dell’immigrazione che ha favorito l’arrivo di bianchi “caucasici” e ridotto drasticamente la componente nera. Alcuni di questi paesi importarono, in mancanza di bianchi, anche immigrati cinesi e giapponesi [Andrews 2004, 136].

<sup>17</sup> Il termine è virgolettato per indicare che rappresenta un punto di vista eurocentrico e che rappresenta ovviamente un’assurdità per i popoli che l’abitavano in precedenza. Per una trattazione della questione che mette in rilievo gli aspetti di costruzione sociale dell’idea di America latina, comuni a categorie come quelle di Occidente ed Oriente, cfr. Mignolo [2005].

<sup>18</sup> Altre stime parlano di 10-11 milioni tra il 1880 e il 1930, il 90% dei quali si diressero verso Argentina, Brasile, Cuba e Uruguay. Nello stesso periodo arrivarono negli Stati Uniti 28 milioni di europei [Andrews 2004, 161].

<sup>19</sup> Tra le conseguenze di questa forte immigrazione europea è che gli argentini si sono considerati a lungo diversi dal resto dell’America latina in quanto più europei degli altri. L’esito della guerra delle Falkland (1982), secondo alcuni, rappresentò un brusco risveglio per quanti si consideravano un “angolo abbandonato” dell’Europa [Goodwin 2009, 60].

popolazione locale (Nord America e Argentina), ma contarono anche le privazioni derivanti dalla durezza dello sfruttamento da parte degli europei e, come si è ricordato sopra, alcune malattie contagiose (forme di influenza e vaiolo), di fronte alle quali i nativi non disponevano di alcuna difesa immunitaria.

Alla popolazione india, come era stata chiamata da Colombo che credeva di essere arrivato in Asia, vennero così ad aggiungersi europei e africani e, ben presto, i figli di matrimoni regolari o più spesso violenze degli europei su donne indie: i meticci. Indio, blanco, negro e mestizo, costituiscono così i quattro gruppi fondamentali della popolazione. La stratificazione su base etnica, tuttavia, è stata nei vari paesi e nelle varie epoche assai più complessa, tenendo conto delle forme di “mescolanza” possibili tra questi quattro gruppi: si tratta di un fattore di disuguaglianza sociale, che in qualche caso si traduce in vera e propria discriminazione sociale, che dà alla stratificazione in America latina delle caratteristiche originali.

Yelvington [2005, 246], ad esempio, riporta un elenco di 16 categorie, riferito al Messico del XIX secolo: partendo dal prodotto dell'accoppiamento tra uno spagnolo e una donna india (mestizo), si definisce castizo il figlio di una donna ispanica e di un mestizo; mulato è il figlio di una donna ispanica e di un nero; il figlio di un ispanico e di una mulata è un morisco. Ciò in alcuni casi diede vita a una vera e propria *societad de castas*, termine, quest'ultimo che i portoghesi avevano importato dall'India, dove avevano incontrato una struttura sociale assai complessa. A loro volta, i bianchi erano distinti in *peninsulares* (nati in Europa) e *criollo* (nato in America).

#### *4.1. La composizione etnica*

Si è visto sopra come ad opera di immigrazioni, più o meno libere o forzate, sia cambiata nel tempo la composizione etnica della popolazione dell'area. Da questo punto di vista, i paesi dell'AL si possono classificare in 4 gruppi: nel primo dominano i mestizo (Messico, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Panama, Venezuela e Colombia); il secondo è di carattere prevalentemente europeo ed è composto da Costa Rica, Argentina, Cile e Uruguay; il terzo grup-

po è caratterizzato da una grossa presenza di indigeni, che abitano in genere gli altipiani: Guatemala, Ecuador, Bolivia, Perù e Paraguay, infine, il quarto gruppo è a forte presenza africana: Brasile, Cuba e Repubblica Dominicana [Wiarda; Kline, 6]. Quanto alle lingue parlate, se escludiamo la popolazione india, due terzi dell'AL parla lo spagnolo ed un terzo il portoghese.

Sichra [2008, 103] classifica i paesi dell'AL a seconda della presenza indigena in quattro categorie: in Brasile e in Costa Rica è meno dell'1% della popolazione (e, possiamo aggiungere noi, a Cuba e nella Repubblica Dominicana); tra l'1 e il 5% è la popolazione indigena in Colombia, Venezuela, Argentina e Paraguay; in un terzo gruppo di paesi la percentuale fluttua tra il 5 e il 20%: Cile, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama; il quarto gruppo comprende paesi che superano il 20%: Perù, Ecuador, Bolivia e Guatemala e, nel caso degli ultimi due, il 50% della popolazione.

La popolazione india ammonta, secondo il censimento del 2000 ad oltre 30 milioni: ci sono voluti, cioè più di tre secoli perché ritornasse ai valori iniziali pre-colombiani. Negli stati andini di Bolivia (71%) e Perù (47%) e in Guatemala (66%) essa rappresenta una quota assai consistente della popolazione<sup>20</sup>. Il Messico costituisce un caso particolare in quanto, sebbene la percentuale della popolazione sia bassa (oscilla tra il 10 e il 14% a seconda delle stime), il numero è superiore in valore assoluto a quella di Bolivia e Guatemala messi insieme [CEPAL 2006, 40].

Il caso del Messico può servire ad illustrare i problemi legati alla misurazione di queste popolazioni. Come si è ricordato precedentemente, non c'è accordo sui criteri con cui classificarli. Flores-Crespo [2007] riporta dati secondo cui usando un criterio linguistico, ci sarebbero più di sei milioni (il 7% della popolazione totale); con un criterio di auto identificazione, esso si riduce del 16%; la percentuale sale ad oltre il 10%, tuttavia, se si applica un criterio secondo cui si considera indigeno, indipendentemente dal linguaggio dell'individuo, chi proviene da famiglie in cui si parlavano linguaggi indi e ha un sistema di valori, norme e codici culturali indi

---

<sup>20</sup> Bisogna avvertire che i dati presentati sopra sono delle stime e che sarebbe facilmente possibile produrne di diverse. Il fatto è che si tratta di una questione politicamente sensibile, mentre il modo di rilevare la loro presenza (basarsi su auto identificazione, oppure su dati oggettivi come il linguaggio) è oggetto di dibattito. Così, ad esempio, il CEPAL [2006, 42] stima in 62, 41 e 32 le percentuali in Bolivia, Guatemala e Perù.

[pp. 333-4]. L'articolo discute questi criteri alla luce del lavoro di Amartya Sen sulle identità "scelte" e "multiple"[2006].

La popolazione india è suddivisa in oltre 600 gruppi indigeni ufficialmente riconosciuti: ciò è anche il prodotto di una trasformazione di questi ultimi anni con la costituzione di questi popoli in attori politici (ad esempio, nel caso del Chiapas in Messico). Per quanto riguarda i linguaggi, troviamo in Bolivia Aymara e Quechua; in Paraguay il Guarany: in questi due casi le lingue indigene sono state dichiarate lingue ufficiali dello stato. E poi, di fatto, troviamo parlanti Quechua in Argentina, Bolivia, Ecuador, Perù; Aymara in Bolivia, Cile, Perù, mentre altri linguaggi sono usati in Argentina (tra cui Mapuche), Bolivia, Cile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico (tra cui Zapoteco e Mixteco), Nicaragua, Perù, Venezuela.

Quanto ad un gruppo che ha richiamato una crescente attenzione, gli afro-discendenti, in Brasile sono oltre il 44%, a Panama quasi  $\frac{3}{4}$  e  $\frac{1}{4}$  in Colombia; 13% in Nicaragua e non superano il 10% in Venezuela e Perù. A Cuba sono il 62%, l'84% nella Repubblica Dominicana (in confronto, negli Stati Uniti sono poco più del 12%) [Tomasevski 2006].

I movimenti indigeni e il ritorno alla democrazia di molti paesi hanno propiziato un'ondata di costituzionalismo multiculturale, ad opera del quale sono stati stabiliti diritti collettivi delle popolazioni indigene. Più avanzate su questa strada le costituzioni di Ecuador, Colombia, Venezuela e Paraguay [CEPAL 2008b, 247]. Più avanti vedremo che i movimenti indigeni sono diventati parte della storia della sinistra nel continente <sup>21</sup>.

#### 4.2. *La distribuzione sul territorio*

Demograficamente, i due "giganti" sono il Messico (107 milioni) e il Brasile (186 milioni) (il 54% della popolazione è concentra-

---

<sup>21</sup> Ad esempio con la "Declaracion sobre la proteccion de idiomas indigenas" del 2005 a Buenos Aires (reperibile in rete). L'intero quadro legale a difesa di queste popolazioni è riportato in Inter-American Commission on Human Rights [2008], con studi del caso su Guatemala e Colombia, e nei lavori della Tomasevski [2006]. Al caso specifico della legislazione in materia di diritti alla salute, per esempio nel campo della tutela della medicina tradizionale, è dedicato un capitolo del "Panorama Social 2007" [CEPAL 2008b, Cap. V].

ta in questi due paesi); seguono, al di sopra di 25 milioni di abitanti, Argentina (39 milioni), Colombia (46 milioni), Perù (28 milioni) e Venezuela (27) (in complesso questi sei stati comprendono l'80% della popolazione dell'America latina).

Quanto a superficie, il paese più esteso è il Brasile (oltre 8 milioni di kmq), seguito da Argentina (quasi 3) e Messico (quasi 2); Bolivia, Colombia e Perù superano il milione di kmq.

La popolazione dell'AL è fortemente urbanizzata. Il fenomeno ha a che fare (come in Europa) con l'industrializzazione del secolo XX, anche se è avvenuto in forma molto più accelerata. Il processo è caratterizzato da città, come Città del Messico, molto più grandi di tutte le altre del paese e da vari tentativi dei governi di decentrare la popolazione con la creazione delle cosiddette "città nuove": ad esempio con la costruzione di Brasilia; un altro esempio di città "nuova" è stata "Ciudad Guayana", scelta in Venezuela per l'industrializzazione durante gli anni '50. A Cuba sono state tentate anche esplicite politiche di contrasto dell'urbanizzazione.

Come scrive Munck [2008, p. 125] "confrontata con le altre regioni del mondo in AL le "città primato" dominano quasi totalmente: nella maggioranza dei paesi la popolazione che vi vive supera quella della seconda città più grande almeno di 3 volte e nel caso di Buenos Aires e Lima di 10 volte o più" [p. 124]. Dei dati mostrano che tra il 1940 e il 1980 la popolazione nelle metropoli è quasi raddoppiata, mentre quella delle aree rurali si è dimezzata. Goodwin [2009] ricorda come ci siano in AL più città con oltre mezzo milione di abitanti di quante ve ne siano negli Stati Uniti [p. 4].

L'urbanizzazione ha radici lontane in questa regione, se è vero che era presente anche nell'America pre-colombiana: la capitale della confederazione Azteca, Teotihuacan (nei pressi della quale sarebbe poi sorta Città del Messico), aveva una popolazione di 300 mila abitanti, più di ogni città europea all'epoca.

Una recente analisi della Banca mondiale [2009, cap. 4] sostiene che le preoccupazioni per le megacittà, come quelle espresse al "World Urban Forum" del 2006 a proposito del Terzo Mondo, sono infondate, date le economie che, con tutti loro problemi, esse consentono comunque di fare. D'altra parte, le esperienze delle

“città nuove” sono tutte, per ragioni diverse, poco positive<sup>22</sup>. La conclusione è che “le città e le cittadine dovrebbero essere viste come attori nel mercato che, come le imprese e le aziende agricole, soddisfano bisogni del mercato” [p. 145] e il messaggio è di lasciarle crescere, anche se ciò porta ad una crescita non equilibrata: tentare di scoraggiarla significherebbe “combattere la ricchezza, non la povertà”.

Diversa la diagnosi del CEPAL<sup>23</sup> [2007, cap. IV], che sulla base della riduzione della migrazione interna verso le città primato parla di “una situazione più favorevole allo sviluppo economico e sociale della regione con il consolidamento di un sistema di città più diversificato e meno asimmetrico” [p. 226].

Un tema di crescente interesse a proposito di urbanizzazione è l'aumento della segregazione residenziale con cui essa si realizza nelle grandi città dell'AL. Il Rapporto CEPAL 2007 ne tratta in relazione agli effetti negativi della composizione sociale del vicinato su possibilità di lavoro e istruzione. Secondo il rapporto, nel caso del comportamento riproduttivo degli adolescenti e della situazione di desaffiliación institucional, per la quale questi ultimi non studiano né lavorano (né cercano lavoro), pur di fronte alla difficoltà di stabilire rapporti causali precisi, gli studi presentati “mostrano un legame significativo tra l'omogeneità della composizione sociale dei quartieri poveri e le possibilità di accumulare capitale umano” [p. 91]. Questo fa pensare alla necessità di politiche sociali volte a ridurre la segregazione spaziale dei poveri: il che sarebbe avvenuto in alcune città europee e degli Stati Uniti, e starebbe avvenendo anche in qualche paese dell'AL [p. 92].

---

<sup>22</sup> L'unico pieno successo che il Rapporto della Banca cita è quello di Shenzhen in Cina [p. 224], cresciuta in un quarto di secolo da 30 mila abitanti nel 1980 a 7 milioni nel 2000. Il successo è attribuito ai collegamenti con il resto della Cina.

<sup>23</sup> CEPAL (Comisión Económica para América Latina) è il nome in spagnolo di una commissione delle Nazioni Unite nota anche come ECLA (Economic Commission for Latin America). Fu istituita nel 1948 e, come vedremo, ha avuto una influenza nella regione per le idee in campo economico che ha sostenuto. Produce annualmente un documento di valutazione complessiva da un punto di vista socio-economico della situazione nell'area: “Panorama Social de l'América Latina”. Questa e numerose altre pubblicazioni sono disponibili in rete nel sito della commissione: [www.eclac.org](http://www.eclac.org) (la “C” aggiunta alle sigle, ECLAC e CEPALC, sta per “Caraibi”).

### 4.3. *Le migrazioni*

Abbiamo visto quale ruolo in passato abbiano avuto le migrazioni dall'Europa nel popolare l'AL; i movimenti di popolazione che hanno per centro l'America non sono finiti, anche se oggi la migrazione prosegue in un'altra direzione: molti centro e sudamericani (spesso si tratta di manodopera qualificata, con una tendenza all'aumento negli ultimi 25 anni [World Bank 2009, 158, fig. 5.6] cercano di raggiungere l'America del Nord. La migrazione interna, invece, secondo una tendenza imprevista tende a diminuire; in particolare, quella verso le grandi città "primato" [CEPAL 2007, 43-4]. Il quadro più recente (riferito a circa il 2000) presentato dalla Banca mondiale mostra un rapporto di 7-8 volte a 1 tra migrazione dall'area ALC verso paesi OECD (in gran parte USA) e migrazione interna all'area.

In complesso, fatto 100 il totale dei migranti nel mondo più del 10% si muovono da ALC a USA: si tratta del flusso più alto, se si escludono quanti si muovono nell'area Europa e Asia Centrali (17%). In confronto, restando nel campo delle migrazioni interne ad un'area, nell'Europa dei 15 e nella zona EFTA si muove meno del 6% dei migranti; 7% è il valore all'interno dell'Africa [World Bank 2009, Tav. 5.2].

Quanto alle caratteristiche di chi emigra, restando all'interno del paese, i dati della Banca mondiale per Costa Rica, Honduras, Venezuela, Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Repubblica Dominicana, Brasile e Haiti mostrano chiaramente che emigrano i più istruiti. Qualcosa di simile si verifica anche per le emigrazioni all'estero: il risultato è che "molte nazioni centroamericane e caraibiche hanno meno della metà dei loro cittadini con istruzione universitaria che vivono all'estero". Nel tempo, si osserva che dall'area ALC tende a crescere la percentuale dei migranti con alto livello d'istruzione, mentre quella con basso livello tende a diminuire<sup>24</sup> [World Bank 2009, pp. 157-8].

Un paese in cui le preoccupazioni per il brain drain negli ultimi anni hanno alimentato dibattiti in sede politica è il Messico, so-

---

<sup>24</sup> Lo stesso fenomeno si verifica nell'area dell'Asia orientale e del Pacifico, ma con una differenza: nel 1975, anno di partenza per l'esame del trend, la percentuale dei migranti più istruiti era più alta di quella dei meno istruiti. Le due percentuali, invece, tendono a convergere in ALC.

prattutto riguardo ai dottori di ricerca. Di fronte allo scarso successo di programmi come PACIME, messo a punto nei primi anni '90 nel tentativo di rimpatriare i “cervelli” fuggiti, Aupetit [2005] evidenzia come sia possibile che il fenomeno aumenti: paradossalmente, potrebbe essere un risultato degli sforzi di migliorare la qualità dell'istruzione superiore, che “rende meno rischioso per i datori di lavoro a livello internazionale reclutare dottori di ricerca messicani” [p. 2]. Davanti a questa possibilità diventa imperativo per la politica cercare di sfruttare al meglio, così come è riuscito ad alcuni paesi asiatici, le opportunità derivanti dai legami esistenti con le persone espatriate, anche senza che ciò porti al loro ritorno definito in patria<sup>25</sup>.

#### 4.4. *L'andamento nel tempo*

La variabile demografica non è rilevante solo per “pesare” l'importanza di uno stato: abbiamo visto nel caso dell'Africa [Cobalti 2008a] che l'andamento nel tempo della crescita della popolazione permette di capire l'entità dei problemi che i governanti di uno stato devono superare per assicurare, tra l'altro, alla popolazione un'istruzione.

Ne parleremo ora in riferimento all'AL, partendo dall'osservazione secondo cui la situazione è qui ben diversa da quella che abbiamo incontrato nell'Africa subsahariana. Il principale fenomeno cui ci si trova di fronte, infatti, è il marcato cambiamento della situazione in meno di mezzo secolo: la fortissima crescita del periodo precedente, legata come si è visto anche all'immigrazione, sembra infatti essersi, se non arrestata, per lo meno fortemente rallentata.

Negli anni '60 e '70 del secolo scorso l'America latina ha sperimentato tassi di crescita della popolazione pari a quelli dei paesi “in via di sviluppo”: era tipico per una donna avere 6-7 figli; ciò ha avuto tra le altre conseguenze che oggi l'AL ha una popolazione quasi doppia di quella degli Stati Uniti, partendo, negli anni '50, da una popolazione di 150 milioni, quasi eguale, quindi. Secondo i dati presentati da Zenteno [2004] mentre per il 1950-55 l'AL ave-

---

<sup>25</sup> Sul fenomeno del *brain drain* cfr. Beltrame [2007].

va una fecondità superiore a quella del mondo (5,9 e 5,0, rispettivamente), la situazione si è rovesciata (2,7 e 2,8) secondo dati più recenti.

Il rallentamento, avvenuto a partire dagli anni '80, ha portato ad una crescita annua della popolazione dell'1,3% (nel mondo nel suo complesso è 1,1%, nei paesi sviluppati dello 0,4% e nell'ASS del 2,2%). Il numero medio di figli per donna è sceso nel 2005 a 2,4 (2,5 nel mondo, 1,6 nei paesi sviluppati e 5,2 dell'ASS).

Questo rallentamento della crescita è stato così forte da sorprendere i demografi: Place e Chase [2005] lo considerano “uno degli esempi più estremi di cambiamento sociale nel secolo scorso” [p. 233]. Tra le sue cause, l'urbanizzazione, le influenze culturali del movimento delle donne (ma va anche ricordato il ruolo dei mass media coi modelli di famiglia presentati dalle Telenovelas), oltre che il lavoro extradomestico di queste, e la disponibilità di nuove tecnologie per il controllo della riproduzione. Tra esse pare che la sterilizzazione abbia preso fortemente piede, nonostante l'opposizione della chiesa cattolica, mentre un ruolo quantitativamente importante sembrano avere anche gli aborti (pur illegali tranne che a Cuba: cfr. sotto)<sup>26</sup>.

Secondo i dati di un sociologo messicano, su 4 mezzi di contraccezione (sterilizzazione femminile, IUD, preservativo e pillola), Colombia, Brasile e Messico sono in una situazione di disponibilità e di uso definito come “elevato”. All'opposto, Guatemala, Bolivia e Perù sono tra i paesi con uso “basso”. La conclusione della rassegna, tuttavia, è che i paesi dell'AL “tendono a concentrarsi tra quelli di disponibilità elevata e di uso medio ed elevato” [Zenteno 2004, 245].

Naturalmente il dato riportato sopra sui ritmi di crescita della popolazione è un valore medio, con marcate differenze fra stati: Guatemala, Honduras, Nicaragua (in America centrale) e Paraguay in Sudamerica hanno valori superiori al 2% e le madri di Bolivia, Guatemala (il valore più alto: 4,2 figli), Honduras e Paraguay superano ancora oggi i tre figli. In parte il dato è collegato alla presenza di popolazione india, che è caratterizzata da più alta crescita.

---

<sup>26</sup> Rosenberg [2006, 290] parla, per gli anni '90, di 500.000 aborti all'anno in Argentina, con meno di 700.000 nascite.

Quest'ultima osservazione introduce il tema delle disuguaglianze sociali, su base etnica, ma anche socio-economica, sulle caratteristiche generali delle quali ci soffermeremo più oltre. Le popolazioni indigene mostrano tassi di fertilità più alti [CEPAL 2006] e si osserva che la differenza tra bianchi ed indi persiste anche a parità di livello di istruzione; in entrambi i casi, tuttavia, varia a seconda del livello di istruzione (una componente dello status socio-economico) ed è più alta tra i meno istruiti. Si tratta di disparità che, come osservano gli autori del Rapporto CEPAL, mostrano l'influenza di specificità culturali e disuguaglianze strutturali [p. 186].

#### *4.5. Nati e morti*

Il dato di calo della fecondità e di crescita della popolazione indica che l'America latina si stia avviando verso quella "transizione demografica", da cui è ancora lontana la gran parte dei paesi dell'Africa subsahariana. Essa si realizza col simultaneo calo di tassi di fecondità e di mortalità. E, in effetti, la mortalità infantile si è ridotta nel tempo da 102 per mille nati nel 1960 a 26 nel 2006 [CEPAL 2006, 45], ma permangono o aumentano le disuguaglianze territoriali (città/campagna): è questo il caso di Honduras e Brasile, mentre c'è diminuzione in Cile e Costa Rica [CEPAL 2006, 31]. In termini di livello socioeconomico della popolazione in Brasile troviamo un rapporto di 1 a 4 tra strato più ricco e più povero in ambiente urbano. In generale, comunque, in ambiente urbano la disuguaglianza si è ridotta, ma ciò non è avvenuto nelle zone rurali.

Quanto alle disuguaglianze etniche, la mortalità infantile è più alta nelle popolazioni indigene, con l'eccezione del Cile (in Ecuador, Messico e Panama quando si combina variabile etnica e residenziale si evidenzia una forte disuguaglianza). In generale la popolazione indigena mostra situazioni di mortalità e morbilità più sfavorevoli, il che segnala la distanza tra proclami e fatti: mentre sulla carta ci sono molte protezioni specifiche, ispirate alla *Declaracion de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indigenas* (disponibile in rete) del 13 settembre 2007 [CEPAL

2008a, 57], accettata dalla gran parte degli stati dell'AL, i dati raccontano una storia diversa. Comunque in Ecuador, Messico e Venezuela è riconosciuto costituzionalmente un diritto specifico alla salute degli indigeni, mentre altri dieci stati hanno una legislazione particolare in materia, che può riguardare anche le forme di medicina tradizionali e toccare delicate questioni di protezione della proprietà intellettuale, oggi non ancora ben definite a livello internazionale [CEPAL 2008b, 248-9].

Con la “transizione demografica” e una maggiore diffusione di pratiche di igiene le aspettative di vita sono salite a 73 anni (i soliti confronti indicano un valore inferiore (68) per il mondo, e uno superiore, sia pure di poco, nei paesi sviluppati (75); la differenza è invece fortissima con l'ASS: 47. La variazione interna indica che si va da un massimo di 79 ad un minimo di 66 anni, con valori superiori alla media in Cile (79), Costa Rica, Cuba (79), Messico, Panama e Uruguay (tutti con valori superiori o uguali a 75 anni); i valori più bassi (sotto 70 anni) si trovano in Repubblica Dominicana, Bolivia (66), Guatemala e Honduras

Secondo Zenteno [2004], una rassegna dei paesi in via di “transizione demografica”, considera “avanzata” la situazione in 4 paesi dell'AL: Argentina, Cuba, Cile e Uruguay; piena transizione è definita, invece, la situazione di Costa Rica, Panama e Venezuela. Nella classificazione di Zenteno si parla anche di paesi con un livello avanzato di modernizzazione. Sempre in piena transizione, ma con modernizzazione “parziale o accelerata”, si trovano Brasile, Colombia, Messico, Perù, Repubblica Dominicana. All'opposto, incipiente o moderata è definita la transizione in El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Haiti e Paraguay.

I dati demografici importanti che abbiamo riportato sopra, relativi in particolare al passaggio ad una situazione di bassa fertilità sembrano aprire per alcuni paesi dell'AL una “finestra di opportunità”, con un'impennata della popolazione in età lavorativa (che dovrebbe raggiungere il suo massimo tra il 2010 e il 2025) [Franco 2007, p. 441]: si tratta di un “periodo di grazia” in cui molti lavoratori si trovano a sostenere poche persone dipendenti (bambini e anziani). Superato questo momento, la struttura demografica dell'area diventerà simile a quella dei paesi OCSE, con un dependency ratio più alto.

Anche secondo l'analisi della Banca mondiale [Cunningham *et al.* 2008, 40], questa situazione potrebbe creare un “dividendo demografico”, centrato su bassi rapporti di dipendenza, con molti giovani che entrano nel mercato del lavoro; naturalmente ciò potrà avvenire solo a certe condizioni: per esempio, che le economie siano in grado di assorbire queste nuove leve<sup>27</sup>.

Viene anche presentata un'analisi dettagliata, che mostra in quali paesi questa finestra di opportunità si chiuderà prima di altri. Ecco le previsioni della Banca in questo senso: 1. innanzitutto, la finestra sarebbe già chiusa in alcuni paesi, che si avvierebbe ad avere crescenti rapporti di dipendenza: si tratta di Cuba, Trinidad e Tobago nei Caraibi e Uruguay in Sudamerica; 2. “finestra presto chiusa”, ma per ora bassi rapporti di dipendenza con un picco di giovani tra 2005-10: Argentina, Bahama, Brasile, Cile, Costa Rica e Giamaica; 3. finestra che si chiuderà in 10-20 anni, con rapporti di dipendenza in declino: picco di opportunità tra 2010 e 2030: Ecuador, Nicaragua, Panama e Perù; infine, 4. finestra chiusa in più di 20 anni, ma con alti rapporti di dipendenza ora e senza un picco nel prossimo futuro: Bolivia, Guatemala, Haiti e Paraguay.

#### 4.6. Il caso dei giovani

Si è parlato sopra del calo dei tassi di fecondità; interessante è che il dato non ha riguardato gli adolescenti, per i quali in alcuni paesi continua a rimanere alto. Spesso la maternità avviene molto precocemente e ciò, secondo il Rapporto CEPAL [2008b, 88 e segg.] è uno dei fattori di trasmissione intergenerazionale della povertà. In questo caso si osservano complesse interazioni con lo strato socioeconomico di appartenenza: la riduzione c'è stata tra gli adolescenti nel quintile di reddito superiore, mentre c'è stato addirittura un aumento in quelli inferiori, soprattutto in Brasile

---

<sup>27</sup> Gli autori si spingono fino a stimare l'importanza di questo fattore per crescita del PIL o per la differenza tra AL e paesi dell'Asia. Secondo queste stime, tra il 25% e il 40% della crescita tra il 1965 e il 1990 del PNL in Giappone, Hong Kong, Corea e Singapore è stato attribuito alla crescita della popolazione in età lavorativa. Inoltre, più del 40% della più alta crescita dell'Asia orientale rispetto all'AL nello stesso periodo è stato attribuito alla più rapida crescita in Asia della popolazione lavorativa, “come pure alle migliori politiche del commercio e dello sviluppo del capitale umano” [p. 40].

(aumenti più lievi in Honduras e Panama) [p. 36], pure con un aumento del tasso di disuguaglianza tra livelli di reddito.

La questione si collega al tema di un rapporto della Banca mondiale [Cunningham *et al.* 2008], sul tema della gioventù “a rischio”<sup>28</sup>; il lavoro [p. 100] mostra come i tassi di fertilità degli adolescenti (ragazze da 15 a 19 anni) è assai più alto di quello dei paesi più sviluppati: in testa vengono alcuni paesi dell’America centrale (Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Panama e Repubblica Dominicana: in complesso, si tratta di valori più alti di tutti i paesi OCSE; Messico, Argentina, Brasile, Colombia, Cile e Uruguay hanno anch’essi valori più alti di quelli OCSE, ma inferiori a quello degli Stati Uniti. Anche se in declino, questi valori “non sono interamente una storia di successo perché questi tassi sono ancora due volte più alti di Australia e Canada e 10 volte di più di Francia, Giappone e Spagna [p. 101].

Il rischio di queste gravidanze precoci è stato ben documentato in paesi come gli Stati Uniti, in cui esiste una abbondante letteratura in materia (il rapporto della Banca mondiale ricorda i rischi per madri e bambini secondo lo studio di Maynard del 1996). Uno dei maggiori tra essi riguarda la salute delle donne, soprattutto per la legislazione restrittiva in questi paesi nei confronti dell’aborto, che induce a pratiche clandestine pericolose<sup>29</sup>: in complesso [Franko 2007, 445] 23.000 donne muoiono ogni anno in AL per gravidanze o cause legate ad esse. Secondo Rosenberg [2006] la percentuale di donne che muoiono per aborti avvenuti in condizioni insicure è

---

<sup>28</sup> La definizione di “a rischio” è molto ampia. Questo sottogruppo è costituito da giovani (12-24 anni) che “hanno fattori nelle loro vite che li portano ad impegnarsi in comportamenti ed esperienze che sono dannosi per loro stessi e le loro società e che hanno effetti non solo per chi affronta il rischio ma la società in generale e le future generazioni. Questi comportamenti includono un precoce abbandono dell’istruzione senza apprendimento, disoccupazione (né a scuola né al lavoro), abuso di sostanze, comportamenti violenti, iniziazione sessuale precoce e pratiche sessuali pericolose” [p. 2].

<sup>29</sup> Il rapporto della Banca mondiale cita un dato secondo cui tra 2,7 milioni e 7,4 milioni di gravidanze finiscono in aborti in AL. De Grave *et al.* [2007, 153] parlano di 4 milioni di aborti all’anno. La questione si collega all’esistenza di leggi che vietano questa pratica: solo Cuba in AL (e Porto Rico e la Guyana nell’area caraibica) consentono l’aborto senza restrizioni; altri paesi lo consentono in caso di pericolo di vita della madre, ma molto pochi in caso di violenza o malformazione del feto o per cause economiche sociali [de Grave *et al.* 2007, 136]. Per un’informazione aggiornata in materia sulle prospettive di cambiamento si vedano gli interventi di Sotelo e di Bermudez nel libro citato: mentre la prima segnala una linea di tendenza che porta al rafforzamento dei divieti in vari paesi, il secondo presenta il caso della Colombia, che sarebbe sulla strada della legalizzazione dell’aborto. Naturalmente, il dibattito è influenzato dal ruolo della chiesa cattolica nella regione.

molto alta: doppia di quella dell’Africa e simile a quella dell’Europa orientale, area che è al primo posto nel mondo per gli aborti. Il fenomeno è particolarmente grave in Argentina [p. 290].

#### *4.7. Il caso dell’AIDS*

Le nascite da madri adolescenti sono il frutto di precoci iniziazioni sessuali che, soprattutto nell’area caraibica, sono considerate corresponsabili della diffusione dell’infezione HIV/AIDS: l’area dei Caraibi è seconda sola all’Africa subsahariana per la prevalenza dell’infezione tra i giovani di età 15-24 anni.

Quanto all’infezione HIV/AIDS, che è una fonte importantissima di mortalità in ASS, l’epidemia per ora non costituisce un problema della stessa entità, anche se richiede attenzione (una prova è che la recente conferenza mondiale sull’AIDS si è tenuta a Città del Messico nell’Agosto 2008). I dati di prevalenza (percentuale di adulti di età 15-49 infetti) indicano valori inferiori all’1% nella gran maggioranza dei paesi; fanno eccezione Repubblica Dominicana (1,1) (confinante con Haiti che ha il tasso di prevalenza più alto in ALC: 3,8), e Honduras (1,5). Più che nell’AL l’epidemia è diffusa nei Caraibi (per iniziazione sessuale precoce e molteplicità dei partner).

Si stima in 1,7 milioni coloro che vivono con HIV/AIDS in America latina (con 63 mila morti nel 2007): il Brasile ha meno di 1% di prevalenza ma con 730.000 infetti rappresenta il 43% dei casi della regione. Secondo le stime dell’organizzazione “Avert”, in Messico ci sono 200.000 casi, in Colombia 170.000 e in Argentina 120.000 ([www.avert.org](http://www.avert.org)). A differenza di altre regioni del mondo, essi sono fortemente concentrati in gruppi di popolazione a rischio, soprattutto i maschi omosessuali: a Lima la prevalenza tra uomini che fanno sesso con altri uomini è del 22%; alti i valori anche tra le lavoratrici del sesso.

Mancano iniziative a scuola in termini di educazione sessuale, che in molti paesi (con l’eccezione di Cuba) è del tutto assente. Anche dove è prevista si scontra, in Messico ed Argentina, con l’opposizione dei conservatori e della chiesa cattolica, mentre in Venezuela, Brasile e Cile è documentata la sua facoltatività o il fat-

to che, anche se presente nei programmi, è raramente realizzata di fatto ([www.avert.org/aidslatinamerica.htm](http://www.avert.org/aidslatinamerica.htm)).

Sulle condizioni sanitarie generali della regione il lavoro di Franko [2007, Cap. 12] tra l'altro segnala che solo Cuba e Costa Rica sono passati attraverso la “transizione epidemiologica”, in cui le malattie contagiose sono relativamente sotto controllo; all'opposto, paesi meno sviluppati come la Bolivia soffrono ancora di malattie come la malaria (e di quelle legate alla malnutrizione). Paesi a medio-alto reddito come Brasile ed Ecuador sono sulla via della transizione epidemiologica, ma si trovano di fronte ad una situazione nota come “cumulo di arretrati epidemiologico” (epidemiological backlog), cioè alla compresenza di malattie infettive, ma anche degenerative e croniche, dovute alla transizione demografica in atto e al maggior numero di persone anziane.

##### 5. *La religione*

Questa presentazione di alcune caratteristiche di base dell'AL non sarebbe completa – soprattutto per chi si occupa di istruzione- senza un riferimento alla religione, anche perché si sono registrati recentemente cambiamenti importanti. Mentre all'inizio del secolo scorso la quasi totalità della popolazione poteva definirsi cristiana cattolica, il quadro oggi appare molto diverso, anche se metà dei cattolici del mondo vive qui e il Brasile con 150 milioni di cattolici è lo stato con il maggior numero di aderenti a questa religione [de Grave *et al* 2007, 194]: secondo stime recenti, il 70% dei latino americani si dichiarano cattolici. Questo dato di cambiamento rispetto ad un secolo fa è stato definito “una delle più grandi trasformazioni religiose della storia” [de Matviuk 2002, 205] e Fleet [2005, 343] scrive che oggi “l'aspetto più sorprendente della vita religiosa in AL è la sua diversità”.

Siccome la storia religiosa dell'AL è stata comunque fino ad epoca recente la storia della cristianità cattolica è da qui che dobbiamo partire. Il tipo di religiosità arrivato in questo continente con i conquistadores risentiva delle particolari vicende storiche della Spagna, appena liberata dai musulmani, e dello zelo missionario che portò ad estendere ai locali le pratiche di conversione,

anche forzata, che si era ritenuto giusto applicare in Europa. Come scrive Munck [2007, p. 191] “la conquista dell’ AL e il soggiogamento della popolazione indigena fu fatta in nome della religione, specificamente del cattolicesimo”<sup>30</sup>.

Come scrivono Gonzales e Gonzales [2008, 263] “La cristianità in America latina ha sempre avuto due facce; una che appoggia lo status quo, benedice o almeno mostra acquiescenza verso le ingiustizie e la cui preoccupazione principale è il benessere e la sopravvivenza della chiesa; ed un’altra che mette in discussione e sfida lo status quo, denuncia l’ingiustizia e si occupa soprattutto del benessere del popolo”<sup>31</sup>. Non c’è dubbio che la faccia conservatrice ha avuto il sopravvento su quella profetica nei primi secoli di colonialismo ispanico e portoghese: l’alleanza tra trono ed altare e l’impegno della chiesa nell’istruzione caratterizzarono i primi secoli di presenza nel continente, così come l’alleanza con le forze conservatrici, che si contrapposero ai ‘liberali’ nel primo secolo di indipendenza (il XIX) dell’AL<sup>32</sup>.

Le cose cambiarono con il Concilio Vaticano II e la conferenza dei vescovi di Medellin del 1968. Ci si trovò di fronte ad una chiesa che faceva un’“opzione per i poveri”, per l’impegno nel sociale e nella politica, che autorizzava l’esperienza delle comunità ecclesastiche di base (con il loro rifiuto in nome di dio della disugua-

---

<sup>30</sup> In epoca più recente (anni ’70 dello scorso secolo) la dittatura dei generali in Argentina si propose l’attacco al comunismo in funzione anche della difesa del cristianesimo. In particolare, si trattava di una cristianità che risentiva dell’influenza in Argentina del vescovo Lefebvre, che in più d’una occasione espresse ammirazione per l’“ordine” della dittatura argentina.

<sup>31</sup> I due autori ricordano qui in particolare Bartolomeo de las Casas, che scriveva nel 1500 denunciando le angherie contro la popolazione india e l’arcivescovo Romero, peraltro assai poco amato a Roma, assassinato in El Salvador nel 1980. Las Casas va ricordato, tuttavia, anche per la sua classificazione razziale dei tipi di “barbari”, definiti nella sua *Apologética Historia Sumaria* (1552) ed ordinati su una scala di lontananza dagli ideali cristiani occidentali di umanità. In questo modo, secondo Mignolo [2005] Las Casas ha dato “un contributo chiave all’immaginario razziale del mondo moderno/coloniale”, dato che la categorizzazione razziale in questo caso “non consiste semplicemente nel dire ‘sei negro o indio, pertanto sei inferiore’, ma nel dire ‘non sei come me, pertanto sei inferiore’” [p. 43].

<sup>32</sup> In effetti, la politica nel primo secolo di indipendenza, particolarmente dopo il 1850, è stata dominata dalla contrapposizione e dall’alternanza tra partiti conservatori e liberali, che si distinguevano anche per il ruolo che assegnavano alla chiesa cattolica. La distinzione tra queste due posizioni, secondo D’Agostino [2005, 70], aveva un basso contenuto ideologico, anche se i secondi sostennero “il libero commercio, il federalismo, la separazione tra stato e chiesa, in confronto al sostegno dei conservatori per il protezionismo, per la centralizzazione dell’autorità statale e il mantenimento del potere e dei privilegi della chiesa (cattolica)”.

gianza sociale) e la cosiddetta “teologia della liberazione”, fondata da teologi come Gutierrez, Segundo e Boff.

Su questa teologia aveva avuto un forte impatto il pensiero di Marx [Gonzales; Gonzales 2007, 256] nella sua dura critica al capitalismo e alle sue strutture sociali. Vedremo più avanti che uno dei più famosi pedagogisti sudamericani, Freire, ne è stato influenzato [p. 250, 253].

La manifestazione più importante di questo cambiamento sono state le “Comunità ecclesastiche di base” (CEB), soprattutto negli anni '70 ed '80, presenti in Brasile, El Salvador, Perù e, in misura minore [Castaneda 2003, Cap. 7], in Nicaragua, Colombia, Cile e Lessico. Esse hanno avuto un ruolo importante nella vita sociale e nella politica brasiliana, propiziando l'elezione a presidente di Lula da Silva e influenzando il movimento dei “senza terra” (vedi sotto); in Nicaragua, sebbene la loro presenza sia stata minore, hanno avuto un ruolo nella vittoria della rivoluzione sandinista; in Perù, da cui viene Gutierrez –uno dei più importanti rappresentanti della teologia della liberazione- la presenza è stata minore, anche per l'influenza sulla gerarchia cattolica dell'Opus Dei; anche in Messico si sono scontrate con una gerarchia poco progressista, ma hanno avuto influenza sulla politica locale: nel 1988 c'erano in Messico 5000 CEB, che sono state di appoggio al candidato Cardenas nelle elezioni presidenziali di quell'anno.

Anche in Colombia, patria di Camillo Torres il prete guerrigliero, la chiesa è stata su posizioni conservatrici, ma ciò non ha impedito ai gesuiti di dar vita al CINEP, particolarmente importante nel campo dell'istruzione; in El Salvador i gesuiti decisero di rinunciare all'esclusivo interesse per l'istruzione dell'élite (provocando le ire dei ricchi locali). Di altri movimenti ispirati dai gesuiti in campo scolastico parleremo nella seconda parte.

A proposito di questo ordine religioso è opportuno ricordare qui che le missioni gesuitiche in AL ebbero fin dall'inizio un ruolo che si potrebbe definire “progressista”. Tra gli altri, Galeano [1973, 209] ricorda quanto fatto in Paraguay a favore degli indigeni Guarani nel periodo tra l'inizio del '600 e metà del '700, cioè fino alla loro espulsione dalla regione, voluta dai coloni encomenderos<sup>33</sup>. Più recentemente, fra le attività progressiste dei gesuiti si

---

<sup>33</sup> Il film “Mission” con Robert DeNiro è stato ispirato da questo intervento.

può ricordare quella del DESAL in Cile, sostenuta da R. Veke-  
mans in appoggio al candidato democristiano riformista degli anni  
'60 Frey. Essa era volta a far uscire dalla marginalità ed incentivare  
la popolazione alla partecipazione politica anche con politiche so-  
ciali di sviluppo dell'istruzione e dei servizi sociali. In ciò fu ap-  
poggiata dalla kennediana "Alleanza per il Progresso" [Posner  
2008, 20]<sup>34</sup>.

Le più recenti trasformazioni in campo cattolico, tuttavia, sono  
andate in direzione opposta: esse riguardano l'uscita dalla sfera po-  
litica, che si è determinata con il papa Giovanni Paolo II, le posi-  
zioni favorevoli alla chiesa più conservatrice in AL, soprattutto  
con un'azione di cambiamento dei vertici "che ha modificato pro-  
fondamente il carattere e l'orientamento della leadership della  
chiesa" [Fleet 2005, 355; n. 6]. Per quanto riguarda Benedetto  
XVI, è noto che aveva condannato la teologia della liberazione nel  
1984, ancora prima di diventare papa [Gonzales; Gonzales 2008,  
265].

In complesso, la teologia della liberazione è rimasto comunque  
uno dei principali contributi dell'AL in questo campo e la sua in-  
fluenza si è fatta sentire nei dibattiti teologici particolarmente del  
III Mondo [Gonzales; Gonzales 2008, 310]<sup>35</sup>.

Tra le più recenti linee di tendenza in campo religioso vanno  
segnalate il declino delle appartenenze al cattolicesimo nelle reli-  
gioni più sviluppate (Argentina, Brasile, Cile e Venezuela), secon-  
do un modello simile a quello dei paesi europei e del Nordamerica  
ed interpretabile in chiave di secolarizzazione; all'opposto, Co-  
lombia e Perù mostrano segni di forte attaccamento al cattolicesi-  
mo, con il Messico che si è unito ad essi dopo un'iniziale inclusio-  
ne nel primo gruppo [Fleet 2005, 360]. Una seconda linea di ten-  
denza ha un segno diverso ed è rappresentata dall'azione dei mo-  
vimenti "carismatici" cattolici, che hanno rivitalizzato le esperien-  
ze delle Comunità di base [de Grave *et al.* 2007, 215; Gonzales e

---

<sup>34</sup> Fu creata con la Carta di Punta del Este nel 1961, allo scopo di favorire  
l'integrazione delle economie, la pianificazione, le riforme fiscali, la riforma agraria e la mo-  
dernizzazione del settore, gli investimenti nel settore sociale. Un resoconto sui flussi di aiuti  
giunti in AL è fatto da Thorp [1998, pp. 145-49], che ne dà anche una valutazione comples-  
siva.

<sup>35</sup> Castaneda [1993, 218] ricorda come dalla conferenza episcopale latino americana a  
Santo Domingo nel 1992 venne uno dei più duri attacchi alle politiche neoliberaliste, nono-  
stante il tentativo di Roma di limitarne la portata.

Gonzales 2008, 288]. Le grande novità non riguarda, tuttavia, il campo cattolico e le sue trasformazioni, quanto il profondo impatto del protestantesimo in AL, che ha fatto intitolare nel 1990 ad un antropologo, David Stoll, il suo libro con la domanda “L’America latina sta diventando protestante?”.

Parlando di protestantesimo bisogna distinguere [Castaneda 1993, Cap. 7] tre filoni: le denominazioni “storiche” all’inizio del secolo scorso, originariamente affiliate con correnti progressiste USA (Presbiteriani, Battisti, Luterani, Metodisti), successivamente in crisi dagli anni ’40 e ’50; i fondamentalisti, apparsi dopo la prima guerra mondiale e più recentemente un terzo gruppo: i carismatici, soprattutto pentecostali; di questi due ultimi gruppi, secondo Castaneda, i fondamentalisti oggi sono conservatori e politicizzati, mentre i pentecostali sono sostanzialmente apolitici.

La storia del protestantesimo nell’area si può far risalire all’emigrazione anglosassone in AL nel corso dei secoli, per esempio con l’introduzione ad opera dei protestanti di metodi lancasteriani nell’istruzione<sup>36</sup>, ma la “grande trasformazione” di cui parla de Matviuk [2007] è avvenuta nella seconda metà del secolo scorso. Essa si può sintetizzare in due numeri: l’11% dei latino americani sono evangelici e il 40% dei pentecostali sono latino americani [de Matviuk 2007, 16]. Come ha scritto un teologo cattolico nordamericano, J. Fredricks nel 2005, la presenza di protestanti evangelici è percepita da Roma come “una grande minaccia”, mentre l’idea che in AL tutti sono più o meno cattolici rappresenta un’“era che appartiene al passato” (citato da de Grave [2007, 195]).

Secondo Gonzales e Gonzales [2008, 294], ci sono in AL 170 milioni di persone che si definiscono pentecostali, carismatici o appartenenti a chiese indipendenti, di solito pentecostali<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Il metodo prende il nome da un quacchero, che, pur non avendolo inventato, lo diffuse. Fondamentalmente, si basa sull’azione di istruzione reciproca da parte degli studenti; come tale, è particolarmente attraente per i sistemi scolastici con poche risorse e pochi insegnanti. Simon Bolivar all’inizio del XIX secolo se ne interessò e su suo invito Lancaster si stabilì per alcuni anni in Venezuela [Gonzales; Gonzales 2008, 209].

<sup>37</sup> Ci sono molte incertezze terminologiche al riguardo. Comunque, con Fleet [2005] ci si può riferire ai pentecostali come ad un gruppo di cristiani evangelici. Il movimento si rifà alla discesa dello spirito santo sui primi discepoli; anche i carismatici, alcuni dei quali sono cattolici, enfatizzano gli “straordinari doni” dello spirito santo.

La particolare forma di protestantesimo che ha preso piede in AL è il Pentecostalismo, che, secondo Stoll, tra il 1960 e il 1985 ha raddoppiato i suoi numeri in Cile, Paraguay, Venezuela, Panama e Haiti; ha triplicato la sua presenza in Argentina, Nicaragua e Repubblica Dominicana; si è quadruplicato in Brasile e Portorico; quintuplicato in El Salvador, Costa Rica, Perù e Bolivia; sestuplicato in Guatemala, Honduras e Columbia [citato da Matviuk]. Una caratterizzazione “sociologica” degli aderenti a questa confessione religiosa la descrive come più urbana che rurale, più femminile che maschile, più “Terzo mondo” che mondo occidentale, può povera che ricca, più orientata alla famiglia che individualistica, più composta da giovani che da anziani” [Matviuk 2007, 197].

Secondo Munck [2007, 163] il pentecostalismo “E’ una branca carismatica del protestantesimo, che si focalizza sulla cura taumaturgica, il che spiega in parte il suo appeal tra i poveri colpiti dalle malattie della povertà nelle baraccopoli dell’AL”. Il pentecostalismo è forte soprattutto in Brasile e Messico. Come la teologia della liberazione ha animato il dibattito teologico in seno alla cristianità sul ruolo dello spirito santo e quello sociologico sulle ragioni della sua crescita. In quanto tale, rappresenta un altro contributo dell’AL alla cristianità.

Gonzales e Gonzales nella loro analisi delle “sfide” alla cristianità in AL oltre ai pentecostali ricordano le religioni locali, spiritiste che all’inizio del secolo scorso sembravano scomparse. Essenzialmente, esse si basano su credenze relative alla sopravvivenza dei morti, che potrebbero, con le opportune mediazioni, comunicare coi vivi. Fleet [2005] ricorda come siano diffuse particolarmente in Brasile e nei Caraibi.

Ritroviamo dunque in America latina alcuni elementi comuni all’Africa: la persistenza di tradizioni religiose locali, la crescente forza dei movimenti protestanti evangelici e varie forme di sincretismo religioso.

## *6. La politica*

La politica è anch’essa uno dei settori nel quale negli ultimi 50 anni si sono registrati profondi cambiamenti. Cominciamo

dall'esame della situazione politica secondo dati di opinione abbastanza recenti.

Un rapporto dell'UNDP [2004] sulla democrazie in AL osservava segni di disaffezione alla democrazia e, soprattutto, che, secondo le indagini di opinione, la proporzioni di quanti erano disposti a rinunciare ad essa in cambio di progresso economico e sociale era superiore al 50%, mentre la proporzione di quanti preferivano la democrazia ad ogni altre forma di governo era scesa, dal 1996, dal 61% al 57%<sup>38</sup>!

Analisi più approfondite dei dati, basate sulla costruzione di un "Indice di sostegno alla democrazia", hanno portato a queste conclusioni [p. 146]: "Il 43% degli intervistati hanno un orientamento pro-democratico e costituiscono il gruppo più grande tra gli intervistati; si manifesta un'ovvia tensione quando, richiesti di scegliere tra sviluppo e democrazia, molti sembrano preferire il primo; gli intervistati di paesi con più bassi livelli di disuguaglianza sociale tendono ad essere maggiormente in favore della democrazia; non-democratici tendono ad essere i meno istruiti, quelli socializzati sotto un regime autoritario, quanti credono di avere meno mobilità sociale del loro genitori, quanti hanno basse aspettative riguardo alle possibilità di un futuro migliore per i loro figli e hanno meno fiducia nelle istituzioni"<sup>39</sup>.

I dati che abbiamo riportato sopra sono stati raccolti in un momento in cui, guardandosi all'indietro, si stavano raggiungendo in molti paesi le due decadi di governi democratici, il che, come vedremo, costituisce una novità nella storia di questi paesi: dei 18 paesi in piena democrazia 25 anni prima lo erano solo 3<sup>40</sup>. Sulla

---

<sup>38</sup> Il Rapporto, che esclude Cuba, basa la sua parte empirica su una serie di *survey* condotti in 18 paesi nel maggio 2002, su campioni che in totale ammontano ad oltre 19.000 intervistati.

<sup>39</sup> La questione si lega al tema della fiducia nelle istituzioni, che, in base alle rilevazioni del Latinobarometro 2006 [CEPAL 2008b, 100], presenta nei vari stati valori tra il 10 e il 20%. In uno stato essi variano a seconda delle condizioni economiche più o meno favorevoli degli intervistati. Valori definiti "bassi in modo preoccupante" si trovano in Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador, Ecuador e Paraguay. Lo studio "Corporacion Latinobarometro" è condotto annualmente dal 1995 in 18 paesi dell'AL (esclusa Cuba) sulla base di un questionario somministrato a campioni rappresentativi della popolazione di età superiore a 18 anni. Sulle caratteristiche delle variabili misurate cfr. CEPAL [2008b, 96].

<sup>40</sup> Andando più indietro nel tempo, secondo dati presentati da Ottone (un dirigente del CEPAL), nel 1930 la regione aveva 5 governi democratici, che nel 1948 erano saliti a 7, per scendere a 3 nel 1976 [Ottone 2006].

base di un Indice di democrazia elettorale, basato sull'esistenza di elezioni libere e "pulite" si osservavano sostanziali progressi, con una crescita continua del suo valore dallo 0,28 del 1977 allo 0,93 del 2002.

In rapporto alla situazione in quel momento ci sono stati ulteriori cambiamenti, non sempre salutati come interamente positivi dagli estensori del rapporto. Essi sono sintetizzati dall'espressione "pink revolution" usata per segnalare come siano giunti al potere molti governi di sinistra o centro-sinistra, che sono ormai in maggioranza nella regione. In ciò alcuni hanno visto un "ritorno dell'utopia" [Barrett *et al.* 2008] in forme nuove, mentre per altri, più negativamente, hanno solo segnato la continuità col passato neoliberale [Robinson] oppure l'emergere di forme di governo "populiste" di una sinistra condannata dalla storia [Castaneda]. Non c'è dubbio, comunque, che la "rivoluzione rosa" ha inaugurato modalità nuove di azione di governo della sinistra e portato alla ribalta "nuovi" movimenti sociali in America latina.

Per capire questi cambiamenti ed i riflessi che possono avere sulle politiche economiche e sociali degli stati, il primo dato da cui partire sono i comportamenti delle amministrazioni statunitensi nei confronti dell'ALC ed il loro cambiamento nel tempo, dato che questo è stato una delle cause che ha condotto alla fine dell'ondata di dittature nel 1990. Quello stesso anno ha segnato anche la fine di un'altra stagione è politica: con la sconfitta elettorale della rivoluzione sandinista in Nicaragua, si chiudeva simbolicamente un'era della sinistra caratterizzata dal sostegno a pratiche rivoluzionarie e di guerriglia.

### *6.1. Stati Uniti e America latina*

Come scrivono Keen e Haynes [2009, 276] "Il singolo fattore esterno più significativo nello sviluppo dell'AL nel XX secolo è stato l'emergere degli Stati Uniti come potenza egemonica emisferica e globale. I ricorrenti interventi militari, economici e diplomatici nella regione hanno stabilito il contesto internazionale in cui gli eventi locali si sono svolti". Mann e Riley [2007, 98] hanno par-

lato di “subordinazione geopolitica<sup>41</sup> dell’area agli Stati Uniti che nella loro lotta al socialismo hanno sostenuto ove necessario con le armi gli oligarchi latino americani”.

La giustificazione di tali interventi affonda le sue radici nella “Dottrina Monroe” (1823), dal nome di un presidente degli USA. Originariamente non aggressiva [Wiarda; Kline 2007, 48], sosteneva che “il tempo della colonizzazione europea era finito e che gli Stati Uniti avrebbero visto con grave preoccupazione ogni tentativo delle potenze europee di interferire nell’area” (una delle prime applicazioni indusse i francesi ad abbandonare al suo destino l’imperatore del Messico Massimiliano d’Asburgo); la dottrina col tempo si trasformò, con l’aggiunta di importanti corollari tra i quali quello di T. Roosevelt [1904], secondo cui gli Stati Uniti, in quanto nazione “civilizzata” si riservavano il diritto di por fine ad azioni illecite “croniche” e così di intervenire nei Caraibi per riportare l’ordine [Keen; Haynes 2009, 566].

Questo diede l’avvio ad una politica di presenza nel continente, che nel XX secolo si tradusse in azioni contro Fidel Castro a Cuba, a partire dalla tentata invasione dell’isola, fino ai ripetuti tentativi di assassinare lo stesso leader maximo e al perdurante embargo, più volte dichiarato illegale in sede ONU. L’intervento diretto del governo americano, ad esempio nel golpe cileno del generale Pinochet, la complicità della CIA coi dittatori (uno degli ultimi episodi è il sostegno dell’amministrazione Reagan alla guerriglia contras, antisandinista, negli anni ‘80), così come la creazione della famigerata “School of America”, centro di addestramento alla guerra, più o meno “sporca”, alla sinistra in America latina, sono ormai fatti largamente provati, anche con documenti statunitensi provenienti dagli archivi non più secretati<sup>42</sup> [Kornbluh 2008].

---

<sup>41</sup> Non senza incontrare seri limiti. Al “nuovo imperialismo” USA e ai suoi limiti è dedicato il libro di Mann [2005]: il titolo, “Incoherent Empire”, fa riferimento ad uno sbilanciamento tra le quattro fonti di potere [cfr. sotto, n. 83], dovuta alla prevalenza del potere militare sulle altre. L’autore lo rappresenta con una metafora: “L’Impero Americano è un gigante militare, in economia è “un guidatore del sedile posteriore”, in politica è uno schizofrenico ed è un fantasma ideologico” [p. 13].

Secondo Mann nel caso dell’America latina le politiche neoliberiste hanno incontrato molte resistenze, mentre le reazioni ad esse hanno portato al potere governi caratterizzati dall’ antiamericanismo e dall’ opposizione al neoliberismo. Tutto ciò evidenzia i limiti della “subordinazione geopolitica” dell’area [p. 73].

<sup>42</sup> Come scrivono Keen e Haynes [2009, 310], la scuola “soprannominata da *Newsweek* la ‘scuola dei dittatori’ incluse tra i suoi laureati terroristi come il generale cileno Augusto

Naturalmente, il caso che più ha fatto discutere in America latina e che più ha avuto conseguenze è stato quello di Cuba, in cui Fidel Castro prese il potere nel 1959 (per passarlo solo recentemente al fratello Raoul) e inaugurò la prima esperienza socialista nel continente americano. Quello che è successo a Cuba è in parte il risultato della durissima opposizione che gli Stati Uniti hanno opposto alla rivoluzione cubana e che dura tuttora (sulle relazioni USA AL cfr. Rosen [2008]). Ne riparleremo nella seconda parte, quando tratteremo del sistema scolastico cubano.

## 6.2. *Gli anni '90 e la fine delle dittature*

Nella storia politica dell'America latina il 1990 costituisce uno spartiacque<sup>43</sup>, perché ha segnato, con il ritorno alla democrazia del Cile, la fine del periodo delle più feroci dittature militari, particolarmente in Argentina (1976-82), Cile (dal 1973), Brasile (1964-85). La durezza della repressione, rivolta soprattutto contro la sinistra<sup>44</sup>, non è, però, l'unico tratto, né quello più distintivo, di queste esperienze.

Secondo D'Agostino [2005, 91] l'"autoritarismo burocratico" di questi regimi si differenziava da azioni precedenti dei militari nella vita pubblica per una più ambiziosa agenda che veniva perseguita: partendo da un'analisi che riconduceva la "sovversione" di sinistra ad una mancanza di sviluppo economico, politico e sociale, servendosi di tecnocrati e di economisti i militari intervennero sulla società a tutto campo, anche nell'istruzione, come vedremo. Come scrive Munck [2008, 36]: "Questa ondata di dittature militari – sostenuta dai settori più 'moderni' delle classi proprietarie, col-

---

Pinochet, Manuel Oriega di Panama e Roberto D'Aubuisson di El Salvador, che si ritiene essere l'assassino dell'arcivescovo Romero". Oggi la scuola ha cambiato nome e si chiama "Western Hemisphere Security Cooperation".

<sup>43</sup> Secondo Santiso [2006, 30] tra il 1950 e il 1990 i paesi dell'AL hanno passato, complessivamente, 372 anni sotto dittatura e 366 in democrazia.

<sup>44</sup> Come è noto, questa operazione implicava l'annientamento fisico dei rivali politici. Nelle parole del governatore di Buenos Aires all'epoca della dittatura argentina: "Prima uccideremo tutti i sovversivi, poi uccideremo i loro collaboratori, poi i loro simpatizzanti, poi quelli che rimangono indifferenti; e alla fine uccideremo i timidi" (citato in Munck [2008, p. 39]). In realtà, secondo le organizzazioni argentine dei diritti umani, le persone fatte sparire sono state solo (!) 30.000 [Schuster 2008, 161]

legati al mercato mondiale e a gran parte della classe media- videro sé stesse come rivoluzionari che avrebbero ripulito la società da tutti i mali del comunismo, del materialismo e dell'ateismo, e costruito un nuovo ordine politico autoritario". Nella seconda parte di questo lavoro avremo occasione di approfondire questo punto, parlando della trasformazione della società cilena.

Nei tre paesi considerati la transizione alla democrazia avvenne in forma ordinata in Brasile e in Cile, ma non in Argentina. Tra le cause della fine di questi regimi D'Agostino ricorda le cattive prestazioni economiche in Argentina e in Brasile (in questo paese dopo un iniziale successo che aveva fatto parlare di "miracolo brasiliano"). Il relativo successo economico del Cile –per quanto ottenuto con costi sociali assai alti- non bastò a mettere la dittatura di Pinochet al riparo del voto popolare in un plebiscito del 1988 e nelle successive elezioni del 1990, che decretarono la fine della dittatura.

Il quadro delle dittature e dell'instabilità politica dell' AL è, tuttavia, più complesso. Innanzitutto, i militari non sempre sono stati su posizioni conservatrici, come si è visto in paesi tanto diversi come Perù (1968), Panama (1968) ed Ecuador (1972) [Keen e Haynes 2009, 309]. In secondo luogo, bisogna tener conto anche di quei fenomeni caratteristici dell'America latina noti come caudillismo (governo di un "uomo forte"): in epoca più recente ne sono stati esempio la dittatura della famiglia Stroessner in Paraguay, durata dal 1954 fino al 1989; più indietro nel tempo, quella della famiglia Somoza in Nicaragua (scalzata dal potere dall'insurrezione sandinista); di Trujillo nella Repubblica Dominicana e, per restare sull'isola, di Duvalier ad Haiti. Infine, l'"auto-golpe" di Fujimori (democraticamente eletto in Perù nel 1990) nel 1992 ha mostrato come si potesse passare facilmente da una democrazia ad una dittatura (anche se veniva chiamata dall'interessato una "democrazia diretta senza partiti"), durata fino al 2000 [Wiarda; Kline 2007, pp. 247-50]<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Un caso a parte è il piccolo Costa Rica, che anche per la sua stabilità politica, ha meritato l'appellativo di "Svizzera del Centroamerica". In precedenza, all'inizio del secolo scorso, un appellativo analogo era stato dato all'Uruguay del presidente Battle y Ordóñez, controllato successivamente dai militari dal 1973 al 1980. Anche il Cile prima di Pinochet aveva goduto di una lunga esperienza democratica: secondo Santiso [2006, 113] nei 145 anni che precedettero il colpo di stato il Cile aveva subito solo 30 mesi di interruzione delle sue norme costituzionali.

Rivoluzioni sociali, orientate politicamente in senso progressista, erano avvenute in Guatemala, dal 1944 al 1954, quando un colpo di stato vi pose fine, inaugurando una guerra civile con oltre 100 mila morti, conclusasi di fatto solo nel 1996. Anche in Bolivia, nel 1952, si diede l'avvio ad un altro tentativo di profondo cambiamento sociale, che finì in un colpo di stato nel 1964. Allo stesso modo, la rivoluzione sandinista in Nicaragua dopo la dittatura di Somoza si propose, dal 1979, finalità di trasformazione sociale, anche radicale: vari suoi esponenti erano vicini alla teologia della liberazione. La sua azione, tuttavia, fu ostacolata dalla guerriglia somozista, fino a che si arrivò ad una perdita di consenso popolare e ad una sconfitta elettorale (1990) (il sandinista Oriega è ritornato recentemente al potere, ma le sue aspirazioni politiche si sono molto moderate).

Per quanto riguarda la fine delle dittature negli anni '90, tra le cause che le hanno determinate, oltre alla scarsa riuscita economica importante fu il discredito internazionale legato alla condanna per le spietate repressioni del dissenso. A sua volta, questo fu uno dei fattori del cambiamento delle politiche USA.

In effetti, come ha notato Robinson, alla metà degli anni '80 ci fu una trasformazione di politiche a Washington che ha "cambiato binario dedicandosi alla 'promozione della democrazia' in AL e nel mondo" [Robinson 2006, p. 96]. Robinson sostiene, innanzitutto, che "ciò che è più sorprendente riguardo questo cambiamento dalla promozione di dittature alla promozione di 'democrazia' (virgolettata in originale) è che coincide con la crescita del progetto neoliberista. Sostengo qui che non solo le due cose sono legate, ma ciò a cui Washington si riferisce come a 'democrazia' è diventato un imperativo funzionale della globalizzazione economica". Secondo Robinson la ristrutturazione dell'economia mondiale ha un'esplicita componente politica "che implica uno spostamento delle politiche degli Stati Uniti e di altri paesi capitalisti dal sostegno dell'autoritarismo e delle dittature in gran parte del Sud del mondo alla promozione della 'democrazia'". Ma ciò che queste élite intendono con democrazia è la promozione della poliarchia, cioè "un sistema in cui un piccolo gruppo governa di fatto e la partecipazione di massa è limitata alla scelta dei leader nelle ele-

zioni, attentamente gestite dalle élite in concorrenza tra loro” [p. 99]<sup>46</sup>.

La poliarchia è diventata così importante perché sistemi autoritari e dittatoriali “non riescono a gestire i rapporti sociali espansi, associati con l’economia globale” [p. 103]. Inoltre è un sistema migliore per gestire i conflitti tra i gruppi dominanti. La tesi di Robinson è che questo processo ha trovato un laboratorio nell’AL [p. 105].

Sulla valutazione del cambiamento in questa parte del mondo, che Robinson sembra ritenere più di facciata che di sostanza, ritorneremo più avanti nella seconda parte. Ricordiamo come alla fine delle dittature si è accompagnata, temporalmente, anche un altro evento politico importante: la fine di una fase politica della sinistra in AL, che ha visto nella rivoluzione cubana (1959), nel governo Allende in Cile (1970-73), nella vittoria della rivoluzione sandinista in Nicaragua (1979) e nelle azioni di guerriglia in El Salvador e Guatemala tra il 1970 e il 1980 le sue tappe più significative.

La fine elettorale nel 1990 dell’esperienza sandinista e l’abbandono quasi ovunque della guerriglia (politicamente del tutto isolata in paesi come Colombia e Perù in cui è ancora attiva) hanno significato la fine di un ciclo politico. Lungi dal determinare la fine della sinistra in AL e la dominanza di governi favorevoli agli Stati Uniti e alle sue politiche, come pure era stato pronosticato [Castaneda], è ora al governo, come si è ricordato sopra, una maggioranza di partiti variamente definibili di sinistra in Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Venezuela. L’ultimo caso in ordine di tempo (2008) ha visto la vittoria in Uruguay di Lugo, un ex membro della gerarchia cattolica

---

<sup>46</sup> L’idea di poliarchia deriva dalle teorie delle élite (Mosca). Esse sono state “rivisitate” da Schumpeter nella sua teoria della democrazia come assetto istituzionale in cui élite in competizione lottano per il voto popolare. Questa ridefinizione è culminata nel libro Poliarchia di R. Dahl ed è questo concetto, secondo Robinson, che ha informato la “transizione alla democrazia in America latina”: la sfera politica è isolata dalla sfera socioeconomica e si restringe la democrazia alla sfera politica e alla partecipazione elettorale [p. 100]. Questa posizione di Robinson si lega alla sua teoria della globalizzazione come progetto politico, che vede tra i suoi attori principali una classe transnazionale. La globalizzazione non rappresenta l’egemonia degli USA, ma del capitalismo globale [Robinson 2004].

La poliarchia “è stata promossa dall’élite transnazionale come controparte politica al neoliberismo, adattamento strutturale e da un’accumulazione transnazionale delle *corporation* non regolata (*unfettered*)” [p. 103].

vicino alla teologia della liberazione. Grandi città come Città del Messico, Montevideo, Caracas, Rosario, Bogotá, San Salvador, Belo Horizonte sono a loro volta governate da amministrazioni di sinistra. I più fedeli alleati degli Stati Uniti sembrano a questo punto essere rimasti Messico e Colombia.

Prima di esaminare più attentamente i più recenti cambiamenti politici e le opinioni al riguardo, ci soffermeremo su due aspetti della vita politica in AL: la corruzione e l'azione dei movimenti sociali.

### 6.3. *La corruzione*

In base ai dati della ricerca UNDP citata sopra, per quanto riguarda la diffusione delle pratiche di corruzione, il 31% degli intervistati conosceva casi di benefici avuti in cambio del sostegno al partito al governo. Un altro elemento di valutazione sulla base dei sondaggi di opinione parte dal fatto che, secondo il rapporto UNDP citato, essa è fino ad un certo punto socialmente accettata, se è vero che il 41,9% degli intervistati era d'accordo che valeva la pena di avere un certo grado di corruzione se essa "faceva funzionare le cose" [p. 99].

La percezione della corruzione (o una bassa trasparenza delle istituzioni percepita), comunque, è legata in paesi come Nicaragua, Honduras, Guatemala. Ecuador e Paraguay ad una bassa fiducia nelle istituzioni. Non così in Venezuela, dove tale percezione si accompagna alla fiducia massima tra i paesi dell'AL [CEPAL 2008b, 100]<sup>47</sup>.

Quello del voto di scambio è un aspetto della corruzione politica nella regione, ma la peculiarità della regione in questo campo non deve tuttavia essere esagerata. Così, secondo dati della Banca mondiale del 2006 [World Bank 2007a, 14], Paraguay, Messico e Brasile superano l'Italia quanto a corruzione, ma Costa Rica, Uruguay, Cile hanno un livello di corruzione inferiore.

Mentre non c'è dubbio che alcuni aspetti della corruzione in AL siano altamente distruttivi per la società e per la stessa demo-

---

<sup>47</sup> Il valore della fiducia è comunque basso, dato che non supera il 18% degli intervistati neanche in questo paese.

crazia, una questione diversa è se il fenomeno sia sempre di ostacolo per lo sviluppo economico. Questo almeno sembrava pensare la politica della Banca mondiale (soprattutto con la presidenza Wolfowitz) quando decise di sospendere i finanziamenti ai paesi poco trasparenti da questo punto di vista. Sulla base di un'indagine storica Chang [2008, 161-4] mostra come corruzione e sviluppo non sempre siano stati di ostacolo l'una all'altro e conclude che la relazione è problematica. Secondo l'autore, in ogni caso, la corruzione non può essere usata per giustificare il fallimento delle politiche neoliberiste, né per ridurre su questa base i finanziamenti ai paesi in cui essa è praticata.

Parlando oggi di corruzione politica, tuttavia, più che alle forme tradizionali o a quelle radicate in istituzioni come il compadrazgo messicano o che si possono ricondurre al peso della storia<sup>48</sup>, vale la pena di dire qualcosa sulla corruzione legata al fenomeno del narcotraffico.

Come scrive Castells [2000], uno dei non molti studiosi di scienze sociali ad essersi occupato del fenomeno su scala mondiale, "Le economie e la politica di molti paesi (tra cui Italia, Messico, Bolivia, Perù, Ecuador, Paraguay, Panama, Venezuela) non può essere compresa senza considerare la dinamica delle reti criminali presenti nel loro funzionamento quotidiano" [p. 170].

Lo studio di Castells riguarda varie forme del crimine organizzato su scala globale, ma dedica particolare attenzione al narcotraffico, perché "le tradizionali categorie di sviluppo e dipendenza in questa area devono essere ripensate per includere, come un dato fondamentale, le caratteristiche dell'industria della droga e la sua penetrazione profonda nelle istituzioni statali e nell'organizzazione sociale".

---

<sup>48</sup> Si tratta di un'istituzione sociale definibile come "una forma rituale di pseudo parentela, spesso esercitata attraverso la relazione di padrinato comune a molte società" [Munck 2008, 121]. Adempie a varie funzioni, compresa "l'assistenza da parte del potente al meno potente e, reciprocamente, con un tributo di rispetto del meno potente al più potente" [Goodwin 2009, 9]. Dà così una particolare coloritura di "personalizzazione" alle relazioni politiche, sfociando facilmente nel clientelismo e nel voto di scambio ed è comunque incoerente con l'idea di partecipazione democratica di persone uguali. Quanto ad eredità politico istituzionali della storia, De la Pedraja [2005, 47] ha scritto che "una delle eredità più problematiche del periodo coloniale è stata la confusione tra le tre branche del governo" e, per quanto riguarda la presenza dell'Inquisizione, "si può arguire che l'Inquisizione è stata il precursore della famigerata polizia segreta e dei servizi di *intelligence*, che sono emersi in America latina all'inizio del XX secolo" [p. 49].

Queste caratteristiche consistono nel fatto che questa “industria” è orientata all’export e trascinata dalla domanda; è fortemente internazionalizzata, con una mutevole divisione del lavoro tra località e stati; possiede un sistema efficiente di money laundering; e presenta, infine, uno straordinario livello di violenza fisica che viene all’occasione esercitata. Secondo Castells “Per operare in tutti i punti del sistema l’industria ha bisogno di corruzione e di penetrazione dell’ambiente istituzionale” [p. 199].

Per questo studioso, le minacce più gravi allo stato provengono dalla corruzione del processo politico democratico stesso: “un’opportunità d’oro per il crimine organizzato è fornire sostegno finanziario ai candidati che ne hanno bisogno crescente in momenti critici della campagna elettorale” [p. 209]<sup>49</sup>.

Nel caso dell’AL particolarmente rilevanti sono i cartelli della droga (cocaina) colombiani e dei paesi andini, che costituiscono un aspetto importante del “crimine globale”, che è riuscito a sfruttare le opportunità della globalizzazione economica e delle nuove tecnologie di trasporto e comunicazione. In altre parole, organizzazioni come la Mafia, ben radicate nella società, sono riuscite a sopravvivere e anzi a sfruttare le opportunità di un mondo globalizzato.

Inoltre, l’interesse iniziale per la cocaina dagli anni ’90 si è allargato a comprendere eroina e marijuana (Messico), mentre il Messico, anche per la sua prossimità agli Stati Uniti, è diventato un importante centro di esportazione quasi autonomo.

In particolare, in AL le reti criminali presenti in molti paesi hanno “favorito la penetrazione nella polizia, nell’esercito, nei sistemi giudiziario e politico, in una vasta rete di influenze e corruzione che ha cambiato la politica latino americana e che eserciterà la sua influenza negli anni a venire” [p. 176].

---

<sup>49</sup> Scrive Castells: “il traffico di droga è il business principale, al punto che la legalizzazione delle droghe è probabilmente la minaccia più grande con cui il crimine organizzato potrebbe doversi confrontare. Ma può contare sulla cecità politica e sulla moralità distorta di società che non riescono a fare i conti col problema di base: è la domanda a trainare l’offerta” [p. 177].

## 7. I movimenti sociali

Come osserva Munck [2008, 235] “L’America latina è in molti sensi il continente dei movimenti sociali. Da Zapata agli Zapatisti, dal Ché Guevara ai Sandinisti, movimenti sociali rivoluzionari sembrano sinonimo di America latina”. Munck distingue tra vari tipi di movimenti: nazionalisti, sindacali, rurali e i cosiddetti “nuovi movimenti” [cap 7].

Quelli nazionalisti soprattutto in passato hanno espresso leader come Peron<sup>50</sup> in Argentina o Castro a Cuba (giunto al potere come leader nazionalista), mentre attualmente Chavez dimostrerebbe che il nazionalismo di tipo peronista non è affatto morto. Più in generale, secondo Munck: “il nazionalismo è quasi sempre una componente dei movimenti sociali importanti in AL e certamente di tutti quelli che sono orientati verso un cambiamento politico a livello macro” [p. 139].

Quanto ai movimenti sindacali, essi sono stati forti in AL, legati prima al settore dell’esportazione e poi all’industria protetta alla metà del secolo scorso. Tra essi, quelli di Argentina, Messico e Brasile sono stati, in momenti diversi della storia, variamente incorporati nello stato: il caso più noto è quello del Messico in cui, particolarmente col il PRI al governo, il sindacato era controllato dallo stato. In Cile, il movimento sindacale ha avuto un ruolo importante nel portare al potere Salvador Allende (poi detronizzato dal colpo di stato dell’ 11 Settembre 1973), mentre in Brasile, che ha tuttora il movimento sindacale più forte della regione, ha contribuito all’affermazione elettorale dell’attuale presidente Lula da Silva.

Secondo Wiarda e Kline [p. 45-6], il sindacalismo in AL è stato sempre fortemente politicizzato e “praticamente tutti gli importanti gruppi sindacali dell’area sono stati strettamente associati con un partito politico, un forte leader o il governo”. Il movimento sindacale cileno ha rappresentato il modello più simile a quello europeo, con influenza dei partiti socialista e comunista.

Altro caso di movimenti sociali “tradizionali” è quello dei contadini. Come scrivono Wiarda e Kline [2007, 46] “ciò che tutti i

---

<sup>50</sup> Peron in Argentina (1945-55), di Vargas in Brasile (1930-45) e di L. Cardenas in Messico (1933-40) sono ricordati come esempi in cui l’autoritarismo e il nazionalismo si sono associati ad un programma sociale avanzato.

contadini (*campesinos*) hanno in comune è l'estrema iniquità della distribuzione delle terre arabili (*latifundismo*). E' stato stimato che nel 1961 oltre 5 milioni di aziende agrarie molto piccole (al di sotto dei trenta acri-dodici ettari) occupavano il 3,7% della terra, mentre all'altro estremo 100.000 aziende con più di 1500 acri (607 ettari) prendevano fino al 65% della terra. Tre decenni dopo la situazione è cambiata poco". I movimenti contadini sono stati sempre politicamente attivi in AL, anche se su posizioni di debolezza, legate alle difficoltà di mobilitazione collettiva. Oggi la situazione è in parte cambiata, con movimenti che hanno giocato la carta della mobilitazione anche a livello internazionale.

I riferimenti fatti alla situazione dell'agricoltura in America latina e ai movimenti contadini ci portano ad aprire una parentesi in tema di riforma della proprietà terriera.

Sebbene non siano mancati precedenti tentativi di riformare una struttura latifondista, giudicata oltre che ingiusta inefficiente, per esempio con la rivoluzione messicana degli anni '10 del secolo scorso o in Bolivia nel 1952, è stato soprattutto con gli anni '60 che la questione ha cominciato ad occupare un posto importante nell'agenda politica (tranne che in Argentina per l'abbondanza di terra). Ciò è avvenuto anche sotto la spinta dell'"Alleanza per il Progresso" kennediana, che stanziava fondi per varie riforme, tra cui quella agraria.

Le ragioni di giustizia (e le preoccupazioni per l'ordine sociale) erano mescolate a questioni di efficienza: un rapporto del CIDA (un comitato per lo sviluppo agricolo creato da organizzazioni di stati americani e in ambito FAO: l'organizzazione delle Nazioni Unite che si occupa di agricoltura) aveva mostrato che nel 1960 "l'America latina aveva una delle strutture agrarie più ineguali del mondo. Ad un estremo vi erano i *minifundios* che comprendevano 4/5 delle aziende ma solo il 5% della terra; all'altro i *latifundios* nella forma di piantagioni, *haciendas* e *estancias*" [Thorp 1998, 154].

Anche se le riforme incontrarono molte resistenze e avvennero soprattutto in presenza di rivoluzioni sociali (si è detto di Messico e Bolivia, cui vanno aggiunte poi la Cuba di Castro e il Nicaragua dei sandinisti), talora furono realizzate da governi democraticamente eletti, come nel Cile di Frey (anni '60) e poi di Allende o nel regime militare del Perù del generale Alvarado nei primi anni

'70. Si tratta di riforme con vario grado di radicalità, nel senso della quantità di terra espropriata<sup>51</sup>.

Di fronte ai problemi di gestione della terra distribuita, che spesso portarono al loro ritorno in varie forme, ai vecchi proprietari della terra espropriata, Thorp [1998] afferma che in complesso il ruolo di queste riforme nella modernizzazione è stato “ridotto ed indiretto” e riporta l’opinione di un esperto secondo cui “E’ ironico che le molte riforme agrarie in AL risultarono in modernizzazione del sistema dell’hacienda e nella sua trasformazione in aziende agrarie capitaliste, piuttosto che nella sua eliminazione dal di sotto con la redistribuzione della terra dell’hacienda ai contadini.” [p. 157].

Quanto ai movimenti di contadini oggi il più grosso fra essi è quello dei “senza terra” in Brasile ([www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)). Si tratta di un’organizzazione che ha goduto dell’appoggio dalla parte progressista del clero della chiesa cattolica e che per un certo tempo ha sperato molto nella presidenza Lula da Silva. Oggi i suoi leader si dichiarano “orfani di uno strumento politico”, perché sono in posizione critica nei confronti del presidente (anche se ne riconoscono i meriti in confronto a quelli precedenti), prendendone le distanze in rapporto a varie questioni: tra le altre, la lotta ai latifondi e i bio-combustibili (sostenuti da Lula). A questo proposito, si possono anche ricordare gli attriti tra MST e Lula al recente “World Social Forum” [2009].

La perdita di un referente istituzionale, tuttavia, è sentita ancor di più nei confronti della chiesa cattolica, che ha sostenuto il movimento fin dalla nascita: questo è avvenuto per il successo ottenuto dagli ultimi due papi nella loro opera di “normalizzazione” della chiesa in AL, dopo la teologia della liberazione (Intervista a “Il manifesto” del leader del MST Neuri Rossetto, 17 Dicembre 2008).

L’MST è a sua volta uno dei movimenti brasiliani che fanno parte della più vasta organizzazione transnazionale “Via Campesi-

---

<sup>51</sup> La quantità di terra espropriata fu massima nei casi di Bolivia e Cuba; riguardò circa metà delle terre disponibili in Messico, Cile, Perù e Nicaragua; in Colombia, Panama, El Salvador, Repubblica Dominicana, invece, l’impatto fu minore: tra 1/6 e ¼ delle terre. Ancora meno in Ecuador, Costa Rica (dove esisteva una distribuzione particolarmente egualitaria) e in Honduras, Uruguay, dove circa il 10% delle famiglie beneficiarono delle riforme. Ancora minore la proporzione in altri stati.

na” molto rappresentata in AL, creata nel 1993. Oggi raggruppa oltre 120 organizzazioni di piccoli e medi agricoltori in 56 paesi<sup>52</sup>. Tra i suoi fini quello di riforma agraria e di giustizia sociale in un’economia più equa di quella attuale. Il bersaglio è il neoliberismo, così come appare dalla “Dichiarazione di Managua” (1992) [Desmarais 2007, 76].

Altri movimenti di origine contadina sono stati impegnati in azioni di guerriglia (le FARC in Colombia) e Sendero Luminoso in Perù. In Ecuador la mobilitazione dei contadini si è legata al movimento degli indigeni, di cui parleremo sotto, ma è stato soprattutto in Messico ad avere maggiore risonanza internazionale il movimento Zapatista, nella provincia meridionale del Chiapas, in cui sono compresenti elementi di antiglobalizzazione (neoliberista) e di rivendicazione indigena<sup>53</sup>.

L’accenno agli Zapatisti ci porta a trattare dei cosiddetti “nuovi” movimenti, che, sulle orme di Giddens, “sono considerati più interessati a questioni di identità che di classe o di stato, e che possono includere movimenti di genere, di diritti umani e di ambientalismo” [Munck 2008, 148]. Secondo Munck il caso esemplare è quello dei movimenti femministi, ma oggi maggiore risonanza hanno quelli indigeni. Da una parte ci sono, in Brasile e Colombia, movimenti di neri, dall’altra, soprattutto nei paesi andini e nell’America centrale, sono presenti movimenti indigeni, spesso con rivendicazioni culturali. La loro presenza mette in discussione temi che vanno direttamente al cuore dell’identità nazionale.

A proposito di movimenti indigeni Castaneda [1993, 232] ricorda come il 1992, cinquecentesimo anniversario della spedizione di Cristoforo Colombo, è stato un anno di particolare mobilitazione, anche con l’attribuzione del Premio Nobel per la Pace a Rigoberta Menchù.

Sono stati questi movimenti di indianismo ad avere l’impatto maggiore sulla politica. Greene [2006] osserva che l’affermarsi nelle costituzioni di molti paesi di orientamenti multiculturali sia una

---

<sup>52</sup> Così distribuite per regione: 12 in Africa, 13 in Nordamerica (tra cui 5 in Messico), 31 in Sudamerica, 12 nel Sudest asiatico, 20 in Asia meridionale, 22 in America centrale, 13 a Cuba e nei Caraibi e 24 in Europa ([www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)).

<sup>53</sup> Anche per l’uso di Internet da parte del movimento, esso ha attirato l’attenzione del sociologo Castells, che vi ha dedicato parecchie pagine di analisi nel secondo volume della sua trilogia sull’“Information Age” [1999, 72-83].

linea di tendenza che va contro l'ideologia di stato del meticciato (mestizaje): “durante la prima era repubblicana, con poche eccezioni, la maggioranza dei paesi latino americani ha sostenuto l'idea della mescolanza sociale e biologica come mezzo per la costruzione della nazione la figura del meticcio veniva a simboleggiare così la nazione stessa” [p. 279]. Il movimento recente in favore del riconoscimento da parte dello stato delle differenze etniche ha invece costituito “per persone di origine agraria con tratti culturali identificabili un'opportunità per ripensare la loro classificazione come parte della classe contadina”. In questo modo si sono messi all'opera processi di reindigenizzazione della classe contadina, di cui il più famoso, come si è detto, è il caso degli Zapatisti in Messico<sup>54</sup>.

Quanto ai movimenti delle donne, una prima generazione, interessata agli inizi del secolo scorso qui come altrove ai diritti civili, ha visto mobilitarsi in Argentina, Brasile e Cile soprattutto donne insegnanti [Castaneda 1993, 226]. Successivamente, come osserva anche Munck [2008, 149] il femminismo in AL con gli anni '70 divenne inseparabile dalla lotta alle dittature: il caso delle “Madres de Plaza de Mayo” in Argentina è probabilmente quello più noto. I parziali successi del movimento si possono misurare dall'aver portato delle donne alla presidenza: in Nicaragua, in Argentina e in Cile e nei ruoli politici importanti ricoperti da donne nel grande “Partito dei lavoratori” in Brasile.

Come si vede da questa breve rassegna, vecchi e nuovi movimenti sociali si combinano in AL, in un intreccio unico, in cui temi di identità si mescolano con questioni strettamente politiche ed economiche, tanto da rendere la distinzione ardua. Un esempio è il katarismo in Bolivia, fondato nel 1979 da indiani Aymara, successivamente legatosi ai movimenti campesinos [Tapia 2007, 220]. Altri movimenti, come quello dei piqueteros in Argentina, che hanno avuto la maggiore risonanza al momento della crisi econo-

---

<sup>54</sup> Le organizzazioni indigene si sono munite di siti Internet in cui pubblicizzano la loro azione. Così è, ad esempio, della confederazione delle nazionalità indigene in Ecuador (CONAIE: [www.conaie.org](http://www.conaie.org)).

mica che la colpì nel dicembre 2001 [Schuster 2007, 165], risultano dalla crisi dei partiti politici e dei sindacati tradizionali<sup>55</sup>.

Per completare questa breve rassegna dei movimenti, si può ricordare il “World Social Forum” (WSF), attivatosi per la prima volta a Porto Alegre in Brasile nel 2001 e successivamente riunitosi altre 7 volte nella stessa località e in altre parti del mondo. Si tratta di un forum, che raccoglie organizzazioni di vario tipo e con diverse finalità, riconducibili, però, alla ricerca di nuove forme sociali, con lo slogan “un altro mondo è possibile”. L'impronta è chiaramente antiliberista e antiglobalizzazione, nella misura in cui questa è sinonimo di neoliberismo. Come vedremo più avanti, questa varietà di posizioni nell'organizzazione sembra al sociologo brasiliano Bonaventura de Sousa Santos un passo nella direzione della costruzione a sinistra di una pluralità di attori “depolarizzata” [Santos 2008, 266].

L'ultimo WSF si è tenuto a Belem in Amazzonia, nel Gennaio 2009, per sottolineare l'importanza dell'ecosistema amazzonico come bene comune. Tra i movimenti partecipanti c'è stato il Fondo indigeno latino americano e 3000 delegati di movimenti indigeni erano attesi per la seconda giornata del Forum.

Il tema dei nuovi movimenti sociali ci ha così portati un altro elemento di novità apparso sulla scena politica all'inizio degli anni '90, con la fine delle dittature e l'inizio di un nuovo ciclo della politica della sinistra [Barrett *et al.* 2008]. Prima di tentare una valutazione complessiva del cambiamento in atto, rimandata al paragrafo finale della seconda parte di questo lavoro, dovremo passare ad occuparci di economia.

## 8. L'economia

L'esame delle condizioni socio-economiche comincia tradizionalmente da quello del prodotto nazionale pro capite, paese per paese. Lo faremo anche qui, ma presenteremo a partire da questo dato una panorama assai più ricco, che, partendo dalla mancanza

---

<sup>55</sup> Si è trattato di un movimento di disoccupati, il cui nome deriva dall'attività di picchettaggio, applicata non ai cancelli delle fabbriche ma per bloccare la circolazione nelle strade.

di reddito (povertà) e dalla sua distribuzione diseguale, si interrogherà sulle sue cause, con un'indagine sulla struttura occupazionale e di classe. In conclusione si presenteranno i dati dell'Indice di sviluppo umano, che costituirà l'"anello di congiunzione" con il tema dell'istruzione, approfondito nella seconda parte.

Prima di fare ciò, tuttavia, sarà necessario, ancora una volta, soffermarsi su come si è arrivati alla situazione attuale, limitandoci a prendere in esame i principali cambiamenti economici intervenuti nello scorso secolo, con particolare riferimento agli ultimi 50 anni.

### *8.1. Un po' di storia economica*

Abbiamo ricordato sopra che come l'Argentina allo scoppio della I Guerra mondiale fosse uno dei paesi più ricchi al mondo, capace di attrarre milioni di immigrati. Il suo successo era basato prevalentemente sull'esportazione di materie prime, così come accadeva in altri paesi dell'area come Cile e Uruguay.

Cosa si era arrivati a queste politiche centrate sull'export? Soprattutto ad opera dei governi liberali dell'AL post-indipendenza nel XIX l'economia dei vari paesi era stata aperta a quella mondiale, con dei risultati anche positivi per lo sviluppo economico, cosicché all'epoca della "prima globalizzazione economica" (a cavallo tra secolo XIX e XX), con potenza egemone il Regno Unito, l'AL vi era pienamente inserita [Caldentey; Vernengo 2008].

Questo modello di sviluppo era, però, internamente minato da quella che è stata chiamata la "lotteria delle materie prime", cioè dalle forti oscillazioni dei loro prezzi sui mercati mondiali. Essa dipendeva in parte dalla sostituzione di alcune di esse con materie sintetiche (il caso del cotone) o dalla concorrenza mutevole, più o meno forte, di altri paesi (il caso dello zucchero)<sup>56</sup>. Come afferma Munck [49]: "In complesso, questa non era una base stabile e pre-

---

<sup>56</sup> Conseguenze drammatiche ebbe ad esempio la caduta del prezzo del caffè in El Salvador, che "portò alla ribellione lavoratori impoveriti nel 1932, finendo in un massacro di 30 mila persone che ha virtualmente spazzato via la popolazione indigena" [Green 2003, 22]. Anche Galeano [1973, cap. 2] riporta tragiche storie legate ad improvvise riduzioni dei prezzi sul mercato mondiale.

vedibile per lo sviluppo economico” e ciò, appunto, per la vulnerabilità a shock economici di varia natura.

La situazione si aggravò con la crisi dell'economia mondiale del 1929. Allora, secondo Harper e Guzman [2005, 149], “la Grande Depressione ridusse significativamente la domanda esterna per le esportazioni e le due guerre mondiali tagliarono la fornitura di manufatti di importazione. Come risultato di queste crisi, la Gran Bretagna, a lungo fonte di capitale e destinazione di esportazioni, decadde in importanza. Con la caduta della domanda esterna il commercio estero della regione si contrasse”.

Questo stimolò la ricerca di vie alternative e fu all'origine di trasformazioni sociali di vasta portata con l'affacciarsi sulla scena delle classi medie e la loro richiesta di partecipazione politica ad un sistema fino ad allora fortemente oligarchico, dominato dalle poche famiglie che controllavano i beni esportati. Incapaci di acquistare all'estero, ci si mise, infatti, a costruire localmente (cioè a sostituire) i beni importati, da cui il nome di “industrializzazione di sostituzione dell'import”, usando anche politiche protezionistiche nei confronti delle industrie nazionali che dovevano costruirli.

Tutto ciò è stato accompagnato da nazionalizzazioni, soprattutto nel campo dell'industria pesante, dell'estrazione petrolifera e delle infrastrutture: i casi più famosi riguardano le nazionalizzazioni di L. Cardenas in Messico già negli anni '30 (petrolio, elettricità, ferrovie) e di Vargas in Brasile nel 1941 (acciaio) e 53 (petrolio); quelle in Messico negli anni '70 furono soprattutto operazioni di “salvataggio” di imprese in crisi [De Medeiros 2009].

Il rationale per questa operazione fu fornito dagli economisti del CEPAL: uno degli esponenti più famosi fu il suo direttore, l'economista argentino Raoul Prebisch. La loro idea di fondo era condensata nel cosiddetto “pessimismo delle esportazioni” e cioè nella convinzione che i rapporti di scambio tra beni primari esportati e prodotti di tecnologia (importati) erano destinati a deteriorarsi. Era uno dei punti sui quali quella che sarebbe stata conosciuta come “teoria della dipendenza” si allontanava maggiormente dall'economia mainstream, fedele quest'ultima alla legge dei vantaggi comparativi di Ricardo, secondo cui la specializzazione nelle attività produttive e lo scambio si sarebbero risolti a vantaggio di tutti.

La teoria fu sviluppata durante gli anni '70 da economisti come Frank<sup>57</sup>, Furtado, Sunkel e Dos Santos, che si basavano in parte sul lavoro dell'economista marxista statunitense Paul Baran [Clark 1998, 290-1]. Per la teoria, una situazione di dipendenza si ha quando lo sviluppo di un'economia è condizionato da quello di altre: come scriveva Dos Santos, “la relazione di interdipendenza tra due o più economie assume la forma della dipendenza quando alcuni paesi (i paesi dominanti) possono espandersi ed essere autonomi, mentre altri (i paesi dipendenti) possono farlo solo come riflesso di quell'espansione”.

La tesi dei “dipendentisti” era che la mancanza di sviluppo dell'America latina dipendesse dalle caratteristiche del capitalismo globale: invece di sostenere che il rapporto più stretto tra core e periphery dell'economia globale, ad esempio col commercio, avrebbe portato maggior sviluppo, questa scuola riteneva all'opposto che i legami fossero il problema, non la soluzione. Da un punto di vista sociologico [Evans; Stephens 1988b, 745] l'idea di fondo era che le lotte di classe e l'azione dei gruppi di interesse a livello locale (in questo caso: nella “periferia” del mondo) erano condizionate dalla relazione della società locale col centro del mondo: il core.

Come scrive Munck [2008, 48], “Questo era un approccio strutturalista –centrato sulle strutture di disuguaglianza dell'economia globale- e storico, fortemente consapevole del brutale passato coloniale e del dannoso presente neocoloniale di regioni come l'America latina”<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Frank, un ex studente di Friedman, l'economista statunitense padre del neoliberismo, ha lanciato la metafora dello “sviluppo del sottosviluppo” per spiegare la divergenza nello sviluppo nel mondo: lo sviluppo capitalistico avviene con una serie di relazioni tra la metropoli e i suoi satelliti, in cui la metropoli si appropria del surplus dei satelliti, che non vi hanno accesso. Lo sviluppo, così, è caratterizzato “delle contraddizioni di polarizzazione e di sfruttamento che la metropoli introduce e mantiene nelle strutture di produzione domestiche dei satelliti” Citato in Arrighi [2007, 22]. Tra gli esponenti di questa teoria anche il sociologo Cardoso, che, passato a posizioni politicamente assai più moderate, sarebbe diventato successivamente presidente del Brasile. Della “conversione” al mercato di Cardoso, eletto al parlamento brasiliano già nel 1975, e del suo abbandono del “dipendentismo” si parla in Santiso [2006, 172] come di un esempio positivo di approdo ad una *political economy* del possibile. Lo stesso percorso è stato compiuto dall'ex presidente messicano Salinas de Gortari e dal ministro delle finanze del primo gabinetto post dittatura in Cile, Foxley.

<sup>58</sup> La tesi dello “sviluppo del sottosviluppo” era anche legata ad una lettura della storia dell'AL, che negava una sua intrinseca “arretratezza” e metteva in evidenza il saccheggio

Le loro conclusioni implicavano che se si voleva puntare allo sviluppo non bastava l'azione delle forze economiche locali, ma occorreva un intervento attivo nello stato per favorire l'industrializzazione. Questo portò all'adozione di un modello di sviluppo che fu chiamato "inward looking", per contrapporlo a quello precedente "outward looking", orientato alle esportazioni. E con esso, al passaggio dello stato da "guardiano di notte" ad "attore importante sulla scena economica".

Mentre lo stato oligarchico, in cui poche famiglie controllavano produzione ed esportazione, si era occupato soprattutto dell'ordine sociale, lo stato desarrollista (sviluppista) cercava di agire come agente di integrazione e di crescita economica. Tutto ciò era ovviamente collegato a quanto accadeva nei paesi più sviluppati. come un aspetto di quell'"Età d'oro del capitalismo", basata nel mondo economicamente più sviluppato su politiche macroeconomiche keynesiane ed un'economia "mista" [Cobalti 2006, Cap. 1]<sup>59</sup>.

Il modello registrò vari successi: tra gli stati industrializzati: la crescita annua del PIL fu del 5,3%, con l'industria che ne era diventata il motore. Tra i paesi industriali si segnalano soprattutto quelli del Cono del Sud (Argentina, Cile e Uruguay) e poi Brasile e Messico. Colombia e Perù e i paesi andini furono, invece, dei ritardatari, ancora legati al modello orientato alle esportazioni.

Anche secondo Cardenas *et al.* [2000b, 17]: "La performance economica durante le tre decadi che seguirono la seconda guerra mondiale fu rimarchevole, portando ad una diffusa trasformazione della società con una crescita del 5,6% del PIL continentale per anno tra il 1945 e il 1974, ovvero del 2,7% procapite". Essa fu accompagnata da una certa convergenza nella regione, dovuta al fatto che crebbero ad un ritmo più lento i paesi che avevano avuto i successi maggiori col modello delle esportazioni (Argentina, Cile, Uruguay). In un'analisi della political economy dell'AL Hirschman

---

delle sue risorse da parte delle potenze coloniali e i danni dello sviluppo capitalistico dopo l'indipendenza [Galeano 1973].

<sup>59</sup> Su questo aspetto di intervento dello stato, piuttosto che sulla sostituzione delle importazioni di per sé, ritengono importante mettere l'accento nella loro trattazione Cardenas *et al.* [2000b, 3]. Questi autori hanno anche sostenuto che l'importanza del CEPAL è stata esagerata.

scrisse che il periodo era stato “quasi un’età dell’oro, di regolare, non interrotto movimento in avanti” [Hirschman 1987, 8].

Fu anche sulla base dei successi nell’industria di paesi come Brasile e Messico<sup>60</sup>, che venne coniata negli anni ’70 in ambito OCSE l’espressione “paesi di nuova industrializzazione” (Newly Industrializing Countries: NICs). Questi due paesi dell’AL in particolare sembravano avere prospettive di sviluppo analoghe non solo a quelle di alcuni stati dell’Europa meridionale (Spagna, Portogallo, Italia, Grecia e Jugoslavia), ma anche di paesi dell’Asia orientale, che sarebbero diventati in seguito famosi come le “Tigri asiatiche”: Hong-Kong, Formosa, Singapore e Corea del Sud.

Con gli anni ’70 questo modello entrò in una crisi, fatta di squilibrio della bilancia dei pagamenti, forte ricorso al debito estero ed inflazione [Hershberg; Rosen 2006]. Alla base di ciò, oltre alla congiuntura internazionale, le crescenti richieste agli stati interventisti in economia da parte di settori organizzati della società e di classi sociali, che l’industrializzazione e l’urbanizzazione avevano portato alla ribalta. Si trattava di richieste, spesso organizzate dai partiti per le loro basi elettorali, cui i governi furono incapaci di resistere.

Le due crisi petrolifere prima e il rialzo dei tassi di interesse deciso dalla Federal Reserve statunitense portarono, con gli anni ’80, all’“intrappolamento” nella spirale del debito<sup>61</sup>, con l’incapacità da parte di alcuni stati di uscirne: il primo a crollare e a dichiarare la sua insolvibilità fu il Messico (1982), che fu anche il primo a sperimentare la “condizionalità” dei prestiti della Banca mondiale intervenuta in suo soccorso.

In questa presentazione è stato più volte fatto riferimento al confronto tra AL e paesi dell’Asia orientale. Le loro condizioni, inizialmente simili, hanno cominciato a divergere sensibilmente con gli anni ’80. Infatti, l’Asia orientale ha registrato un forte sviluppo, che è stato oggetto di moltissime analisi: non ce ne occuperemo qui, se non per trattare del lavoro di Gereffi, che ha considerato AL e Asia orientale in chiave comparativa.

---

<sup>60</sup> Oltre che di quelli dell’Europa meridionale: Spagna, Portogallo, Italia e Grecia.

<sup>61</sup> Sulla “trappola del debito” in AL ha scritto Franko [2007, p. 79 e segg]; essa si verifica quando investimenti improduttivi, o con produttività a lungo termine, richiesti alle banche che operano sul mercato internazionale non generano le risorse sufficienti a restituire i debiti contratti.

Gereffi [1994] ha messo in rilievo in vari lavori le diverse modalità con cui lo sviluppo economico è avvenuto in queste due parti del mondo, che contraddicono le tesi della teoria della modernizzazione. Secondo questo autore esistono diversi “percorsi di industrializzazione” e la contrapposizione di strategie outward looking e inward looking è troppo grezza; questo vale anche per le diverse forme di “dipendenza” di un paese da altri.

Per quanto riguarda queste ultime, Gereffi distingue tra dipendenza di natura commerciale, dall’aiuto estero, dagli investimenti dall’estero e dai prestiti: l’idea è che esse non solo sono diverse da una regione all’altra, ma anche che esse possono cambiare nel tempo. In altre parole, lo sviluppo di una regione viene finanziato con risorse esterne (situazione di dipendenza) con varie modalità: per esempio, gli aiuti statunitensi, in funzione di “contenimento” dell’influenza sovietica e cinese, hanno contato molto per lo sviluppo in Asia orientale, mentre il ricorso al debito estero è stato più caratteristico dell’AL.

Nel caso dello sviluppo, ci sono almeno tre forme di un primo tipo, basato sull’export: di materie prime e prodotti dell’agricoltura; di prodotti dell’ industrializzazione primaria (di beni di consumo); di industrializzazione secondaria (di manufatti, a più o meno alta intensità di tecnologia) e due del secondo, basato sulla sostituzione delle importazioni: di beni di consumo oppure di beni durevoli.

Analizzando un periodo che va dagli anni ’80 del XIX secolo fino ai primi anni ’90 del XX secolo, Gereffi osserva che dal 1880 al 1930 e successivamente dal 1930 alla metà degli anni ’50 i paesi considerati (Brasile e Messico, da una parte, Formosa e Corea del Sud, dall’altra) hanno seguito percorsi simili: di sviluppo delle esportazioni di prodotti di base, nel primo periodo; di sviluppo di una industria di sostituzione delle importazioni di tipo primario, nel secondo.

Le strade hanno cominciato a divergere successivamente, quando (fino alla fine degli anni ’60) l’industria di sostituzione delle importazioni ha riguardato beni durevoli in AL, mentre è rimasta nel campo dei beni di consumo primari in Asia orientale. Nell’ultimo periodo considerato, poi, la principale differenza ha riguardato la strategia di esportazioni di beni durevoli, usata in Asia ma non in AL.

Quello che è accaduto è, così, che “La Corea del Sud e Formosa hanno usato le industrie di sostituzione delle importazioni di tipo secondario, create negli anni ’70, come una base di lancio per una più diversificata serie di prodotti di esportazione ad alta intensità di tecnologia e di capacità lavorative (skill)” [p. 40] <sup>62</sup>.

Secondo Alejandro Portes [1997]: “La scuola della dipendenza non ha previsto due importanti trend che contraddicono le sue originarie aspettative: innanzitutto, la performance irregolare dei modelli ISI; in secondo luogo, l’esperienza con successo di alcuni dei paesi asiatici che con un’abile inserimento nel commercio globale, sfruttarono dei differenziali di vantaggio in loro favore” [p. 231].

Si arrivava così agli anni Ottanta e al decennio che è conosciuto in AL come il “decennio perduto” (la *década perdida*) e con esso al cambiamento radicale di politiche economiche.

## 8.2. *Il neoliberalismo in America latina*

Il cambiamento di paradigma<sup>63</sup> di politica economica degli anni ’80, che ha riguardato il mondo intero, con il passaggio da quello keynesiano al neoliberalismo, ha preso le mosse dall’America latina.

---

<sup>62</sup> Collegati a questi diversi percorsi di industrializzazione vi sono poi scelte strategiche delle imprese, nazionali e multinazionali, di frammentare il processo produttivo: ciò avviene dislocando le attività industriali in vari paesi, alla ricerca delle condizioni più favorevoli (tra le quali il costo del lavoro è una delle più importanti, anche se non la sola) e dando vita, così, a “catene di produzione globale” (*global commodity chain*) [Gereffi 2005, 166]. A loro volta, esse si traducono in una richiesta di sempre maggiore flessibilità della forza-lavoro, sia per diminuire i costi del lavoro che per ridurre il rischio di impresa, così come è stato messo in evidenza da Gallino [2007, Cap. 2]: ne riparleremo più avanti trattando di “lavoro informale” in AL.

<sup>63</sup> I paradigmi di policy sono di sistemi organici di politiche. Il termine paradigma è stato usato, ispirandosi al lavoro di Kuhn sulla storia della scienza, per rimarcare che la ricerca di nuove soluzioni politiche avviene in un primo tempo nell’ambito delle politiche accettabili dal paradigma dominante, fino al punto in cui, esaurite le soluzioni compatibili con esso, si passa, così come nel caso delle rivoluzioni scientifiche, ad un cambiamento di paradigma [Hall 1993]. Questo è quanto sarebbe avvenuto nelle politiche dei paesi occidentali di fronte alla crisi degli anni ’70, che risultava intrattabile con politiche keynesiane del paradigma precedente.

E' stato qui, infatti, che con il colpo di stato di Pinochet in Cile<sup>64</sup> e dei generali in Argentina durante gli anni '70 sono partite le prime sperimentazioni neoliberiste, ancor prima che nel Regno Unito della signora Thatcher o degli Stati Uniti di Reagan [Fourcade-Gourinchas; Babb 2002]. Oltre ad essere stata laboratorio per le politiche nazionali della Nuova destra<sup>65</sup>, va ricordato anche come la "condizionalità" (all'accettazione di politiche neoliberiste) dei prestiti della Banca mondiale sia stata usata per la prima volta nel mondo proprio in AL, in occasione della crisi del debito messicano nei primi anni '80. Come vedremo nella seconda parte parlando di politiche della scuola, l'AL ha avuto un ruolo importante anche nello sperimentare riforme radicali di privatizzazione dell'istruzione in Cile, Colombia e in molti altri stati.

Cos'è il neoliberismo? Si tratta di un insieme di politiche economiche ispirate da alcune idee generali. Riportiamo qui la definizione che ne dà la Wikipedia: "Il neoliberismo si riferisce ad una filosofia politico-economica che ha avuto implicazioni importanti per le politiche governative a cominciare dagli anni '70 – e in maniera sempre più importante dal 1980. Essa riduce l'importanza, o rifiuta l'intervento dello stato nell'economia, concentrandosi invece su metodi strutturati di libero mercato e su minori restrizioni alle operazioni del mondo degli affari, considerando diritti di proprietà e apertura delle nazioni all'ingresso delle multinazionali come la più importante classe di diritti da espandere. In un senso più generale, il termine è usato per descrivere il passaggio all'uso del mercato per raggiungere un'ampia gamma di fini sociali precedentemente soddisfatti dallo stato"<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> In Cile dopo il colpo di stato la gestione dell'economia fu affidata ad allievi degli economisti della scuola di Chicago, capeggiati dal critico del keynesismo ed alfiere del neoliberismo Milton Friedman. Il caso del Cile, particolarmente per l'alleanza tra Pinochet e *los Chicago Boys*, così erano chiamati gli economisti dell'università cattolica di Santiago di formazione friedmaniana, occupa un posto importante nel libro di Naomi Klein [2007, Cap. 3-5] sulla *shock economy*.

<sup>65</sup> Con questa espressione intendiamo riferirci ad un'ideologia che ha ispirato le amministrazioni Reagan e Thatcher, rispettivamente negli Stati Uniti e nel Regno Unito durante gli anni '80, e, successivamente, l'azione di altri governi nel mondo anglosassone (Australia, Canada, Nuova Zelanda). Vari autori [Gamble 1988; Apple 2003] ne hanno messo in evidenza la natura composita, che ruota però intorno a neoliberismo e neoconservatorismo, non sempre in relazione armonica tra loro.

<sup>66</sup> Questa, in termini di politiche economiche, può essere considerata una definizione "ristretta" di neoliberismo. Più avanti avremo modo di fare riferimento ad una concezione più "allargata" di neoliberismo trattando del caso del Cile.

Quanto alla sua versione “da esportazione”, il “Consenso di Washington”<sup>67</sup>, Williamson [1990], che ha coniato l’espressione, le dava una forte connotazione politica, intendendo per “Washington” i circoli politici vicini al Tesoro e alla presidenza degli Stati Uniti. Lo sintetizzava in dieci prescrizioni: 1. disciplina fiscale, 2. riduzione della spesa pubblica, 3. riforma delle tasse, 4. liberalizzazione finanziaria, 5. adozione di un unico, concorrenziale, tasso di scambio, 6. liberalizzazione del commercio, 7. eliminazione delle barriere agli investimenti esteri, 8. privatizzazione delle imprese di stato, 9. deregolamentazione degli accessi ai mercati e della concorrenza su di essi, 10. assicurazione dei diritti di proprietà.

Si tratta delle famose politiche di “adeguamento strutturale” (Structural Adjustment Policies: SAPs) che hanno significato ritirata dello stato dal suo intervento nell’economia e più in generale nel sociale, con smantellamento delle forme esistenti di welfare state e privatizzazione di scuole, sanità, sistemi pensionistici nazionali. Solo in Cile ed Argentina l’adozione di queste politiche ha rappresentato svolte autonome in politica economica, nel senso che non sono state condizionate dall’esterno<sup>68</sup>, mentre negli altri paesi dell’AL il cambiamento è avvenuto con l’imposizione da parte di autorità esterne agli stati (organizzazioni internazionali come Fondo monetario internazionale, Banca mondiale, Organizzazione mondiale per il commercio e, in AL, consigliate anche dall’Inter-American Development Bank: IDB<sup>69</sup>).

L’applicazione di queste politiche ha portato in AL a quella che è stata chiamata la “rivoluzione silenziosa” [Green 2003]. Con essa, fondamentalmente, ci si è proposti di tornare a far funzionare il sistema dei prezzi nel mercato, distorto dal precedente intervento dello stato in forma di politica industriale o di protezionismo commerciale, riducendo, con la “flessibilità”, le “rigidità strutturali” del mercato del lavoro (imputate all’azione dei sindacati). An-

---

<sup>67</sup> Al “Consensus of Washington” e al suo ruolo in AL è dedicato il numero 1 del 2006 della rivista “Annals”, con delle valutazioni complessive di questa esperienza [Massey *et al.* 2006].

<sup>68</sup> Se non nella misura in cui i colpi di stato in questi paesi furono ispirati da paesi esteri: il ruolo degli Stati Uniti, per lo meno nel caso del Cile, è ben documentato.

<sup>69</sup> Si tratta di un importante attore sulla scena dell’AL. Creata nel 1959 fornisce prestiti ed *expertise* ai paesi dell’ALC: comprende 26 stati, con un potere di voto del 50,2%. Ha sede a Washington. La preminenza degli USA è assicurata da una quota di voti del 30% ([www.iadb.org](http://www.iadb.org)).

cora una volta nella storia dell'AL fu incoraggiato l'orientamento verso l'esportazione [p.12].

Un quadro completo delle riforme strutturali proposte in AL è fornito da Thorp [1998, 228]<sup>70</sup>, che mostra come la loro applicazione sia stata generalizzata nella regione, al punto che è più facile parlare delle eccezioni: nel campo delle privatizzazioni, ad esempio, ne è stato fuori l'Uruguay<sup>71</sup>, con Costa Rica e Paraguay anch'essi caratterizzati da limitate applicazioni; per quanto riguarda la liberalizzazione dei commerci, solo Brasile, Messico e El Salvador avevano restrizioni alle importazioni per più del 5% del totale.

Secondo la IDB è stata la privatizzazione “la componente più visibile della strategia di riorganizzazione degli apparati degli stati”, come cita Munch [2008] ricordando poi che “le 755 vendite e trasferimenti al settore privato che si sono verificate in America latina dal 1988 al 1995 hanno rappresentato non meno della metà di tutte le privatizzazioni che si sono verificate nel mondo in via di sviluppo” [p. 59]. Secondo i dati di Santiso [2006], “all’inizio degli anni ’90, la regione nel suo complesso comprendeva il 35% degli schemi di privatizzazione intrapresi nel mondo e ciò faceva dell’America latina uno dei posti in cui le privatizzazioni si erano verificate più velocemente e profondamente” [p. 64].

La privatizzazione avvenne per le critiche di inefficienza e di “drenaggio” del pubblico denaro che le erano state rivolte e secondo modalità simili a quelle poi applicate nei paesi ex-socialisti: la shock therapy, soprattutto negli anni ’90 [De Medeiros 2009]<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> La tavola 7.5., riferita a 7 paesi, riportata da Thorp, considera gli anni di maggiore applicazione di queste politiche, dal 1985 al 1996, e distingue i provvedimenti in misure di stabilizzazione, liberalizzazione dei commerci, riforme fiscali, riforme finanziarie, privatizzazione, riforme del mercato del lavoro, riforme pensionistiche. In ciascuna cella di questa tavola 12 X 7 sono riportati i nomi dei paesi interessati.

<sup>71</sup> L'Uruguay è stata l'unica nazione al mondo in cui è avvenuta una consultazione elettorale sull'effettuazione di privatizzazioni su larga scala, rifiutate a maggioranza in un referendum del dicembre 1992 [Chavez 2008, 101]. Altrettanto importante è stato in Uruguay un secondo referendum che ha portato ad un voto contrario alla privatizzazione dell'acqua [2004] [Chavez 2008]. Oggi anche la costituzione del Venezuela pone dei limiti alle privatizzazioni.

<sup>72</sup> L'articolo di De Medeiros contiene dettagliate informazioni su questo processo, con particolare riferimento a Cile, Messico, Argentina, Perù e Bolivia. Scritto in una prospettiva di *comparative political economy*, tende a ridurre l'importanza delle motivazioni economiche (per es. di inefficienza) e delle pressioni delle organizzazioni internazionali, almeno nel caso della “seconda ondata” di privatizzazioni durante gli anni ’90. De Medeiros, invece, sostiene

Per quanto riguarda le politiche agricole, sono stati in particolare gli accordi sull'agricoltura nell'ambito della WTO a cambiare il panorama agricolo nell'area, con una ridefinizione delle politiche agrarie da parte dei governi nazionali, volta qui, come nel resto del mondo, a facilitare l'integrazione nell'economia mondiale. Come scrive la Desmarais [2007, 61] "le strutture agricole e di marketing esistenti sono state smantellate, mentre nuove leggi agricole volte a ristrutturare il possesso della terra, il suo uso e il sistema di marketing sono state promulgate per aumentare la produzione, soprattutto per l'esportazione, per industrializzare e ulteriormente liberalizzare il settore agricolo" [Desmarais 2007, 61]. E a questo proposito l'autrice ricorda i cambiamenti alla costituzione messicana nel 1992 al fine di privatizzare le terre collettive (gli ejido) e la legge di sviluppo agrario del 1994 in Ecuador. Sono queste le misure politiche che sono poi state all'origine delle agitazioni contadine.

Sugli esiti di queste politiche, che certamente hanno favorito i settori più strettamente collegati all'esportazione e alla finanza globale, molto è stato scritto. Secondo Munck [2008, 60] il nuovo modello economico rappresentò una "trasformazione rivoluzionaria": "c'era la sensazione che la 'magia del mercato' avrebbe spazzato via tutti gli ostacoli alla crescita economica. Anche se le devastazioni causate erano del tutto evidenti, c'era una diffusa accettazione del costo sociale perché il modello prometteva, e per un certo tempo mantenne la promessa, la stabilità macroeconomica e seppellì la paura dell'iperinflazione, che quando si era manifestata aveva avuto conseguenze devastanti".

Quali sono i costi sociali cui si riferisce Munck? Sono quelli classici di una politica deflazionistica che porta con sé disoccupazione, caduta dei salari e povertà: tutto ciò si è tradotto in "un declino dei redditi pro-capite nella maggior parte dei paesi, che ha avuto l'effetto di esacerbare ulteriormente i già ineguali livelli di ricchezza e reddito" [p. 128] e la percentuale di popolazione povera nel 2004 (44%)<sup>73</sup>. La conclusione è che "L'era della globalizzazione ha significato per l'AL la presa di possesso da parte di stra-

---

ne che importanti furono soprattutto le motivazioni politiche delle "nuove 'coalizioni di interessi per la distribuzione' emerse dalla crisi della bilancia dei pagamenti degli anni '80, che cercarono poi di ricostruire lo stato secondo i loro interessi" [p. 2].

<sup>73</sup> Abbiamo visto sopra come dopo si sia registrato un calo della povertà, per lo meno di quella assoluta, anche se il dato sul Messico è oggetto di discussione.

nieri delle industrie chiave, crescente vulnerabilità ed instabilità economica e continuazione del modello della stagnazione economica” [p. 62].

Secondo i dati di Thorp [1998, p. 219 e segg.], che parla di “conseguenze estreme” si osservano forti cadute del PNL negli anni ’80, crescita del tasso di disoccupazione, della povertà e una caduta dei salari reali “del 17% per il continente nei primi due anni. A livello dei singoli paesi e sull’intero decennio, i salari reali sono caduti tranne che in cinque casi, spesso del 20% o più” (Tav. 7.2-3-4).

Un tema a lungo dibattuto è stato quello degli effetti della globalizzazione economica neoliberista sul welfare state. Mentre questi sembrano essere più ridotti di quanto ipotizzato nel caso dei paesi più sviluppati, “la globalizzazione ha avuto un impatto drammatico sui sistemi di protezione sociale in America latina...le riforme spinte dalle istituzioni finanziarie internazionali includevano la privatizzazione dei sistemi pensionistici e di gran parte dei sistemi di salute pubblica, decentramento dei servizi sociali e spese pubbliche “mirate” per i poveri, particolarmente attraverso fondi di emergenza sociale legati alla domanda” [Huber; Stephens 2005, 560]<sup>74</sup>.

Quanto all’agricoltura è dimostrato che queste politiche sono associate a fenomeni di crescente povertà nell’agricoltura. (ma anche a disturbi alimentari come l’obesità, in Brasile e Argentina). La critica a questo modello di sviluppo agricolo è alla base di “La via campesina” [Desmarais 69-70], di cui abbiamo parlato sopra. Più in generale, come vedremo più avanti, una delle ragioni della rinascita della sinistra politica nella regione sta nell’opposizione crescente al neoliberismo: come ricorda Boron [2008, 46], la vittoria di Lula in Brasile è legata al continuismo neoliberista della precedente amministrazione Cardoso; il successo di Kirchner in Argentina è dipeso anche dalla gravissima crisi economica dei primi anni di questo secolo di un paese che era stato considerato un modello per l’adozione di politiche neoliberiste, e gli esempi potrebbero continuare.

Come abbiamo visto, in molti casi queste politiche sono state applicate da dittature militari, anche perché non avevano bisogno

---

<sup>74</sup> Gli autori comunque [p. 565] lamentano varie carenze nei dati disponibili in materia.

di ottenere il consenso popolare, che in molti casi sarebbe mancato dato il loro alto costo umano. L'avvento di regimi democratici, che in molti casi dovettero subirle, e più ancora di governi di centro sinistra o più decisamente di sinistra hanno posto l'interrogativo sulla direzione in cui la politica economica di questi paesi stesse realmente andando. Come vedremo più avanti le opinioni in proposito sono diverse.

### *8.3. Il reddito*

Passiamo ora all'esame dei dati più recenti in materia [2007], provenienti dalla Banca mondiale (che non riporta dati su Cuba) [World Bank 2009], e prendendo come punto di riferimento il valore del reddito pro-capite dei paesi definiti a "medio reddito" (2872\$).

Sulla base di questo confronto i paesi dell'area possono essere ripartiti tra un gruppo che sta sopra questo valore e uno che sta sotto. Al primo appartengono Cile (8350), Messico (8340), Venezuela (7320); seguiti da Uruguay (6370), Argentina (6050), Brasile (5910), Costa Rica (5560), Panama (5510), Repubblica Dominicana (3550), Perù (3450) Colombia (3250), Ecuador (3080): come si vede, due terzi dei paesi della regione sono nella fascia alta. Inferiori al reddito dei paesi a medio reddito, invece, El Salvador (2850), Guatemala (2440), Paraguay (1670), Honduras (1600), Bolivia (1260) e Nicaragua (980). Come si vede, i più poveri sono alcuni paesi andini e dell'America centrale. Siamo, in tutti i casi, lontani dal valore medio dei paesi ad alto reddito (39.682), in cui sono ricompresi l'Italia (29.900) e gli Stati Uniti (46.040) e in tale confronto questi stati sembrano vivere in povertà.

I dati della crescita del PIL pro-capite nel tempo, riferiti al 2006-07, sono i seguenti: meno del 4%: Ecuador 0,9; Messico 2,3; Bolivia 2,8; El Salvador 2,8; Nicaragua 2,9; Guatemala 3,2; tra il 4 e il 6%: Cile 4,1; Brasile 4,2; Honduras 4,5; Paraguay 4,6; Costa Rica 4,8; più del 6%: Colombia 6,2; Venezuela 6,6; Repubblica Dominicana 7,% Uruguay 7,3; Argentina 7,6; Perù 7,8; Panama 9,4.

Nel suo complesso, la regione ALC mostra una crescita del 4,5%. Per rendersi conto della sua entità, si deve ricordare che nello stesso periodo quella del mondo nel suo insieme è stata del 2,6%, mentre gli Stati Uniti crescevano del 1,5 e l'Italia del 0,8%.

Il dato dell'ultimo anno segue un periodo di crescita dal 2002 al 2006. Sul quinquennio i valori si riducono, mostrando tuttavia un miglioramento marcato, da cui si distaccano El Salvador, Guatemala e Paraguay [Caldentey; Vernengo 2008, Tav. 1]. In un prospettiva estesa all'arco di tempo che va dal 1961 al 2006, si osserva prima una crescita, arrestata nei primi anni '70; segue un decremento particolarmente marcato negli anni '80; segni di ripresa negli anni '90, con un aumento dal 2001 al 2006, divenuto particolarmente evidente nell'ultimo anno di cui disponiamo dati.

A cosa è legata questa recente crescita? Secondo Caldentey e Vernengo [2008] solo in parte essa è dovuta all'abbandono delle politiche del "Washington Consensus" (vedi sotto): per i due autori quello che sembra avvenire è che "l'attuale strategia di sviluppo è basata su una variazione del modello di "agro-export" adottato alla fine del XIX e all'inizio del XX secolo, anche se esistono alcune differenze" [p. 2]. In questo modello di sviluppo oggi, come in passato, il Sud della regione esporta soprattutto materie prime, mentre il Centronord esporta manodopera. Sul versante dell'esportazione (anche se solo alcuni paesi ne hanno potuto beneficiare: Venezuela, Cile<sup>75</sup>, Perù, Colombia, Argentina, Bolivia, Ecuador e Messico), l'elenco dei paesi "favoriti" dalla crescita della domanda mondiale, soprattutto da parte dei paesi asiatici, mostra che essi sono soprattutto gli esportatori di petrolio e materie prime. Su quello delle rimesse degli emigranti, altra fonte di reddito, il flusso di milioni di lavoratori legali ed illegali riguarda paesi come Messico, El Salvador, Ecuador.

Anche Ocampo [2007] ritiene che il recente sviluppo sia legato a condizioni eccezionali, legate, da una parte, ai prezzi crescenti di idrocarburi e prodotti minerari sul mercato mondiale, dall'altra all'afflusso di capitali nell'area, dovuto a situazioni di "esuberanza finanziaria" dei mercati internazionali negli anni tra il 2004 e il

---

<sup>75</sup> A questo proposito va ricordata che, ad esempio, secondo l'analisi di Taylor [2006] lo sviluppo economico del Cile, soprattutto dopo il 2002, ha rappresentato un "ritorno allo sviluppo trainato dalle esportazioni" [p. 148], particolarmente legato ai prezzi delle materie prime (rame e derivati) ed al ruolo della Cina.

2007. Un ruolo minore, e limitato ad alcuni paesi (soprattutto Argentina, Colombia, Brasile, Perù e Cile) avrebbero avuto politiche macroeconomiche fiscali “controcicliche”, accompagnate da interventi dello stato sul mercato finanziario.

Ne segue che il modello attuale, come quello passato, contiene degli elementi di instabilità in quanto sia le esportazioni che le rimesse degli emigrati sono legate alla situazione economica di paesi più ricchi. Ciò potrebbe avere delle conseguenze nel caso dell'attuale (2009) depressione dell'economia mondiale.

#### 8.4. *La disuguaglianza*

Il discorso si sposta ora su una delle caratteristiche più distintive di questa regione: la disuguaglianza nella distribuzione del reddito<sup>76</sup>.

I dati più recenti mettono in evidenza un fatto ben noto da tempo: l'America latina è la regione più disuguale al mondo. Secondo i dati di Lopez e Perry [2008] il valore del coefficiente Gini medio è pari a 0,52 (quello mediano è un po' più alto: 0,54); in testa vi è la Bolivia (intorno a 0,6), all'estremo opposto Uruguay e Venezuela (intorno a 0,45). Secondo Munck [2008], che ragiona in termini di decili, il “dubbio onore” della maggiore disuguaglianza appartiene al Brasile, in cui il reddito del decile più ricco è 32 volte maggiore di quello del 40% più povero della popolazione [p. 130].

Comparativamente, il valore del coefficiente Gini<sup>77</sup> dell'Europa e Asia centrale è 0,34 e quello dell'ASS è 0,47, che è l'unica regione al mondo in cui si trovano stati con livelli di disuguaglianza economica superiori al livello medio dell'AL<sup>78</sup>. Nel tempo (anni '90) la disuguaglianza risulta diminuita in Brasile e Messico, ma aumentata in Colombia e Argentina.

---

<sup>76</sup> Che forse spiega e giustifica quella che Castaneda [1993, 190] chiama l'“ossessione degli intellettuali per la giustizia sociale”.

<sup>77</sup> Il coefficiente varia tra 0 (uguaglianza) e 1 (massima disuguaglianza).

<sup>78</sup> Va ricordato, comunque, che mentre i dati sull'America latina si basano sul reddito, quelli degli altri paesi dello studio di Lopez e Perry [2008] sono basati sui consumi: la disuguaglianza, così misurata, risulta minore. Problematica è la qualità dei dati statistici dell'Africa subsahariana [Cobalt 2008a].

La situazione è percepita dalla popolazione, che si pone questioni di giustizia sociale, come dimostrano i dati del “Latinobarometro” del 2001, citati da Goni, Lopez e Serven [2008, 2]. Secondo questa rilevazione, l’89% della popolazione della regione considerava la distribuzione dei redditi ingiusta o molto ingiusta; dati del ’96, citati dalla stessa fonte, mostrano che tre quarti della popolazione dichiarava di essere fortemente d’accordo con un’azione dello stato in proposito e il 17% lo era “abbastanza fortemente”, arrivando così ad una richiesta di intervento statale in questo campo che supera il 90% degli intervistati.

Uno studio della Banca mondiale [2004] rappresenta una delle analisi più approfondite e una delle documentazioni più vaste, dedicate alla disuguaglianza nella regione. Essa è definita come “pervasiva”, presente in molte dimensioni e “radicata in istituzioni escludenti che sono state perpetuate dai tempi coloniali e che sono sopravvissute a regimi politici ed economici diversi, dalle strategie interventiste degli stati e basate sulla sostituzione delle importazioni a politiche più orientate al mercato” [p. 1].

In effetti, il Capitolo 4 del lavoro ricerca le radici storiche, ritrovandole nell’estrema disuguaglianza di condizioni di vita seguite alla colonizzazione europea. Secondo questa analisi, essa fu dovuta anche a particolari istituzioni sociali che attribuivano diritti ai colonizzatori all’uso del lavoro delle popolazioni indigene; si trattava del repartimiento, poi sostituito dal meno brutale encomienda [de Pedraja 2005, 41], e del mita (usato per il lavoro nelle miniere)<sup>79</sup>. Esse sarebbero all’origine del vantaggio di piccole élite, che poi furono in grado di conservarlo col potere politico di cui godettero anche dopo l’indipendenza. Ciò anche perché essa stessa fu ispirata, come è documentato nel caso del Messico, dal tentativo di evitare l’influenza corrente di liberalismo che venivano dal continente europeo<sup>80</sup>. Si basò, inoltre, su un sistema elettorale in cui mancava il voto segreto (introdotto in Cile nel 1958 e in Colombia nel

---

<sup>79</sup> Forme di lavoro coercitivo da parte della comunità indigena si protrassero fino al XX secolo: è il caso della produzione del caffè negli stati del Centroamerica (Guatemala, Costa Rica, El Salvador), basata su tre tipi di relazioni di lavoro: coercitiva, salariale e familiare. Ciò è utile anche per capire la stratificazione occupazionale attuale di questi paesi [Sainz *et al.* 2007].

<sup>80</sup> Il riferimento qui è, in particolare, alla costituzione liberale spagnola del 1812. Il Messico raggiunse l’indipendenza nel 1821.

1988), che in ogni caso riguardò, fino al 1900, un'esigua minoranza [World Bank 2004, 112-3].

Come si vede, si tratta di un'analisi che non tratta degli effetti delle politiche di "adeguamento strutturale" patrocinate dalla Banca (vedi sotto), cui molti imputano i più recenti aumenti della disuguaglianza; sul fatto, poi, che la disuguaglianza di reddito sia legata, come apparirebbe qui, all'ineguale distribuzione di beni quali la terra altri autori hanno una diversa opinione.

De Medeiros [2008], ad esempio, ne parla come di un "mito". Lo dimostrerebbero le limitate conseguenze di riforme agrarie fatte senza investimenti per aumentare la produttività del lavoro in agricoltura, come quelle dopo la rivoluzione messicana all'inizio del secolo scorso e quelle della Bolivia degli anni '50 e del Brasile attuale. Secondo l'autore le esperienze asiatiche in proposito, coronate da maggior successo, mostrano che "una reale rivoluzione comincia con un enorme impegno da parte dell'ente pubblico a distribuire beni pubblici, a promuovere investimenti, a diffondere conoscenza tecnica e a creare gli incentivi per innescare la produttività del lavoro con la riforma agraria" [p. 20]. Si tratta, secondo l'autore, di una strategia che ha "una forte dimensione politica, dato che si scontra sistematicamente con interessi privati e che rompe con le forze dell'inerzia" [p. 20]. L'osservazione di de Medeiros sembra in accordo con quanto detto sopra a proposito delle limitate conseguenze delle riforme agrarie<sup>81</sup>.

Una forma di azione indiretta che potrebbe rivelarsi particolarmente efficace in AL sarebbe quella centrata sull'apparato di stato che si occupa di prelievo fiscale. Questo se è vero che "il sistema fiscale è di poco aiuto nel ridurre la disuguaglianza di reddito" [Goni; Lopez; Serven 2008], come mostra il fatto che la differenza di disuguaglianza tra Europa e AL si riduce molto se si considerano i redditi prima del prelievo fiscale [p. 5]. All'impatto redistributivo della spesa pubblica dedica molte analisi, ma non in chiave comparativa, il Rapporto CEPAL [2008b]. Una conclusione è che "si deve riconoscere che l'effetto redistributivo della spe-

---

<sup>81</sup> Kay [2002], in un confronto tra AL e Asia orientale, sostiene che se le riforme agrarie in AL hanno avuta poca influenza è perché sono state troppo timide (l'eccezione è il Messico) e sono arrivate troppo tardi. Secondo questo autore, oltre alla *state capacity* degli stati dell'Asia orientale, alla base del loro maggiore successo rispetto all'AL sta la capacità di dar vita ad una struttura agraria più favorevole alla crescita con equità [p. 1098].

sa pubblica sociale per diminuire la concentrazione delle entrate è limitato” [p. 116], ma ha comunque delle ripercussioni molto importanti sul benessere degli strati con i redditi inferiori.

La Banca mondiale, nella revisione del suo pensiero a proposito di disuguaglianza sociale, culminata nel “World Development Report” del 2006 [Cobalti 2006b, Cap. V], la considera come ostacolo allo sviluppo (almeno quando raggiunge un certo livello) e prende in esame nel rapporto del 2004 sull’AL una serie di politiche per ridurla [Parte III]. Qui l’istruzione gioca un ruolo importante, anche perché la Banca continua a ritenere “difficile”, se non controproducente, un “attacco diretto” alla disuguaglianza economica: esso rischierebbe, infatti, di danneggiare la struttura degli incentivi necessaria a motivare la crescita economica. Ritiene preferibile, invece, una manovra con politiche indirette volte ad aumentare le opportunità (per l’appunto, con l’istruzione) o misure fiscali.

Sull’importanza dello stato come fattore di conservazione della disuguaglianza hanno scritto anche Mann e Riley [2007], che hanno studiato la disuguaglianza di reddito all’interno di 6 aree del mondo, definite “macro regioni”<sup>82</sup>. Tra esse vi è l’AL, da cui gli autori hanno escluso il Centro e Nordamerica. L’analisi porta a identificare valori dei coefficienti Gini dell’area, per il periodo 1950-1999. La spiegazione del loro alto livello e dell’andamento nel tempo è fornita in base alla teoria delle quattro fonti di disuguaglianza, corrispondenti a quattro forme di potere: ideologico, economico, militare e politico<sup>83</sup>.

Anche secondo questi dati, la disuguaglianza risulta la più alta tra le regioni e tale è rimasta per l’intero periodo considerato: aveva segnato una riduzione nel tempo tra il 1960 e il 1980, ma ha registrato una regolare crescita nel periodo successivo. Secondo gli autori la regione “si è dimostrata vulnerabile a due distinte fonti di disuguaglianza: un’eredità storica di disuguaglianza radicata nell’ordine sociale posteriore alla conquista e le riforme neoliberiste, ini-

---

<sup>82</sup> Sono degli insiemi di “paesi che occupano specifiche nicchie geo-politiche, che posseggono istituzioni politiche simili, culture simili e simili economie” [p. 82].

<sup>83</sup> Si tratta del cosiddetto modello “IEMP”, acronimo riferito alle sue quattro forme. E’ stato messo a punto da M. Mann ed è usato nei suoi due volumi sulle fonti del potere sociale [1986, 1993].

ziate negli anni '80" [p. 99]<sup>84</sup>. Gli autori richiamano l'importanza dell'"occupazione" dello stato da parte di minoranze favorite, allo scopo di trasformarlo in uno strumento di conservazione sociale.

Dati più analitici sulla variazione nel tempo della disuguaglianza di reddito "in epoca neoliberale" sono forniti da Portes e Hoffman [2007, fig. XIII 5]. Tra l'altro, sono riportati quelli di Klein e Tolkman che mostrano una regolare crescita dal 1990 al 1996 nel rapporto tra reddito del quintile superiore e quello dei due quintili inferiori della popolazione.

### 8.5. La povertà

I dati sul reddito e la sua crescita non ci devono far dimenticare che si tratta di valori medi, in una situazione, come si è visto, di forte disuguaglianza tra individui. Essi vanno integrati con osservazioni sul fenomeno della povertà in AL.

I dati più recenti [2006] mostrano [CEPAL 2008a] che il 36,5% della popolazione dell'AL è povera (si tratta di 194 milioni di persone), di cui 71 milioni (il 13,4%) estremamente povero (indigenti). Si tratta di una cifra impressionante, anche se bisogna dire che tra il 2005 e il 2006 la riduzione di questi due valori del 3,3 e del 2%, rispettivamente ha significato che "nel 2006 15 milioni di persone sono sfuggite alla povertà e che 10 milioni, classificati come indigenti, hanno cessato di esserlo" [p. 9]; rispetto al 1990, si registra per la prima volta che il numero dei poveri è sceso sotto i 200 milioni<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> E siccome l'azione delle politiche neoliberiste e dei governi che hanno usato politiche antisindacali si è fatta sentire in diversi momenti nel tempo nei vari paesi, si trovano andamenti differenziati della disuguaglianza: de Medeiros [2008, 20] ricorda la sua crescita nel Brasile (1964-74), in Cile (1970-87), Argentina (1974-86) e Messico (1984-89), in periodi, cioè, in cui si è sentita particolarmente l'azione di queste politiche. Relativamente, in particolare, alle conseguenze della "seconda ondata" di privatizzazioni (anni '90) de Medeiros [2009, 12] osserva come il valore del coefficiente Gini sia salito da 0,42 a 0,60 in Bolivia dal 1991 al 2002 e da 0,45 a 0,51 in Argentina (dal 1992 al 2004).

<sup>85</sup> Le discussioni sulla povertà sono complicate da diverse definizioni e modalità di misurazione del fenomeno. La povertà in AL è misurata qui sulla base di *survey* nazionali, definendo un paniere di cibi essenziali per la nutrizione ed aggiungendo una stima dei costi dei bisogni essenziali non alimentari. La linea di indigenza o povertà estrema è "l'ammontare di reddito che una famiglia richiederebbe solamente per soddisfare i bisogni nutritivi" [Kirby 2002, p. 217]. Questi valori variano da stato a stato.

Tra i paesi che più hanno ridotto la povertà vi sono Argentina e Venezuela: nel primo caso ciò riflette il cambiamento rispetto alla crisi economica del 1999-2002; nel secondo, alla crescita del PIL (legata anche al petrolio) si aggiungono programmi sociali specifici del governo<sup>86</sup>. Altre marcate riduzioni ci sono state in Perù, Cile, Ecuador, Honduras e Messico<sup>87</sup>. Il decremento nel caso del Brasile anche se più contenuto ha significato da solo, data la consistenza demografica del paese, una riduzione di 6 milioni nel numero degli indigenti. Agli autori del Rapporto CEPAL è sembrato di poter concludere che la regione è sulla buona strada per raggiungere uno dei fini del millennio: dimezzare per il 2015 il tasso di povertà estrema.

Cosa ha portato a questa riduzione della povertà assoluta? Secondo de Medeiros [2008] è solo in parte il risultato di politiche sociali “mirate” e sarebbe, in realtà, dovuta principalmente a tre fattori: “l’alta crescita ‘sostenibile’ del Cile, l’innalzamento dei salari e pensioni minime per i lavoratori agricoli in Brasile, l’emigrazione di messicani poveri di origine rurale negli Stati Uniti e le loro rimesse” [p. 21].

Un importante complemento allo studio della povertà con dati assoluti è rappresentato da quello della povertà relativa [CEPAL 2006], stabilita non in riferimento a valori inferiori ad un dato assoluto (poveri, ad esempio, sono coloro che vivono con meno di 1 o 2 dollari al giorno), che tra l’altro pone problemi di confronto da paese a paese, ma come numero di persone che vivono al di sotto di un reddito definito come percentuale del reddito medio (o mediano) della popolazione nel suo complesso (ad, esempio, con meno del 60% del reddito mediano: standard scelto dal CEPAL nel suo lavoro).

---

<sup>86</sup> Particolarmente forte la riduzione in Venezuela, che tra il 2002 e il 2006 ha ridotto la povertà e l’indigenza, rispettivamente, di 18,4 e di 12,3 punti percentuali.

<sup>87</sup> Per quanto riguarda il dato del Messico, tuttavia, bisogna osservare che il dato è stato oggetto di contestazione da parte di G.A. Gutierrez del “Instituto Politecnico Nacional”, che ha parlato di un aumento, tanto della povertà che dell’indigenza, dal 1984 al 2008. Si tratta nel primo caso di una crescita da 29 milioni a 78 e nel secondo da 4 a 8 milioni. Questo indicherebbe che le politiche di contrasto alla povertà, con una spesa di 200 milioni di dollari, non hanno avuto molto successo nel paese. Usando criteri diversi il governo parla invece di 45 milioni di poveri. Informazioni sul dibattito suscitato dal lavoro di Gutierrez sono reperibili in rete.

Questa analisi fissa tra il 26% al 32% la percentuale di poveri nei vari paesi. Quelli con minore povertà relativa risultano Uruguay e Cile, con la più alta a Panama e in Honduras (che ha anche la più alta percentuale del valore assoluto). Si tratta di valori più alti di quelli osservati nell'EU: il confronto di valori medi è 29% in AL e 15% in UE. Inoltre, nessun paese di AL ha povertà minore del 26%, mentre il valore più alto in EU è 21%.

Una conclusione importante raggiunta dagli autori di questa analisi è che la povertà relativa è rimasta praticamente costante nella regione negli ultimi 15 anni [p. 25]. Piccoli cambiamenti nel senso di una situazione più favorevole sono evidenti in Messico, Ecuador e Uruguay, in peggio in Nicaragua. Come osservano gli autori dello studio, questa stabilità è in gran parte dovuta al fatto che l'indicatore che la misura "è associato più con la disuguaglianza distributiva, che è rimasta costante nella regione, che non con la mancata soddisfazione di bisogni" [p. 25]<sup>88</sup>.

### *9. La struttura occupazionale*

I dati riportati sopra riguardano il reddito pro-capite, che è una misura assai grezza della condizione sociale in cui si trovano gli abitanti di questa regione. Possiamo dare un quadro migliore, da una prospettiva sociologica, classificando i percettori di reddito sulla base del settore dell'economia in cui lavorano e della loro occupazione. Prima, tuttavia, dovremo considerare coloro che occupati non sono, non perché pensionati o ritirati dal lavoro, ma perché un lavoro non riescono a trovarlo: i disoccupati.

Il rapporto ILO [2008], riferito all'area di America latina e Caraibi, segnala stabilità del tasso di disoccupazione negli ultimi dieci anni, quando ha oscillato tra l'8% e il 8,9%: oggi è all'8,5%, ben al di sopra del valore mondiale (stimato al 6,1%). Il rapporto indica anche una leggera crescita del tasso di occupati sulla popolazione, attribuibile all'aumento del tasso di partecipazione delle donne alla forza lavoro da 47,2 nel 1997 al 52,9 nel 2007 [CEPAL 2006]; la

---

<sup>88</sup> Mentre la correlazione tra povertà assoluta e relativa è pari a 0,56, quella tra povertà relativa e il rapporto tra reddito medio del quintile più ricco e di quello più povero è 0,75.

differenza tra maschi e femmine rimane comunque alta ed è maggiore solo in Nord Africa, Medio Oriente e Asia meridionale.

La distribuzione degli occupati (uomini e donne) li vede per quasi il 59% impiegati nei servizi (valore mondiale 42,7%): è la numerosità più alta al di fuori dei paesi più sviluppati, con una forte presenza di donne (il 78% delle donne occupate lavora qui, contro il 48% degli uomini); si tratta spesso di lavori autonomi (da cui una quota più ridotta di lavoro salariato). Il 22% lavora nell'industria e meno del 20% in agricoltura.

Infine, sempre secondo dati ILO, assai ridotta appare la crescita della produttività, che però rimane alta (l'ALC è la terza regione in termini di produttività dopo paesi sviluppati e medio oriente).

Nella classificazione ILO dei lavori "vulnerabili" (quelli autonomi senza dipendenti, ma eventualmente con collaboratori familiari) si osserva che la quota di questi lavori è aumentata in dieci anni dal 31% al 33% (unico caso al mondo), il che indica che molti lavori creati nei servizi sono insicuri e probabilmente offrono basse remunerazioni e non buone condizioni di lavoro. Un dato positivo è la diminuzione di lavoratori poveri (a meno di 1 dollaro US al giorno) arrivati all'8%, e dei lavoratori sotto i due dollari US, stimati nel 25%.

In conclusione i due aspetti più negativi del quadro presentato dall'ILO sono l'alta disoccupazione (ancora maggiore per le donne) e l'alta percentuale di lavori vulnerabili.

Quanto ai dati di trend dell'occupazione, la crescita nei servizi e il decremento in agricoltura sono trend che si riscontrano in ALC così come nel resto del mondo. Non vanno trascurate, però, alcune importanti variazioni interne alla regione [Munck 2007, 20]: l'agricoltura è ancora importante in paesi come Guatemala, Nicaragua e Paraguay (valori di percentuale di PIL attribuibile al settore dal 19% (Nicaragua) al 27% del Paraguay); l'industria (in cui è inclusa quella estrattiva, mineraria, petrolifera) ha valori alti in Venezuela (52%), Cile (47%) e poi, Argentina, Brasile, Columbia e Perù (dal 33 al 38%); per i servizi, Panama (75%) viene al primo posto, seguito da Messico (70%) e con valori superiori al 60% Costa Rica ed Ecuador; del 60% in Repubblica Dominicana, El Salvador, Uruguay.

Oltre che in termini di grado di sicurezza e di settore di impiego la struttura occupazionale può essere descritta, più analitica-

mente, mediante aggregazioni di occupazioni e distinguendo tra occupazione maschile e femminile. Dati generali sui trend si possono ricavare dal lavoro di Filgueira [2007].

Secondo questo autore, innanzitutto, nei decenni '80 e '90 “la maggior parte dei paesi della regione ha proseguito nella deindustrializzazione”; a parte un leggero incremento in Messico e Honduras, ci sono forti cali in Brasile e più moderati in paesi pionieri dell'industrializzazione, come Argentina, Cile e Uruguay [p. 93]. L'ultimo decennio del XX secolo ha visto così l'abbandono dell'industrializzazione autonoma e l'apertura al mondo, con un ritorno –per certi aspetti– al passato, anche se oggi, oltre a materie prime e cibo, si esportano anche importanti prodotti industriali, realizzati per sussidiarie di imprese multinazionali o altre straniere in enclaves per l'esportazione [Gereffi 2005]<sup>89</sup>.

Un secondo trend è rappresentato dall'espansione del lavoro femminile, cresciuta ovunque, tranne nella Repubblica Dominicana e in El Salvador: è stato assorbito soprattutto da commercio e lavoro nei servizi, anche se rimane basso in rapporto ad altri paesi sviluppati. La sua crescita riflette “la pressione economica per l'aumento del reddito familiare e le aspettative più egualitarie di genere” [p. 96].

Infine, una linea di tendenza in atto è verso “il cambiamento delle relazioni di lavoro e delle sue forme contrattuali” [p. 97]: così, sembra valere per l'intera area ciò che Palomino ha trovato per l'Argentina: “il mondo del lavoro appare più eterogeneo internamente per l'espansione di precarietà salariale e l'emergere di nuove modalità di inserimento lavorativo, per la rottura di antiche regole nei rapporti tra generazioni e generi sul luogo di lavoro e per la diminuzione di attività industriali e crescita dei servizi” [citato in Filgueira 2007, 97]. A quest'ultima è collegata la questione dell'“economia informale”, che, data la sua rilevanza quantitativa in questa regione, merita una trattazione separata.

Una definizione del fenomeno, riportata nel lavoro del FMI [Vuletin 2008], è quella di Portes, Castells e Benton del 1989, se-

---

<sup>89</sup> Gereffi tratta in particolare del ruolo delle imprese transnazionali e della loro presenza in AL. L'autore si sofferma soprattutto sul caso del Messico e sulle “tre generazioni” di *maquiladora*, imprese collocate al confine con gli Stati Uniti, che si starebbero indirizzando verso produzioni di migliore qualità e con una più alta produttività del lavoro, anche se la loro attrattiva principale rimane il costo del lavoro inferiore a quello al di là del confine.

condo cui è “un processo di produzione del reddito caratterizzato da una particolarità centrale: non è regolato dalle istituzioni della società, in un ambiente sociale e legale in cui simili attività sono regolate”. Il risultato dello studio è che la dimensione (misurata in termini di percentuale di PIL) varia assai da un paese all’altro [p. 14]: in Paraguay e Nicaragua è intorno al 70% del GDP, mentre in Caraibi (alcuni) è sotto il 25%. Più in dettaglio, troviamo valori alti in Paraguay e Nicaragua (oltre 60%); vengono poi Ecuador e Honduras; Costa Rica, Guatemala, Venezuela, Colombia, Panama, Repubblica Dominicana; oltre 30: Cile, Argentina, Uruguay, El Salvador, Perù; Brasile: 28,4, Messico 28,2.

Alti livelli di informalità sono correlati (si può ipotizzare un nesso causale) alla sindacalizzazione (la relazione è negativa e la variabile informalità spiega il 36% della varianza delle iscrizioni al sindacato), al numero dei contribuenti alla sicurezza sociale (spiega l’80% della varianza) ed ai tassi di iscrizione a scuola: spiega il 54% della varianza di iscrizioni alla secondaria dei vari stati [Fig 3, p. 24]. La questione ha a che fare col lavoro minorile e quindi con la riduzione della scolarizzazione tanto a livello primario che secondario. A loro volta, le politiche volte ad aumentare la flessibilità della forza lavoro, fino alla forma estrema del lavoro informale, sono collegate alle ristrutturazioni delle imprese e alla costruzione, a livello globale, delle global commodity chain [Gereffi 2005; Galino 2007].

Questi dati sull’informalità e vulnerabilità del lavoro in questa parte del mondo richiamano alla mente un’osservazione di Place e Chase [2005] a proposito del declino della natalità in questa regione. Se l’aspettativa di molte famiglie era di arrivare prima, con la riduzione del numero dei figli, ad una posizione di classe media, i due autori osservano come essa si sia spesso rivelata illusoria, al punto che oggi la ridotta numerosità della famiglia appare piuttosto come una strategia difensiva per far fronte alle richieste di lavori part-time di uomini e di donne, a breve termine o irregolari [p. 234]<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Allo studio dell’economia informale in AL nei suoi vari aspetti è dedicato un lungo documento del CEPAL, che riporta analisi di vari political economist: CEPAL Review, 73, Aprile 2001 (reperibile in rete).

La conclusione di Filgueira è che “le principali fonti di produzione di lavoro in passato tendono a ridursi, assegnando un peso relativo all’impiego stabile, formale e protetto. Una è la contrazione dello stato come fonte di occupazione, l’altra è l’insufficienza della domanda di lavoro da parte dell’impresa privata di grandi dimensioni” [p. 95], cosicché, secondo dati risalenti alla metà degli anni ’90, dal 1990 al 1996 9 su 10 dei nuovi posti di lavoro sono stati creati nel settore dei servizi e 9 su 10 di questi ultimi appartengono al settore informale. Dei nuovi posti di lavoro quelli che appartengono al settore informale sono così distribuiti: 4 nelle microimprese, 4 per conto proprio, 1 nel lavoro domestico.

Le analisi riportate nella terza parte del libro di Franco *et al.* (a cura di) [2007]<sup>91</sup> confermano queste linee di tendenza e consentono di precisarle caso per caso. Ad esempio, per il Brasile (Silva 2007) si registra, innanzitutto, una crescita della manodopera femminile; in secondo luogo, nell’arco dei trent’anni osservati si evidenzia un forte decremento della quota relativa (dal 29% al 20%) della popolazione agricola, ma accompagnato da un aumento della numerosità assoluta della popolazione attiva nel settore, legato alla crescita della partecipazione femminile. Correlativamente, è aumentata la quota dei lavori urbani: e ciò sia nel lavoro manuale (dal 42 al 45%), che in quello non manuale, cresciuto quest’ultimo più fortemente per le donne (dal 34% al 42%).

Rispetto agli anni ’70, poi, l’industrializzazione ha cessato di essere il motore dello sviluppo, soprattutto con una riduzione percentuale della manodopera femminile. Tuttavia “in virtù dell’accesso massiccio al mercato del lavoro della forza di lavoro femminile la “deindustrializzazione” non implica la sua riduzione in termini assoluti l’idea si applica in senso relativo e unicamente al caso delle donne” [p. 204]. La crescita della manodopera femminile spiega anche il forte aumento del “sottoproletariato urbano”

Quanto alla Bolivia [Molina *et al.* 2007], si osserva una forte crescita (dal 1976 al 2001) della classe imprenditrice, dovuta soprattutto ai piccoli imprenditori (circa da 1% a 3%); una riduzione

---

<sup>91</sup> Questo libro, curato da R. Franco, A. Leon e R. Atria e pubblicato dal CEPAL, costituisce un’importante lavoro che documenta le ricerche dei sociologi che hanno studiato stratificazione sociale e mobilità in AL. Riporta anche un’analisi della letteratura sulla regione, oltre che dati su Brasile, Argentina, Cile, Uruguay, Messico, Centroamerica, Bolivia, Perù ed Ecuador.

marcata dei piccoli produttori agricoli, dal 40 al 24%; la crescita dei professionisti, tanto dipendenti (soprattutto tra le donne) che indipendenti; la lenta diminuzione dei lavori salariati (dal 38 al 35%); un forte aumento dei precari (dal 16 al 28%), soprattutto tra gli uomini, ma va osservato che il 36% delle donne occupate lo sono in lavori precari, con una percentuale cresciuta nel tempo. Quindi i cambiamenti più marcati riguardano le donne: povertà familiare e maggior livello d'istruzione spingono sempre più donne al lavoro extradomestico [p. 521].

In Cile [Leon; Martinez 2007] si è evidenziata una riduzione (dal 1970 al 1995) delle categorie agricole (dal 18 al 15%), un aumento dei settori medi (privati ed autonomi, ma con riduzione di quelli pubblici), una contrazione della classe operaia (dal 35 al 29%), con un dimezzamento nell'industria e nelle costruzioni ed un aumento nel commercio e nei servizi, una sostanziale stabilità (intorno al 10%) dei gruppi marginali<sup>92</sup>.

In Argentina, secondo i dati di Kessler e Espinoza [2007, 267] tra il 1965 e il 1995 nel confronto tra padri e figli, sono fortemente cresciuti imprenditori, tecnici e professionisti (dall'8 al 20%), i servizi alle persone e il commercio marginale, mentre si sono ridotti operai e artigiani e lavoratori agricoli.

### *9.1. Struttura occupazionale e struttura di classe*

Il dato occupazione costituisce la “materia prima” di cui i sociologi si servono per dar vita a delle rappresentazioni della stratificazione sociale e della struttura di classe. Possiamo anche qui partire dalla situazione attuale.

Lo schema di Portes e Hoffman [2007], che è un aggiornamento del precedente lavoro di Portes del 1985 e dell'articolo di Portes e Hoffman del 2003<sup>93</sup>, presenta la ripartizione della popolazione in

---

<sup>92</sup> La definizione di informalità è diversa da quella di Portes e Hoffman [2007], che stimano la consistenza del proletariato informale intorno al 30%; in entrambi i casi, tuttavia, il valore per il Cile è il più basso tra i paesi dell'AL studiati. A questo proposito Torche e Wormald scrivono che “A differenza di quanto verificatosi in altri paesi la struttura occupazionale cilena tende a riprodurre relazioni di servizio e contrattuali in occupazioni definite come formali” [p. 383].

<sup>93</sup> Tra questo lavoro e l'articolo del 1985 c'è stato un affinamento del concetto di classe sociale e della sua misurazione. Minori, al confronto, le diversità con l'articolo del 2003.

classi sociali. Il concetto di classe si riferisce a “categorie discrete e durevoli di popolazione caratterizzate da accessi differenziali a risorse che danno potere, e alle possibilità di vita corrispondenti” [p. 560]. Per quanto di ispirazione marxiana, lo schema di classe dei due autori non si limita al possesso e al controllo dei mezzi di produzione, ma considera anche altre risorse di potere, come il controllo sul lavoro di altri o il possesso di abilità occupazionali rare. Il lavoro si basa su indagini sui redditi familiari, condotte in AL alla fine degli anni '90 in ambiente urbano in 8 paesi, rappresentanti  $\frac{3}{4}$  della popolazione dell'area.

Secondo Portes e Hoffman ogni classificazione per l'AL deve tener conto del fatto che qui, a differenza di quanto avviene con altri schemi di classe, come quelli di Goldthorpe e di Wright<sup>94</sup>, “una significativa parte della popolazione non è stata incorporata in relazioni di lavoro legalmente regolamentate e inserite pienamente nel mercato dei prodotti, ma sopravvive nella marginalità, sviluppando una grande varietà di attività economiche di sussistenza quasi clandestine, che sono di solito ricomprese nel concetto di ‘settore informale’ ” [p. 561]. Il che implica che mentre il proletariato può definirsi come relativamente omogeneo nelle società sviluppate, “in periferia si incontrano segmentazioni dovute alla sua imperfetta incorporazione in un'economia pienamente monetarizzata e legalmente regolamentata” [p. 562]<sup>95</sup>.

Non si deve equivocare sul senso di questa affermazione. Come ha fatto vedere la sociologa T. Cubitt, in molti casi si tratta, in realtà, di attività che sono in qualche modo ben integrate nella produzione capitalista. L'esempio cui ha fatto riferimento è quello di chi, nelle città colombiane, vive raccogliendo della carta, che alla fine è rivenduta ad un'associata colombiana della Mobil Oil Company. La Cubitt si chiede perché la ditta colombiana non impiega direttamente questi raccoglitori: la risposta è quasi ovvia ed è che è più conveniente così, perché non si devono pagare salari regolari. In questo modo, va a finire che i raccoglitori di cartone

---

<sup>94</sup> Le classificazioni di Wright e di Erikson e Goldthorpe sono discusse nei capitoli I e III di Franco *et al.* (a cura di) [2007], mentre dati numerici sull'andamento delle classi secondo lo schema EGP in Cile tra il 1970 e il 2000 sono riportati nel cap. VIII [scritto da Torche e Wormald].

<sup>95</sup> Uno studio sull'America latina di Portes e Haller [2005] contiene importanti messe a punto concettuali ed una storia dell'espressione “economia informale”.

sovvenzionano la multinazionale “Carton de Colombia” (citata da Keen e Haynes [2009, 297]). Va ricordato, inoltre, quanto osservato sopra sulle global commodity chain e sulle richieste di flessibilità, che da esse proviene.

Ciò premesso, sono sei i caratteri che definiscono la classe in uno schema di Guttman<sup>96</sup>: controllo del capitale e dei mezzi produzione; controllo della forza lavoro organizzato impersonalmente, burocraticamente; controllo di qualificazioni scarse e valorizzate; controllo di qualificazioni sussidiarie tecnico-amministrative; copertura e regolamentazione legale; tipo di remunerazione (utili, salario).

Il prodotto di questa classificazione è un ordinamento gerarchico di aggregazioni di occupazioni che vede al vertice proprietari di imprese con più di 5 dipendenti, lavoratori dipendenti salariati di alto livello e professionisti dipendenti (che costituiscono la classe dominante in tutti i paesi dell’AL, ad eccezione di Cuba); complessivamente la sua consistenza è molto ridotta (poco più del 6% nella regione) e supera il 10% solo in Colombia, Panama e Venezuela, mentre in Brasile, El Salvador e Messico supera di poco il 5%. Tra la classe dominante ed il proletariato si interpone la piccola borghesia (in media il 9% della popolazione attiva appartiene a questa classe, con una punta del 12% in El Salvador. A sua volta, il proletariato raccoglie più dell’80% della popolazione attiva, con punte dell’85% nei due paesi più popolati: Brasile e Messico; rappresenta il 75%, invece, in Venezuela.

Un primo dato che si impone all’attenzione è così il forte sbilancio nella consistenza del livello superiore e di quello inferiore. Un secondo dato molto caratteristico è, poi, l’internata differenziazione del proletariato. Gli autori distinguono, infatti, il proletariato in 3 categorie: non manuale formale, manuale formale ed informale. Il primo è la fascia superiore e comprende impiegati e tecnici di livello inferiore; il secondo operai specializzati e non, con contratto di lavoro formale e il terzo lavoratori senza contratto, collaboratori familiari e venditori occasionali: le percentuali sono, rispettivamente, 13, 23 e 46 nel complesso della regione.

---

<sup>96</sup> Esso implica un ordinamento gerarchico delle classi, in cui ciascuna classe si distingue da quelle superiori per la mancanza di una o più caratteristiche.

Come si vede, il gruppo più numeroso è il proletariato informale, che comprende oltre il 45% della popolazione attiva. Operazionalmente, si definisce “come la somma totale dei lavoratori per conto proprio (meno i tecnici ed i professionisti), dei familiari non remunerati, dell’impiego domestico e salariato senza copertura sociale né altri benefici legali che lavorano nell’industria, nei servizi e nell’agricoltura” [p. 568]. A seconda dei paesi varia da un massimo che sfiora il 50% in Brasile e El Salvador, ad un minimo per Cile e Venezuela (intorno al 30%). Il segmento formale, distinto in manuale e non manuale, riguarda più di un terzo della popolazione attiva.

Secondo i due autori, questi dati mostrano che i lavoratori informali sono il gruppo più numeroso ovunque. Si tratta di una fondamentale segmentazione della classe lavoratrice, che le dà una eterogeneità che in altri paesi non ha, condizionando le sue possibilità di azione collettiva. Su questa eterogeneità ha insistito molta letteratura (esaminata in Oxhorn [1998]), riconducendo ad essa la limitata incidenza della sua azione nella società dell’America latina, anche sulla base della relazione osservata tra sindacalizzazione ed informalizzazione.

Per parte loro, Portes e Hoffman parlano a questo proposito di un maggior successo politico piuttosto che economico del neoliberalismo, “dato che le trasformazioni portate nella società hanno indebolito le basi per una lotta di classe organizzata ed i canali per la mobilitazione dello scontento popolare” [p. 597].

Il lavoro dei due sociologi si basa, come si è detto, su stime ricavate dall’esame di ricerche a campione su famiglie, condotte in ambiente urbano. Prima di passare all’esame dell’andamento della consistenza e della composizione delle classi nel tempo, ricordiamo altre due classificazioni, proposte da Keen e Haynes [2009, 290 e segg.] e da Munck [che fa riferimento al lavoro di Portes del 1985]: entrambe pongono l’accento sulla differenza urbano-rurale.

La prima, che però non fornisce stime quantitative della consistenza delle classi, distingue tra “grandi proprietari” (che definiscono come la classe più reazionaria in AL), che esprime un latifondo diventato agrobusiness capitalista; la “nuova borghesia”, di cui alcune componenti sono passate dall’appoggio alle politiche ISI negli anni ’50 al neoliberalismo: “le politiche neoliberiste forniscono uno stimolo immenso all’alleanza tra multinazionali estere e

capitalisti locali, un'alleanza in cui il capitale straniero ha giocato il ruolo dominante" [p. 292]. In questa classe gli autori includono anche i percettori di reddito legati al narcotraffico: il ruolo delle politiche neoliberiste qui è stato quello di creare, con la disoccupazione, reclute per la criminalità, mentre le politiche di deregulation finanziaria hanno favorito il riciclaggio del denaro sporco.

La terza classe dello schema sono i "settori urbani medi": sono quelli che avevano (e in cui erano riposte) alte aspettative di sviluppo sociale, ma che, ad eccezione di lavoratori intellettuali e studenti, non hanno svolto un ruolo progressista nella trasformazione della società. Le aspettative frustrate hanno contribuito ad una radicalizzazione politica. La classe contadina, che qui include piccoli proprietari e lavoratori agricoli dipendenti, è quella uscita maggiormente impoverita dalle riforme: secondo stime della Banca mondiale, il livello di povertà del 25% nel 1981 ha raggiunto il 69% nel 2000.

La classe operaia (in cui vengono inclusi artigiani del settore industriale), in crescita dal 1930 col capitalismo industriale, ha avuto, secondo gli autori, nonostante la sua limitata dimensione un ruolo importante nella vittoria della rivoluzione boliviana del 1952, durante il peronismo, a Cuba e per la vittoria di Allende in Cile.

Le leggi del lavoro ispirate al neoliberismo, che in qualche caso, come il Cile, sono state mantenute in vigore anche successivamente, si sono proposte esplicitamente come finalità di contrastare l'azione collettiva della classe operaia [Posner 2008].

Viene considerato, infine, il settore dei servizi o informale, che, secondo le stime dell'ILO, crebbe dal 40% al 54% negli anni tra il 1980 e il 1992, crescendo successivamente ad un ritmo del 3,9% annuo. Secondo gli autori, la definizione del settore è molto elastica, comprendendo una miriade di occupazioni.

La classificazione di Munck [2008, 116] distingue tra classi urbane e rurali, trovando una più ridotta consistenza della classe capitalista e della classe media in ambiente rurale; il gruppo maggioritario nella classe operaia è, in campagna, quello dei piccoli proprietari.

## 9.2. *Il cambiamento nel tempo*

Presentiamo qui alcuni dati sull'andamento nel tempo della consistenza e delle caratteristiche di queste classi, ovviamente, legati alle trasformazioni della struttura economica negli ultimi 60 anni.

La situazione attuale è il prodotto delle due trasformazioni che si sono verificate nella seconda metà del secolo scorso e di cui ci siamo occupati in precedenza: quella all'insegna dell'industrializzazione (1950-80) e la seconda con l'avvento delle politiche neoliberaliste (dopo gli anni '80).

La prima ha significato un cambiamento dalla situazione precedente di orientamento alle esportazioni e portò all'emergere di nuove classi medie urbane. Secondo lo studio di Cardoso e Faletto (pubblicato originariamente in lingua spagnola nel 1969, ma conosciuto soprattutto per la sua traduzione inglese del 1979 [Cardoso; Faletto 1979], il cambiamento sociale è spiegato in termini di azioni di classi quali borghesia, classe lavoratrice, dei lavoratori agricoli, e di oligarchie, di imprese multinazionali, di burocrazie di stato, e di stati esteri<sup>97</sup>. Secondo questa analisi, il passaggio da un'economia orientata all'export ad una orientata alla produzione interna si è verificato con un cambiamento di coalizioni tra le classi e di alleanze tra élite locali e capitale industriale straniero.

L'industrializzazione, all'insegna di politiche economiche "stataliste", è stata un cambiamento molto importante, anche se bisogna ricordare che Argentina e Cile erano parzialmente industrializzati già nel 1950: secondo dati riportati da Munck [p. 113] tra il 1950 e il 1980 il tasso della forza lavoro impiegata nell'industria passò dal 16 al 26% e in Guatemala dal 13 al 26%. Con essa si avviarono importanti trasformazioni sociali nella composizione delle classi, basate sulla natura della migrazione (non più soltanto internazionale, ma interna: dalla campagna alla città) e sull'aumento del lavoro extradomestico delle donne (salito al 18% nel 1980).

La storia dell'industrializzazione è stata legata, infatti, a quella dell'urbanizzazione, con una crescita che ha accompagnato

---

<sup>97</sup> Il saggio di Evans e Stephens [1988] presenta questo lavoro come un contributo di "Comparative Political Economy", che differisce dall'"International Political Economy", tra l'altro, per la sua provenienza disciplinare dalla sociologia, piuttosto che dalla scienza politica. Entrambe, comunque, sono caratterizzate da un approccio interdisciplinare.

l'industrializzazione assai più rapida che in Gran Bretagna all'epoca della prima rivoluzione industriale: tra il 1940 e il 1980 la popolazione che viveva nelle campagne si è dimezzata ed è quasi raddoppiata la popolazione delle metropoli. Un altro cambiamento importante associato è stato la crescita del movimento sindacale.

A queste trasformazioni è corrisposta anche una crescita dei lavori formali: tra il 1950 e il 1980 il 60% dei nuovi impieghi era creato nel settore formale (15% in impieghi statali e 45% presso grandi imprese). Nello stesso periodo, correlativamente all'urbanizzazione, crebbe anche la consistenza del settore informale, come effetto di un surplus di forza lavoro nelle città. Si trattava di lavoratori allora definiti marginali, indicando con ciò la loro esclusione dall'economia moderna; successivamente si è cominciato a parlare di proletariato informale, per sottolineare il loro inserimento di fatto nell'economia capitalista. La sua evoluzione nel tempo costituisce la controparte di quella del proletariato formale: la proporzione dei lavoratori informali diminuì nel periodo dell'industrializzazione sostitutiva e la sua formazione era dovuta all'incapacità dell'economia di assorbire tutta la forza lavoro che veniva dalle campagne. Ciò sarebbe cambiato in epoca successiva.

Con l'avvento delle politiche neoliberiste, il proletariato informale non è diminuito, ma è anzi cresciuto, per la contrazione del settore pubblico e per quella del settore industriale. Portes e Hoffman [2007] riportano dati dell'ILO, secondo cui tra il 1990 e il 1998 il lavoro informale è aumentato in AL dal 44 al 49% [p. 568]. Se nel proletariato informale sono finiti molti ex dipendenti di imprese statali privatizzate (e quindi ristrutturare nel tentativo di aumentarne la produttività col downsizing), questo aumento è l'aspetto, che interessa il proletariato, di un fenomeno più generale, che ha riguardato la piccola borghesia.

Questa classe ha costituito, infatti, "un rifugio per gli impiegati pubblici ed altri lavoratori qualificati, spiazzati dalle politiche di adeguamento strutturale...che si dovettero creare delle soluzioni economiche proprie con la piccola impresa" [p. 566]: è quello che gli autori chiamano "l'imprenditorialità forzata" con la formazione di microimprese.

Le liberalizzazioni e privatizzazioni imposte dalle organizzazioni internazionali a partire dagli anni '80 hanno portato così a

quattro trend di cambiamento, visibili all'inizio del nuovo secolo [Portes; Hoffman 2003, 55]: il primo è il regolare declino dell'occupazione nel settore pubblico; il secondo, un declino del proletariato formale, legato ad una stagnazione del settore privato e ad una riduzione in quello pubblico; c'è stato un aumento della piccola borghesia, in parte dovuto ad una "imprenditorialità forzata" degli ex lavoratori dipendenti; in molti paesi è aumentato il proletariato informale.

In termini di distribuzione del reddito tra i lavoratori delle varie classi (fine anni '70 fine anni '90), l'articolo di Portes e Hoffman [2007, 584] conclude che: "i) con l'eccezione del Cile<sup>98</sup>, il reddito medio della forza lavoro urbana è rimasto stagnante o è diminuito durante gli anni dell'"adeguamento neoliberista"; ii) i redditi medi di tutte le classi subordinate, compresa la piccola borghesia urbana, sono anch'essi diminuiti; iii) i redditi delle classi dominanti sono aumentati di più della media in tutti i paesi, con l'eccezione di Panama, ma compreso il Cile; iv) come risultato, il rapporto tra i redditi ricevuti da queste classi rispetto alle varie classi del proletariato è aumentato durante il periodo, approfondendo così ciò che già era un baratro tra le condizioni economiche e le possibilità di vita di ricchi e poveri" [p. 65].

#### 10. *La mobilità sociale*

Un tema di indagine sociologica classico è quello dei rapporti tra struttura di classe e mobilità sociale. Qui va segnalata quella che, a conoscenza di chi scrive, risulta essere è una assai ridotta disponibilità di dati: come abbiamo ricordato sopra il libro di Franco *et al.* [2007] ne riporta parecchi, ma da essi è difficile derivare risposte alla domanda sulle particolarità regionali della mobilità e anche i confronti tra stati sono ostacolati dall'uso di classificazioni delle occupazioni diverse.

---

<sup>98</sup> Questo è avvenuto sulla base di un aumento generalizzato dei redditi, che però è stato molto diseguale: mentre i datori di lavoro sono passati come gruppo ad un reddito da 25 a 34 volte il livello di povertà, per i lavoratori formali l'aumento è stato da 3,5 volte a 4,3 volte: "in conseguenza il *gap* nel reddito dei due gruppi è salito da 7 a 1 a 8 a 1" [p. 62].

Ecco comunque alcuni risultati relativi ad Argentina e Brasile. Del Cile parleremo nella seconda parte, trattando dell'andamento delle opportunità di mobilità nel tempo in quel paese.

Per quanto riguarda il Brasile, Silva [2007], che fa un confronto tra i suoi dati del 1996 con studi precedenti risalenti agli anni '70, arriva alla seguente conclusione generale<sup>99</sup>: “il confronto indica un'accentuata stabilità nei modelli di mobilità sociale in Brasile” [p. 205], che è così articolata: c'è un'alta mobilità totale, in cui predomina la mobilità ascendente, che caratterizza tutti gli strati. La fonte di mobilità principale è di carattere strutturale, attiene, cioè, al cambiamento nel tempo della struttura occupazionale. Quanto più elevata è l'origine sociale, tanto più alte le probabilità di rimanere nella posizione di origine o di ottenerne una migliore. Esistono due barriere strutturali alla mobilità: le dimensioni urbano/rurale e manuale/non manuale danno vita ad aggregazioni delle occupazioni per le quali la mobilità all'interno della categoria sono maggiori di quelle tra le categorie. Lo studio di Silva e quello successivo [2003] di Ribeiro (basato sulla classificazione EGP: Erickson, Goldthorpe, Portocarero) segnalano piccole riduzioni della disuguaglianza di opportunità, ma secondo Silva questo studio “rivela chiaramente che la struttura di classe contemporanea continua ad essere segnata dall'eredità della posizione in ambiente rurale e che, nonostante la grande mobilità delle persone, ci sono enormi contrasti tra le classi ed elevati livelli di disuguaglianza delle condizioni di vita e delle opportunità di mobilità sociale” [p. 207].

Per quanto riguarda la mobilità sociale in Argentina (o più precisamente a Buenos Aires), Kessler e Espinoza [2007] osservano, innanzitutto, una crescita della mobilità legata alle trasformazioni strutturali: da una struttura occupazione basata sull'industria ad una sui servizi. Essa ha due componenti “antagonistiche”: da una parte una crescita dei tecnici e dei professionisti (collegata alla mobilità ascendente), dall'altra mobilità discendente legata “alla sparizione dei posti di operaio salariato e dalla riduzione del pubblico impiego, al posto dei quali si evidenzia un numero di posi-

---

<sup>99</sup> Le tavole di mobilità presentate si riferiscono ad individui occupati, classificati in 8 livelli occupazionali. L'analisi è basata sulla distinzione tra mobilità di circolazione e mobilità strutturale.

zioni lavorative nell'impiego informale ed instabile" [p. 286]. Questo dato sembrerebbe in accordo con dati del passato, analizzati da Filgueira e ritenuti caratteristici dell'intera America latina<sup>100</sup>.

Una più approfondita analisi dei due autori, tuttavia, mostra delle particolarità nei dati più recenti. La mobilità intergenerazionale ascendente è definita in molti casi "spuria", per una riduzione nel tempo delle ricompense di certe posizioni, come dimostra un'indagine sui redditi ad esse associati [pp. 279-81]. D'altra parte, sono cambiate le caratteristiche anche dei gruppi che si muovono ai livelli inferiori della scala occupazionale: in passato, si trattava di popolazione agricola che emigrava in città e si stabiliva ai margini del sistema capitalistico, mentre oggi si "tratta di una marginalizzazione di persone precedentemente incluse (nel sistema capitalistico)" [p. 287]. Si tratta di un fenomeno simile a quello di "destabilizzazione degli stabili", evidenziato da Castel in Europa occidentale.

Di più limitato interesse alcune indagini, prevalentemente condotte da economisti, che però hanno il vantaggio di consentire dei confronti tra paesi, anche al di fuori della regione.

Una prima base di dati è costituita dal lavoro di Andersen [2001] che ha usato provenienti da ricerche campionarie sulle famiglie in 18 paesi dell'AL alla fine degli anni '90. L'autore, che ha proposto una nuova misura di mobilità di tipo indiretto<sup>101</sup>, ha trovato che i valori massimi della mobilità sociale si hanno per paesi del Cono del Sud: Cile, Argentina, Uruguay e per il Perù; segue, a distanza, il Messico. All'opposto, è bassa per Guatemala (il valore più basso), Brasile, Bolivia ed Ecuador. In confronto ad altri paesi, lo studio di Grawe, citato da Lopez e Perry [2008], indica una più alta elasticità del reddito del figlio in rapporto a quello del padre in Ecuador e Perù, rispetto ad un gruppo di paesi sviluppati e non. Ferreira e Veloso [2004] hanno mostrato, con le stesse variabili,

---

<sup>100</sup> Carlos Filgueira [1937-2005], uruguayo, è stato uno studioso con lavori importanti nel campo della mobilità sociale in AL. Nel libro di Franco *et al.* il capitolo II contiene una sua analisi generale sui processi di stratificazione in AL, che abbiamo avuto occasione di citare.

<sup>101</sup> L'indice di mobilità è stato costruito calcolando l'importanza del *background* familiare (misurato con diversi indicatori tra cui reddito della famiglia e istruzione dei genitori) sul divario tra anni di scolarizzazione degli adolescenti presenti in famiglia e livello scolastico teoricamente raggiungibile ad una certa età. Pertanto, la mobilità sociale, così definita, è tanto più alta quanto minore è l'influenza del *background* familiare.

che la mobilità in Brasile è inferiore a quella di paesi sviluppati<sup>102</sup>. Lopez e Perry, infine, segnalano una relazione negativa tra disuguaglianza economica e mobilità, nonostante il caso del Cile che presenta valori alti per entrambe [p. 11].

Altri dati sulla mobilità sono forniti dal Rapporto della Banca mondiale sulla disuguaglianza in AL [World Bank 2004, 51], che riporta anche dati di crescita della mobilità dell'istruzione (rapporto tra istruzione dei genitori e dei figli e figlie).

Seguendo poi la metodologia di Andersen, la Banca fa vedere come la mobilità non sia cambiata nel tempo nella maggior parte dei paesi: ci sono segni non ambigui di un aumento solo in Brasile e a Panama [p. 69].

### *11. L'indice di sviluppo umano*

Per concludere questa rassegna sulle condizioni sociali in America latina possiamo sintetizzare i dati di questo quadro di luci ed ombre presentando i valori dell'“Indice di sviluppo umano”.

In complesso, predominano in AL valori medio-alti: più precisamente, valori di posizionamento alti (si tratta di un ordinamento in senso decrescente) si trovano in Cile 40, Argentina 46, Uruguay 47, Cuba 48, Costa Rica 50, Messico 51 Panama 58 Venezuela 61 Brasile 70 Ecuador 72; valori medi in Perù 79, Colombia 80, Repubblica Dominicana 91, Paraguay 98, El Salvador 101 Bolivia 111, Honduras 117, Nicaragua 120, Guatemala 121. In confronto, gli Stati Uniti sono al quindicesimo posto e l'Italia al diciannovesimo.

Dato che per la costruzione di questo indice si tiene conto della scolarizzazione nei vari paesi, esso ci introduce al tema della seconda parte: l'istruzione in America latina.

---

<sup>102</sup> Così come per l'Italia, secondo un'analisi comparabile alle precedenti di Piraino [2006].

## II

### IL FUNZIONAMENTO DEI SISTEMI DI ISTRUZIONE SCOLASTICA E SUPERIORE IN AMERICA LATINA

Nella prima parte di questo lavoro ci siamo soffermati su vari aspetti della politica, della società e dell'economia in America latina, con lo scopo è stato di rendere maggiormente intellegibili i numeri riportati nella Tavola 1 e le analisi di approfondimento, che faremo in questa seconda parte.

Il punto che si vuole sottolineare qui è che tali dati sono anche un "precipitato" degli eventi di cui abbiamo parlato nella prima parte: la disponibilità delle risorse scolastiche è anche legata all'azione dello stato (o alla decisione di lasciare questa sfera ai privati); ciò ha influenzato, ovviamente, non solo la quantità delle risorse, ma anche la qualità dell'istruzione: paradigmatico è il caso dell'istruzione superiore, dove, come vedremo, quello che è stato chiamato il "modello latino americano" di istruzione superiore è minacciato dalla politiche che si sono affermate in vari paesi. La disuguaglianza sociale esistente condiziona le disuguaglianze di opportunità educative: questo si evidenzia con maggior forza, a livello individuale, allorché forme diverse di svantaggio si cumulano (essere indigeni ed essere poveri, ad esempio) e, a livello di stati, quando si osserva che i tassi di istruzione più bassi sono quelli dei paesi in cui è alta la presenza della popolazione indigena.

Più in generale, la stratificazione sociale in AL presenta, con l'elemento indigeno e le sue diverse combinazioni coi bianchi, caratteristiche originali, mentre un'altra particolarità è data dall'alto livello di informalizzazione dell'economia: da sempre si sa che il rendimento scolastico è legato alla posizione nel sistema di stratificazione o di struttura di classe e, più in particolare, è noto che la flessibilità del lavoro ostacola la capacità di fare progetti, per sé e per i propri figli e figlie, nel medio-lungo periodo.

Ma i dati riportati sopra sono anche l'esito delle sperimentazioni fatte non solo nell'ambito delle politiche economiche, ma di quelle dell'istruzione: con le massicce privatizzazione della scuola e soprattutto delle università, ad esempio, oppure con grandi progetti di "buoni scuola"; ma anche con interventi governativi per far crescere la scolarizzazione, specie a livello primario.

### *1. I sistemi scolastici dell'America latina<sup>103</sup>*

Prima di iniziare a "guardare dentro" i dati della Tavola 1 è necessario dire qualcosa sulle caratteristiche generali dei sistemi scolastici e di istruzione superiore in questa regione. Un documento del "Laboratorio Latino americano de Evaluacion de la Calidad de l'Educacion" [SERCE 2008] afferma che, sebbene ci siano somiglianze dovute alle origini storiche comuni, influenzate soprattutto da Francia, Italia, Spagna e Portogallo, "non ci sono due paesi nella regione che hanno la stessa identica struttura" [p. 35].

L'educazione pre-primaria comincia in genere tra i 3 e i 4 anni di età, non è obbligatoria (salvo il Messico) e talvolta ha luogo nella sede della scuola primaria. L'ultimo anno prescolare è obbligatorio in Argentina, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Messico, Perù, Repubblica Dominicana e Uruguay.

Per quanto riguarda l'inizio della scuola, Urquiola e Calderon [2006] segnalano che nella gran parte della regione l'età di inizio è 6 anni e il sistema primario e secondario complessivamente ha la durata di 12 anni, anche se ci sono paesi come il Guatemala e El Salvador in cui si comincia a 7 e paesi come la Colombia di soli 11 anni complessivi<sup>104</sup>.

L'istruzione primaria è obbligatoria e ormai ciò è esteso in molti paesi alla secondaria inferiore; in media ci sono 9,7 anni di obbligo, ma Argentina e Cile con 13, Messico e Perù con 12, rappresentano i valori più alti. La fine dell'obbligo varia dall'età di 12 a quella di 18 anni. Ad esempio: a 12 anni finisce in Nicaragua e

---

<sup>103</sup> Sui sistemi scolastici una fonte unica per ampiezza e qualità dei dati è "World Data on Education", 2006/7 (reperibile in rete) dell'UNESCO.

<sup>104</sup> Gli autori ricordano, comunque, che anche a parità di inizio della scuola, ci sono variazioni dovute al fatto che la "serietà" con cui la norma è accettata può essere diversa da un paese all'altro [p. 7]. Ciò è segnalato anche nel rapporto SERCE [2008, 35].

Panama, a 14 nella Repubblica Dominicana, a 16 in Guatemala e Perù, a 18 in Argentina e Cile.

In poco più della metà dei paesi primaria e secondaria inferiore sono unitarie, durano 8-9 anni e stanno nella stessa scuola; in altri paesi c'è una maggiore separazione, sulla base del modello "6+3"; Colombia e Perù sono ancora diversi: rispettivamente, 5 e 6 di scuola primaria, e 4 e 5 di secondaria.

Per quanto riguarda l'istruzione nella fascia di età 15-18, esiste quasi ovunque un ramo tecnico-professionale, che qualche volta (Nicaragua, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Uruguay, Venezuela, Argentina, Bolivia, Cile, Colombia, El Salvador) porta all'istruzione terziaria tecnica. Ciò non avviene nel caso di Panama, Brasile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras.

Secondo dati della Banca mondiale [World Bank 2007b, 121] in complesso le ore dedicate all'istruzione nella regione non sono molte e, ad esempio, sono meno di quelle dei sistemi scolastici delle regioni asiatiche.

Per quanto riguarda l'istruzione terziaria, che convenzionalmente riguarda la fascia di età che comprende i 5 anni dopo la fine della secondaria, essa presenta una varietà di situazioni, solo alcune delle quali assimilabili al modello dell'istruzione superiore universitaria. Secondo i dati di De Wit *et al.* (a cura di) [2005, 41], le istituzioni di istruzione post-secondaria sono particolarmente numerose in AL: 3000 e il 60% di esse sono private. In paesi come Cile e Brasile il 30% degli studenti dell'istruzione terziaria sono iscritti qui. Secondo altri dati [CREDES 2008, 32] alle circa 3000 università pubbliche e private si affiancano quasi 6000 istituti di istruzione terziaria.

### *1.1. Alcuni dati sull'evoluzione nel tempo dell'istruzione in AL*

Nella prima parte, presentando i dati della Tavola 1, abbiamo fatto riferimento al cambiamento nel tempo che c'è stato negli ultimi dieci anni: in generale, abbiamo visto degli aumenti dei tassi di partecipazione ai vari livelli scolastici, così come della numerosità di quanti si possono considerare alfabetizzati, tanto tra i giovani che tra gli adulti.

Possiamo però, estendere lo sguardo più all'indietro nel tempo e ricavare un primo dato sull'istruzione nel passato dalle autodichiarazioni sulla capacità di leggere e scrivere fatte nel corso dei censimenti: si tratta di dati disponibili, praticamente per tutti i paesi dell'area, a partire dalla fine dell'800. In questo modo è possibile superare la difficoltà che deriva dalla mancanza in alcuni paesi di statistiche scolastiche sugli iscritti nel tempo<sup>105</sup>.

Si osservano forti variazioni: il tasso di illetterati è declinato dal 71% del 1900, passando per il 47% nel 1950 ed arrivando al 10% per il periodo 1995-2004<sup>106</sup>. Un confronto con gli Stati Uniti evidenzia che il gap di 60 punti percentuali del 1900 si è ridotto a meno di 10 punti nel 1995 e che quasi la metà della riduzione si è verificata dopo il 1930. Ma, sempre in termini di questo confronto, il valore attuale degli illetterati è più o meno quello che gli Stati Uniti avevano 100 anni fa.

Quanto al momento della riduzione dello svantaggio, sempre nel confronto con gli Stati Uniti, si osserva che alcuni paesi, precisamente quelli che hanno ricevuto emigranti europei istruiti, avevano ridotto lo svantaggio già prima del 1930 e sono tuttora quelli con la più alta literacy nell'area. Si tratta di alcuni paesi del Cono del Sud: Argentina, Cile (e Uruguay, in parte indirettamente attraverso Argentina)<sup>107</sup> e poi Cuba e Costa Rica.

In complesso, i paesi che sono "scattati" nella scolarizzazione più tardi (dopo il 1960) sono quelli dell'America centrale (Haiti addirittura dopo il 1970): Honduras, Guatemala, Nicaragua. Ciò è dipeso da una più tarda industrializzazione ed urbanizzazione, mentre in complesso l'economia basata sull'export non aveva portato con sé molti sforzi per far crescere l'istruzione.

Definiti i due casi estremi, resta da considerare il grosso dei paesi in cui dopo il 1930 l'istruzione della popolazione è cominciata ad aumentare sensibilmente: Messico, El Salvador, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Venezuela, e, dopo il 1950, Brasile, Colombia, Ecuador e Bolivia.

Per quanto riguarda l'andamento nel tempo della differenza maschi/femmine come si è visto (il gruppo degli illetterati è oggi

---

<sup>105</sup> L'analisi è basata sui dati presentati da Thorp [1998, 35], che includono anche Haiti.

<sup>106</sup> Assai più alto, secondo i dati UNESCO, il valore dei Caraibi: 29%.

<sup>107</sup> Anche il Brasile ha avuto molti immigrati, ma relativamente poco istruiti. L'immigrazione ha spinto in alto la scolarizzazione anche fornendo più insegnanti.

composto per un 55% da femmine, ma è una questione di maggiore longevità di queste ultime), si osservano modalità diverse di avvicinamento nel tempo tra i due generi: in complesso, dopo un iniziale allargamento del gap definito in termini di differenza tra le percentuali di alfabetizzati (soprattutto in Argentina, Cile, Colombia, Venezuela, Honduras e Repubblica Dominicana) c'è stato un riavvicinamento, ma con caratteri variabili a seconda dei paesi. Si contrappongono due gruppi: per Brasile, Costa Rica, Panama, El Salvador, Ecuador e Paraguay c'è stata una riduzione regolare e costante; nel caso di Cuba, Uruguay e Jamaica questa anzi si trasformata in percentuale più alta di donne con literacy. All'opposto, c'è un gruppo di paesi: Guatemala, Perù e Bolivia con differenziale assai alto 20 punti percentuali, che addirittura sembra (1995) aumentare nel caso del Guatemala<sup>108</sup>. Il Messico è un caso a parte, in quanto la disuguaglianza di genere è rimasta per decenni pressoché immutata.

In questa regione fa molta differenza la residenza urbano/rurale: alla metà del secolo scorso tra le due aree dei paesi c'era una differenza di alfabetismo di circa 40 punti; a sua volta, il dato si ricollega con la presenza di popolazione indigena in ambiente rurale. Ne riparleremo allorché tratteremo di disuguaglianza delle opportunità educative e ci occuperemo, in particolare, di popolazione indigena (Perù, Bolivia, Guatemala).

Nella loro periodizzazione della storia dell'istruzione in AL, Arnove *et al.* [2005] scrivono: “per tutta la sua storia l'istruzione ha funzionato in gran parte per mantenere lo status quo e per servire gli scopi definiti dalle potenze coloniali, dalle autorità di stato o dai gruppi di élite (Raggiunta l'indipendenza) l'istruzione fu richiesta per creare un nuovo senso di nazionalità in paesi come Argentina, Cile e Uruguay, che riceverono grandi afflussi di immigrati dall'Europa nella seconda metà del XIX secolo l'istruzione fu usata dalle autorità dello stato –proprio come negli Stati Uniti– per forgiare l'unità nazionale”. Gli autori si occupano, più in particolare degli ultimi 50-60 anni, osservando come alla crescita dell'istruzione secondaria, anche professionale e tecnica, stimolata

---

<sup>108</sup> Secondo EFA [2008, Tav.12] il Guatemala aveva, per il decennio 1995-2004, i più bassi rapporti di parità tra i generi per l'alfabetizzazione tanto dei giovani che della popolazione adulta: rispettivamente, 0,91 e 0,84 nell'intera area ALC.

dall'esterno, attraverso iniziative in vari paesi di organizzazione come l'USAID, sia seguito un tentativo di far fruire dell'aumento della scolarizzazione non solo i figli della classe media, ma anche quelli delle classi popolari.

Nel Nicaragua sandinista si ottennero grandi successi, con una riduzione drastica dell'analfabetismo e nella Cuba di Castro le campagne contro l'analfabetismo portarono ad un 97% di alfabetizzati per il 1989.

Il progetto chiamato "Principal", messo a punto dai ministri dell'istruzione della regione nel 1979, puntava per l'AL soprattutto sull'istruzione di base e sul miglioramento della sua qualità. Esso è stato però ostacolato dall'intrappolamento nel debito degli anni '80, mentre con le successive politiche neoliberiste "miglioramenti significativi nella spesa per l'istruzione che erano stati fatti durante gli anni '60 e '70 furono annullati dai drastici tagli di spese per l'istruzione" [p. 324]<sup>109</sup>. Gli autori riportano dati di Reimers, secondo cui "le spese pro-capite nell'istruzione in AL crebbero del 4,29% annuo tra il 1975 e il 1980, ma furono decrescenti del 6,14 annuo tra il 1980 e il 1985. Posner [2008, 208] riporta dati secondo cui nel 1988 in Cile, alla vigilia del ritorno alla democrazia, la spesa per l'istruzione, come percentuale del PIL, era pari a 2,73, un po' più della metà di quanto destinato a questo scopo tra il 1970 e il 1973.

La spesa per l'istruzione risente tuttora di questo andamento negativo, se è vero che, in percentuale del PNL, essa è pari nella regione al 4% e risulta diminuita dal 4,5% del 1999. In confronto con le altre aree del mondo, ha un valore più basso della media mondiale e di quella dei paesi in via di sviluppo; solo alcune aree dell'Asia hanno una spesa minore.

Su un arco temporale più ampio che parte dal 1990, si osserva che fino al 1999 la spesa in AL era cresciuta più di quella dei paesi dell'OCSE, pur rimanendo inferiore; un trend opposto (sia pure più lieve) si manifesta successivamente [World Bank 2007b, Fig. 4.1].

---

<sup>109</sup> Arnove *et al.* [2005] considerano anche alcuni difetti di questo progetto, tra i quali "la mancanza di coordinamento tra i suoi tre obiettivi principali: scuola primaria per tutti, alfabetizzazione per tutti e miglioramento della qualità" [p. 319].

Parlando di spesa per l'istruzione, tuttavia, bisogna ricordare che la diminuzione della spesa pubblica può essere "compensata" dalla spesa delle famiglie per la scuola privata, assicurando, così, il mantenimento di tassi di crescita della scolarizzazione.

D'altra parte, non ci sono prove di una relazione positiva forte tra essa e il rendimento scolastico (per lo meno quello misurato dai test standardizzati di apprendimento): "la ricerca che usa valutazioni internazionali sostiene la conclusione secondo cui non c'è nessuna relazione ovvia tra spese e risultati dei test standardizzati.

L'unico pattern che emerge da questi studi è che i paesi con basse prestazioni tendono ad essere paesi che spendono poco (paesi in via di sviluppo); tra questi paesi appare una debole evidenza di una leggera relazione positiva tra spese e risultato dei test"<sup>110</sup>. Limitarsi ad aumentare la spesa, di per sé- questo è il messaggio della Banca- serve a poco [p. 71].

Per singoli paesi, emergono, comunque, i valori particolarmente alti di Bolivia (5,8%) e di Cuba (7,7%), che è il paese della regione che spende di più per l'istruzione. Oltre il 5% di spesa ci sono paesi come Costa Rica e Panama. Il valore del Brasile e del Messico sono un po' sopra la media (4,4 e 4,5%, rispettivamente). Tra i valori più bassi Perù (3,5%) e Uruguay (2,8%).

Due ultimi dati sintetici ci possono dare l'idea dell'entità del cambiamento nei processi dell'istruzione: il numero di anni medio di scuola della popolazione adulta è passato da 3,5 nel 1960 a 6 e più nel 2000; in secondo luogo, oggi [EFA 2008] le aspettative di sopravvivenza scolastica tra i giovani sono più che raddoppiate: 13 anni.

Si tratta di un dato che pone l'AL al di sopra del valore medio del mondo e di quello dei paesi in sviluppo, accanto all'Europa centrale ed orientale. Tale numero di anni dovrebbe garantire, per il futuro, il proseguimento al di là dell'istruzione primaria per tutti.

---

<sup>110</sup> E si aggiunge: "Il dibattito sul finanziamento dell'istruzione mette in evidenza la difficoltà che i ricercatori hanno avuto nell'identificare con esattezza esattamente cosa contribuisce all'apprendimento" [p.71].

## *1.2. Cambiamento del sistema scolastico e diritto all'istruzione*

I cambiamenti nel tempo della partecipazione al sistema scolastico sono stati accompagnati da ristrutturazioni dei sistemi scolastici. Secondo Fernandez [2004, pp.36-39], si possono identificare due criteri ordinatori dei diversi sistemi scolastici dell'AL: la data dell'istituzionalizzazione, distinta in precoce, intermedia e tardiva e la configurazione attuale, distinta in centralizzata, decentralizzata e commercializzata.

Nel caso della prima variabile la storia mostra che all'inizio del XX secolo Argentina (oggi decentralizzato), Uruguay (centralizzata) e Cile (mercantile) avevano già un sistema scolastico istituzionalizzato. Esistevano già leggi di obbligo scolastico e di gratuità (1877: Uruguay; 1880: Argentina e 1920: Cile)<sup>111</sup> con istituti di formazione dei maestri (il più vecchio fondato in Cile nel 1841). All'estremo opposto, paesi di istituzionalizzazione tardiva, sotto la spinta negli anni '60 e '70 dell'Alleanza del Progresso, sono Perù, Bolivia e Honduras; altri paesi di istituzionalizzazione tardiva sono Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua e Paraguay. Tutti questi paesi appartengono ora alla categoria dei sistemi scolastici centralizzati. Fernandez ricorda, comunque, che un paese come la Bolivia, che pur aveva approvato leggi importanti alla metà degli anni '50, mancava fino agli anni '90 inoltrati di un sistema di contabilità scolastica nazionale.

I paesi ad istituzionalizzazione intermedia sono Costa Rica (dal 1943), Cuba (dal 1959), Colombia e Venezuela (centralizzati); Messico (dal 1923), Brasile e Panama sono invece decentrati.

Nella regione vi è, in alcuni stati, una lunga tradizione di istruzione gratuita: dal 1876 in Uruguay, dal 1928 in Cile, dal 1934 in Colombia, anche se oggi questo paese rappresenta un'eccezione nella regione, non garantendola formalmente per legge<sup>112</sup>.

Inoltre, in molti paesi vi sono clausole costituzionali che prevedono l'accantonamento per l'istruzione di quote del bilancio na-

---

<sup>111</sup> Il Cile è stato anche il primo paese a stabilire un sistema di istruzione pubblica (1842), il Cile è stato anche il primo della regione ad ammettere donne all'università e alle libere professioni.

<sup>112</sup> La Colombia è anche il paese della regione in cui la spesa militare è la più alta (oltre il 4%); gli altri oscillano intorno all'1%, con l'eccezione del Cile (3,9%). La Tomasevski osserva come il caso del Cile dimostri come sia difficile modificare le destinazioni di bilancio, anche dopo 16 anni di fine della dittatura militare [p. 187].

zionale o del PNL. Così in “Costa Rica e Venezuela il 6% del PNL deve essere destinato all’istruzione. In Brasile la Costituzione impone che il 18% del bilancio federale e il 25% di quelli statali e comunali siano destinati ad essa. In Ecuador il 30% del bilancio del governo centrale deve essere destinato allo stesso fine” [Tomasevski 2006, 186].

Naturalmente l’impatto di tutto ciò dipende, oltre che dalla volontà di rispettare il dettato costituzionale, dall’entità del bilancio o del PNL.

Per quanto riguarda la gratuità dell’istruzione, vi sono, come si è visto, delle differenze di durata della scuola che è definita come dell’obbligo e gratuita. Tuttavia, le dichiarazioni di gratuità sono contraddette in molti paesi da pratiche che portano a riscuotere comunque contributi e tasse o che lo lasciano fare ad altri, a livello locale o di singola scuola. Tomasevski ha così messo a punto un elenco di paesi (sono 12 su 19) in cui comunque l’istruzione pubblica costa.

Per quanto riguarda i paesi in cui l’istruzione è gratuita, l’Argentina, che ha esteso l’obbligo da 7 a 9 anni nel 1993, è stata ferma nel sostenere la gratuità dell’istruzione pubblica anche nei periodi di grave crisi economica (l’ultima del dicembre 2001), ottenendo anche dei successi nella crescita delle iscrizioni <sup>113</sup>. Il Brasile considera costituzionalmente l’istruzione un bene pubblico, oltre che un diritto individuale. Come vedremo, il Brasile ha cercato di perseguire gli obiettivi di istruzione per tutti con programmi come “Bolsa Escola/Familia” e FUNDEF. In Costa Rica l’obbligo scolastico è stato esteso dalla primaria alla secondaria e, all’indietro, alla pre-primaria: in tutto 12 anni. Il Costa Rica non ha alcuna spesa militare avendo abolito l’esercito dal 1948 e, simbolicamente, trasferendo le caserme alle scuole. A Cuba l’istruzione è libera nel senso della gratuità, ma non in quello della piena libertà di insegnamento ed apprendimento; secondo la legge, bisogna educare i giovani ad essere comunisti e “nell’interpretazione del governo il diritto all’istruzione significa accesso a scuole ed università fornite e controllate dal governo” [Tomasevski 2006, 193]. Sul caso cubano ritorneremo più avanti, parlando di qualità della scuola.

---

<sup>113</sup> La Tomasevski osserva come in base ai dati del 2002 il GER per quanto riguarda l’età scolastica 5-14 anni fosse pari a 104%, più del 97% degli Stati Uniti [p. 189].

Quanto al Messico, l'istruzione pubblica primaria è diventata, secondo il rapporto della Tomasevski, "quasi gratuita", con la graduale rimozione degli ostacoli. Si è detto della lunga tradizione di istruzione gratuita in Uruguay: questa è stata ribadita, assieme alla libertà di insegnamento e di apprendimento, dopo la dittatura militare. Questo paese si segnala anche per non aver seguito la strada delle privatizzazioni neanche in questo campo, ma, al contrario, per aver dato vita ad iniziative mirate all'istruzione dei poveri (con lo slogan: "enseñanza igual para individuos desiguales amplia la desigualdad"). In questo elenco compare, infine, il Venezuela della "Rivoluzione Bolivariana" di Chavez, dove la costituzione del 1999 proclama la gratuità dell'istruzione pubblica ai vari livelli, con la possibile eccezione dell'istruzione superiore o di quella speciale nel caso di persone ricche.

Tra i casi di paesi che non garantiscono l'istruzione gratuita vi sono la Bolivia di Morales e il Paraguay di Lugo, che probabilmente modificheranno la situazione.

### *1.3. Le ristrutturazioni recenti*

Le difficoltà economiche degli anni '80, di cui abbiamo parlato nella prima parte, ha avuto serie conseguenze per l'istruzione. Di fronte alla scarsità di risorse, "molti ministeri cominciarono a cercar di ottenere altre fonti di reddito. Una fonte importante consistette nel far pagare tasse ai genitori per l'istruzione dei loro figli. Un'altra politica comportava lo spostamento di parecchie responsabilità amministrative, compreso il finanziamento dell'istruzione, ai livelli inferiori: dipartimentali o municipali." [p. 325].

In parte, il cambiamento verso varie forme di privatizzazione e decentramento fu una scelta "autonoma" dei vari stati. Più spesso, però, esse furono richieste come condizione per l'erogazione di prestiti di salvataggio delle economie in crisi degli anni '80: "Queste due politiche sono i metodi favoriti dalla Banca mondiale e dal Fondo monetario internazionale per il miglioramento dell'efficienza nel campo dell'istruzione. I paesi che cercavano di avere accesso al credito internazionale venivano obbligati a realizzare

queste politiche nell'istruzione, così come dovevano farlo per altri servizi sociali" [p. 325].

Le politiche in questione sono note come "di adeguamento strutturale" e "condizionalità" è stata chiamata la prassi di subordinare l'erogazione di prestiti all'accettazione di certe condizioni [Cobalti 2006b, cap. IV]. In particolare, si trattava, secondo un documento della Inter-American Development Bank [IDB 2000, p. 18-20], di por rimedio a quella che veniva chiamata una storica "eccessiva centralizzazione" dei sistemi scolastici in AL. Il che è stato raggiunto con un movimento in molti paesi negli anni '80 e '90 verso il decentramento: vengono citati i casi di Argentina, Cile, Colombia, El Salvador, Messico, Nicaragua, Perù e Venezuela<sup>114</sup>.

Un numero del "Journal of Education Policy" [16,6] del 2001 è stato dedicato all'esame delle politiche dell'istruzione scolastica seguite nell'America latina durante gli anni '90. Fischman e Gvirtz [2001] così ne sintetizzano l'impatto: si tratta di un modello ibrido che "ha forme avanzate di decentramento e potenziamento dei poteri locali, che ha incoraggiato limitati sistemi di controllo locale e di partecipazione della comunità, mentre rafforzava l'autorità centrale e accresceva la privatizzazione" [p. 504].

Si è detto che mentre in qualche caso si è trattato di scelta autonoma, in altri questa strada è stata di fatto imposta: è questo il caso del Cile, di cui merita parlare più a lungo.

### *1.3.1. Il caso del Cile*

Si tratta di un paese che attualmente presenta valori molto favorevoli per quanto riguarda l'istruzione: 96% di adulti alfabeti, 54% di GER alle scuole pre-primarie, 90% di NER alle primarie (6-11), un 97% di transizione alle secondarie (12-17), dove alla fine del secolo scorso era quasi stata raggiunta la partecipazione uni-

---

<sup>114</sup> Il documento, che distingue tra decentramento inteso come delega dei poteri ai livelli inferiori ed autonomia decisionale delle scuole, constata che il decentramento non è un "magic bullet", perché "funziona solo se è parte di un pacchetto di riforme più ampio e coerente". È più favorevole, invece, all'autonomia delle scuole, al fine di aumentare innovazione e risposta ai bisogni degli studenti. Viene suggerita una serie di iniziative che secondo il documento hanno dato risultati positivi (in Brasile e El Salvador) e che riguardano, in particolare, la politica del personale insegnante: sono suggerite proposte di paga differenziate in base al merito.

versale; 48% di GER alla terziaria. Le aspettative di “vita scolastica” sono di 13 anni. Forte anche la presenza di istituzioni private a livello terziario. L’obbligo scolastico è di 12 anni. Questo è dovuto, come si è visto, anche ad una tradizione di alta scolarizzazione: l’istruzione primaria per tutti era stata raggiunta già alla metà degli anni ’60.

I problemi attuali sono rappresentati dalla qualità dell’istruzione, che rimane bassa<sup>115</sup>, mentre il divario tra gruppi di reddito si starebbe allargando [Matear 2007, 102]. Per capire la situazione di oggi, tuttavia, più che al lontano passato bisogna riferirsi alla ristrutturazione radicale della scuola, avvenuta durante il regime militare avviato dal colpo di stato di Pinochet nel 1973 e durato fino al 1990.

Si è già avuto modo di dire che il Cile è stato il primo paese a sperimentare il neoliberismo<sup>116</sup>; in questo senso la sua esperienza è stata, letteralmente, esemplare. Le politiche scolastiche messe in atto erano parte di un programma detto delle “sette modernizzazioni”, lanciato nel 1979, con l’avvenuto consolidamento del regime: esse riguardavano, oltre all’istruzione, relazioni industriali, salute pubblica, procedure giudiziarie, decentramento politico e riforme agrarie.

Complessivamente, secondo Taylor [2006], le riforme si proponevano di “trasformare le istituzioni del welfare state così da rimodellare in modo fondamentale le aspettative ed il comportamento di individui e famiglie nei confronti dei loro mezzi di riproduzione sociale” [p. 86]. “Con motivazioni e linguaggio che sarebbero diventati sempre più comuni, tutta una serie di istituzioni vennero definite anacronistiche, inefficienti ed in ultima analisi dannose per chi avrebbero dovuto aiutare” [p. 86]. Gli assai portanti della riforma dei modernizzatori sono stati (e lo sarebbe-

---

<sup>115</sup> Questo è un dato ben documentato, anche perché il Cile è stato uno dei primi paesi della regione a mettere in piedi, dal 1988, un sistema di valutazione della qualità dell’istruzione, il SIMCE (“Sistema de Medicion de la Calidad en Educacion”).

<sup>116</sup> In almeno 3 forme: la prima, che fece parlare di “miracolo cileno” ed accorrere a Santiago lo Stesso Friedman, ma che si concluse con un disastro nei primi anni ’80, la seconda “reincarnazione” è avvenuta alla fine degli anni ’80, particolarmente legata ad un boom delle esportazioni; la terza, secondo Taylor, è presente nell’azione dei governi democratici, con la loro ricerca di politiche di “Terza via”. Essa sostanzialmente accoglie la sostanza delle riforme neoliberiste dell’economia e della società e fece accorrere nel 2000 a Santiago, questa volta, uno dei suoi maggiori ispiratori: il sociologo Giddens.

ro stati in seguito), l'introduzione del mercato del welfare, con privatizzazioni (dal sistema delle pensioni alla scuola). D'altra parte, il decentramento fu perseguito come modalità per "frammentare la soggettività dei percettori dei servizi" attraverso un processo di segmentazione della popolazione degli aventi diritto e no e per "disarticolare il potere dei sindacati dei lavoratori che fornivano il servizio" (il caso che cita Taylor è quello dei sindacati degli insegnanti)<sup>117</sup>.

Prima di esaminare in dettaglio le riforme che qui ci interessano, quelle dell'istruzione, è il caso di sottolineare due punti.

Il primo è che il neoliberalismo non è solo un insieme di politiche economiche, ma un programma radicale di trasformazione sociale che nel caso specifico cileno era volto a far uscire il paese dalla crisi, fatta di un'altissima conflittualità sociale, in cui era arrivato alla fine del governo Allende. Si trattava, secondo Taylor, di "depoliticizzare in maniera fondamentale la società, riducendo la riproduzione sociale ad una successione di interazioni di mercato, individuali private e razionali, cui lo stato può sovrintendere in modo apolitico e tecnocratico" [p. 7]. E' questo un aspetto di quell'"autoritarismo burocratico" di cui si è parlato nella prima parte del lavoro, descrivendo alcune dittature degli anni '70 e '80.

In secondo luogo, l'intera operazione, lungi dall'essere accompagnata da una ritirata dello stato, sembra una riconferma dell'osservazione di Polanyi che aveva sottolineato "quanto sia enorme e continua l'applicazione dell'intervento dello stato per instaurare e riprodurre una società regolata dal mercato" [Taylor 2006, 56].

Consideriamo ora più specificamente le riforme dell'istruzione. Va ricordato, comunque, che la riforma in questo campo non è stata considerata una priorità, soprattutto dato l'orientamento allo sviluppo di un'economia basata sulle esportazioni di materie prime o di prodotti con basso valore aggiunto, la cui competitività dipendeva dal ridotto costo del lavoro.

---

<sup>117</sup> Sul modo in cui il decentramento può essere usato, contrariamente alle apparenze, per indebolire le comunità locali (soprattutto se non è accompagnato da *devolution* di autorità di governo e da risorse), si sofferma, trattando del caso del Cile, Posner, in riferimento alle politiche scolastiche [2008, cap. 5]. Anche questo autore nega decisamente che lo stato in un'economia di mercato, e particolarmente nel caso cileno, abbia giocato un ruolo minore [p. 195].

Come si è detto, le riforme hanno combinato privatizzazione e decentramento. Per quanto riguarda il decentramento, in due anni l'amministrazione dell'85% delle scuole fu passata a più di 300 comuni<sup>118</sup>, posti di fronte alla scelta di gestire direttamente le scuole o di privatizzarle (nonostante le speranze riposte nella privatizzazione, la maggioranza dei comuni scelse la gestione diretta). Il provvedimento fu accompagnato dall'autorizzazione (e dall'incoraggiamento) ai privati di creare scuole a scopo di profitto.

In secondo luogo, un altro provvedimento ha cambiato il sistema di finanziamento delle scuole: anziché finanziarle direttamente, si cominciò a farlo indirettamente col sistema dei buoni scuola, assegnando, cioè, le risorse a studenti e a famiglie, che avrebbero poi scelto la scuola in cui spenderle. L'idea, corrispondentemente alle proposte originarie di Friedman, era di mettere in competizione le scuole tra loro, creando una situazione di mercato, in cui quelle meno scelte sarebbero potute (e sarebbero dovute) fallire. Anche se in teoria il sistema di voucher amplificava la scelta, "in pratica essa era limitato da vincoli fisici, dalla capacità delle scuole, dalla segregazione spaziale per livelli di reddito delle aree urbane, mentre nelle aree rurali i bambini e le bambine non avevano altra scelta di quella di frequentare qualsiasi scuole fosse disponibile" [Matear 2007, 104].

Tutto ciò voleva tradursi e si tradusse in una progressiva riduzione della spesa pubblica in materia di istruzione, chiaramente riflessa nel calo del sussidio corrisposto per studente alle istituzioni scolastiche tra il 1981 e il 1990 [Taylor 2006, Fig. 4.1]; corrispondentemente, i salari minimi degli insegnanti nel 1990 erano minori del 50% di quelli del 1980. Il taglio della spesa fu anche maggiore nel campo dell'istruzione superiore e si pose fine anche ad una parvenza di istruzione superiore gratuita, favorendo la crescita dell'iniziativa privata, soprattutto nel campo dell'istruzione terziaria non universitaria. Le università furono decentralizzate, frammentando il campus dell'Università del Cile "ed essenzialmente tirando fuori lo stato dal finanziamento dell'istruzione universitaria" [Carnoy 2007, 25].

---

<sup>118</sup> E' da ricordare che fino al 1990 i sindaci venivano nominati dall'alto.

In conclusione, la riforma ha seguito i canoni neoliberisti e del “New Public Management”: le scuole furono decentrate, lasciando compiti di indirizzo al ministero, si cercò di favorire la concorrenza tra le scuole per le risorse e per gli studenti e si aprirono le porte ai fornitori privati di istruzione, dando vita ad un sistema che prevedeva, oltre alle tradizionali scuole private sostenute dalle tasse degli iscritti, un settore di scuole private sussidiate dallo stato col sistema dei buoni scuola: si tratta di scuole religiose e laiche, con o senza scopo di profitto. In aggiunta, esistono anche scuole private gestite dal mondo degli affari e da aziende, di carattere tecnico-professionale. Tutto ciò spiega la presenza di un settore privato tra i più forti della regione, con 45%, 45% e 52% di iscrizioni, rispettivamente nella pre-primaria, primaria e secondaria.

Cosa ha significato il ritorno alla democrazia in questo campo? La politica della “Concertacion”, la coalizione governativa che ha governato dopo la fine del regime, puntando molto sull’istruzione, scelse in questo, come in altri campi, una linea di revisione non radicale della legislazione precedente<sup>119</sup>, anche allo scopo di assicurare stabilità e favorire la transizione alla democrazia.

Ciò avvenne, comunque, nell’ambito di una crescita del finanziamento pubblico, anche per risollevare la condizione degli insegnanti. Fu inaugurata così una forma di “Terza via” tra stalinismo e neoliberismo, che si propose l’equità e l’uguaglianza di opportunità, piuttosto che fini egualitari in senso stretto. Secondo Carnoy [2007, 25], sono stati fatti tentativi di “correzione” del sistema precedente, con finanziamenti speciali per le scuole rurali e in genere poco favorite, una politica di gratuità dei libri di testo e, per

---

<sup>119</sup> Come ricorda Matear, questo avvenne anche perché con uno degli ultimi provvedimenti della giunta militare si richiese il raggiungimento di un quorum altissimo per la riforma delle leggi sull’istruzione del 1980 e del 1981. Ciò segnala il riconoscimento da parte dei militari dell’“importanza dell’istruzione come mezzo per trasmettere ideologia e valori alle future generazioni” [p. 104]. Il provvedimento fa parte di un insieme di azioni del governo militare, volte ad assicurarsi dei vantaggi nella transizione, tra cui, oltre alla nuova costituzione, un sistema elettorale elettorale, che favorì la creazione di coalizioni; per assicurarne la stabilità, furono tagliate le fasce estreme ed avvenne così che dalla “Concertacion” fu escluso il partito comunista, la voce più critica nei confronti della dittatura e dei suoi provvedimenti neoliberisti. Sulla questione e sui suoi significati più generali per la partecipazione delle fasce popolari alla vita democratica cilena si sofferma a lungo Posner [2008]: la tesi del lavoro, che tratta anche di Argentina e Messico, è che ci sono “impedimenti di carattere istituzionali sostanziali all’incorporazione e alla partecipazione dei settori popolari” [p. 12] che sono collegati a queste riforme.

quanto riguarda l'assistenza a livello superiore, con una politica di prestiti agli studenti.

Il sistema dei buoni scuola è stata lasciato in piedi, furono introdotti miglioramenti salariali per gli insegnanti e una serie di programmi speciali per scuole svantaggiate (specie rurali). Soprattutto, fu preservato (1993) il complesso legame tra finanziamento delle scuole privato (con le tasse e le donazioni da parte del mondo degli affari o delle famiglie) e pubblico (aumentato nel tempo).

Secondo Matear, "l'effetto di questi due meccanismi di finanziamento è stato di concentrare risorse in scuole che già godevano di vantaggi sociali ed economici e di far sbiadire la distinzione tra pubblico e privato" [p. 105]; il risultato complessivo è che in questo modo "la legislazione ha avuto un impatto negativo sull'equità dell'istruzione, aumentando la base di risorse disponibili in scuole che reclutano in maniera sproporzionata da famiglie di reddito medio" [p. 107].

Inoltre, fu consentito alle scuole private, ma finanziate dallo stato coi buoni scuola, di raccogliere ulteriori tasse dai loro studenti: il che era possibile in teoria per tutte le scuole, ma era maggiormente praticabile in quelle con utenze studentesche provenienti da famiglie più benestanti. In riferimento a ciò Taylor [p. 181] scrive: "Con maggiori risorse queste scuole potevano così avviare un circolo virtuoso di aumento degli standard e di crescente capacità di attrazione degli studenti, che porta a maggiori entrate"<sup>120</sup>.

La conclusione di Matear, coerente con l'analisi di Taylor, è che in Cile si verifica una situazione che evidenzia i limiti posti all'azione dei governi democratici dall'accettazione del quadro precedente. C'è un' "intrinseca tensione nel realizzare riforme con lo scopo dell'equità nell'ambito di un sistema di istruzione orientato al mercato, sostenuto da un quadro legislativo, che limita i cambiamenti politici che potrebbero allontanarsi dal modello neoliberalista" [p. 102].

Anche Pastrana [2007] si sofferma sull'impatto delle riforme scolastiche (nel 1997) col ritorno della democrazia e conclude che

---

<sup>120</sup> L'azione di due altri meccanismi completa il quadro di polarizzazione: ci sono qui anche gli insegnanti più pagati, dato che c'è un sistema di paghe basato sui rendimenti delle scuole; in secondo luogo, sono documentate azioni di queste per scoraggiare l'accesso di studenti con basse probabilità di successo scolastico [Carnoy; McEwan 2004, 14].

“nonostante i grandi sforzi per infondere risorse nel sistema pubblico decimato (dalle precedenti riforme) e l’impegno nazionale in favore dell’istruzione, il sistema rimane legato alla struttura neoliberaista creata durante la dittatura.

Ci sono molte prove a sostegno della tesi secondo cui la struttura sottostante impedisce anche le riforme più progressive ed egualitarie dal far breccia nelle limitazioni organizzative ed ideologiche, che trattengono il Cile da una riforma che permetta flessibilità, creatività ed eguale accesso a tutti gli studenti cileni” [p. 2].

In conclusione, sembra che rimangano valide oggi le osservazioni di A. Barnard, autrice di un rapporto sull’istruzione per il governo cileno.

All’inizio degli anni 2000 la Barnard scriveva relativamente alla limitata capacità dei programmi del governo di ridurre la disuguaglianza: “il problema centrale rimane: le riforme dell’istruzione dei governi democratici hanno mancato di affrontare la questione del sistema scolastico tripartito realizzato dalle riforme di Pinochet.

Le scuole municipali in area rurali o urbane povere continueranno a lottare, con risorse disuguali sia umane che finanziarie, per far fronte alla marea di svantaggio umano che le circonda.

Esse sono partecipanti diseguali ad una competizione diseguale. Allorché un sistema di istruzione è selettivo in base all’abilità (nel settore finanziato dallo stato) e per reddito (nel settore privato), come si può ottenere qualità ed equità per tutti?” [2001, 90].

Abbiamo trattato dettagliatamente del caso del Cile<sup>121</sup>, dato che presenta chiaramente tutte le problematiche connesse alla privatizzazione di scuole ed università. Ritorniamo più avanti sulla situazione di questo paese, ricordando i numerosi studi sul sistema dei voucher e le indagini sulla qualità dell’istruzione (che è un dato che più preoccupa i dirigenti cileni).

---

<sup>121</sup> Naturalmente quanti, a differenza degli autori citati sopra, non sono critici delle politiche della “Terza via”, vedendovi delle reali novità, sono complessivamente assai più favorevoli anche alle riforme scolastiche cilene. Così, ad esempio, Santiso [2006, 111], che loda il loro “pragmatismo”.

## 2. *Le scuole private in America latina*

Si può approfondire il discorso sull'istruzione privata in base ad uno lavoro del PREAL<sup>122</sup> [Wolf *et al.* 2005]. Prima di prendere brevemente in considerazione alcuni dati riportati nel testo, è il caso di soffermarsi sulle idee di fondo, che ne motivano lo studio e le forme di analisi impiegate.

Una di queste è che, secondo gli autori, la distinzione pubblico/privato è obsoleta: più sensato è parlare di pubblica utilità sia di istituzioni scolastiche pubbliche che private. Per di più, esiste di fatto una grande pluralità di forme in cui istruzione statale e private si mescolano e lo stato finanzia il settore privato. E' questo un punto su cui concordano vari autori: così, un modello di analisi del fenomeno, messo a punto da uno dei più grossi centri di ricerca costituitisi per studiarlo, il National Center for the Study of Educational Privatization (NCSPE) di New York, insiste molto sulla sua complessità e, in particolare, sul fatto che quello che si incontra nella realtà sfugge ad una semplice contrapposizione tra pubblico ed privato<sup>123</sup>.

Storicamente, in questa regione la regolazione dei rapporti con la scuola privata ha riguardato soprattutto quelli con la chiesa cattolica, ma, in una prospettiva mondiale e al di là del caso dell'AL, il lavoro ricorda che le forme di finanziamento statale alla scuola privata possono riguardare: "pagamento dei salari degli insegnanti (Argentina, Perù, Venezuela e Nuova Zelanda); sovvenzionamento di insegnanti assunti dallo stato<sup>124</sup> (Francia e Paraguay); fornitura di cibo, libri di testo e programmi di istruzione (Stati Uniti e Cile); borse di studio e prestiti a studenti e alla loro famiglie (particolarmente nell'istruzione superiore, ma anche attraverso buoni scuola, come negli Stati Uniti, Bangladesh, Pakistan e Colombia); e

---

<sup>122</sup> Il PREAL (Partnership for Educational Revitalization in the Americas: [www.preal.org](http://www.preal.org)) è un'organizzazione che ha sede a Washington ed è collegata alla Inter-American Development Bank.

<sup>123</sup> Il NCSPE ha svolto un esteso lavoro di documentazione su scala mondiale. Il centro è diretto da Levin (un economista dell'istruzione noto per i suoi lavori anche tra sociologi) e ha sede presso il Teachers' College della Columbia University di New York. Il suo scopo istituzionale è di studiare il fenomeno della privatizzazione della scuola, senza assumere un orientamento di parte sul fenomeno. Il centro ha un sito ([www.ncspe.org](http://www.ncspe.org)) dove sono disponibili molti paper di ricerca citati qui.

<sup>124</sup> Potrebbe rientrare in questa categoria anche il caso degli insegnanti di religione della scuola pubblica italiana.

persino il caso estremo di finanziare le scuole private secondo modalità simili a quelle del settore pubblico, almeno per i costi vivi (in Olanda, Belgio e Cile, dove il settore privato conta per oltre il 40% degli iscritti)” [p. 229].

L’orientamento generale dello studi è favorevole all’intervento del privato nell’istruzione, anche se viene riconosciuta la difficoltà dell’interazione tra finalità pubbliche e private.

C’è soprattutto un ostacolo, secondo gli autori, che impedisce che le scuole private possano essere utilizzate a fini pubblici: vale anche per le scuole pubbliche ed è rappresentato dalla difficoltà di mettere a punto un adeguato sistema degli incentivi per stimolare gli operatori del settore.

Ne tratta specificamente il primo capitolo, che considera tutta una serie di possibilità. Non riguardano solo l’attività degli insegnanti, per retribuire i quali si può pensare, pur nelle difficoltà della misurazione, ad una struttura di remunerazione basata sul merito. E’ l’organizzazione stessa che deve essere premiata, se “produce” più studenti. Sono considerata poi altre possibilità incentivanti, nella prospettiva dell’exit o voce di Hirschman: si tratta di potenziarle entrambe, sia sul versante dei genitori che del business, che devono avere voce in capitolo in materia di istruzione e poterne uscire, se del caso.

Per l’istruzione privata, tuttavia, si aggiunge un secondo ostacolo: in questo caso lo stato non ha quel controllo diretto su scuole ed università che ha su quelle pubbliche. Ciò avviene pure quando contribuisce a finanziarle, anche completamente sia pure in modo indiretto coi buoni scuola.

E’ peculiare il modo in cui è affrontato la questione. Viene impiegata una particolare prospettiva economica: quella di studio del rapporto “principal-agent”<sup>125</sup>: in questo caso, il principal è il ministro che sovvenziona l’istituzione privata, avendo in mente certe finalità (per esempio, la massima diffusione dell’istruzione), da realizzare anche attraverso l’istituzione privata (l’agent).

---

<sup>125</sup> “Nella teoria economica, situazione in cui un operatore (*agent*) agisce per conto di un altro (*principal*). Se l’*agent* ha un incentivo a perseguire interessi in conflitto con quelli del *principal*, e quest’ultimo non può sorvegliarne le azioni, il contratto ottimale tra i due deve risolvere un problema di compatibilità dei rispettivi interessi (*principal-agent problem*) [Enciclopedia Garzanti dell’Economia 2001].

I problemi sorgono dall'incoerenza che può esserci tra i fini dei due, agente e principale, e dalla difficoltà del secondo di monitorare il lavoro del primo. Secondo lo studio, nel caso specifico dell'istruzione privata, i problemi maggiori possono derivare sia dalla volontà dell'agente di risparmiare, riducendo i costi e quindi la qualità, che dalla propensione a selezionare "in entrata" studenti bravi (perché il loro costo di addestramento è inferiore), o provenienti da famiglie benestanti (perché a loro si possono chiedere contributi aggiuntivi). Sono situazioni, come si capisce, che vanno a scapito della qualità del servizio e della massima diffusione possibile dell'istruzione. Questa analisi (da cui si potrebbero anche ricavare argomenti per scoraggiare il finanziamento, diretto o indiretto di scuole ed università private) è applicata nel testo ai vari paesi, allo scopo di individuare, caso per caso, gli incentivi necessari a far sì che sia superato e che l'istruzione privata serva finalità pubbliche.

Come si vede, è un altro esempio di uso di una prospettiva di studio economicista all'analisi del funzionamento di un'istituzione sociale (l'istruzione). Essa presenta tutti i limiti legati all'idea di homo economicus, che risponde solo agli appropriati incentivi ed è dominata dall'idea che l'azione dello stato è, se non dannosa, inefficiente e piena di difficoltà.

Ciò detto, il testo, è il primo lavoro di indagine sistematica sull'istruzione privata in AL, che -si afferma- vede iscritti un quarto degli studenti della regione, che non sono solo, contrariamente a ciò che si pensa, di classe media e alta, ma anche per poveri [p. 1]. Sono riportati studi del caso, riferiti a Argentina, Cile, Colombia, Guatemala, Perù e Venezuela.

Il capitolo sul Cile insiste molto sulla complessità del modello cileno. La conclusione sulle scuole private non è delle più entusiastiche per i loro sostenitori: non ci sono chiari segni di risultati migliori, cosicché si può dire che fanno altrettanto bene delle pubbliche, ma ad un costo minore. Il minor costo delle scuole private è documentato, oltre che per il Cile, per Perù e Venezuela. In Argentina ci sono prove a sostegno delle prestazioni migliori delle scuole private cattoliche<sup>126</sup>, anche a parità di status socioeconomi-

---

<sup>126</sup> Sono dati, quelli sulle scuole cattoliche in Argentina, che si inseriscono una discussione, avviata dal lavoro di Coleman negli anni '90, sui migliori risultati della scuola cattolica

co degli studenti. La conclusione è che “ci sono prove sufficienti per sostenere che scuole finanziate pubblicamente e gestite privatamente forniscono un’istruzione la cui qualità è almeno uguale e probabilmente migliore di quella fornita dalle scuole pubbliche, e che fanno ciò ad un costo minore” [p. 240].

Dati più complessivi, anche se con analisi meno approfondite sulle scuole private, si possono ritrovare nel Rapporto EFA 2008.

Cominciamo dalle scuole pre-primarie. L’impegno dello stato in questo settore è confermato da uno dei valori più bassi della presenza delle scuole private, che riguardano il 21% del totale degli studenti iscritti: gli stati di quest’area sono così accanto a quelli del Nord America e dell’Europa occidentale e a quelli dell’area del Pacifico, in posizione diversa dai paesi in sviluppo (47%). Il valore del mondo nel suo complesso è 32; 30 e 38 i valori, rispettivamente, di Italia e Stati Uniti. Nella regione troviamo i valori più bassi in: Messico (13%), Nicaragua (16), Panama (18) e Venezuela (18); i valori più alti in Argentina (27%), Brasile (29%), Colombia (38%) e Cile (48). Valori molto più alti si trovano nei Caraibi (79).

Per quanto riguarda le scuole primarie, la percentuale degli iscritti a scuole primarie private (15) è piuttosto alta, in confronto al resto dei paesi in sviluppo (11) e al resto del mondo (8): solo l’area del Pacifico ed i Caraibi hanno valori superiori. Ancora più alto (30) il valore dei Caraibi. Si osserva così che, a parte il dato dei Caraibi che riconferma il limitato impegno dello stato nell’istruzione in quell’area, la situazione si rovescia rispetto a quella dell’istruzione pre-primaria: in AL la presenza delle scuole private è maggiore che nel resto del mondo (fa eccezione in Asia l’area del Pacifico, composta oltre che da Australia e Nuova Zelanda, aree di profonde riforme neoliberiste e da una serie di piccole isole). In confronto, molto più bassi i valori di Italia (7%) e

---

negli Stati Uniti. Per una sintesi, che conclude che in quel caso i dati a sostegno di questa tesi non sono sufficienti, cfr. Cobalti [2006b, 130]. Per quanto riguarda il dibattito in AL, si può ricordare il lavoro di Somers *et al.* [2004], che si basa su dati di dieci paesi (che comprendono la gran parte della popolazione della regione): Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Repubblica Dominicana, Messico, Paraguay, Perù e Venezuela. L’articolo conclude, con un’analisi multilivello, che le sostanziali differenze di apprendimento in scuole pubbliche e private dipendono in misura ridotta dalle differenze di status socio-economico degli studenti, ma in misura sostanziale dalle caratteristiche dei *gruppi dei pari* presenti nelle scuole: “dopo che si tiene conto delle caratteristiche dei gruppi dei pari, l’effetto medio delle scuole private nei 10 paesi è zero” [p. 69].

Stati Uniti (10%). Nell'area, spiccano i valori più alti della media in Colombia (19%), Argentina (21%) e soprattutto Cile (51%); al di sotto della media i due stati più popolati: Brasile (10%) e Messico (8%).

Passando alla secondaria, la presenza di iscritti alle scuole private è pari al 22%, il valore più alto del mondo, se si esclude l'area del Pacifico (27%). E' più alto di quello medio dei paesi in via di sviluppo (11%) e di quello dei paesi sviluppati (8%), tra i quali l'Italia ha un 5% e gli Stati Uniti il 9%. Nella regione, i valori più alti si trovano in Colombia (24%), Venezuela (25%), Nicaragua (27%), Argentina (27%); Cile 49%. In testa a tutti sta, tuttavia, il Guatemala col 74%. Di nuovo, i due stati più popolati stanno sotto la media: Brasile 12% e Messico: 15%.

Per quanto riguarda l'istruzione terziaria, in complesso è un'area fortemente privatizzata, come risulterà chiaramente da un paragrafo successivo che tratterà di questo livello d'istruzione, anche se non è sempre possibile fare confronti col resto del mondo. Il dato migliore, che però risale all'inizio del 2000 [Wolff *et al.* 2005, 8], indica un 36% di istruzione superiore, come media regionale; nel rapporto si afferma, senza riportare dati, che “è alto in confronto alla maggior parte delle regioni del mondo” [p. 9]<sup>127</sup>. I valori più alti si riscontrano in Repubblica Dominicana (71%), Brasile (70%), El Salvador (69%), (Colombia (60%); i più bassi in Bolivia (8%), Panama (8%) e Uruguay (11%). L'altro gigante demografico, il Messico, ha quasi il 30% di iscritti all'istruzione superiore privata<sup>128</sup>.

Complessivamente, dunque, sembrerebbe che l'AL sia l'area del mondo in cui c'è più istruzione privata, ma non a livello pre-primario; fa eccezione, ovviamente, Cuba, un paese di cui tratteremo in seguito.

Il riferimento fatto sopra a proposito di scuole cattoliche in Argentina ci ricorda l'importanza che la chiesa cattolica ha avuto

---

<sup>127</sup> Si afferma anche che lo sarebbe ancor di più se fosse un dato ponderato con la popolazione: come si vedrà, tra gli stati con percentuale più alta vi sono Colombia e Brasile.

<sup>128</sup> Lo stesso testo fa un breve riferimento alla *shadow education* [p. 9], sulla quale non abbiamo trovato dati: sono i cosiddetti *cursinos* (in Brasile) e *academias* (in Perù), che servono a preparare gli studenti per superare gli esami di accesso all'istruzione superiore. Per una rassegna degli studi in materia cfr. Cobalti [2008b]. Il solo lavoro di di Bray [1999, Tavola 1] accenna alla presenza di attività di lezioni private per gli studenti delle scuole pubbliche in Brasile.

in questa regione, anche nel campo dell'istruzione. Il lavoro del CREAL parla di predominanza di scuole cattoliche nella partnership pubblico-privato in Venezuela<sup>129</sup>, Però e, in una certa misura, anche in Colombia ed Argentina [p. 241]. In effetti, la presenza della chiesa è forte e, nel campo dell'istruzione superiore, essa va al di là del numero delle scuole e delle università, esprimendosi in qualche caso in forme innovative di istruzione, che cercheremo di documentare più avanti.

Il “Manuale” dell'istruzione cattolica di Grace e O'Keefe [2007]<sup>130</sup>, Appendice 2 [Tav B], riporta dati per il Sudamerica, che dicono di circa 7000 scuole a livello pre-primario, 10000 a livello primario e 7000 a livello secondario (rispettivamente per quasi un milione di studenti, 3 milioni e mezzo e duemilionicentomila). Il “Catholic International Education Office”, che le coordina, è affiliato all'UNESCO e ha uffici in tutti i paesi dell'AL (tranne Cuba). ([http://erc.unesco.org/ong/en/directory/ONG\\_Desc\\_portal.asp?mode=gn&code=699](http://erc.unesco.org/ong/en/directory/ONG_Desc_portal.asp?mode=gn&code=699)).

Quanto alla presenza di istituzioni di istruzione superiore, dal sito dell'“International Federation of Catholic Universities” (IFCU) ([www.fiuc.org/cms/index.php?page=homeENG](http://www.fiuc.org/cms/index.php?page=homeENG)) si ricava che le sedi universitarie sono 55 in 14 paesi. Dati dell'ODUCAL (“Oganizacion de Universidades Catolicas de America Latina”) parlano di 64 istituzioni in 15 paesi, soprattutto presenti Argentina, Brasile e Cile. Al di là della diversità delle cifre, non c'è dubbio che la presenza della chiesa cattolica in questa area è ancor oggi molto forte.

### *2.1. I buoni scuola*

Abbiamo più volte ricordato nella prima parte di questo lavoro come l'America latina nel suo complesso sia stata terreno di spe-

---

<sup>129</sup> In questo paese, secondo i dati PREAL, la condizione del 35% degli studenti di scuola private, primarie e secondarie (più di un milione), erano regolate da un accordo tra stato e l'associazione venezuelana per l'istruzione cattolica. A sua volta, un quarto di questi studenti lavoravano nell'ambito del programma “Fé y Alegria”, di cui avremo occasione di trattare in un prossimo paragrafo.

<sup>130</sup> Il libro dedica dei capitoli ad Argentina, Brasile, Cile, Però e Uruguay. In quello sul Però, in particolare, il gesuita Klaiber si sofferma sulla “sfida” costituita dal neoliberalismo.

rimentazione di politiche neoliberiste e, trattando del Cile, si è visto che la “modernizzazione” è stata attuata anche nel campo dell’istruzione. Si è avuto occasione di parlare così, anche di uno strumento che è stato usato per il finanziamento della scuola privata: i buoni scuola, cioè i soldi che lo studente “si porta dietro”, che gli sono dati dallo stato e che gli servono per pagare l’accesso ad una scuola di sua scelta, anche privata. La proposta dei voucher, è stata fatta per la prima volta dall’economista Friedman e rappresenta l’archetipo delle misure volte a privatizzare la gestione delle scuole (anche se con finanziamento statale) e a creare una situazione di mercato nell’istruzione, in cui si suppone emergeranno le scuole migliori, con un innalzamento del livello medio di istruzione [Cobalti 2006b, Cap. 3].

In effetti, come ricorda Arenas [2004], i buoni scuola hanno trovato impiego in 12 paesi dell’AL, ma i due casi più famosi sono, oltre al Cile di cui si è già parlato, quello colombiano, la cui particolarità è costituita dalla sua limitazione alle famiglie di studenti della secondaria a basso livello di redditi. In questa parte finale del paragrafo faremo riferimento ai principali studi su questi due casi.

L’articolo di Arenas [2004] evidenzia con chiarezza i punti in discussione a proposito di buoni scuola. Il primo riguarda la qualità dell’istruzione: la speranza dei fautori dei buoni scuola è che migliori l’apprendimento di chi abbandona una scuola pubblica per inserirsi in una che funziona coi voucher, dato l’ambiente meno burocratico e con una chiara mission di queste scuole private. Anche le scuole “abbandonate”, però, dovrebbero migliorare in prospettiva, stimolate dal rischio di perdere altri studenti. Gli oppositori negano che i miglioramenti esistano, al di là dell’effetto di creaming, per cui certe scuole attraggono i migliori studenti, mentre nelle scuole pubbliche si dà luogo ad un peer effect negativo, con pochi buoni studenti per influenzare positivamente gli altri.

Un secondo punto in discussione riguarda la segregazione e i meccanismi con cui ciò può verificarsi: attive politiche di “scelta” (e di esclusione) da parte delle scuole dei migliori/peggiori studenti, per accrescere il loro proprio rendimento; il maggior capitale sociale e le migliori informazioni di cui godono le famiglie che avrebbero meno bisogno dell’azione positiva dei buoni scuola. Naturalmente, i sostenitori di questa forma di privatizzazione affer-

mano che si possono contrastare adeguatamente l'azione di entrambi.

La terza questione riguarda la scelta: non c'è dubbio che una riforma di questo tipo aumenti la scelta delle famiglie. La discussione verte però sul grado in cui ciò debba essere considerato un diritto assoluto delle famiglie, oppure sul fatto che vantaggi e svantaggi debbano essere presi in considerazione.

L'ultimo punto riguarda la "socializzazione civica": i sostenitori dei voucher qui negano che la presenza di scuole con finalità formative diverse (per esempio quelle religiose) possa avere un'influenza negativa sullo sviluppo delle personalità e, da ultimo, sulle società. I sostenitori della scuola pubblica esaltano, invece, i vantaggi di un curriculum esplicitamente rivolto a sottolineare il valore della convivenza civica e dell'interazione con persone di idee e provenienza sociale diversa dalla propria.

Su ciascuno di questi punti ecco le principali conclusioni cui arriva Arenas, sulla base dell'esame di una serie di ricerche empiriche.

In termini di qualità sono state segnalati piccoli miglioramenti per le scuole colombiane, mentre i risultati sono stati più incerti per quelle cilene. Per il caso degli studenti rimasti nelle scuole abbandonate da quanti hanno usato i voucher, sono stati segnalati effetti negativi nel caso cileno. Per la segregazione, questa è stata efficacemente contrastata nelle scuole colombiane, mentre non c'è dubbio che sia aumentata in quelle cilene. Quanto alla questione della scelta, secondo Arenas le lunghe liste di attesa per entrare in certe scuole mostra inequivocabilmente l'interesse delle famiglie per queste riforme e l'apprezzamento per poter fare una scelta. L'autore, però, ne ricorda i vincoli, ad esempio legati al fatto che, come è ben noto ai sociologi dell'educazione, essa è condizionata da fattori come l'istruzione dei genitori e il reddito della famiglia [Halsey *et al.* 1997, 22]. Sull'ultima questione, che è importante perché l'intera idea di scuola comprensiva, a partire dal primo esempio di high school negli Stati Uniti, poggia sulla sua funzione di socializzazione politica alla convivenza, mancano dati di ricerca<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> L'articolo si chiude con un elenco di misure che, sulla base dell'esperienza di questi due casi, si potrebbero impiegare per migliorare i sistemi di buoni scuola.

Come si è detto, c'è un'ampia letteratura di ricerche empiriche in argomento, soprattutto sul caso cileno. Ne tratteremo brevemente, con riferimento a lavori successivi a quello di Arenas.

Nel caso della Colombia [Mayer 2004] conclude che il programma PACES (così si chiama l'iniziativa colombiana) dal 1991 "ha cercato di ottenere un accesso più equo all'istruzione secondaria e tuttavia la più chiara conclusione è che non ha fornito né scuole eque né equa redistribuzione delle risorse, geografica o economica. Questo non significa che i risultati sono stati tutti negativi: ha effettivamente aumentato il numero di posti e così le iscrizioni" [p. 21].

Gonzales *et al.* [2004] concludono, in riferimento al Cile, che si evidenziano alcuni rischi di segregazione, anche se non è certo completa. Propongono di integrare il sistema cileno con misure più mirate agli studenti a basso reddito, senza però arrivare ad una limitazione dei buoni scuola agli studenti di questo tipo di famiglie, dato il sostegno generalizzato delle famiglie al sistema dei voucher.

L'articolo di Torche [2005] è importante, perché tratta di una questione di cui ci occuperemo nel prossimo paragrafo: le disuguaglianze di opportunità educative ed il loro andamento nel tempo. Il risultato delle analisi sui dati cileni porta l'autrice a concludere che l'ipotesi di "persistent inequality", cioè di costanza nel tempo delle disuguaglianze educative, corroborata dai dati di Shavit e Blossfeld [1993], forse non vale per il Cile, dove la disuguaglianza sarebbe in realtà cresciuta. In particolare, si sarebbe verificata una crescita degli effetti dell'istruzione del padre sulle probabilità di accesso alla secondaria nelle leve più giovani [p. 334]. Non si può, tuttavia, concludere che sia stato il sistema dei voucher a determinarla [p. 335].

L'articolo di Anand *et al.* [2006], sempre sul Cile, indica che gli studenti in scuole private fanno meglio di quelli nelle pubbliche, "ma solo leggermente" [p. 20]. Si può pensare, perciò, e sia pur tenuto conto di questi limiti, "che è possibile creare un ambiente di studio in cui il rendimento scolastico degli studenti a basso reddito può essere migliorato", anche se è difficile indicare il fattore in azione [p. 21].

L'articolo di Elacqua *et al.* [2006] si sofferma sulle pratiche con cui le scuole accolgono studenti di diversa provenienza sociale e

distingue tra i vari tipi di scuole pubbliche e private (per esempio, queste ultime possono essere divise a seconda delle finalità di profitto o di educazione religiosa). Uno dei dati più interessanti è la scoperta che le scuole cattoliche, nonostante la loro missione a sostegno di famiglie a basso reddito “reclutano meno svantaggiati delle scuole pubbliche o di altre private” [p. 15], ciò per i costi del personale laico e allo scopo di concentrarsi su clientela di élite, attenta alla composizione sociale del corpo studentesco. Questo confermerebbe l’affermazione di Weisbrod che le scuole cattoliche cilene sono “a scopo di profitto, ma di nascosto”. Più in generale, “i nostri dati dicono che le scuole private basate sui voucher, particolarmente quelle che chiedono pagamenti aggiuntivi, rispondono agli incentivi del mercato concentrandosi su un corpo studentesco che è maggiormente di élite e stratificando la popolazione studentesca” [p. 17].

La conclusione che si può trarre da questo insieme di dati riferiti all’AL è in accordo con quanto si è già dimostrato per l’azione di analoghe politiche negli Stati Uniti ed in altri paesi più sviluppati. Essa sta in quattro punti: “(1) Gli approcci di mercato aumentano considerevolmente la scelta; (2) la concorrenza e la scelta sono associate con piccoli miglioramenti di riuscita scolastica, ma niente che approssimi i cambiamenti rivoluzionari di cui hanno parlato i loro sostenitori; (3) ci sono delle prove che indicano che gli approcci totalmente basati sul mercato porteranno a maggiori disuguaglianze, mentre approcci limitati ai poveri possono avere il risultato opposto; (4) gli effetti dei mercati dell’istruzione sulla coesione sociale sono sconosciuti e dipendono fortemente da come è definita la coesione e da quali tipi di scuole emergeranno con l’espansione del mercato” [Belfield; Levin 2005, 54].

### *3. Le disuguaglianze di opportunità educative*

In questo paragrafo cercheremo di disaggregare i dati di Tav. 1, allo scopo di mettere in rilievo differenze interne ai paesi e riguardanti gli esiti scolastici di segmenti particolari della popolazione, uomini e donne, ricchi e poveri, bianchi e indigeni (o afro-

discendenti). Tali differenze sono qui interpretate come disuguaglianze di opportunità educative.

Possiamo iniziare l'esame a partire dagli ultimi dati CEPAL disponibili [CEPAL 2008, Tav. III 6 e III 7, pp. 196-7]. Si tratta di tavole complesse che riportano, prima per la regione nel suo insieme e poi per i singoli paesi, dati sui giovani 15-19 anni che hanno concluso la scuola primaria, su quelli 20-24 anni (per la scuola secondaria) e sul gruppo della stessa età che ha concluso la terziaria. Essi sono suddivisi a seconda che provengano da famiglie di indigenti, poveri e non poveri nella prima tavola; nella seconda, come indicatore della provenienza sociale è usato invece il livello d'istruzione di padre e madre (primario, secondario o terziario).

La prima delle due tavole mostra questi vantaggi dei "non poveri" sugli indigenti nel conseguimento dei tre livelli scolastici: 1,2, 2,9 e 13 volte, rispettivamente. A questi valori corrispondono differenze percentuali, di cui la più forte riguarda il conseguimento di un titolo di istruzione terziaria: lo 0,8% degli indigenti lo consegue, contro l'1,5% dei poveri e il 10,6% dei non poveri. Come si vede, la povertà è implicata nella trasmissione intergenerazionale del vantaggio sociale, dato che l'istruzione nelle società considerate è importante per il conseguimento della posizione sociale e le differenze crescono al crescere del livello d'istruzione.

Si può tentare una semplice analisi dell'andamento nel tempo della situazione coi dati della tavola, poiché riportano i valori del 2005 e quelli del 1990 (sono tutti in crescita). Allo scopo si può calcolare un odds ratio, che mette in rapporto il vantaggio di esser nati in una famiglia non povere in base ai dati del 2005 rispetto a quelli del 1990. A livello primario si osserva una riduzione dello svantaggio dell'esser nato da una famiglia indigente (1,2 volte in meno); ancora maggiore (1,4) la riduzione nel caso del titolo secondario) e di quasi 3 volte quella del livello terziario. Questo significa che in tutti e tre i casi la crescita dell'istruzione tra gli indigenti è stata più forte che nella categoria dei non poveri. E' il caso di sottolineare, comunque, che questa categoria è troppo eterogenea per aver un significato sociologico.

La stessa analisi si può ripetere in riferimento alla provenienza sociale misurata con l'istruzione dei genitori. Emergono differenze tra le categorie sociali assai marcate: nel caso dell'ottenimento di un'istruzione primaria completa, coloro che provengono dagli

strati alti della società hanno 1,2 volte le possibilità di raggiungerla, rispetto ai figli di quanti hanno un'istruzione primaria. Ma queste possibilità sono di 2,8 volte maggiori nel caso dell'istruzione secondaria e di 23 volte maggiori per l'istruzione terziaria completa. Per quanto riguarda l'andamento nel tempo, tra il 2005 e il 1990, si osserva una riduzione dello svantaggio nel caso del titolo inferiore, una più marcata per quello secondario e per quello terziario.

Questa situazione, però, sembra dipendere più che da una forte crescita dell'istruzione a livello inferiore (per esempio, quanti conseguono un titolo terziario, provenendo da famiglie poco istruite, passano dall' 1,8% al 3,1%), dal fatto che la percentuale di quanti provengono dalle famiglie più istruite decresce: a livello regionale, dal 75,5% al 71,6%. Nei singoli stati ciò accade in Argentina, Bolivia, El Salvador, Messico (dove la percentuale con titolo superiore nelle famiglie più istruite è scesa dal 90 al 70%, mentre quella dei provenienti da famiglie istruite a livello primario è salita ma di molto poco), Nicaragua, Repubblica Dominicana, Uruguay e Venezuela. Nei paesi in cui ciò non succede si ha invece un aumento nel tempo dei figli e figlie di genitori più istruiti: 3, 9 volte in Colombia, 1,3 volte in Cile, dove si segnala una riduzione percentuale (da 2,7 a 2,5) di quanti ottengono un titolo terziario provenendo da famiglie poco istruite, di 2,3 volte in Costa Rica (stessa riduzione del Cile). Anche in Brasile c'è stato un aumento del vantaggio dei figli e figlie dei più istruiti: di 1,2 volte.

Il Perù è un caso particolare perché qui la crescita dell'istruzione tra le famiglie più colte è stata di 5 volte, ma quella dei figli e figlie delle meno istruite è stata molto maggiore: circa 50 volte.

Nei termini di questa semplice analisi, basata per di più su misure assai grezze della provenienza sociale, si ricavano elementi che non consentono una conclusione univoca sull'andamento nel tempo delle disuguaglianze. Ad una conclusione nel senso della stabilità arrivano gli autori del Rapporto CEPAL [p. 174], osservando l'andamento parallelo della crescita delle percentuali di iscritti ai vari livelli, in base all'istruzione della famiglia di provenienza, misurata più dettagliatamente di quanto è stato fatto sopra (a 5 livelli).

Se si passa dal livello educativo raggiunto all'effettivo apprendimento, così come è misurato dalle ricerche internazionali (vedi sotto), la conclusione del rapporto CEPAL è che "In termini ge-

nerali, in AL si avrebbe un maggior grado di permeabilità del sistema di istruzione alla struttura sociale, considerando la grande disuguaglianza che la caratterizza. L'aumento della scolarizzazione secondaria accentua la stratificazione dell'offerta istituzionale e il carattere territoriale della medesima aumenta la segmentazione scolastica. Le élite tradizionali o moderne scolarizzano i loro figli in collegi a tempo pieno o con curricoli vari in contenuto. Per di più, questi studenti stabiliscono legami nel loro strato, rafforzando le reti sociali necessarie per un inserimento nel mondo del lavoro. Al contrario, i settori popolari tendono a frequentare ad istituzioni con maggiori carenze in termini di infrastrutture, offerta curricolare o risorse in generale” [p. 187]. In conclusione, anche qui si vede come la stratificazione sociale si riproduce attraverso la scuola.

Passando da questa analisi ad una più raffinata<sup>132</sup> dal punto di vista statistico, anche se limitata agli studenti della secondaria e basata su dati di alcuni paesi dell'AL [World Bank 2006, pp. 49-56], queste le conclusioni principali raggiunte: 1) per quanto riguarda il grado di disuguaglianza, Messico, Bolivia e Guatemala hanno un valore alto; Brasile e Colombia, intermedio; Argentina, basso. Quest'ultimo paese si caratterizza, però, per il fatto che la disuguaglianza per quintile di reddito cresce durante il percorso scolastico; 2) le disuguaglianze non riguardano il genere, ma reddito e residenza. Più precisamente, la Bolivia presenta soprattutto disuguaglianze legate più alla residenza che al reddito, il Messico presenta la situazione opposta, mentre Colombia, Guatemala e Brasile presentano disuguaglianze in entrambi i fattori, senza che una forma prevalga sull'altra; 3) per quanto riguarda l'andamento nel tempo, in questo caso i dati riguardano solo pochi paesi per cui si dispongono di più rilevazioni confrontabili: il dato più importante è che, secondo questa analisi, la disuguaglianza per reddito in Messico è diminuita, anche se continua ad essere particolarmente alta<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> Si tratta di stime Meier-Kaplan della probabilità di sopravvivenza nella scuola secondaria di giovani 13-19 anni, a seconda della residenza (urbano/ rurale) del genere e del reddito (famiglie appartenenti al quintile di reddito superiore e inferiore).

<sup>133</sup> L'analisi della Banca mondiale mette a confronto Asia orientale e America latina, rilevando che, in complesso, l'AL è caratterizzata da maggiore disuguaglianza di opportunità educative.

I dati, probabilmente migliori, che collegano origine sociale, destinazione e livello d'istruzione sono quelli che si possono ricavare dai due capitoli sul Cile del libro di Franco *et al.* [2007, Capp.VII-VIII]. Leon *et al.* [2007], dopo aver osservato che l'istruzione dei padri è una determinante più importante del reddito familiare per l'istruzione dei figli e che ciò non lascia dubbi su come si riproducano le disuguaglianze sociali, nota come nel gruppo di età più giovane (20-24 anni) l'aumento del livello d'istruzione tra il 1987 e il 1995 “non ha ridotto le differenze di opportunità tra giovani di famiglie con diverso capitale educativo” [p. 326]. Quello che sembra essersi verificato è uno spostamento verso l'alto delle disuguaglianze: “Ci sono pertanto indizi che il capitale educativo della nuova generazione continui ad essere determinato in larga misura dalla distribuzione dei redditi e dei livelli d'istruzione della generazione adulta” [p. 329].

La conclusione di Torche *et al.* [2007] sembra più aperta alla possibilità che ci sia stato un miglioramento: “Le persone con padre con istruzione post-secondaria hanno una maggiore probabilità di conseguire questo livello educativo. Tuttavia, esistono opportunità per coloro che hanno un'origine educativa più bassa, specialmente tra le generazioni più giovani. Tutto indica che queste opportunità sono cresciute in famiglie con diverso capitale educativo. Resta l'incognita sulle differenze di qualità dell'insegnamento ricevuto o sui processi di riduzione del valore dei titoli di istruzione, che influenzano poi le possibilità concrete di migliorare le condizioni di integrazione sociale” [p. 359]<sup>134</sup>.

Se passiamo dallo studio della relazione tra origine sociale, comunque misurata, e livello d'istruzione, a quella con l'apprendimento misurato ai test nei confronti internazionali (vedi sotto), si evidenziano per matematica, capacità di lettura e scienze differenze significative a seconda del quintile per ricchezza, cui appartiene la famiglia. In un confronto tra Asia e America latina risulta che in questa regione non solo la disuguaglianza è più alta, ma anche che qui è maggiore la quota di variazione dei punteggi spiegata dalla ricchezza; lo stesso si verifica per le caratteristiche della scuola frequentata. Quest'ultimo dato è collegato, naturalmente alla

---

<sup>134</sup> I dubbi in materia –nei limiti delle analisi statistiche- potrebbero essere fugati con l'impiego di modelli log-lineari, dei quali, però, non vi è traccia nei due capitoli.

qualità degli studenti che accedono alle varie scuole: in AL la distribuzione degli studenti tra scuole in base alla loro origine sociale è più ineguale che in Asia [World Bank 2006, 81].

Dati complessivi e per singolo paese si possono ricavare dal Rapporto EFA [2008] a proposito di disuguaglianze di genere. Detto in generale, esse sono minori di quelle di ordine socio-economico e la gran parte dei paesi è vicina alla loro eliminazione a livello primario: le poche che permangono derivano da più ridotte iscrizioni al primo anno: soprattutto in paesi dell' America centrale (Colombia, El Salvador, Nicaragua) e nella Repubblica Dominicana con valori inferiori a 0,95, ma la situazione è diversa a livello secondario e soprattutto terziario. Le ragazze quando hanno accesso a scuola tendono a fare meglio: ripetono meno e hanno maggiori probabilità di raggiungere la fine della primaria.

Per il resto valori più alti per le donne, con il problema della riduzione dei maschi a livello secondario: in vari paesi per 100 ragazze iscritte ci sono 90 maschi (Colombia, Repubblica Dominicana, Honduras, Nicaragua, Uruguay e Venezuela); forti i vantaggi delle donne a livello terziario con pochi casi di svantaggio: il Cile (0,96) e il Guatemala (0,72).

Un documento di "regional overview" dell'UNESCO però afferma: "In complesso l'uguaglianza di genere rimane elusiva: violenza sessuale, ambienti scolastici insicuri, e cure sanitarie inadeguate influenzano sproporzionatamente l'autostima, la partecipazione e la ritenzione delle ragazze. Costrizioni sessuali in cambio di voti migliori è stata documentata in paesi come la Repubblica Dominicana, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua e Panama. In Perù la mancanza di gabinetti influenza la frequenza scolastica delle ragazze in aree rurali. I libri di testo, i curricula e gli insegnanti continuano a rinforzare stereotipi sui ruoli di genere nella società. I ragazzi continuano ad avere più attenzione, lodi, critiche e feed back delle ragazze in Perù. Pochi progressi sono stati fatti per integrare il genere nel curriculum dell'addestramento degli insegnanti. Un esempio positivo, tuttavia, è di nuovo quello del Perù, in cui l'addestramento in educazione sessuale sensibile al genere tra il 1996 e il 2002 ha raggiunto l'11% di insegnanti primari e secondari".

Queste osservazioni rimandano all'importanza di studiare oltre agli aspetti più strettamente quantitativi, anche differenze di ordi-

ne più qualitativo, che condizionano la capacità di fruire in modo pieno del servizio scolastico.

Come osserva il Rapporto CEPAL [2008, 168-70] la crescita delle possibilità scolastiche delle donne consente di contrastare, in qualche misura, quelle del mercato del lavoro dove esiste un certo grado di segmentazione per l'occupazione; naturalmente, si tratta di vedere fino a che punto i successi nell'ottenere un buon lavoro con un alto titolo di studio saranno prevalenti sui casi di frustrazioni legate alla sottoccupazione intellettuale.

Per quanto riguarda una terza fonte di disuguaglianza educativa, la provenienza rurale piuttosto che urbana, il Rapporto CEPAL osserva che le disuguaglianze crescono passando dal livello primario a quelli superiori; sono comunque inferiori a quelle legate al reddito e, soprattutto, si sono registrati qui dei miglioramenti in ambiente rurale tra il 1990 e il 2005: dal 63% all'84% per la conclusione della primaria; dal 28% al 47% per la secondaria inferiore, mentre le possibilità di ottenere un titolo di secondaria completa sono cresciute dal 9% al 24%. In compenso, di poco è cresciuta l'istruzione terziaria: dallo 0,9% all'1,9%.

Allorché si tratta di ambiente rurale, un importante fattore viene introdotto nel caso dell'AL: la presenza di popolazione indigena. Come si ricorderà i non bianchi, cioè in grande maggioranza gli afro-discendenti e gli indigeni, sono concentrati in numero limitato di paesi; tra questi esistono dati sull'istruzione per: Brasile, Cile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panama e Paraguay.

Queste le principali differenze complessive: a livello primario, l'88% lo consegue, in rapporto al 93% del resto degli abitanti e il primo valore scende all'85% in ambiente rurale; del 66% di giovani di questo gruppo che accedono alla secondaria superiore solo il 34% vi permangono, contro il 48% del resto della popolazione. Il dato segnala più alti tassi di abbandono scolastico degli indigeni e afro-discendenti.

Nell'insieme [p. 172], si evidenzia una chiara gerarchia tra gruppi per la conclusione dei tre cicli scolastici (il dato è riferito ai paesi citati sopra, più la Bolivia): le possibilità più alte si evidenziano per i residenti in ambiente urbano non indigeni; al secondo posto viene la popolazione urbana non indigena, al terzo la rurale non indigena e da ultimo, con differenze tra primo ed ultimo gruppo che crescono a seconda del livello scolastico, i figli di po-

popolazione indigena rurale (ad esempio, il 5,6% dei non indigeni urbani ottiene un'istruzione terziaria, contro lo 0,5% degli indigeni rurali).

La situazione scolastica si colloca in un quadro di disuguaglianze, studiate nel Rapporto della Banca mondiale [De Ferranti *et al.* 2004, Cap. 3], che vedono il vantaggio dei bianchi non indigeni, oltre che in istruzione, anche in termini di reddito da lavoro, appartenenza al settore del lavoro formale e beni posseduti. Sempre secondo i dati riportati in quel rapporto, in Brasile si evidenzia un deficit di apprendimento scolastico degli afro-discendenti rispetto ai bianchi, che persiste anche dopo che sono state statisticamente controllate le differenze di status socioeconomiche e delle scuole frequentate; esso è più alto nel caso dei neri che dei “mezzo sangue” (pardo) [p. 28].

Come ha recentemente affermato lo studioso latino americano Hernandez [2208, 27], alla “Conferencia regional de la educacion superior en America Latina y el Caribe”<sup>135</sup> [CRES], i “gruppi di popolazione etnica indigeni dimostrano i livelli più bassi di scolarità e continuano ad evidenziare un alto livello di esclusione nei sistemi di istruzione nella regione, il che alla fine traduce in uno dei maggiori ostacoli per portare studenti al livello di istruzione superiore”.

Altri dati sono contenuti in un rapporto preparato dal R.F. Kennedy Memorial Center per la Inter-American Commission of Human Rights, in collaborazione con studiosi della Cornell University e dell'Università della Virginia [Inter-American Commission for Human Rights 2008]. Il rapporto si ricollega al lavoro della Tomasevski sul diritto all'istruzione [2006] e riporta approfondimenti su tre paesi: Colombia, Guatemala e, parzialmente, Repubblica Dominicana.

Per quanto riguarda la Colombia, la popolazione indigena è un gruppo assai composito: 90 comunità, trenta delle quali hanno meno di 500 membri. Ci sono tre gruppi maggioritari, Wayuu, Paéz e Embera, ma si parlano in complesso 54 lingue. Il 27% della popolazione è composto da neri e il 2% sono indigeni, il 95% dei quali vive in aree rurali. Si tratta di un paese in guerra interna (e coinvolto nella “guerra alla droga” finanziata dagli Stati Uniti e in

---

<sup>135</sup> Tenutasi nel Giugno 2008 a (Cartagena de Indias Colombia).

atto dagli anni '70, con centinaia di migliaia di morti e molte persone "spiazzate" (displaced), cioè costrette a muoversi dal proprio territorio, diventato campo di battaglia). Tale situazione si riflette molto negativamente sulle popolazioni indigene.

Sebbene l'art. 67 della costituzione colombiana imponga la fornitura di adeguati servizi educativi, il rapporto costituisce un atto di accusa molto puntuale, che tocca i singoli aspetti in cui è evidente che il dettato costituzionale non è di fatto seguito, si conclude con delle raccomandazioni al governo. Alcune riguardano il fenomeno delle escuelas de garage, scuole private ma finanziate dal governo e presenti nell'area afro-colombiana di Cali, che rappresentano uno spreco di risorse data la bassa qualità dell'insegnamento che forniscono. Un altro punto molto delicato riguarda i requisiti minimi di popolazione scolastica per costituire una scuola secondaria: questi mancano in molti contesti rurali, che così rimangono privi di queste scuole; più in generale, è documentata la mancanza di risorse per le scuole di neri ed indigeni.

Nel caso del Guatemala, si tratta di un paese disastroso dal punto di vista dell'istruzione, così come per molti altri servizi sociali. Come afferma il Rapporto, "la combinazione di guerra civile, distruzione politica, corruzione e difficoltà economiche ha avuto effetti sulla disponibilità dei servizi, particolarmente l'istruzione. Attualmente il 65% della popolazione è rurale e l'86% vive al di sotto della soglia della povertà" [p. 85]. La disuguaglianza è assai alta e il 10% della popolazione controlla il 50% delle risorse, mentre il 20 dei redditi che ricevono di più controlla due terzi della ricchezza del paese.

Il Guatemala è uno tra i paesi con più bassa alfabetizzazione: il Rapporto EFA 2008 dà all'84% il tasso di alfabetizzazione degli adulti (quello degli indigeni è la metà), il più basso dell'AL. Gli studiosi indicano tra i fattori più importanti l'inequiva distribuzione della terra, da cui deriva la povertà di molti; la mancanza di scuole rurali; il fatto che molti indigeni non parlino spagnolo; gli atteggiamenti non favorevoli nei confronti di queste minoranze e una storia caratterizzata dall'assenza di campagne di alfabetizzazione. Uno dei problemi principali è l'incapacità delle scuole di trattenere gli alunni che vi sono entrati: i tassi di completamento dell'istruzione primaria e di alfabetismo rimangono i più bassi dell'AL.

Il Guatemala è uscito spossato da una guerra civile durata dal 1960 al 1996, in cui si stima che furono uccisi circa 200.000 persone, soprattutto indigeni disarmati. Gli indigeni e gli afrodiscendenti compongono il 40% della popolazione; la popolazione di discendenza Maya è stimata in 3 milioni e mezzo ed è composta da 21 sottorupi etnici, con 23 lingue amerinde, riconosciute dallo stato. Più di un quarto della popolazione india non parla spagnolo.

Anche in questo caso la Costituzione proclama diritti, che di fatto non sono accordati e il rapporto documenta la assai bassa qualità delle risorse scolastiche ed i problemi connessi all'addestramento degli insegnanti.

Il capitolo del rapporto si conclude con delle raccomandazioni, tra le quali innalzare, appena possibile, dall'1,8% del PIL al 6% la spesa pubblica, mettere a punti programmi mirati per i neri e gli indigeni e, last but not least, raccogliere statistiche su queste componenti della popolazione<sup>136</sup>.

Per quanto riguarda la Repubblica Dominicana, il rapporto si limita a poche considerazioni ed esamina soprattutto la legislazione relativa all'acquisizione della cittadinanza: qui un grave problema, con ripercussioni anche nell'istruzione, è rappresentato da una storia di discriminazioni contro i dominicani di discendenza haitiana (come si ricorderà i due stati sono sulla stessa isola).

In complesso, il quadro che emerge da queste analisi evidenzia problemi, che almeno nel caso del Guatemala, ricordano quelli dell'Africa subsahariana.

Sempre in riferimento ai paesi del Centroamerica, Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicaragua, una ricca base di dati e di analisi è costituita dal lavoro di Porta e Laguna [2006]. In generale, si documenta una situazione svantaggiata rispetto ad altri stati: decisamente all'ultimo posto per tassi di iscrizione ai tre livelli scolastici è il Guatemala, seguito dall'Honduras (che però ha un tasso più alto di iscrizioni a livello primario); El Salvador è nella situazione migliore tra i quattro. Per quanto riguarda i tassi di analfabetismo, il Guatemala, che li ha complessivamente più alti, mostra anche un

---

<sup>136</sup> In argomento anche uno studioso dei neri latino americani ha scritto che "si osserva l'insufficienza o, secondo i paesi, l'inesistenza delle statistiche demografiche generali, economiche, sociali ed educative rispetto a questi gruppi di popolazione, il che rende difficile o impossibile la elaborazione delle diagnosi e la formulazione di politiche, piani e progetti che rendano possibile rispondere alle sue necessità di istruzione superiore" [Mato 2008, 68].

forte differenza tra abitanti della città e della campagna: 16% e 43%, rispettivamente. Quanto alla distribuzione dei livelli d'istruzione nella popolazione, la sua disuguaglianza, misurata col coefficiente Gini, è la più alta in Guatemala (0,56) e la più bassa in El Salvador: in Guatemala il 40% più povero della popolazione ha accumulato il 3,5% degli anni in totale dell'istruzione nel paese. Anche i dati su ripetenze ed abbandoni confermano che il Guatemala è il paese nella situazione peggiore.

A differenza di analisi di precedenti lavori, viene impiegato qui un modello statistico per valutare l'impatto sulle probabilità di stare a scuola di genere, residenza, quintile di reddito e gruppo etnico; sono state anche incluse nell'analisi variabili come il numero delle persone che compongono la famiglia, il lavoro minorile e l'appartenenza al settore agricolo<sup>137</sup>.

Questi i risultati in sintesi [p. 16]: in tutti i paesi riducono la frequenza a scuola il lavoro minorile, l'appartenenza ad una famiglia numerosa, ad un gruppo indigeno (molto di più in Guatemala che in Nicaragua), l'età dello studente e il basso livello di reddito della famiglia.

Quanto agli effetti che cambiano da un paese all'altro, l'appartenenza al settore agricolo riduce la frequenza in Nicaragua, ma non in Guatemala<sup>138</sup>. Un fenomeno analogo si verifica per l'essere maschi piuttosto che femmine: la mascolinità aumenta le probabilità di essere a scuola, soprattutto in Guatemala ma anche in El Salvador, ma le riduce in Honduras e un po' meno nel caso del Nicaragua.

Il caso guatemalteco è approfondito in uno studio di Porta e Laguna [2007]. Si tratta di uno dei tanti lavori preparatori del rapporto EFA 2008, che analizza i principali aspetti della situazione educativa in quel paese. Gli stessi autori hanno svolto uno studio analogo per il Nicaragua.

Con un esame più dettagliato dei dati dell'istruzione in questo paese viene ribadita la conclusione raggiunta in lavori precedenti e cioè che: "il sistema scolastico guatemalteco era funzionale nel re-

---

<sup>137</sup> Si tratta di un'analisi multivariata di tipo PROBIT. Le variabili indipendenti citate sopra e i loro effetti non sono disponibili per tutti e 4 i casi.

<sup>138</sup> Si ricordi che si tratta di effetti netti, che non escludono ovviamente che anche in Guatemala coloro che sono di famiglia agricola siano meno presenti a scuola. Effetto netto vuole dire che esso è misurato "al netto" degli effetti delle altre variabili.

plicare e perpetuare il modello di disuguaglianze che caratterizza il paese e gli investimenti dello stato non erano solo inadeguati, ma talvolta fornivano i più grandi benefici ai meno bisognosi” [p. 16]. I risultati delle analisi multivariate si condensano nell’affermazione secondo cui “un ragazzo latino che vive in area urbana, che non lavora ma studia, i cui genitori hanno 12 anni di istruzione e non appartengono al quintile più povero ha il 97% di probabilità di essere a scuola. All’opposto, una ragazza che vive in area rurale, che lavora e che appartiene ad un gruppo etnico, i cui genitori sono analfabeti e fanno parte del 20% dei redditi più poveri ha il 22% delle probabilità di essere a scuola”.

Per quanto riguarda le risposte corrette ai test, “è stato stimato che un ragazzo latino di area urbana che frequenta una scuola privata dove non ci sono punizioni fisiche, che ha mangiato prima del test e i cui genitori sono alfabeti otterrebbe 30 risposte corrette in spagnolo. Una ragazza non latina di area rurale, che frequenta una scuola statale con punizioni corporali, che non ha mangiato prima del test ed i cui genitori sono illetterati otterrebbe solo 12 risposte (60% di meno del primo caso)” [p. 7]. Altrettanto approfondita l’analisi nel caso del Nicaragua, che propone, fra l’altro un sistema di paghe in base al merito per gli insegnanti, allo scopo di migliorarne la qualità del lavoro [p. 21].

Sempre nel caso del Guatemala McEwan e Trowbridge [2007] si sono occupati del gap di apprendimento tra indigeni e bianchi in scuole rurali, trovando grandi differenze, tanto in lingua spagnola che in matematica. Si tratta delle differenze maggiori del continente, anche rispetto a paesi come Messico e Bolivia.

Scopo delle analisi multivariate usate è stato di scomporle in tre parti: quella dovuta alle differenze tra le caratteristiche familiari dei due gruppi, quella legata alle differenze tra le scuole frequentate e una terza parte, dovuta a variabili non osservate. La conclusione è che anche a parità di livello sociale di provenienza, il gap persiste, riducendosi di poco: quello che sembra contare molto di più sono le differenze tra le scuole frequentate dai due gruppi. Un aspetto su cui l’articolo mette l’accento è l’educazione bilingue, che in molti casi è proclamata ma non praticata.

Anche il caso dell’Honduras è stato affrontato con l’impiego di analisi statistiche multivariate, per studiare le ripetenze nella scuola primaria [Marshall 2003]. Dai dati risulta che in AL questo pro-

blema è molto serio, con il Brasile al primo posto (da allora, probabilmente, la situazione è migliorata in questo paese), seguito da Nicaragua, El Salvador e Honduras. Nel caso dell'Honduras è stato messo in evidenza come la esse siano il miglior predittore di ripetenze future (e alla fine di abbandoni): potrebbe essere conseguenza dello stigma associato, che porta alla marginalizzazione dei ripetenti da parte degli insegnanti [p. 602].

#### *4. Le riforme per migliorare la frequenza scolastica e gli apprendimenti*

Abbiamo segnalato le riforme di “adeguamento strutturale” e il loro impatto, diretto (impulso alle privatizzazioni) ed indiretto (tagli alle spese) nel campo dell'istruzione. Si tratta, nella classificazione di Carnoy [1999], di “riforme spinte dalle finanze”<sup>139</sup>. In questo paragrafo ci occuperemo di altre riforme proposte od attuate “dall'alto” per iniziativa governativa, mentre in quello successivo tratteremo di riforme “dal basso”.

Nel loro studio sul miglioramento dei livelli di apprendimento in [AL Vegas e Petrow 2008, Cap. 5] ricordano un insieme di politiche che possono avere degli effetti positivi su di essi [Tav. 5.1.]. Secondo questi autori due sono in particolare gli strumenti più efficaci. Il primo è semplicemente accrescere la frequenza all'istruzione pre-primaria (“Early Childhood Care and Education”: ECCE) che sembra uno dei sistemi più efficaci, sulla base di dati di ricerca nazionali e di confronti internazionali, per “migliorare gli apprendimenti degli studenti e ridurre le ripetenze, mentre allo stesso tempo vengono mitigate le disuguaglianze di opportunità, cui si trovano di fronte gli studenti” [p. 93].

In effetti, le ricerche mostrano rendimenti più alti di ECCE per gli svantaggiati e l'impatto sull'apprendimento in AL è coerente con quanto si sa per Europa, USA e Africa. Il lavoro, pur riconoscendo che non esiste un modello unico per i programmi ECCE, segnala l'importanza di alti rapporti docenti/studenti, della prepa-

---

<sup>139</sup> Carnoy ricorda anche le riforme “spinte dalla competitività” il cui scopo è aumentare la capacità concorrenziale dell'economia agendo sulla qualità del lavoro e le riforme spinte da considerazioni di equità, che riguardano gruppi sottoprivilegiati per istruzione e/o condizioni sociali generali. Si tratta di tipi ideali e nessuna delle riforme attuate in AL può essere classificata in una sola di queste categorie [Carnoy 2002, 297].

razione degli insegnanti e della qualità della relazione stretta con gli allievi.

Anche lo studio della Banca mondiale sui livelli di apprendimento in AL [World Bank 2007b] mostra l'importanza dell'istruzione pre-primaria: "gli studi in materia indicano regolarmente rendimenti più alti per i bambini di famiglie a basso reddito, rispetto agli altri" [p. 93]<sup>140</sup>.

Un secondo strumento, di cui ci occuperemo in questo paragrafo, largamente sostenuto da Banca mondiale e IRB, sono i trasferimenti monetari diretti alle famiglie povere allo scopo di ridurre i costi opportunità dell'istruzione spingerle a mandare a scuola i figli: sono i "Conditional Cash Transfer" (CCT)<sup>141</sup>.

Le percentuali di giovani di età 10-17 anni che lavorano o combinano scuola e lavoro è alta in alcuni paesi dell'AL. Uno studio della Banca mondiale [World Bank 2006] mostra come in Bolivia oltre il 30% dei giovani in questa classe di età lavorano, la maggioranza dei quali (24%) combinano scuola e lavoro; in Guatemala la percentuale è ancora più alta (37%), ma ripartita tra chi combina scuola lavoro (il 17%) e gli altri. In paesi come Argentina e Cile, invece, queste proporzioni non superano il 2%.

Il dato è rilevante per gli esiti scolastici poiché "i dati di ricerca a disposizione mostrano che il lavoro quando si è a scuola ha un impatto negativo sulla scolarizzazione" [p. 100]. Questo rimarca una diversità con i paesi più sviluppati, in cui l'abbinamento scuola-lavoro (part-time) a livello di istruzione secondaria superiore o terziaria non evidenzia conseguenze particolarmente negative.

---

<sup>140</sup> Da cui il suggerimento della Banca: "paesi con programmi in questo campo che stanno nascendo dovrebbero dare priorità ai bambini di *background* svantaggiato" [p. 93]. Vengono citati anche dati di ricerca a proposito di un interessante fenomeno: sembra che l'ingresso ritardato porti a minori probabilità di ripetenze e migliori la resa scolastica; il dato del Cile sembra corroborare questa ipotesi anche al caso dei paesi in sviluppo. Precisamente, "richiedere l'iscrizione dopo l'età di 6,67 anni piuttosto che dopo i 5,67 anni diminuisce le probabilità di ripetere la prima classe di 2 punti percentuali: una diminuzione del 66% dei casi. Aumenta anche i punteggi dei test in quarta ed in ottava classe di 0,3-0,5 deviazioni standard" [p. 81]. Il lavoro cita però anche casi di ricerche nei paesi sviluppati che fanno pensare il contrario, anche se in complesso gli autori del rapporto sembrano dare maggiore credito alle ricerche che mostrano vantaggi dell'ingresso ritardato.

<sup>141</sup> Di CCT parlano anche Lewis e Lockheed [2006], nel loro studio sulle molteplici fonti dell'esclusione delle bambine dall'istruzione e sulle strategie per evitarle [Cap. 4], includendoli nella categoria degli incentivi a mandare a scuola le bambine.

I programmi “CCT” hanno avuto successo, per lo meno nel campo delle iscrizioni scolastiche, in America latina ed alcuni sono diventati molto famosi: “Bolsa Escola/Bolsa Familia” in Brasile, “Progresa/Oportunidades” in Messico; anche il Nicaragua è riuscita con questi programmi ad accrescere le iscrizioni<sup>142</sup>.

Cosa si propongono e come funzionano? Come osservano Handa e Davis [2006, 528] le variazioni in aumento delle iscrizioni sono state l’obiettivo più desiderato e studiato. Come abbiamo osservato, ci sono stati dei successi, ma i due autori notano che la frequenza di per sé non significhi apprendimento, perché non sempre comporta l’abbandono del lavoro (il caso del Brasile); per il Messico ci sono valutazioni di “Progresa” che non indicano migliore apprendimento tra i beneficiari. Si sono verificati casi in cui si è visto che c’era il rischio che l’iscrizione avvenisse prima che figli fossero pronti per la scuola, al solo scopo di incassare denaro.

Una panoramica a livello globale è contenuta in EFA [2008, Tav. 3.2.], dove sono presentati dati su “Cash Transfer Programs” o “Conditional Cash Transfer” in 14 paesi di cui 6 in AL e uno nei Caraibi (in Jamaica). Riguardano Brasile Bolsa (“Escola/Bolsa Familia”), Colombia (“Families in Action”), Ecuador (“Human Development Voucher”), Honduras (“Family Allowance Programme”), Messico (“Oportunidades”) e Nicaragua (“Social Safety Net”). Il programma brasiliano Bolsa Escola è stato il primo e rimane il più vasto. E’ stato recentemente ristrutturato, con la sua inclusione in una più ampia serie di programmi, chiamati “Bolsa Familia”.

In alcuni casi le valutazioni effettuate hanno fatto parlare di successo. Dei 7 programmi di questo tipo valutati a livello mondiale 6 riguardano l’AL: oltre a quello brasiliano, ci sono quelli ecuadoregno con molto successo: crescita di 10 punti percentuali di iscrizioni, l’honduregno con aumento di 17 punti di iscrizioni tra i beneficiari, il nicaraguense che ha accresciuto le iscrizioni di 18 punti e il cileno [EFA 2008, Tav. 4.1]. Vediamo più in dettaglio i

---

<sup>142</sup> Il successo, almeno in Messico, deve tuttavia essere riconsiderato alla luce dei più recenti dati sulla crescita della povertà in quel paese, secondo il recente studio di Genaro Aguilar Gutierrez dell’Istituto Politecnico Nacional. A programmi di questo tipo è stato dedicato un numero speciale di *Development Policy Review*, [2006, 24-5], che riguarda anche l’Africa e l’Asia, ed esamina questi progetti nei loro aspetti problematici [Farrington; Slater 2006].

due casi di Brasile e Messico, che sono anche quelli che comportano il maggior impegno finanziario (fino al punto di genere dubbi sulla loro sostenibilità nel tempo).

Quanto al programma brasiliano, oggi “Familia” (creato da “Bolsa Escola” che ha operato nei primi anni di questo secolo), sostanzialmente offre compensi monetari a famiglie con basso reddito per far frequentare la scuola ai figli e per vaccinarli. E’ uno dei “fiori all’occhiello” dell’amministrazione Lula ed è stato molto lodato ed incoraggiato anche dalla Banca mondiale. Come il programma messicano, copre un numero assai alto di famiglie: oltre 11 milioni, per un totale di oltre 46 milioni di brasiliani (16 milioni sono bambini e bambine).

Il programma pone complessi problemi di gestione, perché (caratteristica unica) non è amministrato centralmente, ma è decentralizzato a livello municipale, coinvolgendo le amministrazioni locali e creando in qualche caso confusione di ruoli tra gestori [De Janvry *et al.* 2005].

Una valutazione del programma da parte di De Janvry *et al.* [2006] ha portato a concludere che ha avuto successo nel ridurre i drop-out (quasi dell’8%), tanto a livello primario che secondario. Un piccolo aumento delle ripetenze si è manifestato come risultato del fatto che sono stati trattenuti a scuola gli studenti meno abili.

Sempre il Brasile ha sperimentato, dal 1996, FUNDEF<sup>143</sup>, creato dall’amministrazione Cardoso (che è stato presidente del Brasile dal 1995 al 2002): si tratta di un fondo nazionale per ridistribuire risorse per le spese di addestramento degli insegnanti e per i loro stipendi nell’istruzione di base tra regioni ricche e povere dello stato; è stato sostituito da FUNDEB nel 2007, che ha ridefinito l’istruzione di base includendo anche quella secondaria ed adulta [EFA 2008, 111].

La logica di questi programmi è che, stabilita una spesa minima per studente, lo stato federale interviene nei casi in cui singoli stati o municipalità non riescono a raggiungerla. Questo programma ha portato ad una maggiore perequazione degli stipendi degli inse-

---

<sup>143</sup> “Fundo de Manutencao e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorizacao do Magisterio”. Dati sul successo di questa iniziativa sono riportati in World Bank [2006, 147-8].

gnanti, particolarmente innalzando quelli del Nord Est [Carnoy 2007, 103]. Anche lo studio della Banca mondiale [World Bank 2007b, 101] ricorda questa esperienza in Brasile, come una che ha avuto forti conseguenze sulla vita degli insegnanti, migliorandone la qualità.

Secondo i risultati di alcune valutazioni [De Mello; Hoppe 2005], sembra aver ottenuto risultati molto positivi, aumentando i tassi di iscrizione: la formula di finanziamento è fatta in modo da incentivare le scuole a reclutare e trattenere studenti. Come è caratteristico delle situazioni in cui c'è un coinvolgimento di poteri locali (il Brasile si caratterizza per un decentramento assai forte dell'istruzione primaria e secondaria), si sono anche registrati degli sprechi nella distribuzione delle risorse, per incapacità dei governi locali, e anche casi di corruzione [Transparencia Brazil 2004].

“Progresas” (“Programma de Educacion, Salud y Alimentacion”) in Messico sono in realtà 3 programmi, per assistenza sociale, salute ed istruzione, che coinvolgono 2,6 milioni famiglie in 2000 municipalità e 31 stati (il 40% delle famiglie rurali) e 5,3 milioni di bambini. Come progetto pilota è cominciato nel 1992, ancora prima, quindi, di Bolsa Escola. Una rassegna di valutazioni, fino al 2000, si trova in IFPRI [2002]. E' forse il programma di questo tipo più famoso, imitato anche all'estero (tentativi di applicarlo ci sono stati anche negli Stati Uniti, a New York).

I risultati riportati da EFA [2008, 115]<sup>144</sup> sono lusinghieri: piccoli aumenti di iscrizioni alle primarie, e più sensibili alle secondarie (24% e 4%, rispettivamente in aree rurali ed urbane); miglioramenti ci sono stati soprattutto per le bambine. Forti miglioramenti per l'iscrizione al primo anno della scuola media superiore (85% e 10% nelle due aree); declino di ripetenze e drop-out nella primaria ed aumento della transizione alla secondaria; declino delle probabilità che i minori lavorino.

Nel caso dell'istruzione degli indigeni si possono ricordare due importanti interventi da parte dei governi messicano e cileno (CONAFE e P-900). Il primo, che si è tradotto nella fornitura di

---

<sup>144</sup> La Tavola 3.2. riporta altri dati relativi a programmi simili in America latina. Questi i principali risultati: Colombia, aumento di partecipazione e declino lavoro nei rurali e più alta riduzione nei cittadini; Ecuador, aumenti percentuali di 10 punti dei beneficiari; Honduras, aumenti di 17 punti e declino dei drop-out; Nicaragua, aumento iscrizioni e declino del lavoro minorile.

risorse addizionali alle scuole rurali degli indigeni, con l'impiego di tecnologie ICT (telesecundaria) nel caso dell'istruzione secondaria, sembra aver dato risultati positivi, per lo meno a breve termine [World Bank 2007b, 137]<sup>145</sup>.

Altri programmi governativi che meritano di essere ricordati sono quello di "Escuela Nueva" in Colombia e Guatemala [Kline 2002], che si è dedicato anche alla messa a punto di metodologie didattiche adatte alle pluriclassi. Nato originariamente da iniziative a livello di base ancora negli anni '60, è poi diventato un programma governativo, finalizzato alla scolarizzazione in aree rurali; è molto centrato sulla preparazione adeguata degli insegnanti e sull'idea di adeguare le modalità di insegnamento alle particolari caratteristiche delle popolazioni rurali.

Quanto al programma "Educatodos" in Honduras, è iniziato negli anni '90 ed era rivolto con l'uso della radio all'alfabetizzazione degli adulti in ambiente rurale. Successivamente ha fatto ricorso anche ad altri strumenti, come lezioni registrate su nastro ed ascoltate in appositi learning centers, rivolgendosi anche a studenti delle scuole medie inferiori. È un esempio di provider complementare dell'istruzione, che si aggiunge alla scolarizzazione formale. Lo scopo è quello di "mantenere i costi bassi in modo da incoraggiare la partecipazione dei settori più poveri della società e la qualità abbastanza alta da mantenere le iscrizioni" [Marshall *et al.* 2008, 147]. Sebbene queste iniziative, che sono arrivate a distribuire 350 mila anni/persona di istruzione, abbiano prodotto risultati positivi, essi sono temperati da alti tassi di abbandono (tema di studio cui si rivolge il lavoro citato di Marshall *et al.*).

Infine, vanno ricordate una serie di iniziative nel campo dell'istruzione superiore del governo venezuelano: si tratta di un vero e proprio progetto "controegemonico" di riforma dell'università, che vede un crescente intervento dello stato per favorire la più ampia partecipazione a questa forma di istruzione (resa gratuita), anche con forme di decentramento (la municipalization) volte a promuovere l'integrazione tra università e comunità locale [Muhr; Verger 2006].

---

<sup>145</sup> Anche Behrman e Skoufias [2006] valutano positivamente questa esperienza, soprattutto per i meccanismi interni di controllo e valutazione e per la sua continuità da una presidenza all'altra. Rimane da vedere, secondo gli autori, se riuscirà effettivamente a rompere il ciclo della povertà [Behrman; Skoufias 2006].

#### 4.1. *Il caso del Messico*<sup>146</sup>

Abbiamo parlato, nel caso del Messico, di valutazioni tecniche della riuscita o meno di programmi come “Progresas”. L’analisi che ne fa Posner [2008, 187 e segg.] è di carattere più generale e porta la nostra attenzione sugli aspetti più politici del programma.

Posner ricorda come “Progresas” sia il successore di un altro programma: “Pronasol”, risalente all’amministrazione del presidente Salinas. Era rivolto ai poveri, con distribuzione di risorse ai più bisognosi, anche se è stato osservato che fu utilizzato per ridurre le opposizioni di sinistra alle politiche neoliberiste attuate dal governo. “Progresas”, avviato dal successore di Salinas, Zedillo, negli anni ’90, è stato anch’esso (ma meno del predecessore) usato strumentalmente per contrastare gli oppositori del partito al governo (in questo caso non la sinistra, ma il partito PAN).

Secondo Posner, il problema principale di “Progresas”, oltre al suo possibile uso clientelare, è però l’insufficiente ammontare di risorse che vi sono state destinate per la lotta alla povertà. Una finalità del programma (e di iniziative simili in altri paesi) sta poi, secondo Posner, nell’essere uno strumento “per aiutare a rendere le riforme neoliberiste economicamente e politicamente sostenibili, sconvolgendo gli incentivi per l’azione collettiva. Questo fine è raggiunto indirizzando la distribuzione delle risorse ai più bisognosi sulla base di test che stratificano la popolazione” [p. 190]: è un modo per rendere la partecipazione politica irrilevante, se non irrazionale, dato che viene eliminato in questo modo ogni potere discrezionale di chi distribuisce le risorse.

Questi riferimenti a “Progresas” ci hanno portato a trattare di temi di politica messicana, sulle cui caratteristiche sarà opportuno soffermarsi più a lungo.

Nella rassegna fatta nella prima parte dei paesi che hanno conosciuto dittature, talora sanguinarie, non è mai comparso il nome del Messico. In effetti, questo stato ha goduto nel secolo scorso, e continua a farlo, di una situazione in cui i colpi di stati, militari e civili, non si sono fatti sentire, mentre la Costituzione del 1917,

---

<sup>146</sup> Sul Messico esiste una pubblicazione della RAND Corporation con una descrizione completa ed un’analisi dettagliata del suo sistema di istruzione e del suo funzionamento a tutti i livelli [Santibanez 2004].

uno dei prodotti della rivoluzione messicana, ha assicurato al paese spazi di democrazia non disponibili in molti altri della regione.

Questo, però, non significa affatto che il paese abbia visto all'opera una piena democrazia, ma piuttosto qualcosa di molto particolare. Per il Messico è stata usata una categoria come “democrazia autoritaria” [D'Agostino 2005, 77], sostanzialmente per far riferimento al fatto che un partito dominante (il PRI, nato nel 1929) ha controllato la politica messicana per quasi settant'anni, dal 1929 al 2000, e solo recentemente si è vista un'alternanza al potere con un altro partito (il PAN). Non solo, ma anche al fatto che il partito in questione è diventato un “partito stato”, che in alcuni casi non ha esitato a ricorrere alla frode elettorale, come nel 1988 contro il candidato delle sinistre Cardenas (figlio del presidente degli anni '30)<sup>147</sup> per mantenere il potere (si è parlato di frode elettorale anche nel caso delle ultime elezioni presidenziali, in cui il candidato del PAN ha sopravanzato di pochi voti quelle delle sinistre).

Dopo un periodo in cui l'ala progressista del partito ha fatto sentire la sua influenza con varie riforme (anni '30) e con la presidenza Cardenas<sup>148</sup>, il periodo del secondo dopoguerra (1940-76) è stato caratterizzato da una politica che Keen e Haynes [2009] chiamano di “erosione delle riforme”. Il PRI, dominato da oligarchie finanziarie ed industriali, ha gestito il potere, in ultima analisi, con “coercizione istituzionalizzata e frode” [p. 337], anche se non mancò un aspetto più “benevolo”, che gli assicurò fino agli anni '70 il consenso popolare. Secondo i due autori, infatti, “altri metodi includevano la cooptazione dei dissidenti nell'apparato di stato, che forniva accesso ai servizi medici, scuole e case a basso costo e altri benefici ad impiegati di stato, professionisti e lavoro organizzato in sindacati. Lo stato orchestrava pure la distribuzione paternalistica di beni e servizi ai poveri delle città e produceva una retorica populista che identificava il partito dominante coi grandi ideali

---

<sup>147</sup> Di “frode colossale” si parlò anche nel caso della vittoria di Zedillo nel 1994.

<sup>148</sup> Come osserva Bartra [2008], che riconosce l'importanza di alcune realizzazioni del PRI, il cardenismo “che iniziò con il riformismo radicale del Presidente Lazaro Cardenas (1934-40) e rimase una corrente politico istituzionale fino alla metà degli anni '80, simboleggiò la faccia di giustizia sociale del dopo rivoluzione” [p. 189].

della Rivoluzione” [p. 337]. Un'altra appropriata definizione per questo tipo di gestione del potere è “corporativismo sociale”<sup>149</sup>.

L'anno chiave della svolta è stato il 1982 con la presidenza di de la Madrid<sup>150</sup> e il controllo del PRI da parte dei “tecnocrati”, come furono chiamati gli economisti formati nelle “Business School” delle università nordamericane. Furono avviate allora le riforme neoliberiste imposte dalla Banca mondiale in seguito alla crisi finanziaria del paese; esse furono successivamente portate avanti dal presidente Salinas, prima, e da Zedillo (1994-2000), poi. Gli insuccessi delle mobilitazioni contro le politiche governative degli anni '83 e '84 “segnarono l'inizio della fine sia del tradizionale corporativismo sia delle “insurgencias”: forme di articolazione del movimento popolare che, per quanto settoriali e centrate su domande specifiche, avanzavano anche una politica di sinistra che emergeva dalla mobilitazione di gruppi di interesse” [Bartra 2008, p. 192].

Si arriva così agli anni '90, in cui appaiono sulla scena nuovi partiti, il PAN, che avrebbe vinto le elezioni nel 2000 con la presidenza di centro-destra di Fox, e un partito di sinistra, fondato da Cardenas (figlio) e da Obrador con l'uscita dal PRI dell'ala più riformista. Il suo candidato, Obrador, avrebbe poi perso le elezioni nel 2006 con Calderon, denunciando anche questa volta frodi elettorali

##### *5. Le riforme dal basso*

Finora abbiamo parlato di riforme avviate dagli stati o, attraverso gli stati, dalle organizzazioni internazionali. L'AL è stata però anche un terreno fertile per un tipo di riforme “dal basso”, legate alla vivacità movimentista che ha da sempre caratterizzato la regione. Secondo La Belle [2000] dagli anni '50 agli '80 l'America

---

<sup>149</sup> Una parte importante del movimento sindacale (la CTM, confederazione messicana del lavoro) è tuttora affiliata al PRI in uno stretto rapporto che ha assicurato ai rappresentanti sindacali vari benefici, soprattutto durante la gestione del potere da parte del partito [Goodwin 2009, 15]. Le basi del corporativismo sociale furono poste negli anni '30 dalla presidenza Cardenas [Wiarda; Kline 2007, 394].

<sup>150</sup> Nel definire l'anno di transizione ad un regime pienamente democratico per i paesi dell'AL Santiso [2006, 32] la pone nel 1982, anno di inizio di importanti riforme costituzionali ed economiche.

latina è stata guardata come una fonte di innovazione nel campo dell'istruzione non formale<sup>151</sup>.

Stiamo entrando su un terreno in cui la quantificazione è difficile, anche per la difficoltà di dare una definizione precisa di quella che viene chiamata di solito istruzione non formale. La definizione UNESCO, che la intende come sussidiaria all'istruzione scolastica formale, è che “può coprire programmi di istruzione per raggiungere l'alfabetizzazione degli adulti, l'istruzione di base per bambini e bambini fuori della scuola, l'istruzione per le life skill, per work skill e cultura generale” [EFA 2008, 60]. Secondo studi recenti, citati da EFA 2008, e basati su dati di censimento e sample survey familiari, non sono molti gli adulti che usano l'istruzione non formale: meno del 10% dei giovani adulti di 20-39 anni, che non hanno completato la secondaria superiore, frequentano qualche tipo di programma; sono di più in Brasile, Costa Rica, e Repubblica Dominicana, di meno in Cile, Colombia e Perù.

Abbiamo ricordato sopra l'importanza in AL di vari “nuovi” movimenti sociali e religiosi, alcuni dei quali si sono esplicitamente proposti finalità di aumento dell'istruzione, come il “movimento dei senza terra” e, in campo religioso, la teologia della liberazione. Quanto al primo, nato per sostenere la necessità della riforma terriera in un paese come il Brasile in cui l'1% dei proprietari controlla il 50% della terra agricola (solo in Paraguay la proprietà terriera è ancor più concentrata), si propone anche finalità educative e gestisce 1200 scuole con circa 150.000 studenti e 25 mila corsi per giovani e adulti analfabeti [McCowan 2003]. Ha un suo programma di formazione degli insegnanti, in cui si avverte l'influenza delle idee di Freire [Diniz-Pereira 2005].

Sempre in Brasile ha visto la nascita e lo sviluppo del “movimento dei residenti”, che hanno dato vita a “scuole di comunità”(CNEC) ([www.cnec.br](http://www.cnec.br)), con oltre 100 mila studenti<sup>152</sup> per fornire istruzione nei primi quattro anni ai figli degli abitanti delle

---

<sup>151</sup> Un'analisi dettagliata dell'istruzione non formale in Messico è stata fatta, nell'ambito dei documenti preparatori del rapporto EFA 2008, da Flores-Moreno [2007].

<sup>152</sup> Simile il movimento delle scuole di famiglia (APEFA) in Argentina: si tratta di un'associazione che promuove la scolarizzazione in ambiente agricolo con la metodologia dell'alternanza scuola lavoro, anche allo scopo di evitare l'evasione dell'obbligo scolastico, rispettando i tempi di lavoro delle popolazioni rurali che operano nel settore agricolo; anche le scuole di “Fe y Alegria”, cui accenneremo sotto, rientrano in questa categoria [La Belle 2000].

favelas delle grandi città. De Almeida [2003] ne tratta per gli aspetti che riguardano la formazione di un'identità nera in Brasile in un paese che ha coltivato il mito della "democrazia razziale"<sup>153</sup>.

Un importante movimento nel campo dell'istruzione è quello dell'"istruzione popolare". Anch'essa non è facile da definire. Secondo una definizione citata da Coben e Llorente [2003], si tratta di "un processo di istruzione adulta, non formale impegnato ad aiutare le organizzazioni di base a lavorare per il cambiamento sociale" [p. 104]. Sarebbe, in altre parole, un fenomeno politico-pedagogico, che opera al di fuori del sistema formale di istruzione scolastica statale, in cui finalità strettamente educative sono mescolate a finalità più generali di "sviluppo della comunità" nei suoi vari aspetti e di cambiamento sociale.

La figura più importante di questo movimento educativo è stato il pedagogista brasiliano Paulo Freire. L'importanza di questo studioso va al di là del numero di coloro che accedono oggi a forme di istruzione non formale, perché il suo lavoro è stato discusso in tutto il mondo. Paulo Freire (1921-97), critico dell'istruzione scolastica tradizionale per i vincoli che pone allo sviluppo dell'individuo (critiche simili sono poste dalle varie correnti dell'"attivismo" pedagogico) e, in particolare, alla dicotomia docente/discente, ha sottolineato l'importanza della preparazione etica degli insegnanti.

Vicino alla teologia liberazione, imprigionato ed esiliato dai militari ai tempi del colpo di stato in Brasile degli anni '60, ritornò in patria successivamente, ottenendo nel 1988 la posizione di ministro dell'istruzione a San Paolo<sup>154</sup>. Uno dei suoi più famosi testi,

---

<sup>153</sup> E' la tesi secondo cui la mescolanza delle razze in Brasile aveva risolto il problema razziale: caso unico e contrapposto, in quanto tale, al razzismo presente negli Stati Uniti. Secondo De Almeida [2003, 42] i due paesi, però, stanno diventando sempre più simili, perché il razzismo negli Stati Uniti tende ad operare in forma sempre più coperta. In ogni caso, secondo Munck [2008, 121], che cita vari studi UNESCO, è possibile mostrare che il razzismo si manifesta anche in Brasile e pure nell'istruzione. E' in questo contesto che vanno inseriti i tentativi in Brasile di riappropriazione culturale, anche con la scuola, della propria identità nera da parte di movimenti di afro-discendenti.

<sup>154</sup> La radicalità politica del personaggio si coglie bene dal resoconto di una conversazione con C.A. Torres [2002]. La Banca mondiale aveva mandato a San Paolo, dove aveva vinto alle elezioni il partito dei lavoratori, una delegazione per sostenere un suo progetto di curriculum e di riforma dell'addestramento degli insegnanti. "Freire confidò di aver provato indignazione per i suggerimenti della Banca e di aver suggerito durante un incontro che la missione ritornasse negli Stati Uniti: quando fossero stati in posizione di risolvere i problemi dell'istruzione nel loro paese sarebbero potuti tornare e parlare con lui della situazione a

“La pedagogia degli oppressi” [1968], è stato pubblicato in molte lingue: parte importante di questa pedagogia è lo sviluppo della coscienza critica per intervenire sulla realtà e trasformarla. In generale, le sue idee erano volte a favorire la creazione di una società più ugualitaria e senza classi (per un esame del suo lavoro cfr. Smith [2002]).

Soprattutto gli aspetti del suo pensiero relativi alla crescita della consapevolezza furono importanti in interventi politici contro l'analfabetismo. E' il caso della campagna di alfabetismo condotta a Cuba dopo la rivoluzione, che portò con l'impegno di brigate di insegnanti (in tutto 150.000) per 8 mesi a ridurre sensibilmente il tasso di analfabetismo nelle campagne. Successivamente le sue idee ispirarono le riforme sandiniste in Nicaragua e l'azione di movimenti rivoluzionari in paesi come Guatemala e El Salvador. Oggi le idee di Freire sono impiegate nella costruzione di una pedagogia “orizzontale” nell'istruzione superiore in Venezuela, con la sua enfasi sulla necessità di risolvere la “contraddizione docente/studente” [Muhr; Verger 2006, 6]. Fuori dall'America latina, ha influenzato lo sviluppo del movimento della “Black consciousness” nel Sudafrica dell'apartheid.

Dal 1991 esiste un istituto di ricerca, il “Sao Paulo Freire Institute”, che è una delle iniziative per diffondere il suo pensiero<sup>155</sup>.

Secondo La Belle [2000], che fa una storia del movimento ispirato da Freire, l'accento posto negli ultimi anni sulla scolarizzazione formale e fenomeni quali la privatizzazione dell'istruzione fanno sì che, sebbene esistano ancora molte iniziative di base, il sostegno a livello nazionale ed internazionale all'istruzione popolare si sia ridotto.

Vanno segnalate, comunque, alcune iniziative, soprattutto a favore degli indigeni. Qui i due concetti di base sono: “comunità di apprendimento” (comunidade de aprendizagem, in portoghese) ed “educazione interculturale bilingue”. Quanto alla prima [Torres 2001], si tratta della costruzione di un proprio progetto educativo

---

San Paolo” [p. 379]. Anche per la minaccia delle sue dimissioni, non fu negoziato alcun prestito con la Banca fin a quando fu ministro.

<sup>155</sup> Ne esistono altri nel mondo: in Spagna, a Los Angeles (fondato da C.A. Torres), in Sudafrica e in Italia ([www.paulofreire.it](http://www.paulofreire.it)), che ha tra i suoi principi la “critica dell'istruzione come strumento di pura trasmissione del sapere e l'affermazione delle potenzialità creatrici e liberatrici dell'educazione come prassi orientata al cambiamento e come forma dialogica di comunicazione”.

da parte di una comunità, “con uno sforzo endogeno, cooperativo e solidaristico”. Il movimento ha tra i suoi ispiratori il lavoro di Freire e non vuole contrapporsi all’azione dello stato, ma “rappresentare una proposta politica educativa, centrata su una strategia di sviluppo e di trasformazione educativa e culturale a livello locale, con il cittadino come protagonista e tenendo ben in vista lo sviluppo locale e lo sviluppo umano”.

Quanto all’istruzione bilingue, rivolta agli indigeni dell’AL, è parte di una metodologia di “Educazione interculturale bilingue”, praticata in varie esperienze in una quindicina di paesi dell’AL nel corso di un quarto di secolo [Sichra 2008, 110]. L’uso della lingua indigena non è solo un espediente pedagogico per migliorare la comunicazione ed accrescere la frequenza scolastica, ma si colloca in un discorso più complesso di riconoscimento delle culture indigene. Una rassegna di queste esperienze, è contenuta negli atti di una conferenza tenutasi a Città del Messico nel 2003 e pubblicati a cura dell’UNESCO e del Ministero dell’istruzione brasiliana [Hernaiz 2008] <sup>156</sup>.

Tra le iniziative citate in questo testo vi è quella di Kelluwun [Rios 2008], sulla quale esiste molta documentazione. Essa riguarda un gruppo indigeno sudamericano: i Mapuche in Cile, che, storicamente, sono stati gli ultimi indigeni ad arrendersi all’avanzata dell’uomo bianco. Sono quasi 700 mila in tutto il paese (meno del 5% della popolazione), concentrati nella regione povera del sud del Cile, l’Auracania, dove rappresentano un terzo della popolazione [Williamson *et al.* 2005, 3]. Le statistiche sulla regione e sulla minoranza Mapuche in particolare forniscono dati di disuguaglianza in tutti i settori molto elevata [Pastrana *et al.* 2004].

Il Progetto “Kelluwun” (che significa cooperazione in lingua Mapuche) è cogestito da università e comunità indigene con lo scopo di favorire la partecipazione delle comunità locali in campo educativo; incentivare lo sviluppo della cultura della comunità; favorire un’istruzione bilingue. La finalità principale è di raggiungere

---

<sup>156</sup> Si tratta di un documento importante, che riporta dati complessivi sulla presenza indigena in AL e sul suo patrimonio linguistico. Dopo una serie di contributi introduttivi, dai quali emerge anche il quadro normativo che disciplina la tutela delle culture indigene nei vari paesi, 14 capitoli trattano le diverse esperienze locali. Il libro contiene un’appendice in cui sono descritti tutti progetti di “istruzione di base, comunità di apprendimento” in AL, finanziati da una fondazione statunitense, la Kellogg, che opera anche in Africa.

con una metodologia basata sui principi di Paulo Freire l'integrazione della cultura Mapuche, col suo linguaggio, la sua visione del mondo nel curriculum, pedagogia, organizzazione e cultura delle scuole locali. Essa si basa sullo sforzo di "potenziare" (empowerment) l'azione locale [Williamson; Nogueira 2003, 43]<sup>157</sup>.

Per concludere una rassegna che, di fronte alla pluralità di iniziative dal basso, non può che limitarsi a pochi casi, va ricordato almeno ancora uno. Riguarda il movimento "Fe y Alegria" ([www.feyalegria.org](http://www.feyalegria.org)). Collocato nell'ambito della chiesa cattolica (in particolare, controllato dai gesuiti), il movimento, che si definisce per "l'istruzione popolare integrale e lo sviluppo sociale", è nato nel 1955 in Venezuela ed è ormai diffuso in gran parte dell'America latina: in 13 paesi, prevalentemente in aree rurali. In totale, secondo dati riportati nel sito dell'organizzazione, ha interessato nel 2003 oltre un milione di studenti (di scuole primarie, secondarie e di istruzione tecnica). Si basa anche su servizio radiofonici, un mezzo molto popolare in AL. Anche il discorso pedagogico di questa organizzazione è influenzato dall'insegnamento di Freire.

Il programma, coordinato da un quartier generale in Venezuela si propone soprattutto di fornire una buona istruzione ai poveri; impiega oltre 30.000 persone, la grande maggioranza delle quali sono laici. Il finanziamento proviene da varie fonti, anche governative, di organizzazioni internazionali e di comunità locali.

Uno studio sulle sue scuole in nove paesi dell'AL ha mostrato che, tenuto conto dei contributi della comunità, i costi unitari dell'istruzione erano più alti di quelli dell'istruzione pubblica, ma con più alta regolarità e capacità di evitare i drop-out [World Bank 2006, 161].

## *6. La qualità dell'istruzione*

Abbiamo presentato sopra dei dati sulle iscrizioni ai vari livelli. Essi hanno mostrato che l'AL in confronto al resto del mondo è

---

<sup>157</sup> Per un esame di una serie di programmi volti, tra l'altro, a ridurre la povertà in AL con strategie che mirano alla costruzione del capitale sociale, tra i quali è incluso Kelluwun, cfr. Saracosti [2008].

in una situazione relativamente favorevole sotto vari aspetti e certamente nel confronto con l'Africa sub sahariana o con alcuni paesi asiatici. Quando si passa, però, dai dati sugli iscritti a misure che sia pure indirettamente riguardano la qualità dell'istruzione, cominciano ad apparire delle ombre.

Due dati statistici si impongono all'attenzione: quello sulla regolarità scolastica (assenza di ripetenze) e quello sul raggiungimento della fine degli studi. Per quanto riguarda i ripetenti, la percentuale di 5,4 è inferiore solo a quella (13,3) dell'ASS e per la prima classe è ancora più alta: 8,4. Nel caso delle ripetenze nella primaria si raggiungono valori superiori a 8 in Repubblica Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Perù; il dato del Brasile è eclatante: il 21% di ripetenti. Per la prima classe, Brasile (27%), Costa Rica (12%), El Salvador (13%), Guatemala (24%), Honduras (17%), Nicaragua (18%), Paraguay (13%), Uruguay (15%) e Venezuela (11%) hanno valori a due cifre, con Brasile e Guatemala addirittura pari ad  $\frac{1}{4}$  del totale. Dati contrastanti si ottengono sull'andamento nel tempo di questo fenomeno: è diminuito nella maggior parte dei paesi, ma aumentato in Repubblica Dominicana e Nicaragua.

In complesso, sembra che i tassi di ripetenza siano più alti nella scuola primaria che nella secondaria e che, in base ad un confronto approfondito, ci siano più ripetenze nella secondaria in AL rispetto all'Asia orientale [World Bank 2006, 226]<sup>158</sup>.

Quanto alla sopravvivenza fino alla fine della primaria, si registra un dato complessivo pari all'82%, che comparativamente è basso, essendo superiore solo a quello di Asia meridionale e dell'Africa subsahariana (in Italia il valore è del 100%). Valori maggiori o uguali a 90% si trovano in Argentina (96), in Cile (98), Cuba (97), Messico (92) e Uruguay (90). Nell'interpretare questo dato, però, va tenuto conto del fatto che non tutti quelli che raggiungono l'ultimo anno completano poi il ciclo scolastico: differenze significative si verificano in paesi come El Salvador, dove si passa dal 66% al 48%.

---

<sup>158</sup> Un paese che ha messo in atto programmi specifici per ridurre le ripetenze (riconducibili anche ad una diffusa "cultura delle ripetenze", per cui molti insegnanti pensano che, comunque, ci devono essere dei ripetenti) è il Cile. Il rapporto della Banca mondiale parla di "successi" in questo campo, ottenuto anche con azioni di sostegno alle attività dei docenti [p. 232].

Per quanto riguarda un indicatore molto grezzo di qualità dell'istruzione, ma che pur dice qualcosa: il rapporto tra numero di insegnanti e di studenti (Pupils Teacher Ratio: PTR), troviamo che è 21 a livello preprimario. Si tratta di un valore che pone l'AL a metà strada tra paesi sviluppati e in via di sviluppo. Abbiamo valori particolarmente alti in Bolivia (41), in Messico (29), Paraguay (26), Nicaragua e Guatemala (25). Il valore per l'Italia è 12, per gli Stati Uniti 17.

Il PTR a livello primario è pari a 23: si tratta di un valore piuttosto alto, ma inferiore al valore dei paesi in sviluppo (28), per non parlare dell'ASS (45). Complessivamente è diminuito nel tempo, ma ci sono paesi con valori superiori a 30: El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala. Il Nicaragua si segnala anche per un rapporto particolarmente alto con gli insegnanti ben addestrati: 40. 10 e 14 i valori per Italia e Stati Uniti.

Per l'istruzione secondaria, manca un dato complessivo sulla regione, in cui troviamo valori molto alti in Honduras (33), Nicaragua (34), Colombia (26), Repubblica Dominicana (26). Più bassi i valori in Brasile (16), Messico (18), Cuba (11) e Venezuela (11). In confronto, 11 e 15 sono i valori di Italia e Stati Uniti (valori inferiori a 15 ci sono nella generalità dei casi della regione "Nord America ed Europa occidentale").

In complesso, al di là di alcuni casi macroscopici di alto rapporto tra studenti e docenti (si segnala ancora una volta l'area del Centroamerica), la distintività della regione si manifesta soprattutto nella irregolarità e negli abbandoni.

Molto più netta (in negativo), comunque, essa appare allorché si misurano gli effettivi apprendimenti scolastici. Passando, infatti, a dati su questi ultimi, misurati con test standardizzati, possiamo partire da un esame di quanto esiste a livello nazionale nei singoli stati. Si osserva, innanzitutto, come la gran maggioranza dei paesi hanno adottato, negli ultimi venti anni, strumenti di rilevazione per la valutazione degli apprendimenti. In qualche caso, Cile (dal 1981), Colombia (dal 1968), Costa Rica (1986) e Messico, sulla base di una lunga tradizione in questo campo. Queste rilevazioni sono fatte in lingue indigene in 3 paesi: Perù (Quechua e Aymara), Bolivia (Guarani, Quechua e Aymara) e Guatemala (in 4 lingue Maya parlate dall'84% della popolazione indigena, ma il progetto è

stato poi abbandonato, perché gran parte dei parlanti queste lingue abbandonano la scuola) [p. 43].

La pubblicazione di questi dati varia da paese a paese, con i due casi di Cile e Colombia, in cui i risultati sono stati discussi e hanno dato luogo a iniziative politiche di riforma; in altri casi, si sa invece che risultati deludenti sono stati tenuti nascosti. Ci sono stati anche vari casi di partecipazione a valutazioni internazionali, come IALS, PIRLS, PISA e TIMSS.

Su queste iniziative nazionali esiste un lavoro di Ferrer [2006] che le presenta dettagliatamente<sup>159</sup>. Galiani e Corrales [2006], partendo da una critica al lavoro di Ferrer, di cui viene lamentata la natura prevalentemente qualitativa, hanno costruito una misura quantitativa nella forma di un indice di capacità istituzionale di condurre valutazioni dell'istruzione, basato su analisi e raccolta di dati integrative del lavoro di Ferrer. Sono stati messi a punto due indici: sulla base di entrambi il Cile è al primo posto, seguito da Colombia e Argentina.

Oltre a singole valutazioni nazionali si possono condurre nella regione confronti internazionali. Esiste infatti a livello sopranazionale una struttura, il "Laboratorio Latino americano de Evaluacion de la Calidad de la Educacion"

(LLECE: <http://llece.unesco.cl/esp>) che ha sede a Santiago del Cile ed è collegato all'ufficio regionale per l'America latina e i Caraibi dell'UNESCO: l'OREALC. E' stato fondato nel 1994 e ne fanno parte 19 paesi. Tra le sue funzioni, quella di raccogliere informazione sul grado di apprendimento e analizzare i fattori ad esso associati. Il LLECE costituisce anche un centro di dibattito sui problemi dell'istruzione nell'area.

Ha dato vita finora a due studi: il primo "Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matematica y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado" (PERCE) è stato realizzato nel 1997 e i risultati sono stati pubblicati l'anno seguente. Il lavoro più recente è il "Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo" [SERCE 2008]: si tratta di un'indagine, condotta nel 2005-06 nell'area di matematica, lettura e scienze nella scuola pri-

---

<sup>159</sup> Si tratta di un lavoro svolto per l'iniziativa PREAL. Lo studio riporta una panoramica generale e delle schede per 21 paesi, 3 stati del Brasile e 1 del Messico. Vengono esaminati metodi e strumenti impiegati per ottenere le informazioni.

maria (terza e sesta classe). Vi hanno partecipato 16 stati tra cui uno stato del Messico (il Nuevo Leon) e oltre 100mila studenti, rappresentativi di 21 milioni di studenti nelle due classi della regione. I questionari sono stati somministrati a studenti, insegnanti, presidi e genitori delle scuole campionate.

Vediamo quali sono stati i principali risultati di queste comparazioni intraregionali.

Nel caso dell'apprendimento della matematica (terza classe): significativamente superiore alla media solo Cuba, con il 54% dei suoi studenti al massimo livello, il IV; in confronto, il valore regionale è l'11%. Oltre a Cuba, sopra la media troviamo Cile, Costa Rica, Messico, Uruguay e Nuevo Leon. Nella media Argentina, Brasile e Colombia, mentre significativamente al di sotto: Guatemala, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù e Repubblica Dominicana, cioè molti stati andini e del Centroamerica. Gli estremi sono rappresentati da Cuba e Nicaragua.

Al di sotto del livello più basso, sta il 10% del campione, ma il valore raggiunge il 41% nella Repubblica Dominicana e valori compresi tra 14-17% in Ecuador, Guatemala, Panama, Paraguay e Perù. Il 10% in Brasile, ma solo il 5% in Messico. Per le differenze di genere ce ne sono a favore dei maschi in Cile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua e Perù; nella Repubblica Dominicana sono a favore delle femmine. La distinzione urbano rurale fa differenza e soprattutto in Brasile e Perù, molto meno a Cuba; in Nicaragua c'è un piccolo vantaggio delle aree rurali, ma non significativo.

C'è una relazione positiva con il PIL procapite, ma una negativa col Gini della distribuzione del reddito.

Nel caso della capacità di lettura, ad un livello alto troviamo Cuba; più alto della media Argentina, Cile Costa Rica, Messico, Uruguay e Nuevo Leon. Brasile e El Salvador sono nella media; valori inferiori alla media in Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù e Repubblica Dominicana.

L'8,4% ha il valore superiore, ma il 44% dei cubani raggiunge questo livello, seguono Costa Rica, Cile e Messico. Il 7% sta al di sotto del valore inferiore in media: ma mentre a Cuba, Costa Rica e Nuevo Leon il valore scende sotto il 2%, rappresenta il 31% degli studenti nella Repubblica Dominicana e supera il 10% a Panama, Paraguay, Ecuador e Guatemala.

Ci sono forti differenze per genere, in favore delle femmine: sono tra i 10 e i 20 punti in Brasile, Cuba, Messico, Paraguay e Uruguay. C'è una relazione positiva col PIL procapite e negativa col Gini della distribuzione dei redditi.

Passando alla matematica (sesta classe) troviamo al livello superiore Cuba; sopra la media Uruguay, Nuevo Leon, Argentina, Cile, Costa Rica e Messico; nella media Brasile, Colombia e Perù; sotto la media, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panama, Paraguay e Repubblica Dominicana.

Quanto alla variazione interna, troviamo sotto il valore minimo l'1,5% a Cuba, ma oltre il 5% in Repubblica Dominicana, oltre il 4% in Ecuador. Il 4% in totale è sopra il valore massimo, ma è il 51% degli studenti a Cuba, seguiti da Messico e Costa Rica (quasi il 20%). Ci sono le solite differenze urbano/rurale, la relazione positiva col PIL e quella negativa col Gini, che è forte: la differenza di Gini spiega il 32% della varianza dei punteggi.

Quanto alla lettura in sesta classe, il valore massimo si trova a Cuba, seguono Costa Rica, Brasile, Cile, Colombia, Messico, Uruguay e Nuevo Leon; nella media l'Argentina; al di sotto: Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana. Sotto il valore minimo (in totale qui c'è meno dell'1% del campione) Ecuador e Repubblica Dominicana, con più del 4% di studenti. Il 20,3% del campione ottiene il valore massimo, ma la percentuale sale al 50% a Cuba, rappresenta più di un terzo nel Costa Rica e quasi il 30% in Cile e Uruguay.

Non ci sono differenze significative urbano/rurali a Cuba. Spesso le ragazze sono in vantaggio sui maschi; ciò avviene anche in Argentina, Brasile, Cile, Cuba, Messico, Panama, Paraguay e Repubblica Dominicana.

Per le scienze naturali ci sono meno dati, limitati alla sesta classe e a solo 10 stati. Come al solito, Cuba sta in alto; sopra la media Uruguay e Nuevo Leon; nella media Colombia, sotto: Argentina, El Salvador, Panama, Paraguay, Perù e Repubblica Dominicana. Il 5,2% del campione sta sotto livello minimo, ma la percentuale raggiunge il 14% in Repubblica Dominicana, seguita da Paraguay, Panama e Argentina, con valori sopra 5%. Al quarto livello si trova il 34% degli studenti di Cuba, dove non ci sono differenze significative urbano/rurali.

Come si vede, tra le materie e negli anni emerge un quadro piuttosto coerente: Cuba viene sempre al primo posto, seguita da una serie di paesi tra cui Costa Rica, Cile, Uruguay. Brasile e Messico presentano risultati che variano a seconda dei test, mentre un dato regolarmente negativo è quello di alcuni stati centroamericani (Nicaragua, Guatemala, Panama) e sudamericani con forti componenti indigene: soprattutto Ecuador, Paraguay. La Repubblica Dominicana sembra occupare la posizione di fondo in gran parte dei confronti.

Queste le conclusioni del lavoro, per quanto riguarda lo studio delle relazioni tra i rendimenti misurati e le caratteristiche individuali e della società di appartenenza: 1. Le condizioni economiche dei paesi, specificamente la produzione e la distribuzione del reddito, sono in relazione agli apprendimenti degli studenti della scuola primaria; la relazione è positiva col PIL procapite, negativa con la disuguaglianza nella sua distribuzione; 2. Il genere degli studenti ha effetti sui risultati: le ragazze fanno meglio dei maschi in capacità di lettura, mentre l'opposto avviene per la matematica (ma non nella Repubblica Dominicana né a Cuba). 3. nel caso della residenza, la dicotomia urbano-rurale fa differenza, ma non a Cuba e nella Repubblica Dominicana.

Quanto alle variabili scolastiche, la conclusione generale del lavoro, cui gli autori credono di poter arrivare, è “quello che indubbiamente costituisce un messaggio incoraggiante a tutti i sistemi scolastici: SERCE è stato in grado di corroborare attraverso il suo studio che la scuola può in realtà contribuire in modo importante alle prestazioni degli studenti in linea con PERCE, il clima scolastico è stato trovato la variabile più importante e così generare un ambiente amichevole e positivo basato sul rispetto reciproco diventa una strategia essenziale ad aumentare l'apprendimento degli studenti; la segregazione scolastica è la seconda variabile per importanza nello spiegare il rendimento cosicché qualunque progresso si potrà fare nel diminuire la segregazione scolastica avrà importanti conseguenze sul grado di apprendimento degli studenti” [p. 179].

Abbiamo accennato sopra alle comparazioni internazionali non ristrette alla regione. A questo proposito possiamo far riferimento, innanzitutto, ai dati di ricerca PISA (del 2003) e a TIMSS (dati dal 1995 al 2003), riportati nello studio della Banca mondiale [World

Bank 2007b, Cap. 2]e limitati solo a pochi paesi dell'area. Nonostante questa limitazione, il vantaggio è che è possibile fare un confronto con paesi di altre regioni del mondo<sup>160</sup>.

Relativamente a PISA ecco la conclusione: “Gli indicatori di performance in materia di istruzione nella regione sono estremamente bassi. I paesi latino americani sono tra quelli con le più basse prestazioni nella ricerca PISA...i partecipanti della regione hanno ottenuto punteggi tra 1 deviazione standard al di sotto della media (Argentina, Cile e Uruguay) e 3 (il caso del Perù). Tra i partecipanti, Messico, Argentina, Cile, Brasile e Perù si sono classificati nella lettura nel 2000 rispettivamente dal trentaquattresimo al trentasettesimo posto, mentre il Perù si è classificato ultimo, al quarantunesimo” [p. 18]. All'interno dei paesi i dati mostrano forti differenze etniche (abbiamo già ricordato alcuni dati del Brasile, in cui la differenza la bianchi e afro-discendenti permane anche a parità di provenienza socioeconomica ed è particolarmente alta a favore dei primi in Guatemala) e in relazione alla provenienza sociale<sup>161</sup>.

Un punto importante è che, contrariamente a quello che si potrebbe pensare delle scuole per i ricchi, l'apprendimento, nei confronti internazionali, risulta basso anche lì: nei due stati più popolati si verifica che “i punteggi medi dei background più avvantaggiati in Brasile e Messico sono più bassi di quelli degli studenti svantaggiati nei paesi OCSE. I quindicenni più ricchi dell'Uruguay sono l'unico gruppo che supera quelli del quartile inferiore dei paesi OCSE” [p. 29].

Finora abbiamo fatto riferimento ai dati PISA 2003. Sono stati resi disponibili anche quelli della rilevazione 2006 [PISA 2006]<sup>162</sup>, al centro della quale vi è stata, oltre alla capacità di lettura e alla matematica, la scienza.

---

<sup>160</sup> Per una presentazione delle caratteristiche delle rilevazioni internazionali degli apprendimenti scolastici cfr. lo studio lavoro per la Banca mondiale di Greaney e Kellaghan [2008].

<sup>161</sup> All'interno della regione si evidenzia una chiara relazione positiva tra punteggi ai test e reddito nazionale, con una variazione interna ai paesi che è maggiore nel caso di quelli a basso reddito.

<sup>162</sup> Oltre al Messico, paese membro dell'OECD, sono stati raccolti dati anche su paesi partner: Argentina, Brasile, Cile, Colombia e Uruguay, per un totale di 57 paesi e più di 400 mila studenti.

Anche questi risultati, complessivamente, non sono molto incoraggianti per i latino americani. Per quanto riguarda le prestazioni per la lettura, c'è stato un declino rispetto al 2003 per Messico e Argentina ed un aumento per il Cile. I valori dei posizionamenti sono: Cile al trentanovesimo posto, Uruguay 43, Messico 44, Brasile 50, Colombia 52 e Argentina 54.

Nel caso della matematica, c'è stato un miglioramento per il Messico che continua però a rimanere ben al di sotto della media OCSE ed uno, più ridotto, per il Brasile: in effetti, gli stati dell'AL occupano le ultime posizioni. L'Uruguay è al quarantunesimo posto, Cile: 46, Messico 47, Argentina 52, Colombia 53, Brasile 54 (in questa classifica l'Italia è al trentottesimo posto).

Per la scienza, il Cile sta al quarantunesimo posto, seguito da Uruguay (42), Messico (49), Argentina (50), Colombia (51) e Brasile (52). Nella regione si trovano le più alte percentuali di soggetti con valori inferiori al livello minimo di prestazione<sup>163</sup>: si va dal 13,1% del Cile al 27,9% del Brasile.

A questo punto, dunque, si evidenzia, da una parte, lo svantaggio nei confronti internazionali della regione e, dall'altra, il vantaggio di Cuba all'interno dell'area. Prima di passare a trattare di questo stato così "speciale", è il caso di dire qualcosa sulla ricerca della Banca mondiale, più volte citata a proposito di livelli di apprendimento nella regione.

Si tratta di un importante lavoro di rassegna delle ricerche sull'istruzione in AL (e nel mondo). L'interesse per l'area parte dall'osservazione, quantitativa, secondo cui l'AL è restata indietro, rispetto a paesi che erano partiti con valori simili nel 1960 (Spagna e i paesi Scandinavi), mentre è stata sopravanzata dai paesi dell'Asia orientale, che, partendo da un valore di 11% di adulti con istruzione secondaria superiore, hanno, quarant'anni dopo, quadruplicato questa percentuale. Nello stesso arco di tempo l'AL è passata dal 7% all'11%.

Naturalmente, gli sforzi fatti vanno riconosciuti e va ricordato, in particolare, che i tassi di iscrizioni sono raddoppiati dal 1970 e ora sono quasi il 97% in AL coloro che entrano nella scuola pri-

---

<sup>163</sup> Il livello minimo (1) è così definito: "al livello 1 gli studenti hanno una conoscenza scientifica così limitata che può essere solo applicata a poche situazioni con cui c'è familiarità". Solo il 5,2% degli studenti dei paesi dell'OECD sono al di sotto di questo valore (per l'Italia il valore sale al 7,3%).

maria, mentre negli anni '70 erano il 65-75%. Lo studio si propone, comunque, di indagare –ed è questo l'aspetto più interessante– più che sulla quantità sulla qualità di ciò che gli studenti di questa parte del mondo hanno effettivamente appreso.

Alla base di questo interesse stanno questa volta, da una parte, le basse performance nei confronti internazionali degli studenti dell'AL (rilevate mediante test di apprendimento) e, dall'altra, l'osservazione, ricavata da ricerche empiriche, secondo cui i rendimenti di ciò che si è appreso (piuttosto che del semplice numero di anni di istruzione) sarebbero più alti nei paesi in via di sviluppo, rispetto a quelli più sviluppati.

Nel primo capitolo si osserva, così, come il tradizionale interesse per quello che può dare un anno di istruzione in più per migliorare il reddito stia trasformandosi in interesse per gli effetti di quello che si impara realmente, ovvero dello sviluppo delle “skill cognitive”. Sulla loro importanza viene citato il lavoro di Hanushek e Woessman [2007] che, in base ad uno studio su paesi africani, hanno concluso che il rendimento degli apprendimenti è più alto che nei paesi sviluppati, mentre per il Cile si è evidenziato che per le persone di basso reddito l'abilità cognitiva è più importante degli anni di istruzione. Altri studi mostrano l'importanza della qualità dell'istruzione per lo sviluppo economico di un paese, maggiore del semplice numero degli anni di studio [p. 11].

Anche in termini di diritto all'istruzione tema raramente toccato dalla Banca (che per questo è stata accusata di avere una visione troppo ristretta dell'istruzione) si afferma che non basta assicurare l'accesso alla scuola, ma che occorre assicurare un'uguale opportunità di apprendere [pp. 7-8]. Quanto alla disuguaglianza sociale nella regione, si osserva [p. 13] che assicurare la stessa qualità è una condizione necessaria per garantire uguaglianza di opportunità.

Nella Parte II del lavoro si tratta dei fattori e delle politiche che possono influenzare l'apprendimento, partendo da una “funzione di produzione” dell'istruzione che considera l'apprendimento come frutto dell'interazione tra fattori legati allo studente, alla scuola e all'ambiente sociale [Fig. II. 1]. L'apprendimento è cioè “il prodotto delle interazioni tra studenti e scuole, che è influenzata da fattori organizzativi e da politiche educative, come pure dal contesto sociale, economico e politico” [p. 67]. Si tratta di una ricca e

documentata rassegna degli studi in materia, che prende in esame lavori soprattutto di economisti.

La III Parte estende i confronti, per quanto riguarda l'organizzazione dei sistemi scolastici, a Regno Unito, Finlandia, Nuova Zelanda, Corea del Sud e a due distretti scolastici degli Stati Uniti.

Le conclusioni generali [Cap 9] dello studio sono che anche se i fattori che influenzano l'apprendimento sono complessi e difficili da misurare, si possono ricavare alcune lezioni dall'esame della situazione in AL. Il primo riguarda l'importanza della scuola pre-primaria: “parecchi studi condotti in paesi a diverso livello di reddito mostrano regolarmente che quanti non frequentano scuole pre-primarie di alta qualità sono lasciati indietro, anche prima di iniziare la loro scuola primaria” [p. 207]; per quanto riguarda i CCT, cioè i trasferimenti di denaro alle famiglie condizionati alla frequenza scolastica, non ci sono dati riguardo ai test di apprendimento, anche se si sono evidenziati effetti positivi sulla qualità in termini di regolarità e diminuzione degli abbandoni. Nel caso degli insegnanti, per i quali la rassegna degli studi aveva mostrato che “un corpo di evidenze crescente sostiene la nozione intuitiva che gli insegnanti giocano un ruolo chiave in cosa, come e quanto gli studenti imparano” [p. 101], si pone l'accento –come è caratteristico del pensiero della Banca- sulla struttura degli incentivi al loro ben operare; tra essi è considerato anche un sistema di paga in base al merito, anche se si riconosce la complessità della questione: funziona bene solo nell'ambito di programmi con fini ben stabiliti [p. 208]<sup>164</sup>. Quanto all'uso efficiente delle risorse, si consiglia l'estensione del tempo scolastico, che sembra particolarmente utile nel caso degli studenti indigeni. Infine, si spezza una lancia a favore di decentramento e privatizzazione, anche se si riconosce che all'interno di un paese può portare a maggiore disuguaglianza.

Passiamo ora ad approfondire il caso cubano, partendo da alcuni dati generali sul paese.

---

<sup>164</sup> Mizala e Romaguera [2004] discutono nel loro lavoro vantaggi e svantaggi di questi sistemi di paga degli insegnanti, sulla base dell'esperienza di paesi dell'AL. Sebbene gli autori considerino prevalenti i primi, vengono evidenziati svantaggi, come la propensione degli insegnanti ad abbandonare aree rurali, dove le possibilità di promozione sono minori.

### 6.1. Il caso di Cuba

Come scrive D'Agostino [2005, 82] “la rivoluzione cubana del 1959 è uno degli eventi più significativi della storia dell’AL diversamente da Bolivia e Guatemala la leadership cubana ha consolidato la rivoluzione e portato ad una trasformazione sociale completa”. Castro è giunto al potere dopo una guerriglia iniziata nel 1956 contro Fulgencio Batista, che aveva dominato la scena fin dagli anni ’40, rafforzando il suo potere nel 1952 con un colpo di stato (col tacito sostegno USA [Keen; Haynes 2009])<sup>165</sup>. Il suo abbandono della politica avvenne con una fuga dall’isola il 1 Gennaio 1959.

Fidel Castro, giunto al potere con una rivoluzione con caratteri marcatamente nazionalisti, abbracciò il marxismo successivamente, dando avvio a radicali trasformazioni sociali a Cuba. Tra le più importanti, quella agraria con l’esproprio dei latifondi e le campagne di alfabetizzazione per abbattere i tassi di analfabetismo. Nel dicembre 1961 Castro si dichiarò marxista leninista e la politica economica ed estera divenne sempre più radicale, con l’avvicinamento all’Unione Sovietica (soprattutto dopo la fallita invasione del 1961 alla “Baia dei porci”), fino alla crisi dei missili che nel 1962 portò il mondo sull’orlo della III guerra mondiale.

La costruzione di uno stato autoritario, fortemente centralizzato, andò di pari passo con la fornitura di servizi sociali di qualità alla popolazione (soprattutto nel campo dell’istruzione e della sanità: Wiarda, Kline [2007, 424]). In politica estera, Cuba contava su un rapporto stretto con l’Unione Sovietica (e i suoi alleati, da cui ricevette molti aiuti economici), arrivando fino a tentativi di “esportare” la rivoluzione in paesi africani come Angola ed Etiopia e al sostegno a progetti rivoluzionari in vari paesi dell’America latina.

La caduta del muro di Berlino ed il crollo dell’Unione Sovietica hanno dato l’avvio ad un periodo durissimo (“il periodo speciale”) per la società cubana e la sopravvivenza del suo modello sociale. Il

---

<sup>165</sup> L’interesse degli Stati Uniti per quest’isola, così vicina alle sue coste, si era manifestata in precedenza con un’occupazione militare (dal 1899 al 1902). Secondo vari studiosi “essa creò un’eredità di risentimento e frustrazione perché impedì ai cubani di raggiungere una vittoria completa sulla Spagna” [Wiarda; Kline 2007, 412], di cui era colonia. A Cuba operò uno dei leader dell’indipendenza latino americana; José Martí (1853-95).

tutto è stato aggravato dall'embargo statunitense e dall'inasprimento delle sanzioni a chi commerciava con Cuba [Torricelli Act 1992; Helms-Burton Act 1996].

A partire dal 1992, una parziale apertura dell'economia con un atteggiamento meno ortodosso e più pragmatico ha portato dollari, di cui lo stato aveva forte bisogno per pagare le importazioni, soprattutto con il turismo, ma non senza creare i problemi tipici di un'economia a due settori, con due diverse monete. A queste aperture, così, si sono accompagnate nuove forme di disegualianza di reddito (Cuba rimane comunque la più egualitaria della regione, forse del mondo: Keen, Heynes [2009, 556]) e vecchie modalità di procurarsi i dollari (prostituzione). Importante per il sostegno dell'economia è stato il sostegno di vari leader latino americani ed, in particolare, l'aiuto del petrolio venezuelano<sup>166</sup>.

La conclusione di Keen e Haynes [2009, 556] è che “nel 2008, di fronte al collasso dei suoi partner commerciali di due decenni prima e all'implacabile opposizione degli Stati Uniti, compreso un blocco del commerciale che chiaramente viola la legge internazionale, Cuba ha avuto una notevole ripresa”. E a questo proposito ricordano che nell'indice di sviluppo umano dell'UNDP Cuba figura al 51esimo posto (su 180 stati), dietro (in America latina) a Argentina, Uruguay, Cile e Costa Rica; altri dati positivi sono il più alto rapporto al mondo medici/pazienti. Cuba occupa il sest'ultimo posto tra i paesi in via di sviluppo (108) quando a presenza della povertà; ha il più basso indice di mortalità infantile (6 per mille) in AL (inferiore anche a quello degli Stati Uniti); ha il più alto tasso di alfabetismo in AL e il più alto numero di scienziati ed ingegneri nella regione. Infine, il tasso di crescita economica

---

<sup>166</sup> In realtà, la politica statunitense nei confronti di Cuba non è mai stata completamente accettata in AL: il Messico, ad esempio, che pur è un alleato tradizionale degli USA, ha più volte manifestato la sua indipendenza in questa area. La più recente iniziativa che fa uscire Cuba dall'isolamento cui la politica USA la voleva condannata è l'ALBA ([www.venezuelanalysis.com/analysis/344](http://www.venezuelanalysis.com/analysis/344)), acronimo che sta per “Alternativa Bolivariana de las Americanas”, che si contrappone anche nel nome all'ALCA (acronimo spagnolo che sta per Free Trade Area of the Americas), sponsorizzata dagli Stati Uniti. Con l'adesione del Nicaragua di Ortega (2007) essa comprende oggi 5 stati: gli altri sono Bolivia, Cuba, Venezuela e l'isola caraibica Dominica [Muhr 2008; Foster 2008]. Rispetto ad un'altra iniziativa di integrazione economica latino americana, il MERCOSUR, creata nel 1991 da Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay, essa sottolinea maggiormente gli aspetti sociali dell'integrazione, anche quelli legati all'istruzione.

annua pro capite negli anni '90 del 3,7% ha posto Cuba al secondo posto in AL dopo il Cile.

## 6.2. *Il successo cubano*

Abbiamo mostrato sopra i vantaggi di apprendimento a Cuba, per lo meno in riferimento agli altri paesi della regione<sup>167</sup>. Al tema è dedicato un libro di M. Carnoy [2007], un economista che non si riconosce nell'economia mainstream e che aveva già condotto precedenti lavori sull'America latina e sul caso di Cuba<sup>168</sup>.

Fondamentalmente, il libro cerca di spiegare il successo degli studenti cubani nei confronti di quelli dei paesi dell'AL. La ricerca si basa su analisi statistiche (contenute nel Cap. IV) sui punteggi ottenuti nel primo studio condotto dall'organizzazione di ricerca latino americana che si occupa di test di apprendimento scolastico (PERCE). Queste analisi sono affiancate da indagini qualitative, che hanno portato l'autore a contatto con insegnanti e studenti cubani. Il libro si propone anche uno scopo di comparazione internazionale, utilizzando dati relativi a due paesi, Brasile e Cile, le cui caratteristiche in termini di politiche scolastiche sono descritte nel secondo capitolo. In qualche caso l'analisi viene estesa ai paesi dell'AL compresi in PERCE.

E' noto che i migliori risultati di alcuni studenti non sono legati tanto alle migliori scuole che frequentano, ma dipendono fortemente da qualcosa che gli studenti "portano" con loro a scuola: la provenienza sociale, cioè il tipo di famiglia che hanno alle spalle. Il lavoro si propone, però, di mostrare l'importanza per l'apprendimento di un terzo fattore, oltre a caratteri delle scuole e background familiare, che viene descritto così: "alcune comunità, regioni e persino paesi hanno creato ambienti e reti che –al di là

---

<sup>167</sup> La valutazione dei risultati dell'esperienza cubana è una questione "politicamente sensibile". A riprova, basta ricordare la divergenza di opinioni in materia. Un articolo di J.M. del Aguila, contenuto nel testo di Wiarda e Kline più volte citato parla, a differenza di Keen e Haynes, di una "debacle" dell'economia e della società cubana, di "incompetenza e corruzione" nella gestione dell'economia, di "disaffezione" con l'emigrazione da Cuba e di "defezione" dei sostenitori del regime, considerato "l'ultima Utopia" [p. 447]. Boron [2008, 253-4] osserva, invece, che i risultati di Cuba vanno valutati in relazione alle condizioni particolarmente sfavorevoli in cui sono stati ottenuti: il blocco USA e la crisi dell'URSS.

<sup>168</sup> Il lavoro è scritto in collaborazione con A.K. Gove e J.H. Marshall.

delle famiglie- aiutano i giovani a volere aver successo a scuola e facilitano le strategie che li incoraggiano ad aver successo” [p. 1]. L’idea di fondo di Carnoy è che anche questo fattore, così come le infrastrutture fisiche, può essere costruito dallo stato: è quello che è avvenuto a Cuba in misura maggiore che nei due altri paesi considerati e ciò spiega il successo dei suoi studenti.

Questo “terzo fattore” è un’estensione del concetto di capitale sociale, reso famoso negli studi sull’istruzione soprattutto da Coleman<sup>169</sup>: si tratta di un capitale creato dalle azioni umane. Secondo Carnoy, col suo lavoro sulle scuole cattoliche Coleman ha considerato il capitale sociale creato da istituzioni sociali (la chiesa cattolica); quello che si propone di fare l’autore [p. 12] è semplicemente di applicare questa idea su scala più vasta, coerentemente col fatto che il “capitale sociale è incorporato in relazioni tra individui e tra istituzioni e beneficia tutti coloro che sono coinvolti in queste relazioni” e non solo il suo proprietario [p. 11]. La proposta di Carnoy è che “possiamo estendere questo concetto ad includere il capitale sociale prodotto dallo stato, che influenza la produzione di educazione” [p. 52]: se gli stati possono generare capitale sociale possiamo aspettarci dei benefici per quanti frequentano le scuole<sup>170</sup>.

L’ipotesi dello studio allora è che: “Crediamo che il capitale sociale generato dallo stato nelle sue varie forme ha un grande impatto sull’atmosfera in classe sul comportamento degli studenti e così influenza il tempo che l’insegnante spende ad insegnare abilità cognitive. Può anche modellare l’organizzazione della scuola ed influenzare fortemente il ruolo di gestione dei dirigenti scolastici, il controllo che le autorità hanno su docenti e frequenza scolastica, le aspettative che i genitori hanno degli insegnanti (e questi dei genitori) nel complesso processo di istruzione dei bambini, il senso di responsabilità e di obbligazione che insegnanti e dirigenti provano per il miglioramento dell’apprendimento degli studenti e la focalizzazione della scuola sull’istruzione, specialmente in scuole con popolazione a basso reddito” [p. 55]. L’idea è che lo stato a

---

<sup>169</sup> Abbiamo già avuto occasione di far riferimento al lavoro di Coleman e al dibattito che ha prodotto a proposito di scuola privata cattolica.

<sup>170</sup> Sulla produzione di capitale sociale da parte dello stato esiste un’abbondante letteratura, che Carnoy non sembra conoscere. Cfr., ad esempio, i lavori di Evans sugli stati asiatici [Evans 1996] e, più recentemente, Kumlin e Rothstein [2005].

Cuba si adoperi effettivamente per costruirlo, creando così un contesto sociale per l'istruzione che favorisce il successo scolastico.

Questo sarebbe il meccanismo in azione: “Lo stato pone grande enfasi sull'uguaglianza e sulla riduzione dei differenziali di classe. Cerca di assicurare sanità e sicurezza per i bambini, eliminando il lavoro minorile. Conseguentemente, le famiglie hanno fiducia nella capacità dello stato di assicurare istruzione di alta qualità per tutti. Ciò, a sua volta porta allo sviluppo di una cultura giovanile e di norme sociali nelle quali anche i bambini di estrazione sociale bassa valorizzano il successo a scuola” [p. 53].

Naturalmente, alcuni stati possono essere più efficaci di altri nel creare capitale sociale, anche se tanto stati a democrazia liberale che autoritari, come a Cuba, possono farlo e a questo proposito cita i casi delle “Tigri asiatiche” o degli ex stati socialisti, che hanno avuto molto più successi nel creare servizi pubblici che nell'aumentare la produttività individuale e coordinare l'azione economica degli individui.

Come vedremo questo pone dei dilemmi, su cui ritorneremo più avanti. Seguiamo ora l'autore nella sua analisi. Essa procede con i limiti derivanti dall'usare dati - quelli PERCE- non raccolti per questo tipo di indagine, costringendo Carnoy a basarsi su misure indirette del capitale sociale collettivo<sup>171</sup>.

Le analisi statistiche, in cui i dati di Cuba sono messi in rapporto a quelli di altri sei stati inclusi in PERCE, portano alle seguenti conclusioni, di cui qui sintetizziamo i risultati più importanti: 1. le caratteristiche individuali degli studenti sono importanti, mentre specifiche risorse scolastiche lo sono poco: questo risultato è in accordo con quanto hanno mostrato le ricerche in materia; 2. il capitale sociale collettivo è importante, al punto che, con delle simulazioni, si può ridurre significativamente una parte rilevante del divario nei punteggi dei test tra Cuba, Brasile e Cile perequando il

---

<sup>171</sup> Sono usate quattro variabili come proxy per il capitale sociale collettivo: 1) se lo studente ha frequentato scuole pre-primarie, come indicatore dell'importanza che una comunità annette a fornire agli studenti un ambiente educativo ricco e del tipo di scelte collettive; 2) se lo studente lavora dopo la scuola, sia dentro che fuori la casa: se lo fa, la società non fornisce incentivi per favorire lo studio a tempo pieno tra i meno privilegiati e non si tratta solo una decisione familiare; 3) il numero di conflitti in classe; 4) il background medio degli studenti in classe [p. 62].

capitale sociale collettivo; 3. tuttavia, “molta della differenza tra Cuba e gli altri rimane un mistero” [p. 76].

La parte rimanente del lavoro è dedicata ad uno studio comparativo dei tre sistemi scolastici: l'ipotesi è che la qualità delle differenze trovate possa essere ricondotta alle diverse caratteristiche del capitale sociale collettivo nei tre paesi, rilevate con queste indagini qualitative.

In queste osservazioni l'attenzione maggiore è stata posta sulle caratteristiche degli insegnanti, sulla loro formazione, motivazione al lavoro<sup>172</sup> e supervisione. La conclusione è che il contributo che da loro viene al miglior apprendimento degli studenti cubani è legato a specificità della professione a Cuba e a caratteristiche generali del contesto.

Quanto alle prime, una differenza importante è il forte grado di supervisione degli insegnanti: secondo Carnoy, le migliori politiche dei meglio intenzionati ministri dell'istruzione falliscono se non sono strettamente connesse alle pratiche reali in classe e l'autonomia largamente accordata agli insegnanti in molti paesi, più che essere basata su una teoria dell'apprendimento efficace, sembra “piuttosto una conseguenza della mancanza di volontà di molti governi di pagare stipendi abbastanza alti da poter esigere di più” [p. 47]. Quanto alle attività degli insegnanti [p. 140], “gli insegnanti cubani sono focalizzati molto di più sullo sviluppo di skill individuali attraverso un lavoro individuale, piuttosto che avere studenti che lavorano in gruppo”. Secondo l'autore, infatti [p.115], pur nei limiti dell'indagine “ci sono poche prove dalle nostre osservazioni che una pedagogia associata con un gruppo di lavoro sia particolarmente efficace nell'assicurare alti risultati”.

Un punto importante da ricordare, però, è che queste differenze tra Cuba e gli altri paesi per quanto riguarda gli effetti di curri-

---

<sup>172</sup> Non è un particolare secondario che a Cuba la professione sia prestigiosa e, relativamente, ben pagata. La creazione di un settore di economia parallelo, legato al turismo, può avere delle conseguenze sugli insegnanti, per l'attrazione che esercita offrendo, in certe parti di Cuba, lavori pagati in dollari come quello di tassisti per i turisti. Alla carenza di insegnanti si è fatto fronte anche con una misura, che ha fatto molto discutere in Italia: l'estensione del maestro unico *anche* al ciclo secondario inferiore. Ciò è stato giustificato dal punto di vista pedagogico col bisogno di una figura unica di riferimento per giovani allievi.

culum<sup>173</sup> e insegnanti sono “incorporate” (embedded) nell’ambiente: “E’ molto più facile per un insegnante impartire istruzione di alta qualità in una società in cui praticamente tutti i bambini vengo a scuola all’età giusta e sono ben nutriti, dove il successo nell’istruzione è ritenuto importante dalla maggioranza delle famiglie e dove le famiglie ritengono insegnanti e scuola impegnati ad ottenere un’istruzione di alta qualità per i loro figli” [p. 115].

La risposta alla domanda posta all’inizio sul successo di Cuba può essere data, allora, in questi termini: ciò che lo spiega è il fatto che “I bambini cubani frequentano scuole che sono intensamente concentrate sull’istruzione e hanno un personale ben addestrato, regolarmente supervisionato in un ambiente sociale che è dedicato ad alti risultati accademici per tutti i gruppi sociali” [p. 141]. In altre parole, si registra una combinazione ottimale di insegnamento di alta qualità con alte aspettative accademiche e una strettamente controllata gerarchia di gestione della scuola con ben definiti fini.

Il problema è che a Cuba, come in altri stati autoritari, il capitale sociale non viene lasciato alla costruzione da parte delle famiglie, ma che è in azione una burocrazia altamente centralizzata, operante anche con una supervisione stretta degli insegnanti. E questo solleva l’interrogativo su quanto il governo debba essere responsabile della creazione di “ambienti” favorevoli all’apprendimento dei bambini. Più in generale, si pone il dilemma, cui si accennava sopra, sull’entità del prezzo da pagare per il successo negli apprendimenti scolastici, per esempio in termini di controllo dall’alto della creatività individuale: il che si manifesta a Cuba con conseguenze negative soprattutto ai più alti livelli del sistema di istruzione.

La speranza di Carnoy è che uno stato democratico possa imparare la lezione cubana senza dover cadere nell’autoritarismo. Certo è, secondo lui, che la soluzione non sta affatto in un disimpegno dello stato, come predicato dai neoliberalisti, ma nell’assunzione di responsabilità per il successo scolastico dei bambini.

---

<sup>173</sup> Un altro aspetto su cui l’indagine si sofferma a lungo è l’addestramento degli insegnanti, ricordando tra l’altro come esso non riguardi materie generali, ma sia uno specifico addestramento all’uso del curriculum in classe.

## 7. L'istruzione terziaria in America latina

Come si è visto, il valore medio complessivo del GER dell'area è pari a 30 (quello delle donne è un po' superiore: 32) e oggi ci sono in questa regione oltre 15 milioni di iscritti all'istruzione terziaria. Il dato segna una forte crescita rispetto al passato. In questo paragrafo ci soffermeremo sull'istruzione terziaria in AL, con particolare riferimento all'istruzione superiore<sup>174</sup>.

### 7.1. La sua storia

Per cogliere il senso delle trasformazioni è utile fare un po' di storia dell'istruzione terziaria in questa regione. Essa risale molto indietro nel passato, dato che le università qui sono in esistenza da quasi 500 anni.

Durante il periodo coloniale la Corona spagnola (ma non quella portoghese<sup>175</sup>) e la chiesa cattolica crearono 25 università [Bernasconi 2007a, 27] e le prime di esse furono quella a Santo Domingo nel 1538 e nel 1540 in Messico (l'università di Michoacana) e Perù<sup>176</sup> (1551); altre 19 università pubbliche furono create fino al secolo XIX. I modelli furono le università spagnole di Salamanca e di Alcalá, rispettivamente per le università pubbliche e per quelle della chiesa cattolica [De Wit *et al.* 2005, 342].

Con l'indipendenza, raggiunta nella gran parte dei casi nei primi decenni del secolo XIX, le università create dagli stati nazionali si proposero le stesse finalità di quelle europee. Il disegno fu lo stesso della Francia napoleonica, al punto che queste università

---

<sup>174</sup> La distinzione tra le due acquista significato in una prospettiva temporale, con una progressiva differenziazione ed articolazione del sistema di istruzione superiore.

<sup>175</sup> Si contava sul fatto che coloro che volevano un'istruzione universitaria si sarebbero recati in Europa, a Coimbra e a Lisbona. Questo ritardato avvio dell'istruzione superiore fu pure una politica volta a mantenere la dipendenza della colonia [De Figueiredo-Cowen 2002, 471]. Anche in epoca repubblicana, comunque, il decollo universitario è avvenuto tardi, al punto che l'Università di Rio de Janeiro (UERJ) è stata creata solo dopo la prima guerra mondiale [Boron 2006].

<sup>176</sup> In quel tempo nel vecchio mondo c'erano 16 istituzioni di questo tipo. L'America latina è stata la prima regione del mondo in cui si trapiantarono al di fuori dell'Europa le università. Quando un secolo dopo sorsero nel Nord America Harvard, Yale, Princeton e Columbia, in America latina c'erano già 5 istituzioni universitarie (una a S. Domingo, una a Lima e tre in Messico).

sono ancora caratterizzate come napoleoniche. Come scrive Bernasconi, “Le nuove università dovevano addestrare i professionisti, le élite secolari, specialmente i funzionari pubblici, nelle cui mani ci si affidava per la costruzione delle repubbliche. L’università doveva essere il braccio secolare per la promozione dell’unità nazionale e di una cittadinanza illuminata” [p. 7]. E questa è una delle ragioni per cui furono chiamate (e alcune lo sono anche oggi) università “nazionali”. Mentre questa era la funzione delle università pubbliche, quelle cattoliche fornirono istruzione generale per una piccola élite.

Passando ad eventi più recenti, il secolo XX è stato dominato dalle agitazioni studentesche all’università di Cordoba (Argentina) (definita da Boron [2006, 142]: “il baluardo reazionario dell’oscurantismo e di tutti i tipi di arcaismo cattolico”). Esse portarono all’affermazione di quello che Bernasconi [2007a] chiama il “modello latino americano” di università.

Nato dagli eventi che hanno avuto luogo in quell’università tra il 1917 e il 1918 [de Figueredo-Cowen 2002, 474], i loro effetti si sono fatti sentire anche in altre istituzioni dell’America latina con le riforme realizzate fino agli anni ’30, prefigurando un modello particolare di università. Bernasconi [2007a] ne ha così sintetizzato le caratteristiche principali: 1. governance democratica o cogovernance da parte di studenti e professori; 2. Orientamento della mission dell’università verso la soluzione dei problemi sociali, economici e politici del paese; 3. istituzione di una funzione di estensione lo scopo della quale era di portare all’università le masse lavoratrici; 4. democratizzazione degli accessi con un’istruzione senza tasse e la crescita delle iscrizioni; 5. autonomia dall’intervento dello stato e libertà accademica; 6. selezione dei professori con concorsi pubblici basati sul merito accademico; 7. ricerche originali da parte dei docenti a tempo pieno impegnati nell’università [p. 31]. Di questo modello torneremo a parlare più sotto.

Con la seconda metà del secolo XX si è avuta una trasformazione dell’università, con una marcata diversificazione delle forme di istruzione superiore e con una crescente dominanza della privatizzazione<sup>177</sup>.

---

<sup>177</sup> Una descrizione dei sistemi di istruzione superiore (ma non di istruzione terziaria) di Argentina, Brasile (il più grande sistema di istruzione superiore dell’AL), Cile, Colombia,

Lo sviluppo dell'istruzione superiore in America latina non si comprende se non si tiene conto, oltre che della politica degli stati nazionali, di quella di alcune organizzazioni internazionali.

Si può partire dalle iniziative del presidente USA Kennedy con l'Alleanza per il progresso e il rafforzamento dell'azione in quest'area dell'USAID ("United States Agency for International Development"). Ma sono soprattutto le politiche della Banca mondiale e, più recentemente, quelle dell'Organizzazione mondiale del commercio ad aver avuto ed avere tuttora molta influenza. La forza di imporre il loro modello di istruzione è legata, nel caso della Banca mondiale, al meccanismo della condizionalità dei prestiti e, nel caso della WTO, alla possibilità di includere i servizi di istruzione superiore negli accordi di libero scambio.

Con gli anni '80 la Banca mondiale<sup>178</sup>, avendo trovato che i tassi di rendimento dell'istruzione superiore erano più bassi di quella primaria, ha cominciato a favorire questa istruzione a scapito di quella superiore [Cobalti 2006b, 232]. La massima espressione si è avuta con la politica sanzionata internazionalmente alla conferenza di Jomtien [1990], che ha lanciato l'iniziativa EFA ("Education for All"). Qui gli stati dell'America latina tentarono di non far trascurare istruzione tecnica e superiore: invano, e per decenni sono stati sottoposti (così come gli stati africani) a pressioni per non finanziare l'istruzione superiore, soprattutto pubblica, considerata non solo inefficiente, ma anche uno spreco [Garnier 2004, 182]. Nel caso della Banca, un altro suo importante contributo in quest'area sta nella promozione ad ogni di livello di forme di privatizzazione del sistema scolastico.

Nel caso dell'Organizzazione mondiale del commercio, apparentemente lontana da questioni di istruzione, le sue potenzialità di azione in questo campo sono aumentate con la firma dell'accordo sulla commercializzazione dei servizi (GATS), tra i quali è inserita l'istruzione. L'accordo rappresenta l'istituzionaliz-

---

Cuba, Messico e Perù si può trovare nei vari capitoli del lavoro di De Wit *et al.* (a cura di) [2005]. Qui si possono anche trovare informazioni generali sul funzionamento del sistema nei vari paesi, sui "nuovi *provider*" che si sono recentemente aggiunti al tradizionale fornitore di servizi di istruzione superiore, lo stato e sulla storia e le riforme attuate in questo campo. Per lavori che mettano in evidenza la relazioni tra istruzione superiore e altri canali terziari nel caso del Messico, cfr. Varela [2006].

<sup>178</sup> Un'analisi delle politiche dell'istruzione della Banca in AL è contenuta in Bonal [2002].

zazione a livello internazionale dell'idea di assimilazione dell'istruzione ad un servizio commerciabile.

Per Schugurensky e Davidson-Harden [2003] il WTO/GATS ha il "potenziale di far crescere il progetto di privatizzazione a più alti livelli" [p. 321], con la possibilità, particolarmente forte negli stati dell'America latina, di influenze negative "sulla politica culturale, la qualità e l'accessibilità dei loro sistemi di istruzione, sull'addestramento degli scienziati e dei ricercatori orientati allo sviluppo nazionale e sul contributo dei loro sistemi di istruzione al bene comune e alla perequazione delle opportunità in società molto ineguali" [p. 321]. Sui pericoli che ciò comporta nel caso particolare del Cile cfr. Ginsburg, Espinoza, Popa e Terano [2003]<sup>179</sup>.

## 7.2. La privatizzazione dell'istruzione terziaria

In effetti, anche col contributo delle organizzazioni internazionali, il cambiamento nell'istruzione superiore nel senso della privatizzazione è stato rilevante.

In realtà, anche in passato il settore privato era stato importante, essendo passato dal 3% degli iscritti negli anni '30 al 34% del 1995. La crescita è avvenuta in tre ondate: la prima ha coinvolto le università cattoliche con un ruolo religioso, la seconda è stata una reazione alla "massificazione" dell'università pubblica ed è stata usata soprattutto dalle élite. La terza, quella in corso dopo il 1975, ha cercato di intercettare e "catturare la crescente domanda di istruzione superiore che eccedeva l'offerta di istruzione superiore pubblica, gratuita" [Levy 2002, pp. 4-5].

Da una parte la chiesa cattolica aveva creato tra il 1920 e il 1960 una rete di università cattoliche (una trentina); dall'altra (la seconda ondata nella tipologia dei cambiamenti di Levy) sono state create università di élite, anche allo scopo di fronteggiare la crisi percepita dell'università pubblica (massificazione e politicizzazione). All'origine di tutto ciò, oltre ad influenze esterne (la cooperazione internazionale statunitense negli anni '60 spinse ad indirizza-

---

<sup>179</sup> Per una presentazione generale dell'accordo GATS cfr. Cobalti [2006b, Cap IV]. Qui sono prospettati i pericoli che esso comporta per l'istruzione pubblica. E' qui analizzata anche l'azione della comunità epistemica che ha contribuito a rendere i servizi qualcosa di commerciabile al pari di ogni altro bene economico.

re il sistema verso il modello nordamericano: un primo esempio è stato l'“Acton Report” del 1960),<sup>180</sup> vi fu la forte crescita della popolazione e l'aumento dell'istruzione durante gli anni '60, che fu il più alto nel mondo. Mentre la crescita dell'istruzione primaria avveniva con tassi del 167,5% e quella secondaria del 247,9%, l'istruzione terziaria cresceva del 258,3%.

Così, nel solo Messico tra il 1960 e il 1980 la crescita a livello terziario fu del 700%, anche se la proporzione di studenti nell'istruzione superiore crebbe solo dal 2,4 al 3,8% (appunto per il forte aumento della popolazione), mostrando il permanere di “forti ed altamente selettivi meccanismi nel sistema di istruzione superiore” [Torres; Schugurensky 2002, 444]<sup>181</sup>.

Negli ultimi trent'anni il trend verso la privatizzazione delle università si è accentuato: “Nel 1970 approssimativamente il 5% degli studenti dell'istruzione superiore erano iscritti ad istituzioni private; nel 1994 oltre il 30% frequentavano istituzioni private. Le iscrizioni all'istruzione terziaria privata sono le più alte in El Salvador (75%), Cile (71%) e Brasile (61%). Paesi con le più alte iscrizioni ad istituzioni pubbliche sono Cuba (100%), Uruguay (84%), Argentina (79%) e Messico (79%) (dati del 2001) [vedi anche De Wit *et al.* 2005, 42].

Il fenomeno della privatizzazione dell'università dagli anni '80 è avvenuto in America latina<sup>182</sup> con caratteri originali, assai diversi dalla situazione asiatica [Altbach; Umakoshi 2004]. Quali sono? La categoria che si è più sviluppata è quella di “assorbimento della domanda”. In questa situazione l'università statale ha perso suo monopolio dell'istruzione superiore [Stromquist; Monkman 2000] e si è affermato un settore privato spesso lontano dalla ricerca scientifica e vicino alle esigenze immediate del mercato. Come hanno osservato i due autori, “Stanno emergendo molte nuove

---

<sup>180</sup> Rudolf Acton è stato un consulente nordamericano, che ha avuto una profonda influenza sulla ristrutturazione dell'istruzione superiore in Brasile negli anni '60 [Torres; Schugurensky 2002].

<sup>181</sup> Per dare un'idea della maggiore crescita dell'istruzione in questa parte del mondo si può anche ricordare, con Arnove *et al.* [2005, 316-7] che tra il 1960 e il 1970 le iscrizioni alla secondaria in America latina più che raddoppiarono, mentre nell'istruzione superiore triplicarono (da 570.000 studenti a 1.615.000).

<sup>182</sup> Il numero esatto delle università pubbliche e private dell'area è 2940, di cui 1917 private (65%); la percentuale scende in Argentina (45%), è nella media in Messico con le sue 1774 Università, è pari al 69% in Brasile e al 60% in Cile [CRES 2008].

istituzioni, di solito semplici dal punto di vista organizzativo e con nessun impegno nella ricerca. In America latina oggi l'85% delle istituzioni di istruzione superiore non sono università, ma un misto di istituzioni e di accademie”.

Molti sono i “vantaggi” che spiegano la fioritura di queste istituzioni<sup>183</sup>. Essa “riduce l'onere finanziario per i governi; soddisfa le aspirazioni all'istruzione superiore di un gran numero di studenti (anche se il prestigio delle loro università può essere molto inferiore a quello delle università già affermate); assicura l'offerta d'istruzione in campi di studio direttamente collegati al mercato; da ultimo (ma di grande importanza) contribuisce alla depoliticizzazione delle università, dato che agli studenti delle università private è più facile inculcare norme “carrieriste” piuttosto che “critiche”” [p. 15]<sup>184</sup>.

### *7.3. Problemi dell'istruzione terziaria in America latina*

Quali sono i principali problemi di questo settore in AL? Qui ne elencheremo alcuni, fra loro collegati, partendo dal declino percepito della qualità, che, secondo Boron [2006] è un trend evidente nell'università latino americana. Si esprime, innanzitutto, con una bassa qualificazione dei docenti: solo il 7% ha un dottorato ed un altro 20% ha pochi anni di “graduate studies”: “La stragrande maggioranza dei professori universitari, perciò, ha appena un titolo di ‘BA’ (‘Bachelor of Art’)” [p. 49]. Inoltre, il lavoro full-time non è affatto generalizzato (neanche il 10% dei professori all'Università di Buenos Aires), mentre i docenti sono poco pagati, inducendo a pratiche di insegnamento anche presso altre istituzioni (in Messico chiamate *chambismo*) [Bensimon; Ordorika 2006, 254]. Si tratta di una situazione ufficialmente riconosciuta e che ha

---

<sup>183</sup> Il riferimento è alla situazione di Colombia, Brasile, Cile, El Salvador e Repubblica Dominicana dove tra il 50 e il 65% degli studenti sono iscritti a istituzioni private.

<sup>184</sup> I due autori aggiungono “Per coloro che si preoccupano del ruolo dell'istruzione superiore nel definire i fini della società, la privatizzazione dell'istruzione superiore la pone inequivocabilmente nella sfera produttiva ed indebolisce il principio dell'istruzione come bene, dal momento che nel futuro marcate differenze di classe non permetteranno a tutti i laureati di accumulare conoscenza di un simile tipo e qualità o di raccogliere ricompense simili dall'istruzione post-secondaria” [p. 15].

dato vita a varie riforme volte a stimolare un maggior impegno nella ricerca del corpo docente<sup>185</sup>.

A questo proposito, comunque, va ricordato ciò che lo stesso Boron mette in evidenza [p. 151]: l'impegno dello stato in questo settore, per lo meno in termini di spesa pubblica, non si può definire certo molto elevato, se è vero che l'AL la regione al mondo col minore ammontare di denaro investito per studente ogni anno (650\$ contro una cifra di 4 volte superiore in Asia e di 9500\$ degli USA).

Alla pletera di istituzioni piccole e senza finalità di ricerca fa riscontro un fenomeno di segno opposto: la presenza delle cosiddette "macrouniversità", con le disfunzionalità che derivano dalle loro stesse dimensioni. Le macrouniversità sono state oggetto di studio da parte dello IESALC-UNESCO [Didriksson 2002], che le considera una particolarità dell'America latina.

La tesi dello studio è che "esiste, da quando fu creato, istituzionalizzato, riprodotto un modello originale di università (qui caratterizzato come macrouniversità), essenzialmente diverso, ma fortemente espressivo dei tratti e dei processi di costituzione e sviluppo delle diverse società dell'America latina" [p. 5]. E' una categoria in cui sono incluse le università con più di 60.000 studenti, definite sulla base di alcuni tratti comuni (ampiezza dei settori di studio e di ricerca, per il finanziamento pubblico e per il patrimonio storico-culturale che rappresentano): secondo lo studio sono 20 in tutto.

Tra esse due sono molto famose: l'Universidad de Buenos Aires (UBA) e l'Universidad Nacional Autonoma de Mexico (UNAM), chiamata anche, "la maxima casa de estudios". Fondatee rispettivamente nel 1821 e nel 1919<sup>186</sup> accolgono un numero assai alto di studenti (170 mila e 200 mila, rispettivamente [2002]). Sono

---

<sup>185</sup> L'articolo di Bensimon e Ordorika [2006] si occupa della politica degli *estimulos*, "un sistema differenziato di ricompense monetarie destinato a "stimolare" or "incentivare" i professori a investire tempo e sforzi nella creazione di prodotti della conoscenza che possa far crescere la posizione del Messico nel sistema di istruzione superiore" [p. 251]. La tesi dell'articolo è che "Gli *estimulos* possono essere considerati come una "tecnologia di controllo" che funziona in modi invisibili e trasforma le identità degli accademici, ma in modi che sembrano razionali e logici" [p. 270].

<sup>186</sup> In realtà, la storia di questa università si può far risalire molto più indietro nel tempo, essendo il prodotto di trasformazioni successive della "Real y Pontificia Universidad de Mexico", fondata nel 1553.

state oggetto di un'indagine approfondita da parte di un'équipe di ricercatori [Rhoads; Torres; Brewster 2005], che ha voluto studiarle in una situazione di crescente dominanza delle politiche neolibériste.

Un lavoro che abbiamo usato qui in varie occasioni per l'abbondanza di riferimenti generali all'istruzione superiore in AL, quello di De Wit *et al.* [2005], è specificamente rivolto allo studio di un altro aspetto per il quale l'istruzione superiore latino americana si dimostra deficitaria nei confronti internazionali: quello della sua internazionalizzazione<sup>187</sup>. Dopo un esame della situazione in sette paesi dell'AL, gli autori osservano che "l'integrazione, la cooperazione e la trasparenza sono ancora in uno stadio di sviluppo precoce in AL" [p. 367]. Anche se questi paesi guardano al "Processo di Bologna" dell'Unione Europea come ad un possibile modello di integrazione regionale, la cooperazione è ancora limitata, anche se col MERCOSUR e con appositi accordi con l'UE si aprono nuove possibilità.

Per completare questa breve rassegna dei problemi dell'istruzione superiore in AL, possiamo ricordare un dato di "produttività" dell'università: la percentuale di pubblicazioni scientifiche della regione è il 2,6% di quella mondiale, al di sopra solo di Medio Oriente e Africa subsahariana [CRES 2008], mentre il numero di ricercatori e dottorati di ricerca è anch'esso molto basso, con dei gap in molti casi crescenti [Inter-American Development Bank 2006].

Analisi dettagliate dei dottorati in Messico e in Brasile sono contenute in due capitoli del libro di Nerad e Heggelund [2008, Capp. 7-8]. In entrambi i casi ci sono problemi di impiego: in Messico, per mancanza di domanda da parte dell'economia; in

---

<sup>187</sup> Il lavoro contiene un capitolo scritto da una delle maggiori studiosse dell'internazionalizzazione, J. Knight, che così definisce il concetto, anche sulla base di lavori precedenti: "è il processo di integrazione di una dimensione internazionale, interculturale e globale negli scopi e modalità di funzionamento dell'istruzione post-secondaria". In quanto tale, abbraccia un vasto insieme di attività. Esse sono distinte in attività nella propria nazione e all'estero [Tav. 1.5, p. 28-9]. Quanto alle prime, ne sono degli esempi la costruzione di curricula in lingua straniera, l'uso di insegnanti provenienti dall'estero, il coinvolgimento di insegnanti e docenti nello studio di gruppi etnici locali, programmi di ricerca con università estere. Quanto alle seconde, ne sono esempi la mobilità di studenti e professori, la predisposizione di curricula per l'estero, lo sviluppo di curricula comuni con università estere, lo spostamento all'estero di parti di un'università (anche in forma virtuale con l'istruzione a distanza).

Brasile, perché nonostante molti docenti universitari siano privi di un dottorato, solo un terzo dei dottori di ricerca accede alla carriera universitaria (gli altri in molti casi sono sottooccupati).

#### *7.4. Le disuguaglianze di opportunità educative*

Dato quello che sappiamo delle disuguaglianze in generale e di quelle dell'istruzione scolastica in particolare, e tenuto conto dell'importanza che l'istruzione superiore ha sempre avuto per la riproduzione delle gerarchie sociali, ci sarebbe da meravigliarsi se non si trovassero di fronte a forti disuguaglianze. In effetti è così.

Secondo i dati di Holm-Nielsen *et al.* [2005], mentre sono cresciute le rappresentanze dei gruppi a basso reddito nelle università, ciò è avvenuto anche per i gruppi già sovrarappresentati nel sistema, cosicché il risultato finale è che la situazione è cambiata poco rispetto al periodo precedente all'espansione.

Se consideriamo i due paesi più popolati, si osserva che in Messico la popolazione più povera che costituisce il 60% del totale ha una rappresentanza di studenti di istruzione superiore del 18%. In Brasile il 20% dei più ricchi (il quintile superiore del reddito) ha il 70% degli iscritti, mentre il 40% più povero arriva appena al 3%. I dati mostrano che Colombia, Cile e soprattutto Argentina fanno meglio, ma la conclusione è che "l'accesso all'istruzione superiore rimane assai diseguale" [p. 53]. Secondo gli stessi dati, non ci sono invece differenze di genere (in Argentina, Brasile, Colombia, El Salvador, Honduras e Uruguay le donne, anzi, sono la maggioranza) [p. 54].

Un caso particolare riguarda la popolazione indigena e gli afrodiscendenti, della cui situazione scolastica abbiamo già avuto modo di occuparci ampiamente. Una recente pubblicazione dello IESALC-UNESCO [Mato 2008] informa con 30 schede analitiche, sulle iniziative rivolte alle popolazioni indigene ed afroamericane nel campo dell'istruzione superiore, con notizie dettagliate sugli ostacoli che sono stati affrontati nei singoli casi. Si tratta di iniziative avviate anche da organizzazione di cooperazione e da fondazioni private, di cui è fornito un elenco completo [p. 46]. Una lunga analisi è dedicata agli ostacoli [p. 67]: tra essi, gli atteg-

giamenti razzisti da parte dei funzionari governativi; le rigidità istituzionali, anche in campo accademico; le difficoltà di avere accreditamento da parte delle agenzie preposte e di trovare docenti; le difficoltà economiche degli studenti.

Come si è visto sopra, questi gruppi si trovano in situazioni di forte disuguaglianza delle opportunità nel caso della scuola, nonostante siano stati realizzati dei miglioramenti, che, però, secondo Mato, si sono sentiti di meno a livello di istruzione superiore [p. 28]: diversi studi, infatti, permettono di concludere che tuttora la quota di popolazione che ha completato gli studi secondari e non può accedere all'istruzione superiore è più alta sensibilmente nel caso della popolazione indigena<sup>188</sup>.

Altrettanto si verifica per gli afro-discendenti, ma un punto importante su cui l'autore della rassegna vuole porre l'accento è la carenza delle statistiche ufficiali<sup>189</sup>. Secondo Mato questa non è casuale e “una delle forme in cui si è espressa e riprodotta la esclusione di popoli, comunità e individui indigeni e afro-discendenti nei processi di costruzione degli stati e delle società nazionali in America latina è stato il “rendere invisibile” la loro esistenza con l'omissione della produzione di statistiche tanto riguardo alla loro importanza in generale, che rispetto a variabili economiche e sociali, significativamente legate all'identificazione etnica e/o razziale” [p. 29].

La conclusione è che l'“offerta di servizi di istruzione superiore adeguati alle necessità e alle domande delle comunità indigene e degli afro-discendenti risulta insufficiente in tutti i paesi della regione” [p. 68]; tale insufficienza ha dimensioni non solo quantitative, ma anche qualitative: ad esempio le discrepanze tra calendario accademico e ciclo di vita e di lavoro delle comunità insediate in aree rurali, tra diverse modalità di apprendimento, tra lingue diverse.

Trattando di disuguaglianza delle opportunità educative il discorso viene a cadere sui costi dell'istruzione in AL. Sull'argo-

---

<sup>188</sup> Il testo fa riferimento ad una decina di ricerche condotte in argomento negli anni 2000.

<sup>189</sup> Anche nel caso di questo testo le statistiche proposte [pagg. 30-32] pongono chi legge di fronte alla frustrante esperienza di trovare cifre diverse da quelle che conosceva in base ad altri lavori.

mento esistono dei dati di ricerca interessanti, che vale la pena di ricordare.

Abbiamo visto che ci sono in AL ridotti tassi di partecipazione all'istruzione terziaria in confronto ai paesi più sviluppati. Anche in termini di tassi di crescita è possibile far vedere che l'espansione negli ultimi cinquant'anni è stata minore per l'AL rispetto ai paesi OCSE [De Wit *et al.* 2005, Fig. 2.1, p. 40]. Un recente studio della Banca mondiale [Murakami; Blom 2008] fornisce dei dati su Brasile, Colombia, Messico e Perù (due terzi della popolazione della regione), che consentono di fare delle ipotesi sulla più ridotta partecipazione all'istruzione terziaria in questa area.

Studi precedenti avevano indicato che “dei bassi tassi di partecipazione erano responsabili l'affordability (il potersi permettere l'istruzione terziaria) e la mancanza di finanziamenti all'istruzione terziaria; gli insufficienti e ineguali accessi all'istruzione secondaria; la mancanza di informazioni; il basso livello di aspettative dall'iscrizione dei giovani di famiglie a basso reddito” [p. 2].

Il lavoro dei due autori ha voluto, in particolare, indagare il ruolo dell'affordability, che è misurata con una stima dei diversi costi dell'istruzione: tasse, spese vive, borse di studio e prestiti. Per la partecipazione sono misurati quattro indicatori: tassi di partecipazione, risultati di istruzione, parità di genere e indice di uguaglianza educativa (di cui ci occuperemo sotto)

La metodologia della ricerca ha ricalcato quella del lavoro di Usher e Cervenak [2005] su un insieme di paesi ad alto reddito<sup>190</sup>. I risultati sono che il costo diretto dell'istruzione terziaria è considerevolmente più alto in America latina (in termini di quota del reddito procapite destinato all'istruzione); che i costi dell'alloggio e del cibo sono una quota significativa dei costi dell'istruzione terziaria (29%, in confronto al 19% dei paesi ad alto reddito); che c'è un basso livello di borse di studio e prestiti: l'assistenza agli studenti abbassa solo del 4% la percentuale dei costi sul PNL, in confronto all'11% dei paesi ad alto reddito. Ne segue, secondo i due autori, che il basso accesso a questo livello d'istruzione è almeno in parte spiegabile con i suoi più alti costi.

---

<sup>190</sup> Si tratta di Australia, Austria, Belgio, Canada, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Giappone, Nuova Zelanda, Olanda, Regno Unito, Svezia e Stati Uniti.

Muratami e Blom hanno anche costruito un indice di equità dell'istruzione (superiore): è il rapporto tra la percentuale degli studenti universitari il cui padre ha un titolo di istruzione terziaria (presa come misura dello status socioeconomico (SES) dello studente) e la percentuale di uomini di età 45-64 anni con questi titoli (misura il SES della popolazione intera). Un basso valore dell'indice significa bassa equità.

Si osserva che la media dei paesi ad alto reddito è più alta di quella dell'AL (di molto); Messico e Brasile sono ancora più sotto, mentre Perù e Colombia hanno valori superiori alla media, ma comunque inferiori al Belgio (che in quest'analisi è il paese più diseguale, preceduto da Austria, Germania e Italia). L'Olanda è il paese più egualitario. Quando alle differenze di genere, il Perù (con la Germania) è l'unico paese sotto la parità.

#### 7.5. Il “*modello latino americano*” di istruzione superiore

Per concludere, a questo punto è opportuno ritornare al “modello latino americano” di istruzione superiore, di cui abbiamo parlato sopra. L'analisi di Bernasconi [2007c] si basava sull'esame, oltre che delle pratiche effettive, delle costituzioni dei paesi di quest'area che proclamano in tutti i casi (tranne El Salvador) l'esenzione da tasse nell'istruzione pubblica.

In realtà [p. 517], la gratuità dell'istruzione superiore non è assoluta nella regione, sia perché non è sempre costituzionalmente protetta a questo livello, sia perché la norma può essere aggirata in vari modi. Un altro aspetto del modello sono le norme a difesa dell'autonomia, che è stata concessa sulla scia delle riforme avviate dalle agitazioni studentesche di Cordova (1918). E' l'idea del co-governo da parte di docenti e studenti (in qualche caso anche personale di staff), che implica indipendenza completa dall'interferenza del governo. Il principio, che non è stato ovviamente accolto dalle dittature militari della regione, si scontra con la sempre più forte presenza di istituzioni terziarie non universitarie (per le quali l'autonomia non è stata mai pensata) e con quella delle istituzioni private universitarie, anch'esse poco inclini alla governance partecipata.

E' ovvio che crescenti privatizzazioni ed il disimpegno dello stato sono in forte contrasto con il modello latino americano e che quello che si sta affermando, secondo Bernasconi [2007b], è un modello di università caratterizzato, tanto nelle proposte della Banca mondiale che in quelle dell'Inter-American Development Bank (IDB), dal recupero dei costi e tasse più elevate e da riforme della governance delle istituzioni, che mirano ad aumentare l'accountability delle istituzioni e a ridurre le inefficienze nell'amministrazione dei fondi.

Le cause della crisi del modello latino americano<sup>191</sup> sono complesse [Bernasconi 2007a], ma c'è “un largo accordo sul fatto che l'intervento del mercato e l'idea della conoscenza a scopo di profitto esercitano pressioni per abbandonarlo” [p. 38].

Vanno nella stessa direzione sia l'analisi di Torres e Schugurensky [2002] che la ricerca di Rhoads *et al.* [2005]. Torres e Schugurensky parlano dei tentativi, a partire dal “Rapporto Acton” negli anni '60, per portare in America latina il modello americano le cui caratteristiche consistono “nell'oscurare la distinzione tra pubblico e privato, nell'introduzione di tasse nelle università pubbliche, nel finanziamento pubblico di istituzioni private, nella partnership tra mondo degli affari e università, nelle nuove iniziative per creare community colleges” [pp. 443-4].

Quanto al lavoro, citato sopra, di Rhoads *et al.* [2005], basato su una ricerca in Argentina e Messico sull'UBA e sull'UNAM, condotta con uno studio approfondito da parte di un 'équipe di ricercatori, con interviste a testimoni qualificati, gli autori hanno concluso che “Quando il quadro di riferimento dell'università pubblica è sempre più caratterizzato da pratiche neoliberiste, il senso tradizionale del bene comune si sposta nella direzione di interessi più individualistici, privatistici” [p. 144]. Per quanto nel contesto nord americano ciò non si noti, dati i maggiori elementi di individualismo e di competitività presenti, la situazione è diversa in America latina, in cui “Paesi come l'Argentina ed il Messico hanno una lunga tradizione e un contratto sociale che ha definito le relazioni tra cittadini e stato. Chiaramente, molti dei valori e delle credenze associate con la versione neoliberista dell'istruzione superiore rappresentano una sfida agli elementi fondamentali della

---

<sup>191</sup> Senza voler con ciò intendere che il modello sia stato mai pienamente realizzato.

cultura di Argentina e Messico” [p. 144] [cfr. anche Rhoads; Torres; Brewster 2006, 195-6]<sup>192</sup>.

Alle stesse conclusioni si arriva considerando il caso dell’università “eteronoma” [Schugurensky 1999, 2006]. Questo autore sostiene che uno dei trend a livello mondiale è la perdita di autonomia istituzionale dell’università. Si arriva, così all’università eteronoma che “risulta dalla combinazione di due dimensioni contraddittorie: quella del laissez-faire e quella dell’interventismo. Nel modello eteronomo l’agenda dell’università è sempre più condizionata da domande del mercato e dello stato. Quindi comprende sia un’università “commerciale” o di servizio, che un’università “controllata” [Schugurensky 2006, 306].

Sebbene sia possibile che (in uno scenario ottimistico) le regolamentazioni governative portino ad una razionalizzazione dell’esistente, ad esempio con riduzione dei costi e degli sprechi, in uno scenario meno ottimistico “il modello di università eteronoma porti ad una erosione di importanti valori e tradizioni come la mission sociale dell’università, la sua autonomia istituzionale e la libertà accademica, le sue finalità egualitarie e di accessibilità o la ricerca disinteressata della verità” cfr. anche Chiroleu *et al.* [2001] per l’Argentina<sup>193</sup>). In altre parole, il rafforzamento da parte dello stato delle pratiche neoliberiste nell’università pubblica porta anche qui a fenomeni di “appannamento” del concetto di bene pubblico.

In termini analoghi si è espresso la filosofa politica brasiliana Marilena Chaui, quando ha osservato che “l’università è passata dall’essere giudicata un’istituzione sociale –autonoma, repubblica-

---

<sup>192</sup> Per intendere la portata della crisi di legittimità dell’UNAM in Messico, che fondamentalmente è una crisi del settore pubblico assediato dalle ristrutturazioni neoliberiste, bisogna tener conto che si tratta di una “state-building university”, un tipo di università che ha svolto un ruolo importante nella formazione dello stato in paesi in via di sviluppo. Sono istituzioni di istruzione superiore con queste tre caratteristiche: “spesso incarnano le aspirazioni di società emergenti, con potenti legami con movimenti sociali ed intellettuali storici e contemporanei; sono una particolare reificazione di una forma particolare di sovranità nazionale; incorporano il mito della creazione di progetti intellettuali, politici e sociali nazionali. Le *State-building universities* non esistono solo *nei* cuori e nelle menti della gente, ma sono *dei* loro cuori e *delle* loro menti” [Ordorika; Pusser 2007, 192]. L’“età d’oro” di questa università messicana è stata il periodo tra gli anni ’40 e ’50 dello scorso secolo, in cui essa fu particolarmente coinvolta nei progetti di sviluppo nazionale.

<sup>193</sup> Una recente discussione dei problemi dell’università in Argentina è contenuta in Parrino e Efron [2007].

na, laica e democratica- ad essere considerata un’“organizzazione sociale”, governata da principi utilitaristici, funzionale alla preservazione dell’ordine esistente e privata di ogni intenzionalità critica” (citata in Boron [2006, 149]).

Tutto ciò non sta avvenendo senza contrasti. Basti pensare allo sciopero studentesco all’Università Autonoma del Messico, che ha portato al blocco delle sue attività per un lungo periodo alla fine degli anni ’90 (la “Huelga sin fin”: Aprile-Ottobre 1999) [Rhoads; Mina 2001]. E, d’altra parte, Bernasconi [2007c] ha messo in evidenza gli ostacoli alle riforme neoliberali che sono “embedded” nelle costituzioni degli stati dell’America latina (cfr. anche Tomasevski [2006]), mentre Boron [2006, 150] ha ricordato il ruolo di contrasto delle tesi neoliberaliste dell’UDUAL (Union de Universidades de America Latina)<sup>194</sup>, del CSUCA (Consejo Superior Universitario de Centroamerica) e delle università appartenenti al gruppo di Montevideo (Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Paraguay e Uruguay).

Abbiamo poi ricordato sopra l’azione del governo venezuelano, che punta ad un’università molto diversa da quella del modello neoliberalista.

Possiamo concludere ricordando un punto (B1) della dichiarazione finale dalla “Conferencia Regional de la Educacion Superior en America Latina y el Caribe”, tenutasi a Cartagena nel giugno 2008. In esso si sostiene che l’istruzione superiore “è un diritto umano e un bene pubblico” e si impegnano gli stati a sostenerlo.

Il futuro del “modello latino americano” dipenderà anche dal grado in cui queste posizioni saranno in grado di far sentire la loro voce.

---

<sup>194</sup> Si vedano, ad esempio, i riferimenti all’istruzione superiore come ad “un bene pubblico che cerca esplicitamente di formare cittadini liberi, autonomi e indipendenti” [UDUAL 2008].

### III

## CONCLUSIONI

#### *1. Prospettive scolastiche*

Possiamo partire nell'esame delle prospettive scolastiche dell'AL in base a quanto il Rapporto EFA dice a proposito delle possibilità che nella regione siano raggiunti i fini del millennio. Secondo le analisi riportate in EFA 2008 (che però non includono, per insufficienza di dati, Cile, Honduras, Paraguay e Uruguay), mentre una buona parte dei paesi dell'AL hanno già raggiunto l'istruzione primaria per tutti, Brasile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua e Venezuela appartengono al gruppo dei 28 paesi nel mondo che raggiungeranno il fine entro il 2015. Solo la Repubblica Dominicana appare a rischio di non raggiungerlo neanche per quell'anno.

In quanto all'alfabetizzazione della totalità della popolazione adulta, mentre essa è stata raggiunta per Argentina e Cuba, ci sono buone possibilità di ottenerla nel 2015 per Bolivia, Cile, Colombia, Costa Rica, Perù, Uruguay e Venezuela. A rischio sono non solo Repubblica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras e Paraguay, ma anche il Brasile, Guatemala e Nicaragua.

Per quanto riguarda, infine, la parità di genere nella primaria e nella secondaria<sup>195</sup>, Bolivia, Cile, Paraguay e Perù sono tra gli stati che dovrebbero raggiungere entrambe le mete per il 2015 (il gruppo comprende anche Stati Uniti e Italia). All'opposto, la Repubblica Dominicana si colloca tra gli stati che sono a rischio di non conseguire questi obiettivi né nel 2015, né nel 2025 (ma in questo caso si tratta di un vantaggio delle femmine sui maschi).

---

<sup>195</sup> Mancano qui i dati dell'Honduras.

Guatemala, Nicaragua e Venezuela dovrebbero aver raggiunto gli obiettivi per il 2025 e, nel caso del Costa Rica, ciò dovrebbe avvenire a partire da un vantaggio delle femmine. Argentina, Brasile, Panama e Uruguay raggiungeranno solo uno dei due fini per il 2025: quello relativo all'istruzione primaria (nel caso del Brasile sarà l'unico fine raggiunto). In tutti questi casi il vantaggio attualmente è delle femmine.

In complesso, ne esce confermato il quadro leggermente favorevole, in chiave comparativa, per gli stati dell'AL rispetto a molti altri paesi in via di sviluppo. Viene anche ribadita la situazione difficile di vari stati del Centroamerica e del Brasile, per quanto riguarda l'alfabetizzazione della loro popolazione (adulta e giovanile).

## 2. *Continuità e cambiamento*<sup>196</sup>

Più volte si è avuto occasione in questo lavoro di segnalare l'importanza dell'azione politica per le trasformazioni dei sistemi scolastici e di istruzione superiore. Parlando di politica nella prima parte del lavoro, si è fatto riferimento ad alcuni cambiamenti elettorali, che hanno portato al governo partiti definibili, in vario grado, di sinistra<sup>197</sup>.

Il fatto è rilevante per l'istruzione, per l'espansione che in genere questi partiti hanno cercato di promuovere in questo campo, come in quello di altri servizi sociali. Le differenze sono fra quanti vogliono puntare su riforme "di competitività" a livello mondiale e quanti pongono invece l'accento sulle riforme "di equità" [Carnoy 1999], in funzione, cioè, più perequativa che concorrenziale, anche se quello che prevale è il tentativo di contemperare le due esigenze.

---

<sup>196</sup> E' opportuno tener presente che l'analisi EFA sulle prospettive scolastiche, i cui dati sono stati riportati sopra, presenta tutti i limiti del basarsi sull'ipotesi "che le cose continuino ad andare così come nel passato". In secondo luogo, che la discussione su continuità e cambiamento in AL sarà limitata qui a fattori "endogeni" di politica nazionale. Un'analisi più completa delle prospettive di cambiamento dovrebbe tener conto di almeno due altri fattori "esogeni", cui si è accennato più volte: i vincoli, ed i rischi, di economie basate sulle esportazioni, specie in occasione di crisi mondiali, e il ruolo che può avere un paese come la Cina, con le sue strategie geopolitiche ed economiche.

<sup>197</sup> Recentemente (marzo 2009) anche in El Salvador.

Si tratta, allora, in questo paragrafo conclusivo di soffermarsi sul grado di cambiamento politico rispetto al passato, considerando ciò che questo implica per l'istruzione.

Un aspetto comune a tutte le esperienze di sinistra che abbiamo menzionato nella parte va sottolineato preliminarmente. Hershberg e Rosen, che si sono chiesti con il loro libro se, con l'avvento di queste democrazie, stesse "cambiando il vento" in AL, hanno voluto richiamare l'attenzione su un aspetto importante dell'azione di questi governi, comune a tutti. Esso è rappresentato dal fatto che "questi paesi hanno fatto un uso accorto anche della legittimità della democrazia rappresentativa, che è diventata una componente chiave del discorso della politica estera USA: una delle interessanti risposte correnti dei movimenti popolari è stata la loro invasione simbolica del terreno della 'promozione della democrazia'. Il gioco secondo le regole democratiche ha reso la repressione diretta e l'isolamento dei regimi dissidenti illegittimi. Questo ha dato ai regimi democraticamente eletti, e pure ai movimenti popolari, più spazio" [Hershberg; Rosen, 2006b, 16].

Al di là di questo elemento comune, ci sono però anche delle diversità e gli studiosi che danno un giudizio sull'azione dei governi "di sinistra" in genere partono dalla distinzione tra le diverse forme di "svolta a sinistra": così, secondo Munck [2008, 100] bisogna distinguere chiaramente tra le posizioni più tradizionalmente socialdemocratiche della leader cilena M. Bachelet e quelle di leader quali il venezuelano Chavez o il boliviano Morales.

Passiamo brevemente in rassegna le diverse valutazioni della situazione e in particolare del cambiamento rispetto al passato, che sono state date.

Tra quanti hanno scritto sulla democrazia in AL vi è, innanzitutto, il già citato Robinson, che l'ha ricondotta –fra l'altro– ad un cambiamento di atteggiamento degli Stati Uniti<sup>198</sup>.

Secondo questo autore con la poliarchia, così aveva definito la democrazia in questa regione, "Washington spera di creare con la sua politica di 'promozione della democrazia' leader politici e civici locali da cui ci si aspetta che producano conformità con l'ordine

---

<sup>198</sup> Che, comunque, non ha impedito, secondo l'autore, che anche negli anni '80 e '90 gli USA usassero politiche di intervento e di sostegno alla repressione in El Salvador, Guatemala, Bolivia, Colombia e Panama.

sociale di élite in costruzione, che promuovano il punto di vista neoliberista e richiedano politiche che integrino il paese interessato nel capitalismo globale” [p. 107]. Anche se imposto dalla nuova situazione economica –quella della globalizzazione neoliberista- il sistema è anch’esso instabile, perché secondo Robinson c’è una contraddizione fondamentale tra capitalismo globale, che non richiede una base sociale inclusiva e che è polarizzante, e il mantenimento di un sistema poliarchico, che richiede l’incorporazione egemonica di una base sociale sufficientemente ampia di popolazione: “Il capitalismo globale genera condizioni sociali e tensioni politiche – disuguaglianza, polarizzazione, impoverimento, marginalità- che portano ad una rottura della poliarchia. Questa è la contraddizione fondamentale tra le funzioni di classe degli stati neoliberisti e le loro funzioni di legittimazione”.

Lo scontento nei confronti della democrazia, che anche il rapporto dell’UNDP segnalava, sarebbe allora attribuibile al fatto che i problemi endemici dell’AL, povertà e disuguaglianze, non sarebbero stati realmente intaccati, né potrebbero esserlo, secondo Robinson, da questi governi democratici che accettano il capitalismo: in essi Robinson non sembra riporre molta fiducia dato che propongono l’“ossimoro della democrazia di mercato”. Inoltre, bisogna tener conto dell’azione antigovernativa degli Stati Uniti, che Robinson documenta nel caso del Venezuela di Chavez [p. 113-4], anche se è assai diversa e meno cruenta di azioni analoghe in passato, come il sostegno alla guerriglia contras in funzione antisan-dinista.

Come si vede, questa prima posizione di Robinson guarda con poche speranze al cambiamento in AL e sottolinea piuttosto la continuità col passato. Se così, fosse, ovviamente, ci sarebbe poco da aspettarsi anche per la riduzione delle disuguaglianze nell’istruzione

Molto diversa è la posizione di altri autori, che accentuando le differenze tra una sinistra “buona” e una “cattiva”, lodano le esperienze democratiche di alcuni stati e lamentano la ricaduta di altri nel “populismo”. Tra essi va ricordato il duro giudizio di un intellettuale ed ex ministro messicano, J. C. Castaneda che, mentre da una parte apprezza Lula da Silva (Brasile), emblematico secondo lui di una trasformazione positiva della sinistra latino americana,

attacca il “populismo” di Chavez, Morales e una sua variante, il peronismo di Kirchner in Argentina<sup>199</sup>.

Il tema di fondo è quello delle politiche economiche di questi leader, variamente definite come “irresponsabili”. Castaneda [1993, Cap. 2] fa un’approfondita analisi delle caratteristiche del populismo in AL. Lo identifica con la preferenza per politiche redistributive, con il diretto appello al popolo (a scapito di forme più tradizionali di rappresentanza politica nella democrazia liberale) e ne spiega il fascino con la volontà di inclusione di milioni di persone prima escluse dal potere (compresi gli intellettuali, che hanno un ruolo importante nella sinistra). Castaneda [p. 50] riteneva nel 1993 che le prospettive per una sua resurrezione negli anni ’90 non fossero buone, da cui forse il suo disappunto nel ritrovarselo davanti oggi. L’autore è invece in favore di una sinistra moderata, da “Terza via” blairiana<sup>200</sup>.

Anche Castells [2005] si esprime a favore di queste esperienze di centro-sinistra moderato in un libro scritto sul caso cileno. La tesi sostenuta è che il cosiddetto “miracolo cileno” non sia dovuto al neoliberismo economico della dittatura (sarebbe questo un caso più unico che raro di successo di queste politiche), ma alle politiche seguite dai governi democratici succedutesi dagli anni ’90 in poi. Lo fa affermando che c’è una netta contrapposizione tra il modello “autoritario liberale basato sull’esclusione” della dittatura e quello “democratico liberale basato sull’inclusione” dei governi democratici. Secondo Castells, i benefici della redistribuzione attuata col secondo modello sono stati evidenti. Indirettamente, la valutazione (negativa) riguarda i governi definiti come “populisti”.

Una critica a quelli che chiama “neopopulisti” [Chavez; Morales e Kirchner] viene anche da Santiso [2006], un alto dirigente dell’OCSE che ha scritto un libro sulla political economy “del possibile”. La critica ai “neopopulisti” si accompagna a quella ad altre posizioni ideologiche, che sono egualmente condannate:

---

<sup>199</sup> E’ la tesi delle “due sinistre” [Castaneda 2006]: in tanto parlare di vittorie della sinistra in AL non ci si accorge –questo è quanto sostiene Castaneda– che in realtà le sinistre sono due e che solo quella non populista e “open-minded” merita il sostegno internazionale.

<sup>200</sup> Castaneda è coautore, con Roberto Unger (un filosofo politico), di un documento noto come il “Buenos Aires Consensus” (BAC) ([www.robertounger.com/alternative.htm](http://www.robertounger.com/alternative.htm)) che definisce le linee di una politica di “Terza via” per l’America latina. Su lavoro di Unger e sul BAC in generale cfr. Munck [2003].

quelle neoliberiste. L'unica possibilità per l'AL è una via di riforme sociali, sempre restando nel capitalismo globalizzato: a questo proposito vengono citate le esperienze di paesi come Cile, Brasile, Messico e Colombia. Secondo Santiso, la grande trasformazione dell'America latina alla fine del XX secolo non è stata l'arrivo dei "buoni neoliberisti", ma "stiamo assistendo all'emergere della politica del possibile – più umile, meno orientata verso un futuro indefinito e più verso il presente e più preoccupata per gli esiti concreti che con la purezza concettuale" [p. 71]: scompaiono così i buoni neoliberisti ed i "buoni rivoluzionari", in nome di "soluzioni pragmatiche e di realismo con più immaginazione" [p. 218].

Come si vede, molta della discussione verte sul populismo. Sull'argomento vale la pena di riportare anche l'opinione di chi ne difende la logica politica e si rifiuta di considerarlo come "un insieme irrazionale di misure economiche autodistruttive per ridistribuire il reddito col deficit spending": P.W. Drake, citato in Castaneda [1993, 41, n. 39]<sup>201</sup>. Quanto all'opinione di un intellettuale statunitense, N. Chomsky, rispondendo ad una domanda di un giornalista sul ruolo giocato dai movimenti sociali nel portare al governo governi progressisti nella regione, ha affermato: "Non c'è dubbio sulla loro importanza. L'America latina penso abbia i più importanti movimenti popolari del mondo. Questo spiega la vitalità e la vivacità della democrazia in gran parte dell'AL oggi – denunciata in Occidente come 'populismo', un termine che si traduce come 'minaccia al governo delle élite con marginalizzazione della sfera pubblica in sistemi con forma democratica ma con poca sostanza', forme di governo, naturalmente, preferite da un potere di stato e da un potere privato concentrato" [riportato in De Grave *et al.* 2007, 7].

Come si vede, parte del dibattito verte sulla reale novità di alcune di queste democrazie, negata da Robinson, e sul fatto che al-

---

<sup>201</sup> P.W. Drake è l'autore di un'analisi in cui analizza le cause dell'affermazione delle dottrine economiche statunitensi in AL, che, data la loro diffusione su scala mondiale, presenta un interesse che va al di là del caso specifico. Secondo Drake, che considera attentamente una serie di fattori quali le organizzazioni internazionali, organizzazioni private e la comunità epistemica degli economisti (molti dei governanti latino americani sono stati formati nelle Business School americane, a partire dai Chicago Boys del Cile di Pinochet e dai "tecnocrati" del PRI in Messico), il fattore decisivo è stata la crisi del debito degli anni '80 e '90 [Drake 2006, 48]. Ci potrebbe volere una crisi di uguale portata, questa la tesi di Drake, per disfarsi del neoliberismo.

cune di esse possano essere realmente considerate tali (il riferimento, in particolare, è ai due leader venezuelano e boliviano). Le due posizioni, quella di Robinson e quella anti “populista” vedono elementi di continuità negativa col passato, anche se i secondi osservano anche cambiamenti positivi: la sinistra “buona”. Gli elementi negativi sono, per Robinson, la permanenza di un capitalismo, oggi globalizzato, per Castaneda, Castells e Santiso il ritorno di un temuto pericolo: il populismo.

Per quanto riguarda le politiche per l’istruzione nei tre casi prospettati, esse potrebbero essere diverse e se: non c’è dubbio sul fatto che il capitalismo porti con sé disuguaglianze e, di per sé, le mantenga nel tempo, le conseguenze sull’istruzione potrebbe cambiare a seconda delle “varietà di capitalismo” accettata.

Quanto alla propensione a far crescere l’istruzione, innanzitutto, questa potrebbe avvenire in presenza di capitalismo neoliberalista soprattutto in un’ottica di “riforme di competitività”. E questo vale tanto quando si presenta “duro e puro” che quando prevale la “Terza via”, anche se in questo caso essa sarebbe accompagnata da tentativi di far crescere l’equità (su cui ha posto l’accento, per il Cile, Castells).

Le differenze sarebbero poi collegate alla scelta di una “via bassa” o di una “via alta” per lo sviluppo dell’economia, puntando, rispettivamente, le une su economie anche salariali (e quindi non su manodopera molto qualificata e pagata bene) e le altre sul tentativo di creare “economie calamita” (magnet economies), capaci di attrarre una quota rilevante di posti di lavoro high-skilled, high-waged. Quest’ultima è una politica che piace molto ai “modernizzatori di sinistra”, che contano sul fatto che la crescita economica consenta di risolvere il “conflitto per la distribuzione”, senza che si debba attaccare direttamente la disuguaglianza sociale<sup>202</sup>.

Nel caso dovesse prevalere, invece, il “populismo”, sono note le sue politiche redistributive e quindi ci si possono aspettare riforme volte alla redistribuzione della e attraverso l’istruzione.

---

<sup>202</sup> Per delle osservazioni scettiche sulla possibilità che gli stati più sviluppati (e quindi anche alcuni dell’AI) possano seguire questa strada, cfr. Brown e Lauder [1997] e Brown e Lauder [2006].

Prima di concludere questa parte di riflessioni sul cambiamento negli anni '90 è, però, utile riferirsi ad una terza posizione, quella di chi parla di novità nella sinistra, con la presenza di una “nuova sinistra latino americana”.

Secondo Rodriguez-Garavito, Barrett e Chavez, che riportano in un libro i lavori di un convegno tenutosi all'università del Wisconsin nel 2004<sup>203</sup>, la diagnosi di Castaneda [1993] di trionfo del neoliberismo e di politiche favorevoli agli Stati Uniti in AL, si è rivelata prematura e ciò non solo per le vittorie elettorali nella maggior parte dei paesi di partiti che si richiamano alla sinistra, ma anche per il diventare forze politiche di una serie di movimenti sociali, a partire, nel 1994, dal movimento Zapatista del subcomandante Marcos, e poi in Argentina, Bolivia, Brasile, Ecuador, Messico.

La sinistra sarebbe rinata in AL, dopo la sconfitta elettorale, di alto valore simbolico, della rivoluzione sandinista nel 1990, per una serie di fattori. Innanzitutto, per l'impatto sulle condizioni di vita delle politiche neoliberiste, con aumento di disuguaglianza e povertà; come scrivono gli autori nell'introduzione del libro: “Non è perciò un caso che l'evento che simboleggia l'emergere di una nuova sinistra latino americana –l'insurrezione Zapatista nel Chiapas- ha avuto luogo in Messico il primo gennaio 1994, la data in cui entrava in vigore il trattato di libero scambio nordamericano (NAFTA)” [p. 9]. Il secondo fattore è stato l'emergere di nuovi attori, che è servito a compensare la perdita di forza dei sindacati: si tratta di movimenti sociali, cui abbiamo già fatto riferimento, come quello dei campesinos, dei “senza terra”, delle organizzazioni di afro-discendenti, di movimenti indigeni e femministi. Il terzo fattore è stato rappresentato dagli spazi aperti dalla perdita di legittimazione dei partiti politici, che sono oggi una delle istituzioni meno rispettate, almeno secondo le indagini di opinione; per gli autori in questa situazione “movimenti sociali e partiti progressisti -indipendentemente o insieme- hanno riempito gli spazi lasciati dal declino di questi partiti tradizionali” [p. 11]. Infine, la sinistra latino americana sarebbe stata rafforzata dall'emergere a livello

---

<sup>203</sup> Organizzato dal “A.E. Havens Center for the Study of Social Change” del Dipartimento di sociologia di quell'università ([www.havenscenter.org](http://www.havenscenter.org)) e dal “Transnational Institute” di Amsterdam ([www.tni.org](http://www.tni.org)).

globale di nuovi movimenti oppositori della globalizzazione neoliberista: “il fatto che il World Social Forum sia nato nel 2001 a Porto Alegre nel Brasile –la città che a quel tempo era il simbolo del successo politico del “Partito dei lavoratori”- mostra che la sinistra latino americana ha avuto una considerevole influenza simbolica e politica su questo movimento, che al tempo stesso serve come uno spazio di interazione e una fonte di sostegno per i movimenti e le NGO (e in minor misura per i partiti) che la compongono” [p. 12].

Secondo gli autori del testo, che esamina da questo punto di vista la situazione in sette paesi dell’AL<sup>204</sup>, queste sono le principali caratteristiche della nuova sinistra latino americana: 1. “pluralità di strategie ed articolazione delle forme decentrate di organizzazione” (la contrapposizione qui è alla visione leninista del partito di avanguardia); 2. “molteplicità di basi sociali ed agende politiche” (allargamento a tematiche come quelle delle differenze e al nuovo indianismo); 3. “preminenza della società civile” (difesa di questi spazi per l’azione politica, non concentrata sulla “conquista” dello stato)<sup>205</sup>; 4. “riformismo”: “la fondamentale dicotomia della sinistra nel secolo scorso, rivoluzione o riforma, è stato risolto in favore della seconda, con la fine della seconda ondata di rivoluzioni armate in Nicaragua nel 1990” [p. 16]. Il riformismo, però, se ha significato l’abbandono dei modelli di socialismo centralizzato, non significa perdita di appeal del socialismo; 5. rafforzamento della democrazia

Secondo il sociologo portoghese Sousa Santos [2008]<sup>206</sup>, queste caratteristiche della nuova sinistra mostrano che la distanza tra le teorie classiche della sinistra in AL e le pratiche non è mai stata così grande, con quelle che egli chiama una “sottoteorizzazione della pratica”, l’“irrelevanza della teoria” e una “relazione fantasmagorica” tra le due [p. 256].

Non ritiene, poi, una sintesi tra le posizioni dei diversi attori, partiti e movimenti, sulla scena né possibile né auspicabile. Più che ad una sintesi bisogna arrivare a quella che definisce “una pluralità

---

<sup>204</sup> Si tratta di Brasile, Venezuela, Uruguay, Colombia, Argentina, Messico e Bolivia.

<sup>205</sup> E’ uno dei temi più dibattuti, soprattutto per la critica rivolta a queste posizioni di ridurre la lotta politica ad una questione di NGO.

<sup>206</sup> L’articolo citato e altri lavori di questo sociologo sono esplicitamente rivolti ad indicare vie per la costruzione di “una sinistra con un futuro”.

depolarizzante”, da cui partire per arrivare ad un’unità di azione. In concreto, si deve dare “priorità metateorica alla costruzione di coalizioni e di articolazioni intorno a pratiche concrete, eliminare la possibilità che come risultato delle differenze l’azione collettiva divenga impossibile” [p. 260]. Di cruciale importanza, secondo l’autore, è riuscire a mettere assieme i principi di eguaglianza e di riconoscimento delle differenze<sup>207</sup>.

Particolarmente il punto 4 dell’elenco riportato sopra, quello del riformismo, in effetti, pone il problema delle alternative praticabili al neoliberismo. A questo proposito gli autori, dopo aver esaminato la situazione di vari paesi, osservano che se “la domanda è se la sinistra ha un’alternativa pienamente sviluppata e chiara al modello neoliberista, la risposta chiaramente è no. Invece, ciò che troviamo negli studi del caso è che ci sono iniziative multiple locali, con diversi gradi di originalità ed efficacia” [p. 22].

Più facile delineare alternative alle politiche in campo scolastico, dove lo stato - questo potrebbe essere un elemento comune alle varie posizioni- dovrebbe riappropriarsi del ruolo che le politiche di privatizzazione gli hanno tolto ed assicurare anche con l’istruzione lo sviluppo dei diritti di cittadinanza. Anche se, come si è visto, per queste posizioni lo stato (e la lotta per la sua conquista) non è tutto, per cui ci si può aspettare che un ruolo importante sia riconosciuto a quelle riforme “dal basso”, che abbiamo ricordato in un paragrafo precedente<sup>208</sup>.

La conclusione dell’analisi di Santos è che “l’America latina è oggi un laboratorio privilegiato per analizzare l’identità e

---

<sup>207</sup> A proposito delle politiche di “riconoscimento” delle differenze, va segnalata la posizione di un economista e filosofo, il premio Nobel Amartya Sen [2006], critico delle politiche multiculturaliste “plurali”: sono quelle che, secondo Sen, portano alla convivenza *separata* di culture diverse. La critica è fatta in nome del diritto degli individui di scegliere la propria identità ed eventualmente “uscire” da quella legata alla nascita. Come si vede, l’opposizione al multiculturalismo non proviene solo da liberali “classici”, ma anche dai “*liberal* egualitari” come Sen e Barry ed è quindi destinata ad aprire un dibattito anche a sinistra. Quest’ultimo filosofo, in particolare, in un’elaborata critica del multiculturalismo, dichiara la sua opposizione a politiche “deliberatamente intese a perpetuare indefinitamente differenze culturali” [Barry 2001, 117].

<sup>208</sup> Ciò, naturalmente, non avviene senza contrasti e animati dibattiti sul dilemma tra qualità e massima espansione dell’istruzione con riduzione delle disuguaglianze di accesso. La presenza di un ampio settore privato pone a sua volta dei problemi. Sul caso delle riforme dell’istruzione terziaria in Venezuela cfr. Albornoz [2007], che sottolinea, tra l’altro, come le riforme ed i cambiamenti auspicati dal governo siano stati attuati nel rispetto della legalità.

l'evoluzione futura della sinistra e della politica progressista di sinistra nella e al di fuori della regione" [p. 23].

Questa osservazione ci riporta all'inizio di questo lavoro, allorché si è osservato come la regione sia stata laboratorio politico della Nuova destra e del neoliberismo. Che trent'anni dopo si possa anche solo parlare di "laboratorio politico della sinistra" è indice di un notevole cambiamento.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.,VV.
- 2008 *Right to Education of Afro-descendant and Indigeneous Communities in the Americas*, Washington, R.F. Kennedy Memorial Center for Human Rights, (reperibile in rete).
- Albornoz, O.
- 2007 *Recent Changes in Venezuelan Higher Education*, in «International Higher Education», 48, pp. 2 (reperibile in rete).
- Altbach, P.G., Umakoshi, T.
- 2004 *Asian Universities*, London, Johns Hopkins University Press.
- Altbach, P.G., Knight, J.
- 2007 *The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities*, in «Journal of Studies in International Education», 11, pp. 290-305.
- Altbach, P.G., Balan, J. (a cura di)
- 2007 *World Class Worldwide*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Anand, P., Mizala, A., Repetto, A.
- 2006 *Using School Scholarships to Estimate the Effect of Government Subsidized Private Education on Academic Achievement in Chile*, paper, New York, NCSP (reperibile in rete).
- Andersen, L.
- 2001 *Social Mobility in Latin America: Links with Adolescent Schooling*, Washington, Inter-American Development Bank (reperibile in rete).
- Andrews, G. R.
- 2004 *Afro-Latin America*, Oxford, U.P. Oxford.
- Aponte-Hernandez, E.
- 2008 *Desigualdad, Inclusion y Equidad en la Educacion Superior en America Latina y El Caribe*, in CRES, 2008.

- Apple, M.W. (a cura di)  
 2003 *The State and the Politics of Knowledge*, New York, Routledge.
- Arenas, A.  
 2004 *Privatization and Vouchers in Colombia and Chile*, in «International Review of Education», 50, pp. 379-95.
- Arnove, R.F.  
 2005 *Globalisation and Public Education Policies in Latin America: Challenges to and Contributions of Teachers and Higher Education Institutions*, in J. Zajda (a cura di), *International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research*, Dordrecht, Springer, pp. 431-42.
- Arnove, R.A., Franz, S., Cordova, K.M.  
 2005 *Education and Development*, in R.S. Hamilton (a cura di), *Latin America*, Londra, Lynne Rienner, pp. 313-42.
- Arrighi, G.  
 2007 *Adam Smith in Beijing. Lineages of the Twenty-First Century*, London, Verso.
- Aupetit, S.D.  
 2005 *Mexico's Brain Drain*, in "International Higher Education", 41, pp. 2 (reperibile in rete).
- Barnard, A.  
 2001 *"Growth with Equity": Social Change and Challenges to Education in Chile*, in K. Mazurek, M.A. Winzer, C. Majorek (a cura di), *Education in a Global Society*, London, Allyn and Bacon, pp. 77-92.
- Barrett, P., Chavez, D., Rodriguez-Garavito, C. (a cura di)  
 2008 *The New Latin American Left*, London, Pluto Press.
- Barry, B.  
 2001 *Culture & Equality*, Cambridge, Harvard University Press.
- Bartra, A.  
 2008 *Mexico. Yearnings and Utopias: The Left in the Third Millennium*, in P. Barrett *et al.* (a cura di), pp. 186-214.
- Behraman, J.R., Skoufias, E.  
 2006 *Mitigating Myths about Policy Effectiveness: Evaluation of Mexico Antipoverty and Human Resource Investment Program*, in «Annals», 606, 1, pp. 244-75.
- Belfield, C.R., Levin, H.M.  
 2005 *Privatizing Educational Choice*, London, Paradigm Publisher.
- Beltrame, L.  
 2007 *Realtà e retorica del brain drain in Italia*, Trento, «Quaderni del Dipartimento di Sociologia», n. 35, (reperibile in rete).

- Bensimon, E.M., Ordorika, I.  
 2006 *Mexico's Estimulos: Faculty Compensation Based on Piecework*, in R.A. Rhoads, C.A. Torres (a cura di), 2006, pp. 250-64.
- Bernasconi, A.  
 2007a *Is There a Latin American Model of the University?*, in «Comparative Education Review», 52, 1, pp. 27-52.  
 2007b *Is There a Latin American Model of the University?*, in «International Higher Education», 52, pp. 3 (reperibile in rete).  
 2007c *Constitutional Prospects for the Implementation of Funding and Governance Reforms in Latin American Higher Education*, in «Journal of Education Policy», 22, 5, pp. 509-29.
- Bonal, X.  
 2002 *Globalizacion y Politica Educativa: un Analisis Critico de la Agenda del Banco Mundial para America Latina*, in «Revista Mexicana de Sociologia», 64, 3, pp. 3-35.
- Boron, A.A.  
 2006 *Reforming the Reforms: Transformation and Crisis in Latin American and Caribbean Universities*, in R.A. Rhoads, C.A. Torres (a cura di), pp. 141-63.  
 2008 *Promises and Challenges. The Latin America Left at the Start of the Twenty-first Century*, in P. Barrett *et al.* (a cura di), pp. 231-54.
- Boswell, T.D.  
 2003 *The Caribbean: A Geographic Preface*, in R.S. Hillman, T.J. D'Agostino (a cura di), 2005, pp. 19-50.
- Bray, M.  
 1999 *The Shadow Education System: Private Tutoring and Its Implications for Planning*, Paris, UNESCO (reperibile in rete).
- Brown, P., Lauder, H.  
 1997 *Education, Globalization, and Economic Development*, in A.H. Halsey *et al.* (a cura di), 1997, pp. 172-93.
- Brown, P., Lauder, H.  
 2006 *Globalisation, Knowledge and the Myth of the Magnet Economy*, in «Globalisation, Societies and Education», 4,1, pp. 25-57.
- Bruns, B., Mingat, A. e Rakotomalala, R.  
 2003 *Achieving Universal Primary Education by 2015. A Chance for Every Child*, Washington, The World Bank.

- Caldentey, E.P., Vernengo, M.  
 2008 *Back to the Future: Latin America's Current Development Strategy*, in «The IDEAs Working Paper Series», 7 (reperibile in rete).
- Cardenas, E., Ocampo, J., Thorp, R. (a cura di)  
 2000a *An Economic History of Twentieth-Century Latin America. Vol I, The Export Age*, New York, Palgrave.  
 2000b *An Economic History of Twentieth-Century Latin America. Vol III, Industrialization and the State in Latin America*, New York, Palgrave.
- Cardoso, F.H., Faletto, E.  
 1979 *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Carnoy, M.  
 1998 *National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education?*, in «Comparative Education Review», 42, n. 3, pp. 309-37.  
 1999 *Globalization and Educational Reform: What Planners Need to Know*, Parigi, UNESCO.  
 2002 *Latin America. The New Dependency and Educational Reform*, in H. Daun (a cura di), pp. 291-321.  
 2007 *Cuba's Academic Advantage*, Stanford, Stanford University Press.
- Carnoy, M., Marshall, J.  
 2005 *Cuba's Academic Performance in Comparative Perspective*, in «Comparative Education Review», 49, 2, pp. 230-61.
- Castaneda, J.G.  
 1993 *Utopia Unarmed. The Latin American Left after the Cold War*, New York, Vintage Books.  
 2006 *Latin America's Left Turn*, in «Foreign Affairs», Maggio-Giugno.
- Castells, M.  
 2000 *End of Millennium*, Oxford, Blackwell.  
 2005 *Globalizacion, Desarrollo y Democracia. Chile en el Contexto Mundial*, Santiago, Fondo de Cultura Economica.
- CEPAL  
 2006 *Social Panorama 2005*, UN (reperibile in rete).  
 2008a *Social Panorama of Latin America 2007. Preliminary Version*, UN (reperibile in rete).  
 2008b *Panorama Social de America Latina. 2007*, New York, UN.
- Chang, H.J.  
 2008 *Bad Samaritans. The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*, New York, Bloomsbury Press.

- Chavez, D.  
 2008 *Uruguay. The Left in Government: between Continuity and Change*, in P. Barrett *et al.* (a cura di), pp. 99-128.
- Chiroleu, A., Iazzetta, O., Voras, C., Diaz, C.  
 2001 *La politica universitaria argentina de los 90: los alcances del concepto de autonomia*, in «Education Policy Analysis Archives», 9, 22, pp. 12.
- Clark, B.  
 1998 *Political Economy. A Comparative Approach*, London, Westport.
- Cobalti, A.  
 2006a *Globalizzazione e istruzione nella Sociologia dell'educazione in Italia*, Trento, «Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale», n. 34 (reperibile in rete).  
 2006b *Globalizzazione e istruzione*, Bologna, Il Mulino.
- 2008a *L'istruzione in Africa*, Trento, «Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale», n. 42 (reperibile in rete).  
 2008b *Neoliberalismo, sistemi scolastici ed istruzione superiore*, paper, XII Encuentro nacional y XI internacional de investigacion educativa, Guadalajara, Messico.
- Coben, D., Llorente, J.C.  
 2003 *Conceptualising Education for All in Latin America*, in «Compare», 33, 1, pp. 101-13.
- CRES  
 2008 *Tendencias de la Educacion Superior en America Latina y el Caribe*, CRES (reperibile in rete).
- Cueto, S., Chinen, M.  
 2008 *Educational Impact of a School Breakfast Programme in Rural Peru*, in «International Journal of Educational Development», 28, pp. 132-48.
- Cunningham, W., McGinnis, L., Verd, R.G., Tesliuc, C., Verner, D.  
 2008 *Youth at Risk in Latin America and the Caribbean*, Washington, The World Bank.
- Daun, H. (a cura di)  
 2002 *Educational Restructuring in the Context of Globalization and Nation Policy*, New York, Routledge.
- D'Agostino, T.J.  
 2005 *Latin America Politics*, in R.S. Hillman (a cura di), 2005, pp. 67-116.

- De Almeida, A.F.  
 2003 *Unveiling the Mirror: Afro-Brazilian Identity and the Emergence of a Community School Movement*, in «Comparative Education Review», 47,1, pp. 41-63.
- De Ferranti, D., Perry, G.E., Ferreira, F.H.G., Walton, M.  
 2004 *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, The Washington (reperibile in rete).
- De Figueredo-Cowen, M.  
 2002 *Latin American Universities, Academic Freedom and Autonomy: a long-term Myth?*, In «Comparative Education», 38, 4, pp. 471-84.
- DeGrave, A., Santos-Philips, E., DeGrave, J. (a cura di)  
 2007 *Taking Sides. Clashing Views on Latin American Issues*, New York, McGraw-Hill.
- De Janvry, A., Finan, F., Sadoulet, E.  
 2006 *Evaluating Brazil's Bolsa Escola Program: Impact on Schooling and Municipal Roles*, Berkeley, University of California, paper (reperibile in rete).
- De Janvry, A., Finan, F., Sadoulet, E., Nelson, D., Lindert, K., de la Briere, B., Lanjouw, P.  
 2005 *Brazil's Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation*, Washington, The World Bank, (reperibile in rete).
- De La Pedraja, R.  
 2005 *The Historical Context*, in R.S. Hillman (a cura di), pp. 41-66.
- De Matviuk, M.A.C.  
 2007 *Latin American Pentecostal Growth: Culture, Orality and the Power of Testimony*, in DeGrave *et al.*, pp. 196-204.
- De Mello, L., Hoppe, M.  
 2005 *Educational Attainment in Brazil: the Experience of FUNDEF*, OECD Economics Department, Working Paper 424 (reperibile in rete).
- De Medeiros, C.A.  
 2008 *Growth Patterns, Income Distribution and Poverty: Lesson from the Latin American Experience*, in «The IDEAs Working Paper Series», 2 (reperibile in rete).
- 2009 *Asset-Stripping the State*, in «New Left Review», 55, pp. 12.
- Desmarais, A.A.  
 2007 *La via campesina*, Halifax, Fernwood Publishing.

- De Wit, H., Jaramillo, I.C., Gacel-Avila, J., Knight, J. (a cura di)  
 2005 *Higher Education in Latin America. The International Dimension*, Washington, The World Bank (reperibile in rete).
- Didriksson, A.T.  
 2002 *Las macrouniversidad de America Latina y el Caribe*, Caracas, IESALC-UNESCO (reperibile in rete).
- Diniz-Pereira, J.E.  
 2005 *Teacher Education for Social Transformation and its Links to Progressive Social Movements: The Case of Landless Workers Movement in Brazil*, in «Journal for Critical Education Policy Studies», 3, 2, pp 14.
- Do Valle Silva, N.  
 2007 *Cambio Sociales y Estratificacion en el Brasil Contemporaneo (1945-99)*, in R. Franco, A. Leon, R. Autria (a cura di), 2007, pp. 163-222.
- Drake, P.W.  
 2006 *The Hegemony of U.S. Economic Doctrines in Latin America*, in E. Hershberg, F. Rosen (a cura di), 2006b, pp. 26-48.
- EFA  
 2008 *Global Monitoring Report, 2008: Education for All by 2015. Will We Make It?*, Oxford, Oxford University Press.
- Elacqua, G., de Gobierno, E., Ibanez, U.A.  
 2006 *Enrolment Practices in Response to Vouchers: Evidence form Chile*, New York, paper, NCSPE (reperibile in rete).
- Enciclopedia Garzanti dell'Economia  
 2001 *Principal-agent*, Milano, Garzanti.
- Evans, P.B.  
 1996 *Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*, in «World Development», 24, 6, pp. 1119-32.
- Evans, P.B., Stephens, J.D.  
 1988a *Studying Development since the Sixties*, in «Theory and Society», 17, pp. 713-45.  
 1988b *Development and the World Economy*, in N. Smelser. (a cura di), *Handbook of Sociology*, Sage, Newbury Park, pp. 739-73.
- Farrington, J., Slater, R.  
 2006 *Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain?*, in «Development Policy Review», 24, 5, pp. 499-511.
- Ferreira, S.G., Veloso, F.A.  
 2004 *Intergenerational Mobility of Wages in Brasil*, paper (reperibile in rete).

- Fernandez Aguerre, T.  
 2004 *Distribucion del conocimiento escolar: clases sociales, escuelas y sistema educativo en Latinoamerica*, Tesi di Dottorato, Città del Messico, Centro de Estudios Sociologico (reperibile in rete).
- Ferrer, G.  
 2006 *Educational Assessment Systems in Latin America*, Washington, PREAL (reperibile in rete).
- Filgueira, C.  
 2007 *Actualidad de las viejas tematicas: clase, estratificacion y movilidad social en America Latina*, in R. Franco *et al.* (a cura di), 2007, pp. 73-120.
- Fischman, G. e Gvirtz, S.  
 2001 *An Overview of Educational Policies in the Countries of Latin America During the 1990s*, in «Journal of Educational Policy», 16, n. 6, pp. 499-506.
- Fleet, M.  
 2005 *Religion in Latin America*, in R.S. Hillman (a cura di), pp. 343-74.
- Flores-Crespo, P.  
 2007 *Ethnicity, Identity and Educational Achievement in Mexico*, in «International Journal of Educational Development», 27, pp. 331-39.
- Flores-Moreno, C.  
 2007 *Mexico Non-formal Education*, Parigi, UNESCO (disponibile in rete).
- Foster, J.B.  
 2008 *The Latin American Revolt. An Introduction*, in «Monthly Review», 59, 3 (reperibile in rete).
- Fourcade-Gourinchas, M. e Babb, S.L.  
 2002 *The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries*, in «American Journal of Sociology», 108, n. 3, pp. 533-79.
- Franco, R., Leon, A., Atria, R. (a cura di)  
 2007 *Estratificacion y Movilidad Social en America Latina*, New York, United Nations.
- Franko, P.  
 2007 *The Puzzle of Latin American Economic Development*, New York, Rowman&Littlefield.
- Galeano, E.  
 1973 *Open Veins of Latin America. Five Centuries of the Pillage of a Continent*, New York, Monthly Review Press.

- Galiani, S., Corrales, J.  
 2006 *Academic Evaluation Offices in Latin America: an Index of Institutional Capacity*, paper (reperibile in rete).
- Gallino, L.  
 2007 *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Roma-Bari, Laterza.
- Gamble, A.  
 1988 *The Free Economy and the Strong State. The Politics of Thatcherism*, London, MacMillan.
- Garnier, L.  
 2004 *Knowledge and Higher Education in Latin America: Incommodious Commodities?*, in J.K. Odin, P.T. Manicas (a cura di), *Globalization and Higher Education*, Honolulu, University of Haway Press, pp. 181-202.
- Gazzola, A.L., Didriksson, A.  
 2008 *Prefacio*, Documento Base, CRES (reperibile in rete).
- Gereffi, G.  
 1994 *Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America*, in D. Kinkaid, A. Portes (a cura di), *Comparative National Development*, Chapel Hill, The University of Carolina Press, pp. 26-56.
- Gereffi, G.  
 2005 *The Global Economy: Organization, Governance, and Development*, in E. Huber e in N.J. Smelser, R. Swedberg (a cura di), 2005, *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press, pp. 160-82.
- Ginsburg, M., Espinoza, O., Popa, S. & Terano, M.  
 2003 *Privatisation, Domestic Marketisation and International Commercialisation of Higher Education: Vulnerabilities and Opportunities for Chile and Romania within the Framework of WTO/GATS*, in «Globalisation, Societies and Education», 1, 3, pp. 413-45.
- Goni, E., Lopez, J.H., Serven, L.  
 2008 *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*, Policy Research Working Paper 4487, Washington, The World Bank (reperibile in rete).
- Gonzales, P., Mizala, A., Romaguera, P.  
 2004 *Vouchers, Inequalities and the Chilean Experience*, Paper, NCSPE (reperibile in rete).

- Gonzales, O.E., Gonzales, J.L.  
 2008 *Christianity in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Goodwin, P.B.  
 2009 *Global Studies. Latin America*, New York, McGraw Hill.
- Grace, G., O’Keefe, J. (a cura di)  
 2007 *International Handbook of Catholic Education*, New York, Springer.
- Greaney, V., Kellaghan, T.  
 2008 *Assessing National Achievement Levels in Education*, Washington, The World Bank, (reperibile in rete).
- Green, D.  
 2003 *Silent Revolution. The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America*, New York, Monthly Review Press.
- Greene, S.  
 2006 *Negotiating Multicultural Citizenship and Ethnic Politics in 21st Century Latin America*, in E. Hershberg e F. Rosen (a cura di), 2006a, pp. 276-97.
- Goodman, P.B.  
 2009 *Latin America*, London, McGraw-Hill.
- Gvirtz, S.  
 2002 *Curricular Reforms in Latin America with Special Emphasis on Argentine Case*, in «Comparative Education», 38, 4, pp. 453-69.
- Hall, P.  
 1993 *Policy Paradigm, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in England*, in «Comparative Politics», 25, n. 3, pp. 275-96.
- Halsey, A.H. et al. (a cura di)  
 1997 *Education. Culture, Economy, Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Handa, S., Davis, B.  
 2006 *The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean*, in «Development Policy Review», 24, 5, pp. 513-36.
- 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).
- Harper, R.K., Cuzan, A.G.  
 2005 *The Economics of Latin America*, in R.S. Hillman, pp. 145-76.

- Hernaiz, I. (a cura di)  
 2008 *Educacao na Diversidade: Experiencias e Desafios na Educacao Intercultural Bilingue*, Brasilia, UNESCO-Ministerio de Educacao (reperibile in rete).
- Hernandez, E. (a cura di)  
 2008 *Disegualdad, Inclusion y Equidad en la Educacion Superior en America Latina*, in CRES, 2008, Cap. IV, pp. 45.
- Hershberg, E., Rosen, F. (a cura di)  
 2006a *Latin America After Neoliberalism*, New York, The New Press.  
 Hershberg, E., Rosen, F.  
 2006b *Turning the Tide?*, in E. Hershberg, F. Rosen (a cura di), 2006a, pp. 1-25.
- Hickling-Hudson, A.  
 2004 *South-South Collaboration: Cuban Teachers in Jamaica and Namibia*, in «Comparative Education», 40, 2, pp. 289-312.
- Hillman, R.S., D'Agostino, T.J. (a cura di)  
 2003 *Understanding the Contemporary Caribbean*, London, Lynne Rienner.  
 Hillman, R.S. (a cura di)  
 2005 *Understanding Contemporary Latin America*, London, Lynne Rienner.
- Hirschman, A.O.  
 1987 *The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection*, in «Latin American Research Review», 22, pp. 7-36.
- Holm-Nielsen, L.B., Thorn, K., Brunner, J.J., Balan, J.  
 2005 *Regional and International Challenges to Higher Education in Latin America*, in De Wit *et al.* (a cura di), pp. 39-70.
- Huber, E., Stephens, J.D.  
 2005 *Welfare states and the Economy*, in N.J. Smelser, R. Swedberg, (a cura di), 2005, *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press, pp. 552-74.
- Huisman, J., Smits, J.  
 2009 *Effects of Household- and District-Level factors on Primary School Enrolment in 30 Developing Countries*, in «World Development», 37,1, pp.179-93.
- IDB  
 2000 *Reforming primary and Secondary Education in Latin America and the Caribbean. An IDB Strategy*, Washington, Inter-American Development Bank (reperibile in rete).  
 2006 *Education, Science and Technology in Latin America and the Caribbean*, Washington, Inter-American Development Bank.

IFRPRI

2002 *Mexico Progresa. Breaking the Cycle of Poverty*, Washington, International Food Policy Research Institute (reperibile in rete).

ILO

2008 *Global Employment Trends. January 2008*, Ginevra, ILO (reperibile in rete).

Inter-American Development Bank

2006 *Education, Science and Technology in Latin America and the Caribbean*, Washington, IDB (reperibile in rete).

Inter-American Commission on Human Rights

2008 *Right to Education of Afro-descendant and Indigenous People Communities in the Americas*, Robert F. Kennedy Memorial Center for Human Rights (reperibile in rete).

Kapur, D., Crowley, M.

2008 *Beyond the ABC: Higher Education in Developing Countries*, paper, Pennsylvania-Columbia University (reperibile in rete).

Kay, C.

2002 *Why East Asia Overtook Latin America: Agrarian Reform, Industrialisation and Development*, in «Third World Quarterly», 23, 6, pp. 1073-1102.

Keen, B., Haynes, K.

2009 *A History of Latin America*, New York, Houghton.

Kessler, G., Espinosa, V.

2007 *Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Buenos Aires. Continuidad, rupturas y paradojas*, in R. Franco *et al.* (a cura di), 2007, pp. 259-301.

Kirby, P.

2002 *The World Bank or Polanyi: Markets, Poverty and Social Well-Being in Latin America*, in «New Political Economy», 7, 2, pp. 199-219.

Klein, N.

2007 *Shock Economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*, Milano, Rizzoli.

Kline, R.

2002 *A Model for Improving Rural Schools: Escuela Nueva in Colombia and Guatemala*, in «Current Issues in Comparative Education», 2, 2, pp. 170-81.

Kornbluh, P.

2008 *The Pinochet File. A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability*, New York, New Press.

- Krugman, P.  
2009 *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, W.W. Norton.
- Kumlin, S., Rorthstein, B.  
2005 *Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions*, in «Comparative Political Studies», 38,4, pp. 339-65.
- Kurlantzick, J.  
2009 *China's Latin Leap Forward*, in Goodwin, 2009, pp. 197-202.
- Landau, S.  
2005 *Chinese Influence on the Rise in Latin America*, Global Policy Forum (reperibile in rete).
- La Belle, T.J.  
2000 *The Changing Nature of Non-formal Education in Latin America*, in «Comparative Education», 36, 1, pp. 21/36.
- Levy, D.C.  
1986 *Higher Education and the State in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press.  
2002 *Unanticipated Development: Perspectives on Private Higher Education's Emerging Role*, paper, n. 1, PROPHE (reperibile in rete).
- Levy, S.  
2006 *Progress against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*, Washington, Brookings Institution Press.
- Lewis, M., Lockeed, M.  
2008 *Inexcusable Absence: Why 60 Million Girls still aren't in School and What to do about it?*, Washington, Center for Global Development, (reperibile in rete).
- Leon, A., Martinez, J.  
2007 *La estratificación social en Chile hacia fines de siglo XX*, in R. Franco *et al.* (a cura di), pp. 303-37.
- Lockeed, M.  
2008 *Measuring Progress with Tests of Learning: Pros and Cons for "Cash on Delivery Aid" in Education*, Working Paper 147, Center for Global Development (reperibile in rete).
- Lopez, J.H., Perry, G.  
2008 *Inequality in Latin America: Determinants and Consequences*, Policy Research Working Paper 4504, Washington, The World Bank, (reperibile in rete).

- Mann, M.  
1986/1993 *The Sources of Social Power, Vol. I, Vol. II*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 2005 *Incoherent Empire*, London, Verso.
- Mann, M., Riley, D.  
2007 *Explaining Macro-regional Trends in Global Income Inequalities, 1950-2000*, in «Socio-Economic Review», 5, pp. 81-115.
- Marshall, J.H.  
2003 *Grade Repetition in Honduran Primary Schools*, in «International Journal of Educational Development», 23, pp. 591/605.
- Marshall, J.H., Mejia, R. M. T., Aguilar, C.R.  
2008 *Quality and Efficiency in a Complementary Middle School Program: the Educators Experience in Honduras*, in «Comparative Education Review», 52, 2, pp. 147-280.
- Massey, D.S., Sanchez, M., Behrman, J.R.  
2006 *Of Myths and Markets*, in «Annals», 606,1, pp. 8-31.
- Matear, A.  
2007 *Equity in Education in Chile: the Tensions between Policy and Practice*, in «International Journal of Educational Development», 27, pp. 101-13.
- Mato, D. (a cura di)  
2008 *Diversidad cultural e interculturalidad en educacion superior. Problemas, retos, oportunidades y experiencias en America Latina*, Caracas, IESALC-UNESCO (reperibile in rete).
- Mayer, P.  
2004 *Educational Vouchers in Colombia*, in «Occasional Paper», n. 92, NCSPE (reperibile in rete).
- Maynard, R.  
1996 *Kids Having Kids*, Washington, Urban Institute.
- Ministry of Education of Brazil  
2006 *Brazilian National Policy of Adult and Youth Education*, paper, Biennale on Education in Africa, Libreville.
- Mignolo, W.D.  
2005 *La Idea de America Latina*, Barcellona, Biblioteca Iberoamericana de Pensamiento.
- Mizala, A., Romaguera, P.  
2004 *School and Teacher Performance Incentives: The Latin American Experience*, in «International Journal of Educational Development», 24, pp. 739-54.

- Molina, G.G., Yanez, E., Cassanovas, L., Espomoza, P., Loayza, N.  
 2007 *Estratificación, Movilidad Social y Etnicidad en Bolivia*, in R. Franco *et al.* (a cura di), 2007, pp. 513-55.
- Muhr, T.  
 2008 *Nicaragua Re-Visited: From Neo-liberal 'Ungovernability' to the Bolivarian Alternative for the People of Our America (ALBA)*, in «Globalisation, Societies and Education», 6,2, pp. 147-61.
- Muhr, T., Verger, A.  
 2006 *Venezuela: Higher Education for All*, in «Journal for Critical Education Policy Studies», 4, 1 (reperibile in rete).
- Munck, R.  
 2003 *Neoliberalism, Necessitarianism and Alternatives in Latin America: There Is No Alternative? (TINA)*, in «Third World Quarterly», 24, 3, pp. 495-511.
- 2008 *Contemporary Latin America*, New York, Palgrave.
- Murakami, Y., Blom, A.  
 2008 *Accessibility and Affordability of Tertiary Education in Brazil, Colombia, Mexico and Peru within Global Context*, Policy Research Working Paper, Washington, The World Bank (reperibile in rete).
- McCowan, T.  
 2003 *Participation and Education in the Landless People's Movement of Brazil*, in «Journal for Critical Education Policy Studies», 1,1, pp.1-14.
- 2006 *Educating Citizens for Participatory Democracy: A Case Study of Local Government Education Policy in Pelotas, Brazil*, in «International Journal of Educational Development», 26, pp. 456-70.
- McEwan, P.J., Trowbridge, M.  
 2007 *The Achievement of Indigenous Students in Guatemalan Primary Schools*, in «International Journal of Educational Development», 27, pp. 61-76.
- Nerad, M., Heggelund, M. (a cura di)  
 2008 *Toward a Global PhD? Forces & Forms in Doctoral Education Worldwide*, Washington, University of Washington Press.
- Ocampo, J.A.  
 2007 *The Macroeconomics of the Latin American Economic Boom*, IN «CEPAL REVIEW», 93, Dicembre, pp. 7-28.
- OECD  
 2007 PISA 2006 *Science Competencies for Tomorrow's World (Voll. I e II)*, Parigi, OECD.

- Ordorika, I., Pusser, B.  
 2007 *La Maxima Casa de Estudios. Universidad Autonoma de Mexico as a State-Building University*, in P.G. Altbach, J. Balan (a cura di), pp. 189-215.
- Ottone, E.  
 2006 *Globalization and Integration of Latin America in Today's World*, Conferenza all'Università di Pavia (reperibile in rete).
- Oxhorn, P.  
 1998 *The Social Foundations of Latin American Recurrent Populism: Problems of Popular Sector Class Formation and Collective Action*, in «Journal of Historical Sociology», 11,2, pp. 212-46.
- Parrino, M., Efron, M.H.  
 2007 *Aciertos y Contradiciones en la Universidad Publica Argentina Actual*, paper presentato al convegno su «Movilidad, Gobernabilidad e Integracion Regional», Dicembre 2007, Mar del Plata (reperibile in rete).
- Pastrana, J.P.  
 2007 *Subtle Torture of the Neo-liberal Age: Teachers, Students, and the Political Economy of Schooling in Chile*, in «Journal for Critical Education Policy Studies», 5, 2, pp. 18 (reperibile in rete).
- Pastrana, J.P., Williamson, G., Gomez, R. P.  
 2004 *Learning from Mapuche Communities: Intercultural Education, and Participation in the Ninth Region of Chile*, in «Journal for Critical Education Policy Studies», 2,2, pp. 12 (reperibile in rete).
- Peters, P.A., Hall, G.B.  
 2004 *Evaluation of Education Quality and Neighbourhood Well-Being: a Case Study of Independencia, Peru*, in «International Journal of Educational Development», 24, pp. 85-102.
- Piraino, P.  
 2006 *Comparable Estimates of Intergenerational Income Mobility in Italy*, «Quaderni del Dipartimento di Economia Politica», Università di Siena (reperibile in rete).
- PISA  
 2006 *The Programme for International Student Assessment (PISA). Executive Summary*, Parigi, OCSE (reperibile in rete).
- Place, S.E., Chase, J.  
 2005 *The Environment, Population, and Urbanization*, in R.S. Hillman (a cura di), 2005, pp. 209-36.

- Porta, E., Laguna, J.R.  
 2006 *Equidad de la Educacion en Centroamerica: Un tema pendiente en la agenda publica*, Washington, USAID Working Paper/Accademia para el Desarrollo Educativo (reperibile in rete).  
 2007a *Nicaragua. Country Case Study*, Country Profile, Parigi, UNESCO (reperibile in rete).  
 2007b *Guatemala. Country Case Study*, Country Profile, Parigi, UNESCO (reperibile in rete).
- Portes, A.  
 1997 *Neoliberalism and the Sociology of Development: Emerging Trends and Unanticipated Facts*, in «Population and Development Review», 23, 2, pp. 229-59.
- Portes, A., Haller, W.  
 2005 *The Informal Economy*, in N.J. Smelser, R. Swedberg (a cura di), 2005, *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press, pp. 403-28.
- Portes, A., Hoffman, K.  
 2003 *Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era*, in «Latin American Research Review», 38, 1, pp. 41-82.  
 2007 *Las Estructuras de Clase en America Latina: Composicion y Cambio en la Epoca Neoliberal*, in R. Franco *et al.* (a cura di), 2007, pp. 559-604.
- Portes, A., Castells, M., Benton, L.  
 1989 *World Underneath: the Origins, Dynamics and Effects of the Informal Economy*, in Portes *et al.* (a cura di), 1989.
- Portes, A., Castells, M., Benton, L. (a cura di)  
 1989 *The Informal Economy*, Baltimora, Johns Hopkins University Press.
- Posner, P.W.  
 2008 *State, Market, and Democracy in Chile*, New York, Palgrave.
- Rhoads, R.A., Torres, C.A., Brewster, A.  
 2005 *Neoliberalism, Globalisation, and Latin American Higher Education: the Challenge to National Universities*, in J. Zajda (a cura di), *International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research*, Dordrecht, Springer, pp. 131-46.
- Rhoads, R.A., Torres, C.A. (a cura di)  
 2006 *The University, State, and Market*, Stanford, Stanford University Press.

- Rhoads, R.A., Torres, C.A., Brewster, A.  
 2006 *Globalization and the Challenge to National Universities in Argentina and Mexico*, in R.A. Rhoads, C.A. Torres (a cura di), 2006, pp. 164-202.
- Rios, P.G.  
 2008 *Gestao Participativa em Educacao-Kelluwun*, in I. Hernaiz (a cura di), pp. 179-98.
- Robinson, W.I.  
 2004 *A Theory of Global Capitalism*, Baltimore, John Hopkins University Press.  
 2006 *Promoting Polyarchy in Latin America: The Oxymoron of Market Democracy*, in E. Ershberg, F. Rosen (a cura di), pp. 96-119.
- Rocha, M.M., Romero, C.R.  
 2002 *Disigualdades en la escolaridad de los ninos mexicanos*, in «Revista Mexicana de Sociologia», 64,3, pp. 63-89.
- Rodriguez-Garavito, C., Barrett, P., Chavez, D.  
 2008 *Utopia Reborn? Introduction to the Study of the new Latin American Left*, in Barret *et al.* (a cura di), pp. 1-41.
- Rosen, F. (a cura di)  
 2008 *Empire and Dissent*, Durham, Duke University Press.
- Rosenberg, M.  
 2006 *A Decade after Cairo in Latin America: An Overview*, in «Indian Journal of Gender Studies», 13, 2, pp. 275-91.
- Sainz, J.P.P., Andrade-Eekhoff, Bastos, S., Herradora, M.  
 2007 *El Orden Social ante la Globalizacion. Proces estratificadores en Centroamerica durante los Anos Noventa*, in R. Franco, A. Leon, R. Autria (a cura di), 2007, pp. 447-509.
- Santibanez, L., Vernez, G., Razquin, P.  
 2005 *Education in Mexico. Challenges and Opportunities*, Santa Monica, RAND Corporation (reperibile in rete).
- Santiso, J.  
 2005 *China: A Helping Hand for Latin America?*, OECD Development Centre, paper (reperibile in rete).  
 2007 *Latin America Political Economy of the Possible*, Cambridge, The MIT Press.
- Santos, B.d.S.  
 2008 *Depolarised Polarities. A Left with a Future*, in P. Barrett *et al.* (a cura di), pp. 255-72.

- Saracostti, S.  
 2008 *Social Capital as a Strategy to Overcome Poverty in Latin America*, in «International Social Work», 50, 4, pp. 515-27.
- Schnell-Anzola, B., Rowe, M.L., LeVine, R.A.  
 2005 *Literacy as a Pathway between Schooling and Health-related Communication Skills: a Study of Venezuelan Mothers*, in «International Journal of Educational Development», 25, pp. 19-37.
- Schugurensky, D., Davidson-Harden, A.  
 2003 *From Cordoba to Washington: WTO/GATS and Latin America in Education*, in «Globalisation, Societies and Education», 1, 3, pp. 321-57.
- Schugurensky, D.  
 2006 *The Political Economy of Higher Education in the Time of Global Markets: Whither the Social Responsibility of the University*, in R.A. Rhoads, C.A. Torres (a cura di), 2006, pp. 301-20.
- Schuster, F.L.  
 2008 *Argentina. The Left, Parties and Movements: Strategies and Prospects*, in P. Barrett *et al.* (a cura di), pp. 158-85.
- Sen, A.  
 2006 *Identità e violenza*, Roma-Bari, Laterza.
- SERCE  
 2008a *Secundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*, Santiago, UNESCO (reperibile in rete).  
 2008b *Los aprendizajes de los estudiantes de l'America Latina y el Caribe*, Santiago del Cile, OREALC.
- Shavit, Y., Blossfeld, H-P. (a cura di)  
 1993 *Persistent Inequality*, Boulder, Westview Press.
- Sichra L.  
 2008 *Educacao em Areas Indigenas da America Latina: Balancos e Perspectivas*, in I. Hernaiz (a cura di), pp. 101-24.
- Silva, N.S.V.  
 2005 *Cambios sociales y estratificacion en el Brasil contemporaneo (1945-1999)*, in R. Franco *et al.* (a cura di), 2007, pp. 163-224.
- Smith, M. K.  
 2002 *Paulo Freire and Informal Education*, in «The Encyclopaedia of Informal Education» (reperibile in rete).

- Somers, M-A., McEwan, P.J. e Willms, J.D.  
 2004 *How Effective Are Private Schools in Latin America?*, in «Comparative Education Review», 48, 1, pp. 48-69.
- Springhall, J.  
 2001 *Decolonization since 1945. The Collapse of European Overseas Empires*, New York, Palgrave.
- Stromquist, N. e Monkman, K. (a cura di)  
 2000 *Globalization and Education*, New York, Rowman&Littlefield.
- Suarez, D.F.  
 2007 *Human Rights and Curricular Policy in Latin America and the Caribbean*, in «Comparative Education Review», 51, 3, pp. 329-52.
- Tapia, L.  
 2008 *Bolivia. The Left and the Social Movements*, in P. Barrett *et al.* (a cura di), pp. 215-31.
- Taylor, M.  
 2006 *From Pinochet to the 'Third Way'*, London, Pluto Press.
- Thorp, R.  
 1998 *Progress, Poverty and Exclusion*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Thorp, R. (a cura di)  
 2000 *An Economic History of Twentieth-Century Latin America. Vol II: Latin America in the 1930s*, New York, Palgrave.
- Tomasevski, K.  
 2005a *Has the Right to Education a Future Within the United Nations? A Behind-the-Scenes Account by the Special Rapporteur on the Right to Education 1998-2004*, in «Human Rights Law Review», 5, 2, pp. 205-37 (reperibile in rete).
- 2005b *Not Education for All, Only for Those Who Can pay: The World's Bank Model for Financing Primary Education*, in «Law, Social Justice & Global Development», Ottobre (reperibile in rete).
- 2006 *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*, Copenhagen (reperibile in rete).
- Torche, F.  
 2005 *Privatization Reform and Inequality of Educational Opportunity: The Case of Chile*, in «Sociology of Education», 78, pp. 316-43.
- Torche, F., Wormald, G.  
 2007 *Chile, entre la adscripción y el logro*, in R. Franco *et al.*, 2007, pp. 339-85.

- Torres, R.M.  
 2001 *Comunidade de Aprendizagem*, paper (reperibile in rete).
- Torres, C.A.  
 2002 *The State, Privatization and Educational Policy: A Critique of Neoliberalism in Latin America and Some Ethical and Political Implications*, in «Comparative Education», 38, 4, pp. 365-85.
- Torres, C.A., Schugurensky, D.  
 2002 *The Political Economy of Higher Education in the Era of Neoliberal Globalization: Latin America in Comparative Perspective*, in «Higher Education», 43, 4, pp. 429-55.
- Transparencia Brasil  
 2004 *The Hidden Cost of Decentralised Education*, paper (reperibile in rete).
- UDUAL  
 2008 *Posicionamiento de la UDUAL frente a la Conferencia Regional de Educación Superior CRES, 2008*, Messico, Messico D.F. (reperibile in rete).
- UNDP  
 2004 *Democracy in Latin America. Towards a Citizen's Democracy*, New York, UNDP (reperibile in rete).
- UNESCO-OREALC  
 2007 *The State of Education in Latin America and the Caribbean*, Santiago, UNESCO (reperibile in rete).
- Urquiola, M., Calderon, V.  
 2006 *Apples and Oranges: Educational Enrolment and Attainment across Countries in Latin America and the Caribbean*, in «International Journal of Educational Development», 26, 6, pp. 572-90.
- Usher, A., Cervenán, A.  
 2005 *Global Higher Education Ranking 2005*, Toronto, Education Policy Institute (reperibile in rete).
- Varela, G.  
 2006 *The Higher Education System in Mexico at the Threshold of Change*, in «International Journal of Educational Development», 26, pp. 52-66.
- Vegas, E., Petrow, J.  
 2008 *Raising Student Learning in Latin America. The Challenge for the 21st Century*, Washington, The World Bank (reperibile in rete).
- Vuletin, G.  
 2008 *Measuring the Informal Economy in Latin America and the Caribbean*, IMF Working Paper, 102 (reperibile in rete).

- Wiarda, H.J., Kline, H.F. (a cura di)  
 2007 *Latin American Politics and Development*, San Francisco, Westview.
- Williamson, J. (a cura di)  
 1990 *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Washington, Institute for International Economics.
- Williamson, C., Nogueira, A.S.  
 2003 *Territorio e Aprendizagem, Espaço de Cultura e Cultura Popular*, in «Teoria e Prática», 11, 20, pp. 41-46.
- Williamson, C.G., Pastrana, J.P., Gomez, R. P.  
 2005 *Reflexiones a partir de un estudio sobre Educación Intercultural y participación en Comunidades Mapuche en la Novena Región de La Araucanía, Chile*, in «Archivos Analíticos de Políticas Educativas», 13, 4, pp. 1-17.
- Wolff, L., Navarro, J.C., Gonzales, P. (a cura di)  
 2005 *Private Education and Public Policy in Latin America*, Washington, PREAL (reperibile in rete).
- World Bank  
 2004 *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, Washington, The World Bank (reperibile in rete).
- 2006 *Meeting the Challenges of Secondary Education in Latin America and East Asia*, Washington, The World Bank (reperibile in rete)
- 2007a *A Decade of Measuring the Quality of Governance. Governance Matters 2007*, Washington, The World Bank (reperibile in rete).
- 2007b *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge of the 21st Century*, Washington, The World Bank (reperibile in rete).
- 2009 *Reshaping Economic Geography*, Washington, The World Bank.
- Yelvington, K.A.  
 2005 *Patterns of 'Race', Ethnicity, Class and Nationalism*, in R.S. Hillman (a cura di), pp. 237-72.
- Zenteno, R.B.  
 2004 *Transición Demográfica en América Latina, Tendencias y Consecuencias Sociales*, in «Revista Mexicana de Sociología», 66, pp. 239-54.



Impaginazione a cura del supporto tecnico DSRS

Stampa a cura del  
Servizio Stamperia e Fotoriproduzione  
dell'Università degli Studi di Trento  
2009

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).



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  
P.zza Venezia, 41 - 38100 Trento - Italia  
Tel. 0461/881322  
Fax 0461/881348  
Web: [www.soc.unitn.it/dsrs/](http://www.soc.unitn.it/dsrs/)

# L'istruzione in America latina

*Antonio Cobalti*

La condizione dell'istruzione in America latina è esaminata alla luce di uno studio della regione in vari aspetti: la sua storia, soprattutto dalla fine dell'esperienza coloniale spagnola e portoghese nel secolo XIX; l'economia, con l'esame delle vicende che hanno riportato in auge un modello basato sulle esportazioni, dopo che alla metà del secolo scorso si era affermata un'alternativa "statalista"; la religione, tanto nelle sue manifestazioni più conservatrici, che in quelle più innovative della cristianità (in campo cattolico con la teologia della liberazione e in quello protestante, con crescita del protestantesimo evangelico); la politica, con l'avvento di una serie di governi variamente etichettabili come "di sinistra", dopo la stagione delle dittature militari e familiari. La stratificazione e la mobilità sociale in relazione all'istruzione sono esaminate sulla base delle ricerche esistenti. La disuguaglianza sociale, che è qui la più alta nel mondo, si riflette anche in campo scolastico, non contrastata dalle riforme neoliberiste (privatizzazioni e decentramento), applicate oltre che all'economia a vari ambiti sociali. La privatizzazione dell'istruzione terziaria è esaminata con particolare attenzione, tenendo conto del ruolo che le università hanno avuto nei progetti di "costruzione delle nazioni" di questa regione. Il lavoro si chiude con alcune valutazioni delle prospettive future dell'area, tanto in campo scolastico che in quello politico.

Antonio Cobalti insegna Sociologia dell'Educazione e Sociologia della Globalizzazione presso la Facoltà di Sociologia dell'Università degli Studi di Trento. Ha pubblicato (fra l'altro) *"La mobilità sociale in Italia"* (con A. Schizzerotto), Bologna, Il Mulino, 1994, *"Lo studio della mobilità"*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995, il volume *"Globalizzazione e istruzione"*, Bologna, Il Mulino, 2006 e *"L'istruzione in Africa"*, Quaderno del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, n. 42, 2008.