

Ю. И. Визгунова



Проблемы модернизации образования в Мексике в начале XXI в.

Аннотация: В статье рассматривается модернизация образования в Мексике в условиях технологического прогресса и инновационных форм развития. В этом контексте анализируется конституционная реформа образования 2013 г., негативное отношение к ней гражданского общества, протестные выступления и взаимные поиски урегулирования конфликтной ситуации на основе формирования новой модели системы образования.

Ключевые слова: Мексика, реформа образования, модернизация, гражданское общество, государство.

Iulia Vizgunova

Problems of modernization of education in Mexico at the beginning of the XXI century

Abstract: The paper deals with the analysis of the modernization of the education in Mexico in terms of technological progress and the development of innovations: the educational reform (2013) and the negative attitude towards it of the civil society, protests and mutual searching for conflict resolution based on the formation of a new education model.

Keywords: Mexico, educational reform, modernization, civil society, state.

В условиях технологического прогресса и инновационных форм развития в Мексике, так же, как и во многих других странах региона, совершенствование структур экономики и необходимость обеспечения их квалифицированными и образованными работниками выдвинули в центр общественной мысли вопрос о модернизации системы образования, исходя из современных подходов к его развитию как к важнейшему фактору реального снижения уровня неравенства, бедности и безработицы. По оценкам Национального института экономики и географии (INEGI), в 2012 г., в условиях массовой бедности в стране, 37 % учащихся отсеивались еще из начальных классов школы. Занятость же в экономической сфере молодых людей в возрасте от 14 до 29 лет, которые не учились, составляла лишь 30 %, а в возрасте 20–29 лет — 66 %. К тому же большинство молодых людей были заняты в неформальном секторе экономики на временных работах. Там они получали низкую зарплату в 1–2 минимальных окладов, не имели доступа к системе социального обеспечения и здравоохранения [1].

На рубеже XX–XI вв. в Мексике были подготовлены два проекта реформы образования. Однако из-за многочисленных дебатов, длившихся по несколько месяцев, конституционная реформа образования так и не была принята, хотя её проекты рассматривались в Конгрессе союза. Только в 2013 г., при участии лидеров трёх основных политических партий, в рамках «пакта за Мексику», заключённого правительством президента Энрике Пенья Ньето, реформа образования была принята в числе первых по проекту структурных реформ государственных институтов.

Это реформа, направленная на повышение качественного уровня образования на основе его

модернизации, тем не менее, как оказалось, была сконцентрирована во многом на повышении качества преподавания учителей путём приёма их на работу на конкурсной основе и путём регулярной периодической их переаттестации в течение двух лет. В целом именно это стало главным звеном трёх регулирующих законов реформы, которые без продолжительных дискуссий были приняты в начале 2014 г. в обеих палатах конгресса. Но они, вопреки ожиданиям мексиканской общественности, не затронули таких важных сфер перестройки образования, как базовое образование, с учётом создания равных возможностей обучения для всего населения, прежде всего для малоимущих слоёв и коренных жителей — индейцев, говорящих в Мексике на 50 различных языках и во многих случаях неграмотных. К тому же в законе не оказалось положения о научно-техническом и информационно-технологическом аспектах обучения как основополагающих в современную эпоху. Помимо этого, как считают эксперты, требовалось указать на необходимость обновления структур административно-управленческого аппарата сверху донизу. Требовал более детальной разработки и вопрос о государственном и частном образовании. Весьма односторонний характер конституционной реформы образования и, соответственно, регламентирующих её законов, как представляется, стали основной причиной острого, глубокого и трудноразрешимого конфликта между обществом и государством.

Данный конфликт начался в штатах Оахака, Мичоакан и Герреро из-за недовольства учителей пунктами реформы о регулярном тестировании преподавателей школ, начиная с их поступления на работу. Недовольство приняло массовый характер и вылилось в уличные выступления, затормозившие учебный процесс в ряде штатов. Выступления учителей возглавил Национальный координационный центр трудящихся образования (CNTE), заявивший о себе как профсоюзное объединение. Оно было образовано несколько лет назад учителями в Оахаке параллельно существовавшему в стране многие годы Национальному профсоюзу трудящихся образования (SNTE). По своему составу CNTE был неоднородным, включал немалое число радикальных лиц и группировок, что не могло не сказаться негативно на развитии конфликта, поскольку затормозило переговоры профсоюза с правительством и реализацию возможностей прийти к взаимному согласию. Мексиканские СМИ обращали внимание на недостаток опыта и низкую политическую культуру лидеров этого профсоюза, которые не смогли выработать чёткую программу требований движения учителей, фактически принявшего общенациональный характер [2].

Реакцией CNTE на опубликование первого регулирующего закона по реформе образования (*Ley del Servicio Profesional Docente*) стала организация многочисленных беспорядков с требованием принятия других законов по этой реформе. На том (первоначальном) этапе CNTE, признавая в целом реформу образования 2013 г., требовал исключения из неё положений о тестировании учителей. По его мнению, это могло привести к увеличению среди них безработицы и снижению уровня жизни.

Негативное отношение к вопросу о тестировании преподавателей школ оказалась в центре беспорядков в Федеральном округе (г. Мехико), которые сопровождалась блокированием основных столичных магистралей и продолжались в течение ряда месяцев, начиная с мая 2013 г. Радикализации действий участников протеста способствовала и группа анархистов из числа безработных и бывших уголовников. Под влиянием радикальных элементов выступавшими были предприняты попытки внести дезорганизацию в работу нижней палаты парламента. Лидеры CNTE вновь заявили о готовности переговоров с правительством, но на своих условиях. В ответ президент страны Э. Пенья Ньето подчеркнул, что законодательное закрепление тестирования учителей должно значительно повысить качественный уровень обучения в школах, а создание Национального института оценки качества образования (*Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*) позволит совершенствовать процесс обучения как в школах, так и в других учебных заведениях. Президентом был затронут вопрос и о создании курсов переквалификации учителей с сохранением их заработной платы [3]. Вместе с тем, как отмечали мексиканские обозреватели, закон об образовании значительно упростил процедуру увольнения школьных преподавателей.

В последующие годы протестные выступления учителей в штатах Оахака, Герреро и Мичоакан, а затем и в штате Чиapas приобрели массовый характер, что вызвало отрицательную реакцию со стороны властей, которая решила обратиться к жёстким мерам воздействия на бастующих. Это проявилось весьма неожиданно с назначением в 2015 г. нового министра общественного образования Аурелио Нуньо. В одном из своих первых выступлений он объявил о том, что в течение двух недель будут уволены 4 300 учителей указанных выше четырёх шта-

тов за их отсутствие на работе в течение трёх и более дней по причине участия в протестных выступлениях. Одновременно были арестованы два лидера 22-й секции CNTE: её президент Рубен Муньос и секретарь по организационным вопросам Франсиско Вильялобос — якобы за расходование денежных средств которое, как оказалось, имело место год назад. При этом, как утверждал министр Аурелио Нуньо, он не исключал возможности переговоров с руководством CNTE, но при условии, если данный профсоюз совместно с местными синдикалистскими лидерами откажется от своего решения объявить закрытыми школы с начала учебного года в трёх штатах страны. В целом речь шла почти о 2 млн учеников, ставших заложниками такого решения. Вторым условием переговоров министр выдвинул признание лидерами CNTE реформы образования 2013 г. в целом [4].

Обострение конфликта по такому важному вопросу, как модернизация образования, не могло не вызвать серьёзного беспокойства в правящих кругах. К тому же этот конфликт приобрёл характер общенационального, ибо в него включались всё более широкие слои населения. Так, массовые выступления, марши и блокирование магистралей, которые фактически не прекращались и стали серьёзным препятствием для имплементации реформы образования, вызвали и протестные выступления многих предпринимателей. Они заявили о сокращении своих капиталовложений, отказе от уплаты налогов и выдвинули требования властям о выплате компенсации за понесённые убытки в четырёх штатах — Оахаке, Чиапасе, Герреро и Мичоакане. Конфедерация мексиканских предпринимателей (COPAMEX) потребовала от правительства возмещения ущерба в размере 115 млрд песо. Министр труда отреагировал на акции предпринимателей, заявив, что они своими действиями ещё более усугубляют конфликтную ситуацию в стране.

Примерно за месяц до вступления в конфликт предпринимателей — в июле 2016 г. — министерство внутренних дел и CNTE совместно выработали механизмы постепенного урегулирования конфликта между преподавателями школ и государством. При этом был определён трёхмесячный срок для проведения переговоров. Со стороны правительства их возглавил министр внутренних дел М. А. Осорио Чонг. Основной формой переговоров были избраны «круглые столы»: по политическим вопросам, по тематике образования и по социальным проблемам. Как договорились, на первом «круглом столе» речь должна была идти о необходимости отменить реформу образования, на втором — о модернизации системы образования, на третьем — о «постреформенном» положении в штатах. Специально созданная Единая национальная комиссия по переговорам, как предполагалось, должна была решать все организационные и технические вопросы в ходе переговорного процесса. В её компетенцию, например, входила и организация встречи CNTE с депутатами и сенаторами Конгресса Союза. По словам министра внутренних дел, между сторонами было достигнуто общее и довольно прочное соглашение. Тем самым был завершён диалог, открывший возможности для перехода к переговорам..

Тем не менее разработанная министерством внутренних дел и CNTE «дорожная карта» по урегулированию конфликта не имела успеха по многим причинам, и с той и с другой стороны. Во-первых, как оказалось, в правительстве имелись разные точки зрения по решению этой национальной проблемы. Так, министр общественного образования А. Нуньо в январе 2016 г. выступил с критикой реформы образования 2013 г. и опубликовал свой план модернизации этой системы, состоявший из семи целей. В 2016 г. две из них воплотились в конкретные проекты развития базового образования. Соответственно этим проектам, школа становилась центральным звеном образования. При этом акцентировалось внимание на автономности управления, гибкости школьного календаря, укреплении роли технических советов школ и прочее. В феврале 2016 г. министр представил программу базового обучения «школы на сто учеников», которая вскоре стало осуществляться в штате Оахака, а затем и в штате Колима. Обещая закончить разработку всей новой модели образования в стране в 2016 г., он одновременно не отказался от тестирования учителей. В феврале 2016 г. была осуществлена официальная оценка общего тестирования школ проведённого в конце 2015 г. Это вызвало новое недовольство учителей, рост числа их уличных выступлений, маршей и митингов, особенно массовых в Федеральном округе и во всей центральной части страны. Во многих случаях среди бастующих слышались призывы вести переговоры только с главой министерства внутренних дел А. М. Осорио Чонгом. Часть манифестантов выступила от имени основного профсоюза — SNTE, высказывая своё недовольство деятельностью CNTE. Многие местные руководители CNTE в разных штатах заявили о том, что параллельно переговорному процессу на высшем уровне забастовочное движение учителей будет продолжаться по всей стране до тех пор, пока реформа образования 2013 г. не будет

отменена [5]. Требование отмены реформы образования стало камнем преткновения в переговорном процессе двух сторон конфликта, фактически охватившего всё мексиканское общество. Именно это требование со стороны CNTE мешало вносить изменения в подзаконные акты по данной реформе, углубляющие и расширяющие её в контексте назревших потребностей обновления системы образования. Положение усугублялось плюрализмом мнений внутри CNTE, радикализацией её позиций, что проявилось на Первом форуме этого профсоюза в октябре 2016 г. По нашему мнению, он носил в основном политический характер, ибо во многом свёлся к критике правительства и президента Энрике Пенья Ньето. В резолюции форума CNTE были поставлены две задачи: отмена конституционной реформы образования 2013 г. и разработка собственной модели системы образования.

Между тем в ходе переговоров правительство пошло на новые уступки. В целях остановить движение учителей, в которое фактически были вовлечены и дети, оно внесло предложение ввести дополнительные часы школьного обучения и продлить учебный год в целях полного выполнения программы. Были выпущены из тюрьмы оба лидера 22-й секции CNTE. Также были полностью выплачены зарплаты учителям, принявшим участие в протестных выступлениях.

Переговоры между CNTE и правительством в лице министра внутренних дел, которые, по согласованию сторон, проходили в течение трёх месяцев, фактически не принесли положительных результатов. Конфликт, принявший общенациональный характер (с участием в нём профсоюзов, политических партий, учёных, предпринимателей, простых граждан и прежде всего родителей) продолжается. Немалое значение в трудностях его завершения, как нам кажется, играет недооценка важности и актуальности его урегулирования для Мексики и её будущего со стороны средних слоёв и соответственных действий в этом отношении гражданского общества, а именно той роли, которую оно должно сыграть в переговорном процессе и особенно в прямом участии граждан в разработке подлинно демократического проекта системы образования в Мексике [6]. К тому же нельзя не принимать во внимание неоднородность состава CNTE и движения в целом, весьма сильное влияние на них ультралевых радикальных тенденций. Видимо, и отсутствие достаточного опыта руководителей CNTE в ведении переговоров с представителями федеральной власти на высшем уровне помешало им, используя складывавшиеся возможности, прийти к взаимному согласию, скорректировать реформу образования 2013 г. с учётом комплекса новых предложений гражданской общественности.

Вместе с тем наблюдающаяся в Мексике активизация среднего класса и стремление его организаций включиться в разработку национальной стратегии по реформированию институтов государства, несомненно, послужат важной основой для стабилизации развития страны. И, безусловно, эти процессы вписываются в общую траекторию современного развития латиноамериканских стран [7].

Литература

1. Nueva Sociedad. Buenos Aires, 2009. № 220; J.C. Moreno Brid. La economía mexicana frente a la crisis internacional // El Universal. 25.I.2012; El Universal. 23.III. 2012.
2. El Universal, 27.VIII.2013; 06.V.2014; 15.X.2013.
3. El Universal, 27.VIII.2013; 06.V.2014; 15.X.2013.
4. Milenio México, 16.VI.2016; 24.06.2016.
5. Ibid., 05.VII.2016.
6. El Universal. 02.IX.2014; Milenio México. 10.VIII.2016; 10.IX.2016; 16.IX.2016.
7. Орлов А.А. Латинская Америка: тенденции развития // Ибероамериканские тетради. — М.: ИМИ МГИМО МИД России, 2015. Вып. 2 (8). С. 25–28