

ИНСТИТУТ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

INSTITUTO DE LATINOAMÉRICA
ACADEMIA DE CIENCIAS DE RUSIA

**Instituto de Latinoamérica
Academia de Ciencias de Rusia**

Centro de Estudios Ibéricos

*En memoria de
VICTOR P. BELYAEV*

Eleonora ERMÓLIEVA

**LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA:
ADAPTACIÓN A LOS DESAFÍOS
DE LA MODERNIDAD**

Moscú



2014

**Институт Латинской Америки
Российской академии наук**

Центр иберийских исследований

*Посвящается памяти
ВИКТОРА ПЕТРОВИЧА БЕЛЯЕВА*

Э.Г. ЕРМОЛЬЕВА

**ОБРАЗОВАНИЕ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ:
АДАПТАЦИЯ К ВЫЗОВАМ ВРЕМЕНИ**

Москва



2014

Редакционный совет: председатель – чл.-корр. В.М. Давыдов (директор ИЛА РАН); члены совета – д-р полит. наук А.Н. Боровков, канд. экон. наук Н.В. Калашников., д-р полит. наук, проф. Б.Ф. Мартынов, д-р полит. наук, проф. В.П. Сударев.

Рецензенты: д-р ист. наук, проф. Б.И. Коваль, д-р полит. наук, проф. З.В. Ивановский, д-р. полит. наук, проф. Б.Ф. Мартынов, к.и.н. Н.Ю. Кудеярова.

Ермольева Э.Г. Образование в Латинской Америке: адаптация к вызовам времени. – М.: ИЛА РАН, 2014. – 188 с. (8 цветных вкладок).

На обложке: **Диего Ривера «Picos e Inesita»** (1928 г., Национальный музей искусств, Мехико).

ISBN 978-5-201-05500-4

В работе обобщен и проанализирован фактологический материал по теме, редко рассматривавшейся в последние годы в российской латиноамериканистике. Оценивая результаты реформ, осуществлявшихся в Латинской Америке в период 1990-2010 годов, автор стремился найти ответы на вопросы: насколько успешно образование выполняет роль движущей силы, от которой зависит экономический рост и социальный прогресс региона? насколько действенна государственная политика в этой социальной сфере? При этом исходным моментом признается самоочевидность государственной ценности образования, и потому любая нация объективно заинтересована в развитии образования, в придании ему приоритетной государственной значимости.

El presente trabajo apunta a una síntesis y análisis del material fáctico concerniente a tema que últimamente ha sido objeto de escaso estudio en la latinoamericanística rusa. Procurando calibrar los efectos de las reformas educativas en América Latina en el transcurso de las dos últimas décadas (1990-2010), la autora busca respuestas a los siguientes interrogantes: ¿en qué medida la educación cumple el papel de fuerza motriz que incida en el crecimiento económico y el progreso social de la región y hasta qué punto son eficientes las políticas estatales en el ámbito educativo? Todo ello partiendo del valor evidente que tiene la educación a nivel del individuo y de la sociedad, por lo cual todo país y toda nación están *objetivamente* interesados en el desarrollo progresivo de este sector y en que se le otorgue una dimensión prioritaria en el marco de la estrategia estatal.

ISBN 978-5-201-05500-4

© ИЛА РАН, 2014

© Ермольева Э.Г., 2014

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	9
Глава I. ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ	15
Глава II. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНЕ	45
§1. Цифры и факты.....	45
§2. О частном образовании.....	59
§3. Качество обучения и учительский фактор.....	66
§4. Новые технологии в обучении.....	79
§5. О программах коллективного взаимодействия.....	87
Глава III. НАЦИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА РЕФОРМ	105
§1. Бразилия.....	106
§2. Мексика.....	123
§3. Чили.....	142
§4. Парагвай.....	156
ЗАКЛЮЧЕНИЕ. Трудный путь к успеху	163
ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА	170
ПРИЛОЖЕНИЕ	178

ÍNDICE

PREFACIO	9
Capítulo I. DE LAS TEORÍAS A LAS PRÁCTICAS.	15
Capítulo II. LA SITUACIÓN EDUCATIVA EN LA REGIÓN	45
§1. Indicadores estadísticos.....	45
§2. La expansión de la educación privada.....	59
§3. La calidad de la educación y el factor docente.....	66
§4. TIC en la praxis la enseñanza.....	79
§5. Programas de cooperación en el ámbito educativo...	87
Capítulo III. LA ESPECIFICIDAD NACIONAL DE LAS REFORMAS	105
§1. Brasil.....	106
§2. México.....	123
§3. Chile.....	142
§4. Paraguay.....	156
CONCLUSIÓN. El arduo camino del progreso	163
BIBLIOGRAFÍA	170
ANEXO ESTADÍSTICO	178

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

ЛА – Латинская Америка

ЛКА – Латино-Карибская Америка

МАБР (BID) – Межамериканский банк развития

ОДВ – Программа ООН «Образование для всех»

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

ПРООН – Программа развития ООН

ЦРТ – Программа ООН «Цели развития тысячелетия»

ЭКЛА – Экономическая комиссия ООН для Латинской Америки

ПРЕ/UNESCO – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (Международный институт по планированию образования при ЮНЕСКО, Буэнос-Айрес)

ОЕИ – Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Организация иberoамериканских государств по сотрудничеству в области образования, науки и культуры)

OREALC – La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Региональный центр ЮНЕСКО в Латино-Карибской Америке, Сантьяго-де-Чили)

PISA – Programme for International Student Assessment (Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся)

PREAL – Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (Межамериканская программа по продвижению реформ образования в Латинской Америке)

PRELAC – Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Региональный проект по образованию)

SITEAL – Sistema de Información de Tendencias Educativas (Информационная система о тенденциях в образовании Латинской Америки).

*Нации достигают своего могущества
через прогресс в образовании
Симон Боливар, 1825 г.**

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящее время в России заметно растет интерес к латиноамериканскому региону, что во многом связано с повышением его роли в мировой экономике, динамизмом происходящих на континенте процессов. Наша страна открывает для себя в ЛА новые возможности в плане внешнеполитическом, военно-стратегическом, внешнеэкономическом. Российских ученых регион привлекает своей особостью в поиске путей упрочения демократии, внутривнутриполитической стабильности, обеспечения устойчивого экономического роста. И явная востребованность в исследованиях по латиноамериканской проблематике стала одним из важнейших стимулов для написания данной работы. Регион перестали считать периферийной частью мира; Латинская Америка – это «зона активного технологического, социального, политического, экономического обновления»¹.

Веской причиной для подготовки данной публикации явилось то повышенное внимание, которое уделяется образованию во всем мире в настоящее время.

Международная дискуссия о содержании и характере современного образования особенно активно развернулась в преддверии нового тысячелетия, с последней декады XX века, когда государства везде в мире явственно ощутили, что мир становится все более сложным и быстро изменяющимся. Переосмыслению подверглось само понятие «образование».

Напомним, что слово «образование» как педагогический термин ввел в 1780 г. основоположник теории обучения И. Г. Песта-

* *Pensamientos educativos de Simón Bolívar. “Las naciones marchan hacia el término de su grandeza con el mismo paso con que camina la educación”.* (Ensayo, octubre 1825).

¹ *Давыдов В.М. Латинская Америка мощно и весомо влияет на мир//Латинская Америка, 2013, № 11, с.25.*

лощи, рассматривая его как *результат* определенных педагогических воздействий на человека. Впоследствии образование стало рассматриваться не только как состояние - совокупность знаний, умений и навыков, необходимых для практической деятельности индивида, но и как *процесс*. В 1960 г. ЮНЕСКО принимает Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования, а затем, в Декларации XX Генеральной ее конференции (1978 г.) фиксирует, что «образование – это процесс и результат совершенствования способностей и поведения личности, при которых она достигает зрелости и индивидуального роста»².

Исходя из этимологии слова некоторые авторы рассматривают процесс обучения как формирование у обучающегося законченных *образов*, систематизированных представлений об изучаемых предметах, а также его способности самостоятельно восстанавливать недостающие звенья в система знаний с помощью логических рассуждений. Иными словами, в понятие образования включены навыки индивида критически мыслить, творить, оценивать с нравственных позиций все происходящее вокруг.

Несколько иное толкование находим в ряде зарубежных работ, например, в книге известного американского философа Дж. Кнеллера. В широком смысле образование – это продукт формирования ума, характера, физических способностей личности; в более узком смысле, считает он, «это процесс, посредством которого общество через школы, колледжи, университеты и другие институты целенаправленно передает свое культурное наследие - накопленные знания, ценности и навыки - от одного поколения другому»³.

Знакомство с работами латиноамериканских педагогов-теоретиков показывает, что они делают акцент на возможности превращения образования из суммы абстрактных знаний в эффективный инструмент прагматической деятельности молодого человека. Кроме того, все более необходимым становится овладение им поведенческих навыков, способности действовать са-

² Вестник ЮНЕСКО. Бюро ЮНЕСКО в Москве. Специальный выпуск. 1945-2005.

³ *Kneller G.F.* Introduction to the philosophy of education. N.Y., 1971. P. 21.

мостоятельно, успешно функционировать в обществе, а в идеале – не просто вписываться в систему, но и быть в состоянии изменять ее.

Не трудно увидеть, что понятие образование становится все более широким и многоаспектным, в чем проявляется нарастающая сложность действительности XXI века.

Циклическая динамика экономического развития, сдвиги в структуре занятости, активное производство различного рода знаний – вот лишь некоторые явления, с которыми сталкивается человечество. И объективно в центре главных проблем, связанных с развитием личности и общества, оказывается образование. Что не случайно. Ведь оно оказывает влияние на все стороны жизни любой страны, любого социума, мировой цивилизации в целом, но главное – на каждого вступающего в жизнь человека: на его мировоззрение, творческие способности, на его готовность к продуктивному труду. Поэтому в фокусе оживленных дебатов как на мировом, так и на региональном уровнях стоит вопрос: какое образование необходимо поколению, живущему в XXI веке? Каким требованиям должна отвечать та модель обучения, которая позволила бы готовить молодежь для жизни в XXI веке? Как преодолеть противоречие между духовным и материальным, перспективными и ближайшими задачами, широким распространением знаний и ограниченными возможностями человека усваивать их?

Для ответа на вызовы текущего столетия, по мнению специалистов, необходимо выстроить мост между теоретическими посылками образовательных доктрин и непосредственной практикой, призванной воплощать их в жизнь. На примере Латинской Америки довольно наглядно можно проследить, как непросто идет процесс увязки теории с практикой осуществления реформ в сфере образования.

Подготовка этого труда показала: выбранная тематика представляет собой благодатную почву для научного исследования в связи с ее актуальностью в течение уже не одного десятилетия и универсальной значимостью в глобальном масштабе, а также в региональном и национальном аспектах. Фактологическая и статистическая база становятся все более богатыми и разнообразными, работы специалистов приобретают более глубокий и диф-

ференцированный по проблематике характер. Однако при изучении такого объекта, как образование, перед автором сразу встает вопрос: под каким углом зрения проводить анализ, какие темы поставить во главу угла? Вряд ли вызовет сомнение мысль, что исследователь-педагог по основной специальности сосредоточит свое главное внимание на образовании, как процессе: на когнитивных способностях учащихся или внутренних проблемах начальной или средней школы, дошкольного воспитания. Ученый из университетской среды, скорее всего, отдаст предпочтение общегуманитарному подходу, рассматривая образование как ценность личностную и общественную. Важное значение имеют исследования в формате «образование – культура» и «образование – религия».

Признавая правомерность каждого из подходов, попытаемся дать оценку образованию в Латинской Америке с точки зрения специалиста, которого интересует ответ на вопрос: насколько успешно образование выполняет в регионе роль движущей силы, от которой зависит экономический рост и социальный прогресс? Насколько действенна государственная политика, призванная регулировать сферу образования как *систему*? Каковы к сегодняшнему дню *результаты* латиноамериканских реформ? При этом исходным моментом признается *самоочевидность* государственной ценности образования: от состояния образовательной среды самым непосредственным образом зависит экономический, интеллектуальный, культурный потенциал каждой нации. Любая страна *объективно* заинтересована в развитии образования, в придании ему приоритетной государственной значимости.

При выборе последовательности изложения автор взял на себя смелость нарушить традиционную схему, принятую в работах большинства зарубежных авторов, когда анализ начинается с положения в начальной школе, продолжается характеристикой среднего и высшего образования, вузовских научных исследований и т.п. Предложенный жанр «обзора-размышления» позволяет проанализировать ключевые аспекты и текущие тенденции в сфере образования как целостном организме, без обязательной характеристики каждого уровня обучения. Автор считает такую схему вполне допустимой: накопленный за многие годы материал

показывает, что, например, в проблемах латиноамериканской высшей школы неизбежно отражаются те недостатки, которые свойственны базовому и среднему профессиональному обучению Латинской Америки (ЛА), а такая, перманентно присутствующая проблема, как отсев учащихся, пронизывает всю иерархическую структуру образования. Избранный подход дает возможность проследить динамику поступательного развития латиноамериканских реформ, а также «обозреть» те, довольно подробные статистические сведения, которые характеризуют состояние образования по самым разным параметрам. Привлечение количественных и качественных показателей позволяет автору поразмышлять над центральным вопросом: почему до сих пор результаты реформ образования в Латинской Америке не так успешны, как на то рассчитывали теоретики и ожидали ощутить специалисты-практики. Задача данного «обзора-размышления» состояла также в том, чтобы отразить не только специфику региональной ситуации, но и проследить в ней общее с теми тенденциями, которые происходят в других районах мира, определить степень вовлеченности Латинской Америки в глобальные процессы.

Обобщая и анализируя материал, который продолжает накапливаться по латиноамериканским реформам образования, автор видел свою главную задачу в восполнении дефицита научной информации, образовавшийся в российской латиноамериканистике по рассматриваемой проблематике. Несмотря на явный рост внимания к ЛА, регион о многом остается *terra incognita* для научной общественности России. И, по мнению автора, знакомство с «технологией» социального реформирования – на примере образования – не менее важно, чем изучение «ноу-хау» латиноамериканских экономических новаций, которые больше привлекают российских экспертов.

Цель работы состояла и в том, чтобы провести сопоставительный анализ, найти отличия между, например, бразильской моделью образовательной реформы и мексиканским или чилийскими вариантами, отразить особенности проблем в крупных и малых латиноамериканских государствах, показать наличие в регионе интернациональных трендов (борьба за качество обучения, за совершенствование учительских кадров).

Автор считает необходимым выразить свою искреннюю благодарность за те замечания и ценные предложения, которые были высказаны в процессе предварительного обсуждения работы со стороны д. ист. наук Б.И. Коваля, д. полит. наук З.В. Иванковского, д. полит. наук Б.Ф. Мартынова, к.и.н. Н.Ю. Кудеяровой. Важную помощь в подготовке данной публикации оказали члены семьи Виктора Петровича Беляева – человека, по инициативе которого тематика образования на протяжении многих лет продолжает присутствовать в научных трудах Института Латинской Америки Российской академии наук.

Глава I. ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

Новейшую историю латиноамериканских реформ в сфере образования следует вести, на наш взгляд, с периода импортозамещающей индустриализации. Именно тогда на повестке дня всерьез встала проблема дефицита квалифицированных кадров в условиях повышения спроса на более качественную рабочую силу. «В Латинской Америке в 1960 г. неграмотным было около 40% жителей старше 15 лет, средний уровень образования взрослого населения составлял 2,2 учебных года», - писал известный российский специалист В.П. Беляев, добавляя, что латиноамериканская общественность и раньше (т.е. еще в первой половине XX века - прим. авт.) «придавала большое значение вопросам образования, в частности, проблемам начальной школы, ликвидации неграмотности»¹.

Характеризуя ситуацию первой половины 1960-х годов, уругвайский специалист Х. Рама отмечал переход к *экономико-прагматическому* отношению государства к образованию, что предполагало более активное участие последнего в процессе формирования трудовых ресурсов².

Первым коллективным опытом латиноамериканских стран по практическому решению назревших проблем стал «Основной проект 1» по расширению и улучшению начального образования в Латинской Америке (рассчитанный на 1960-1970 гг.), принятый к исполнению на межправительственном региональном совещании, проведенном ЮНЕСКО в Мехико в 1960 году³. Свидетельством *образовательной экспансии*, которая наблюдалась в латиноамериканском регионе с середины 1960-х до середины 1970-х годов и затронула главным образом Бразилию, Мексику и андские страны, явилось значительное увеличение численности учащихся на всех уровнях обучения. В 1975 г. охват начальной

¹ Беляев В. П. Латинская Америка: народное просвещение и проблемы социально-экономического развития. – М., 1971. С. 50.

² Rama G.W. Educación, imágenes y estilos de desarrollo // Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile, 1979.

³ Он стал моделью, по которой затем ЮНЕСКО разработала 20-летний план развития образования в странах Азии («План Карачи»).

школой детей в возрасте 6-11 лет в Латинской Америке достиг 75% (в других развивающихся странах он оставался на уровне 62%); охват средним обучением 12-17-летних подростков составлял соответственно 53 и 35%⁴.

Десятилетие 1960-1970-х годов отмечено ярким примером применения некоторых *самобытных разработок* латиноамериканских ученых. Так, в бразильской программе по ликвидации неграмотности (МОБРАЛ) успешно работал метод выдающегося специалиста П. Фрейре (1921-1997). Рассматривая распространение образования как деятельность, направленную прежде всего на перестройку мышления, он пропагандировал осмысленное обучение, связывая освоение грамоты с практической жизнедеятельностью людей. Таким образом, через курсы МОБРАЛ начала развиваться система начальной, т.н. до-профессиональной подготовки, создавалась инфраструктура промышленного и торгового ученичества (зародившаяся в Бразилии еще в начале 1950-х годов). По мнению европейских и североамериканских педагогов, деятельность П. Фрейре способствовала развитию национальных систем образования не только в Латинской Америке, но и в Азии и Африке. (В 1986 г. Фрейре была присуждена премия ЮНЕСКО за огромный вклад в научную педагогическую деятельность, «за воспитание в духе мира»).

Бразильский опыт школьной реформы 1970-х годов был интересен и другими ее сторонами. В соответствии с законом 1971 г., единые для страны программы обучения дополнялись специальными курсами, отражавшими местную специфику. В связи с удлинением курса базовой школы до 8 лет ориентация на специальную подготовку начиналась уже на этом уровне. Для того, чтобы учащиеся имели возможность проходить производственную практику, школы налаживали связи с промышленными предприятиями. Бразильский закон 1971 г. также стимулировал расширение неформального, в основном технического образования, предназначенного для менее обеспеченных классов. В результате курса на *политехнизацию* среднего образования доля учащихся про-

⁴ Образование в современном мире: состояние и тенденции развития. М., 1986. С. 158.

фессионально-технических колледжей в общей численности школьников второй ступени выросла с 18,5% (в 1965 г.) до 49,1% (в 1985 г.), при этом в частном секторе обучалось не менее 2/5 учащихся¹⁰. Бразильский эксперимент политехнического обучения в старших классах средней школы в 1970-е годы был заимствован такими странами, как Аргентина и Венесуэла. Однако в других государствах региона система профессиональных учебных заведений создавалась параллельно средней школе. Так, в Колумбии в 1970-х годах начали работать т.н. национальные институты среднего образования (INEM), которые представляли собой крупные государственные школы (5-7 тыс. учащихся), где специализация следовала за общеобразовательным, 2-годичным циклом. Таким образом, уже в 1970-1980 годах в регионе начали проявляться определенные национальные особенности в развитии систем образования, которые накапливались на протяжении последующих десятилетий. (Так, в Чили с начала 1980-х годов стала применяться практика дополнительной государственной поддержки муниципальных начальных школ в виде субвенций, т.е. дотаций в расчете на каждого учащегося).

Итак, перестройка систем обучения явилась прямым ответом на экономический подъем и возраставший социальный спрос. Направленность реформ образования в 1970-1980-е годы диктовалась в немалой степени и влиянием на Латинскую Америку тех экономических и социологических теорий, которые, зарождаясь в *центрах* мировой системы, оказывали серьезное воздействие на научное мировоззрение в государствах *третьего мира*. Анализ теоретической базы, которая служила стратегическим ориентиром для государственной политики в сфере образования и реализации реформ, показывает, что она сочетала в себе комбинирование, эклектическое соединение нескольких экономических и социологических теорий. Как отмечали мексиканские исследователи Х.Г. Вильянуэва и А.Э. Герреро, в регионе активно изучались не только работы институционалистов, но и труды представителей структурного функционализма - Э. Дюркгейма, Т. Пар-

сонса⁵. Они были восприняты Латинской Америкой не только в 1960-1970 годы, но и в более позднее время.

Одним из первых вопросов о взаимозависимости экономических и социальных аспектов при разработке латиноамериканской теории развития поставил Х. Медина Эчаваррия, которого, наряду Р. Пребишем и С. Фуртадо, относят к числу ведущих теоретиков *де-сарролизма*. В своей работе «Философия, образование и развитие», Эчаваррия, в частности, писал: «Большим уроном для определения перспектив развития будет непринятие в расчет того места и значения, которое занимает во взаимоотношениях с экономикой и обществом система образования, и это справедливо для всех стран, на каком бы этапе своей исторической эволюции они ни находились...»⁶. Считая образование многоаспектным условием развития, Х. Медина Эчаваррия рассматривал его и как фактор роста, и как механизм социальных трансформаций. Он подвергал критике тех теоретиков, которые стояли исключительно на позициях *экономики образования*, не уделяя должного внимания тому влиянию, какое оказывает образование на социальные сдвиги в обществе. И здесь мы усматриваем проявления теории *социальной мобильности*, согласно которой перемещение индивидуумов или групп людей в социальной иерархии происходит по восходящей линии, в зависимости, например, от более законченного или престижного образования.

Кроме концепции социальной мобильности в латиноамериканских теориях образования ощущалось влияние институционализма, давшего толчок к формированию *теории человеческого капитала*, основоположником которой считается американский экономист Т. Шульц, проведший аналогию между процессом формирования рабочей силы и капитала: образование и профессиональные навыки есть форма капитала, потому что они являются источниками доходов работника. Его теория в свое время произвела настоящий переворот в западной науке, распростра-

⁵ El debate social en torno de la educación. Enfoques predominantes. México, UNAM, 1995. P. 125 .

⁶ Medina Echavarría J. Filosofía, educación y desarrollo. (5 ed.). Santiago de Chile, 1975. P. 149.

нив экономический анализ на социальные институты и процессы, которые до того никто не осмеливался исследовать с помощью таких экономических категорий как *инвестиции, издержки, норма отдачи*. Более того, в ней отразилась переориентация западной экономической мысли с проблем *использования* человеческих ресурсов на проблемы *создания новой рабочей силы*, к качеству которой поступательное развитие экономики и общества предъявляет все более высокие требования⁷.

Идеи, заложенные в *концепции человеческого капитала* имели практический *выход* (out-put), серьезно повлияв на практику государственного регулирования социальной сферой во многих странах мира. Расчеты сторонников этой теории, доказывавшие, что образование вносит значительный вклад в экономический рост, послужили обоснованием для ускоренного развития сферы обучения в различных регионах мира. В отношении менее развитых государств значимость данной теории состояла в том, что *инвестиции в человеческий капитал* признавались двигателем не только экономического, но и социального прогресса.

В Латинской Америке данная теория не сразу была воспринята как *руководство к непосредственному действию*, в отличие от того, как это произошло в 1950-1960-е годы в передовых странах Европы, или в 1980-е годы – в государствах Азии («Юго-восточных тиграх»). Более того, в ЛА довольно внимательно отнеслись к критике *концепции человеческого капитала* со стороны представителей разных школ. К числу основных оппонентов относились сторонники *теории фильтра*, в которой образованию отводилась совсем иная роль, чем в теоретических построениях Т. Шульца или его последователя Г. Беккера⁸. Если те рассматривали образование как *содержательный процесс*: образованный человек является более производительным, благодаря полученным знаниям и приобретенным навыкам, то сторонники *теории фильтра* расценивали образование как *фактор отбора*: оно выполняет селективную функцию, отбирая наиболее одаренных и

⁷ За работы по экономике развивающихся государств Т. Шульц получил в 1979 г. Нобелевскую премию.

⁸ Г. Беккер получил Нобелевскую премию по экономике в 1992 г.

наиболее материально обеспеченных, способных продолжать обучение.

Данная концепция имела немало сторонников в Латинской Америке, поскольку давала объяснение того, почему в странах региона не всегда срабатывала одна из наиболее популярных и привлекательных идей *школы человеческого капитала* - о более равномерном распределении доходов между различными группами населения при условии более широкого распространения образования. Латиноамериканская действительность наглядно демонстрировала, что прямая корреляционная зависимость между уровнем образования и материальным благополучием довольно часто деформируется, искажается различными социальными ограничениями, например - этническим фактором. И, похоже, среди латиноамериканских специалистов до сих пор нет единого мнения по поводу того, насколько действительно влияние образования на восходящую социальную мобильность.

Смена экономической модели, переход Латинской Америки к неолиберальным реформам, от развития *вовнутрь* к развитию *вовне* открыли в начале 1990-х годов новую страницу в эволюции системы латиноамериканского образования. В статье «ЭКЛА и новые теории развития» отмечалось: «Для того, чтобы включение в мировой рынок было успешным, необходима активная политика на мезо- и микроуровне как в отношении технологии, так и в отношении человеческого капитала»...⁹. Вопрос об улучшении качества трудовых ресурсов возникал не только в связи необходимостью повышения внешней конкурентоспособности национальных экономик: этого однозначно требовала реализация новой социально-экономической парадигмы.

Главными теоретическими трудами, в которых находим квинт-эссенцию идей преобразования систем обучения в условиях рыночных реформ (1990-е годы), стали работы «Образование и знание: стержень модели эффективной перестройки при соблюдении социальной справедливости», подготовленная ЭКЛА совместно с ЮНЕСКО, «Социальное равенство и эффективная трансформа-

⁹ Hounie A., Pittaluga L., Porcile G., Scatolin P. La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento // Revista de la CEPAL, 1999. N 68. P. 20-21.

ция: интегрированный подход»¹⁰. Суть изложенного в этих работах подхода состояла в следующем. Страны континента смогут построить экономически благополучное, социально-справедливое и активно-партисипативное демократическое общество при условии, если предпримут активные усилия по управлению трудовыми ресурсами при приоритетном развитии образования.

При внимательном прочтении обеих монографий обнаруживается детальное знакомство их авторов с различными зарубежными концепциями, послужившими фундаментом, на котором впоследствии строилась государственная политика ряда стран. Кроме ставки на *инвестиции в человеческий капитал*, нетрудно обнаружить ряд идей *технократической теории роста* (делавшей акцент на повышении производительности труда) и *концепции эндогенного роста*.

О последней следует сказать несколько подробнее. Она оформилась в середине 1980-х годов и нашла наиболее полное отражение в работах Р. Лукаса (лауреата Нобелевской премии 1995 г.), П. Ромера, Р. Барро, Х. Сала-и-Мартин¹¹. Американские экономисты П. Ромер и Р. Лукас отстаивали идею о том, что в долгосрочном росте стран факторы внутреннего характера - *эндогенные изменения*, происходящие в национальных экономиках и во внутренней государственной политике, - например, рост капиталовложений в НИОКР и *инвестиции в человеческий капитал* - в не меньшей (если не в большей) степени влияют на поступательное развитие государств, нежели внешние обстоятельства. К числу последних неоклассическая экономическая теория относи-

¹⁰ CEPAL/UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1992; CEPAL. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago de Chile, 1992.

¹¹ *Lucas R.* On the mechanics of economic development // Journal of monetary economics (Chicago), 1988, N 22; *Arrau P.* Human capital and endogenous growth in a large-scale and life-cycle model // World bank. Working papers (Washington), 1989; *Ziesemer T.* Endogenous growth with public factors and heterogeneous human capital producers // MERIT research memorandum, 1993; *Barro R.G. and Sala-i-Martin X.* Public finance in models of economic growth // Review of economic studies (Chicago), 1992, vol. 59.

ла, например, мировой технологический прогресс, исторически «экзогенно» зарождавшийся на глобальном уровне.

Заложенная в *теории эндогенного роста* идея «копору на собственные силы», в частности, на активную роль государства в регулировании социальной сферы, довольно быстро была воспринята латиноамериканскими теоретиками. Считая разработки сторонников этой концепции крайне актуальными для региона, ЭКЛАК предложила перевести их в практическое русло, включив в рекомендации по осуществлению модели «эффективной трансформации при соблюдении социальной справедливости».

Анализ мер, принятых правительствами региона в области образования в 1990-2000 гг., показывает, что почти все они соответствовали той *повестке дня (agenda)*, которая была разработана группой признанных экспертов в составе Х.Х. Бруннера, Дж. Пурье, Э. Оттоне, Х. К. Тедеско¹² и рядом других. В обобщенном виде алгоритм действий выглядел следующим образом:

- институционализация образования как ключевого фактора поступательного экономического и социально-культурного развития (принятие новых законов);
- постепенная смена остаточного принципа финансирования систем обучения на приоритетный;
- административно-управленческая децентрализация в сфере образования;
- реализация программ по подготовке квалифицированных педагогических кадров;
- создание систем оценки качества образования.

Статистические данные наглядно свидетельствуют, что доля образования в суммарных социальных ассигнованиях государства неуклонно росла и достигла к 2000 г. в Бразилии 14,5% к ВВП (против 9,9% в 1990 г.), в Чили 17,6% (11,6 - в 1990 г.), в Мексике – 24,6% (16,5 - в 1990 г.), в Парагвае – 20,6% (15, - в 1990 г.) соответственно¹³. (таблица 1 и рисунок 1 на вкладке дают

¹² *Tedesco J.C.* Los desafíos de las reformas educativas en América Latina. IPE/UNESCO. В.-А., 1998.

¹³ CEPAL. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile, 2010.

представление об опережающем росте расходов государств ЛА по бюджетной статье образование).

Таблица 1

*Динамика государственных расходов на образование
(в % к ВВП)*

СТРАНЫ	1975 г.	1985 г.	1990 г.	1995 г.
Аргентина	2,6	1,6	3,3	4,2
Боливия	2,7	2,4	3,1	5,3
Бразилия	1,2	2,7	3,7	4,8
Венесуэла	4,1	4,7	3,5	3,7
Гватемала	1,5	1,2	1,6	1,8
Колумбия	1,6	-	3,2	3,4
Мексика	2,8	4,2	2,6	3,8
Парагвай	-	1,2	1,2	3,2
Перу	3,5	3,0	1,5	2,3
Чили	4,1	3,3	2,6	3,4
Эквадор	3,3	3,7	4,2	3,4

Источники: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina. Santiago de Chile, 1980; Anuario Estadístico, 1995. Santiago de Chile, 1997.

Рост социальных инвестиций отчасти означал, что Латинская Америка, действительно, пыталась расстаться с остаточным принципом финансирования образования. Вместе с тем, ретроспективный анализ показывает, что барометр социального инвестирования неизбежно реагировал на неблагоприятную экономическую конъюнктуру, прежде всего, в периоды кризисов. Их негативное влияние государственные финансы сказывалось и на ритме образовательных реформ, отсрочивая достижение намеченных результатов. Вместе с тем, некоторые страны (в частности, Чили и Мексика) стремились сделать социальные расходы *защищенными* статьями бюджета, и в отношении образования им это отчасти удалось.

В 1990-е годы в регионе произошла смена не только экономической парадигмы, но и модели государственной социальной политики. Не изменяя своей стратегической цели - способствовать поступательному социальному развитию и ослаблять социальную напряженность, – это направление государственной деятельности стало ориентироваться на иные, *прорыночные* принципы и

механизмы. Социальную политику 1960-1980 гг. можно охарактеризовать как *этатистскую*, поскольку государство выполняло основную роль и в регулировании, и в финансовом обеспечении большинства социальных программ. Модель образца 1990-х годов некоторые авторы именуют *корпоративной*, поскольку в ней был взят курс на коллективное *соучастие* в проектах социальной направленности (*financiacion compartida*). Мотивировка была следующей: ограничению государственного участия в экономике объективно сопутствует сокращение его роли как *благодетеля* социальной сферы, где оно также вынуждено применять рыночные механизмы.

Подобный подход (получивший в некоторых научных изданиях наименование *социального неолиберализма*) предполагал, что «разным, социально неоднородным группам населения должны быть адресованы разные, неравные меры...»¹⁴. В некоем идеальном варианте механизм социальных проектов должен был действовать следующим образом. Лица, имеющие высокие доходы, сами оплачивают полную стоимость той или иной социальной услуги; семьи со средними доходами покрывают часть ее стоимости из собственных средств, другая часть обеспечивается государством; бедные же слои населения должны получать необходимый набор социальных услуг в рамках бесплатного, государственного сектора и плюс к этому - пользоваться дополнительными социальными дотациями.

Новый подход приобрел наглядные очертания именно в латиноамериканских системах образования. Принципы и механизмы *социального неолиберализма* были закреплены соответствующими законами, принятыми: в 1990 г. - в Чили, в 1993 г. - в Аргентине и Мексике, в 1994 г. - в Колумбии, в 1996 г. - в Уругвае и Бразилии. Некоторые страны, например, Перу, ограничились лишь поправками к действовавшему с 1980-х годов законодательству, а вот в Боливии был издан специальный Декрет о реформе образования (1995 г.).

¹⁴ Франко Р. Государство и типы социальной политики // Латинская Америка, 1996. № 4. С. 45.

Прямой обязанностью государства было (и остается) обеспечение доступа населения к базовому образованию, сроки которого были увеличены (по сравнению с 1970-1980-ми годами) и составляли: в Бразилии и Чили - 8 лет*, в Аргентине, Колумбии и Мексике – 9 лет, в Эквадоре – 10 лет. Что касается среднего обучения, то законами провозглашалась необходимость сделать его более дифференцированным. Так, в Аргентине для подростков 15-18 лет в 1993 г. было введено т.н. *полимодальное* среднее образование, а в Чили – *поливалентные* училища.

На фоне многих латиноамериканских стран законодательной базой в тот период в наибольшей степени была обеспечена система образования Колумбии. Сразу вслед за конституцией 1991 г. в течение последующих лет были приняты: Закон о высшем государственном образовании (1992 г.), Закон о распределении ресурсов и полномочий по территориальным единицам (1993 г.), Всеобщий закон об образовании (1994 г.), специальный Декрет об образовании этнических групп (1995 г.). Знаменательно также, что Колумбия стала первой латиноамериканской страной, принявшей Декрет о дошкольном образовании (1997 г.); законодательным образом был также оформлен Десятилетний (1995-2005 гг.) план развития и инвестирования образования.

Законы латиноамериканских государств 1990-х годов определяли следующую иерархию: на центральные государственные органы возлагались задачи по разработке общенациональных планов, единых стандартов базового обучения, в то время как практические действия по реализации реформ становились непосредственной обязанностью местных администраций - провинций, штатов или департаментов, а также муниципалитетов, в распоряжение которых центральные правительства передавали необходимые финансовые, людские и материальные средства.

Административно-управленческая децентрализация рассматривалась в качестве движущего стимула для осуществления образовательных реформ. Теоретическая посылка здесь довольно очевидна. *Трансференция* части ответственности за социальную

* В 2002 г. в Конституцию Чили была внесена поправка об обязательности 12-летнего образования; затем ее закрепил закон 2009 года.

инфраструктуру региональным инстанциям (*órganos subnacionales*) позволяла адаптировать госпроекты к требованиям и особенностям местного развития, что в конечном итоге могло повысить положительный эффект от реализации реформ и на общенациональном уровне.

По мнению авторов работы «Децентрализация в образовании и здравоохранении: сравнительный анализ латиноамериканского опыта», концепция социальной политики, в которой «централизованный патернализм государства в социальной сфере было решено постепенно заменить более активной ролью местных органов власти», получила в 1990-х годах наибольшее распространение в таких странах, как Аргентина, Бразилия, Колумбия, Мексика. По мнению Э. Ди Гропелло и Р. Коминетти, механизм административного разгосударствления довольно эффективно работал в Бразилии и, возможно, тому причиной – давние его традиции (эта страна была пионером в передаче полномочий по управлению локальной системой образования муниципалитетам еще в 30-е годы XX в., когда они получили юридическое право на руководство начальными школами)¹⁵. В то же время модель муниципализации в Венесуэле, по мнению указанных авторов, оказалась *слабо жизнеспособной*.

Российский исследователь В.В. Еремян считает весьма показательным пример Латинской Америки, когда становилось очевидным: «главная проблема при осуществлении реформ местного самоуправления заключается не в том, чтобы сделать выбор между централизацией и децентрализацией, а в том, чтобы установить между центральной администрацией и местными исполнительными структурами приемлемый баланс, максимально адекватный реальным условиям отдельно взятой страны...»¹⁶. И именно на примере образования (полагает он), можно было

¹⁵ CEPAL. *Di Gropello E. y Cominetti R. La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana.* 1998; *Rondinelli D.F. Decentralization, territorial power and the State. A critical response // Development and change (Hague), 1990. Vol. 21. N 3.*

¹⁶ *Еремян В.В. Местное самоуправление и муниципальное управление в Латинской Америке. М., РУДН. 1999. С. 364.*

наглядно судить о том, что децентрализация и централизация должны стать взаимодополняющими процессами.

По мнению авторов работы «Десятилетие света и тени», к началу нового века сохранил свою актуальность вопрос более продуманного распределения ответственности с тем, чтобы *автономная самостоятельность* местных административных органов в управлении социальной сферой сочеталась бы с возможностью государства контролировать этот процесс¹⁷.

Процессы децентрализации в 1990-е годы в государствах Латинской Америки протекали с разной степенью интенсивности, при этом в некоторых из них особое внимание уделялось автономии учебных заведений - они признавались *саморегулирующимися инстанциями*, которым государство обязано создавать стимулы для *автономного развития*. Одним из таких механизмов, например, в Чили, становились субвенции (государственные дотации в расчете на одного учащегося), выделявшиеся министерством просвещения через муниципалитеты, прежде всего - государственным школам, а также частным учебным заведениям, предоставлявшим обязательное образование. Правомочность такого принципа *со-финансирования* подтверждалась чилийским Законом о государственных дотациях на образование (*Ley de subvenciones*, 1993). Этот механизм в дальнейшем был заимствован некоторыми другими латиноамериканскими странами, в частности, Колумбией¹⁸. Нетрудно также понять, что «расширение индивидуальной, общинной и частной инициативы в деле получения образования»¹⁹ на практике предполагало более активное привлечение негосударственных средств (включая средства семей учащихся), в результате чего государство становилось *одним из инвесторов* в латиноамериканские системы обучения, а сами потребители социальных услуг становились активными вкладчиками в эту инфраструктуру. Таким образом, в 1990-е годы, как подчеркивал исследователь Р. Писарро, при сохранении роли

¹⁷ Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa. México, 2001.

¹⁸ Примечательно, что понятие «субвенций» встречаем и в программных документах о развитии образования в России на 1990-2000 годов.

¹⁹ Hacia un nuevo modelo educativo. México, 1994. P. 27.

государства в разработке проектов социальной направленности одновременно «были легализованы стимулы для расширения систем частного образования, здравоохранения и социального страхования»²⁰.

Однако общее сокращение государственного протекционизма в рамках *про-рыночной* социальной политики серьезно ограничивало возможности для малоимущих категорий населения. Для частичной компенсации их возросшей уязвимости был взят курс на социальную адресность государственной помощи беднейшим слоям. О том, насколько малоимущие семьи нуждаются в финансовой поддержке для доступа к базовым социальным услугам, свидетельствовали результаты ряда опросов. Они, в частности, показали: среди 20% самых бедных семей образование является одной из главных расходных статей семейного бюджета (до 30%), среди 20 % самых богатых она вдвое меньше (см. табл. 2).

Таблица 2

*Распределение затрат на социальные нужды
в зависимости от уровня доходов семей*

	<i>Среди 20% самых бедных семей</i>	<i>Среди 20% самых богатых семей</i>
В среднем по региону:	-	-
1) образование	27,9	13,2
2) медицина и питание	26,9	11,1
3) жилье	22,1	20,7
4) страхование	15,0	20,8
Бразилия		
1) начальное образование	30,1	6,8
2) медицина и питание	31,5	8,3
3) жилье	30,8	7,5
4) страхование	7,6	19,4

Источник: CEPAL. *La Brecha de la Equidad: una segunda evaluación*. Santiago de Chile, 2000.

Пионерные программы адресной государственной помощи беднейшим, наиболее социально уязвимым слоям латиноамериканского населения (Programas de transferencias condicionadas -

²⁰ CEPAL. *Pizarro R. Vulnerabilidad social y sus desafíos. Una mirada desde América Latina // Serie: estudios estadísticos y prospectivos, 2001. P. 10.*

РТС) были внедрены в первой половине 1990-х годов, и в них один из главных акцентов был сделан на факторе образования. Так, в Бразилии в 1995 г., сперва в Рио-де-Жанейро, затем в Белу-Оризонти и Ресифи, начала работать программа Bolsa Escola, в рамках которой семьям с низким прожиточным минимумом, выделялись денежные дотации с тем, чтобы дети в возрасте 7-14 лет регулярно посещали школу. К 2001 г. проект вышел на федеральный уровень, и, по оценкам, охватил к тому времени до 5 млн семей; став более разнообразным по видам прямой социальной помощи, он был переименован в Bolsa Familia²¹. В 1997 г. вступила в действие мексиканская программа Progresa (Programa de educación, salud y alimentación), предусматривавшая оказание материальной помощи семьям, живущим за чертой бедности, для улучшения их *человеческого капитала*. Как и Bolsa Familia, Progresa (в 2001 г. переименованная в Oportunidades) была направлена на борьбу с социальной исключенностью беднейших слоев и в том числе – на придание образованию роли фактора, способного хотя бы частично разрывать порочный круг бедности. Зарубежные эксперты положительно оценивали влияние этих и подобных проектов, вступивших в действие уже позже, в начале 2000 годов, например, Familias en Acción (Колумбия, 2001), Chile Solidario (2002), Bono de desarrollo humano (Эквадор, 2003), хотя и признавали их недостаточную эффективность для решения проблем образования²². Для успеха программ адресной социальной помощи особое значение имело взаимодействие центральных ведомств с местными властями и общинами. Это обстоятельство особо подчеркивал один из разработчиков проекта «целе-направленного социального инвестирования» (transferencias con

²¹ Подробнее о Bolsa-Familia (Бразилия), Oportunidades (Мексика), Familias en Acción (Колумбия), Puente-Chile Solidario и подобных проектах см: FLACSO. Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana (Coord. Cohen E. y Franco R). México, 2006; CEPAL; Cecchini S. y Madariaga A. Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2011.

²² Glewwe P. y Kassouf A.L. The impact of the Bolsa Escola/Bolsa Familia conditional cash transfer program on the enrollment, drop out and grade promotion in Brazil // University of Minnesota, WP, August, 2010.

corresponsabilidad), бывший глава Отдела социального развития ЭКЛА Р. Франко, ссылаясь на позитивный пример Familias en acción и Bolsa Familia²³. По данным Международного института планирования образования (ИПЕ/UNESCO), например, в Колумбии дети, охваченные указанным проектом, имели на 8-10% больше шансов закончить среднюю школу, чем их сверстники, не получавшие такой финансовой поддержки. По оценкам на 2011/2012 гг. программы РТС действовали в 18 государствах региона, материальные дотации получали 25 млн. бедных семей²⁴.

Анализируя проекты РТС, российские ученые отмечают их *обособленность* от иных составляющих государственной политики. Так, курс на элементарное обучение подростков не поддерживался мерами по их предпрофессиональной подготовке. А ведь Латинская Америка постепенно превращается в регион молодых взрослых, многие из которых слабо обеспечены необходимыми трудовыми навыками²⁵. При характеристике государственной политики двух прошедших десятилетий нельзя не учитывать и явление т.н. двойного социального спроса. В условиях провозглашенной цели на построение *социально-справедливого общества* правящие круги были обязаны удовлетворять требования тех слоев малоимущего населения, которые до того времени были исключены из широкого доступа к базовым социальным потребностям (в частности, к образованию), и одновременно – отвечать на быстро возрастающие запросы уже включенных в эту социальную систему обеспеченных слоев.

Подводя итоги латиноамериканским реформам образования, осуществлявшимся в рамках социального неолиберализма в течение 1990-2000 гг., эксперты Всемирного банка, ОАГ, ЭКЛА, отмечали несомненный успех - сокращение вдвое уровня неграмотности в среднем по региону с 14,9% (в 1990 г.) до 8,3% (в 2000 г.),

²³ FLACSO. Transferencias con corresponsabilidad...

²⁴ Cechini S. Ponencia en Seminario Internacional: Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión. ИПЕ/UNESCO. Buenos-Aires, abril, 2013.

²⁵ Кузнецова Э.Е. Социальная политика в странах Латинской Америки в начале XXI века: преемственность и перемены // Латинская Америка, 2012. № 6. С. 20.

а также увеличение доли молодежи с образованием выше начального (см. рис. 2 на вкладке). Примечательны данные Института Ф. Энрике Кардозу, показавшие снижение индекса концентрации Джини для фактора образования с 0,51 (в 1970 г.) до 0,36 (в 2000 г.)²⁶, что свидетельствовало о *расширении социальной доступности формального обучения*. Данные ЭКЛА на период с 2002 по 2012 год подтверждают эту тенденцию; в Бразилии, например, индекс Джини для образования снизился с 0,31 до 0,26, в Мексике – с 0,30 до 0,27²⁷.

Однако противоречие состоит в том, что на этом фоне *максимизации* доступа к обязательному базовому обучению (*escolarización*) реальные шансы завершить 10- или 12-летний курс средней школы остаются весьма невысокими для значительной части латиноамериканской молодежи.

О существовании социального неравенства, приводящего к неблагоприятию в системах образования, свидетельствуют данные таблицы 3, из которых следует, что в Бразилии, например, около 1/3 подростков из малообеспеченных семей не имеют доступа к полному среднему образованию (в Колумбии и Мексике эта доля еще выше). Данный феномен многие латиноамериканские специалисты относят к числу «наиболее наглядных проявлений социальных издержек неолиберального пути развития периода 1990-х годов»²⁸.

Рассматривая проблему шире, российские исследователи считают возросшую неравномерность в распределении доходов самым очевидным «перекосом в экономике и социальной сфере, возникшим в период неолиберальных

²⁶ Как известно, чем ближе значение этого показателя к 1, тем выше степень концентрации и значит - выше неравенство. Instituto F.H. Cardoso (IFHC). *Winkler D.R. Education finance in Latin America*, 2008.

²⁷ CEPAL. *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile, 2014. P. 83.

²⁸ *Costos Sociales de las Reformas Neoliberales en América Latina*. São Paulo, 1999. P. 192.

Таблица 3

**Динамика доступности образования для молодежи
из различных социальных групп**

СТРАНЫ (годы)	Охват средней школой подростков в возрасте 13-19 лет *		Охват высшим образованием молодежи 20-24 лет *	
	Среди 20% самых бедных семей	Среди 20% самых богатых семей	Среди 20% самых бедных се- мей	Среди 20% самых богатых семей
Бразилия 1990	56,1	86,7	11,6	40,1
1999	71,9	90,5	18,9	51,6
2012	78,4	84,2	14,5	43,5
Колумбия 1990	66,3	92,8	15,3	48,9
1999	66,1	86,2	13,1	54,6
2012	69,5	81,3	10,9	44,2
Мексика 1992	55,6	80,7	7,1	47,3
1999	61,1	89,6	15,3	49,7
2012	57,8	82,0	6,9	42,2
Чили 1990	74,6	89,6	8,4	41,7
1999	75,1	92,2	12,9	62,3
2012	81,8	87,5	27,1	65,5

Примечание: * - в процентах к численности данной возрастной группы. (см. также ПРИЛОЖЕНИЕ, табл. I).

Источники: CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2002-2003, CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina, Santiago de Chile, 2013.

реформ»²⁹. Учитывая это обстоятельство - контрастное распределение доходов между верхними и нижними социальными стратами, нетрудно понять: широко декларированные задачи в рамках образовательных реформ имели структурный ограничитель - социальное неравенство, сохранение которого объективно тормозило достижение более позитивных результатов.

К началу XXI века национальные системы образования в Латинской Америке приобрели социально-разнородный (или «сегментарный», как предпочитают писать латиноамериканские авторы) характер: частные школы и вузы с относительно высоким ка-

²⁹ Латинская Америка на пути экономической модернизации. М.: ИЛА РАН. 2014. С. 23.

чеством образования – для обеспеченных групп общества, государственные учебные заведения с низким уровнем обучения – для беднейших и малоимущих слоев. Таким образом, можно считать вполне оправданным все чаще встречающееся словосочетание «образование и социальная брешь», «образование и социальное неравенство». Более того, по мнению ряда латиноамериканских ученых, образованию принадлежит далеко не последняя роль в расширении (!) этой бреши; обеспеченные слои общества легче приобретают возможность увеличивать свою долю в присвоении национального достояния именно в силу того, что имеют более высокий уровень образования³⁰. Иными словами, реальная действительность Латинской Америки входит в определенное противоречие с классической теоретической концепцией о заложенном в образовании потенциале для нивелирования социальной дифференциации в масштабах общества, однако нельзя сбрасывать со счетов его значимость для отдельно взятой личности. Примечательны, например, расчеты аналитиков Межамериканского банка развития (МАБР). Опросы, проведенные ими в Аргентине и Чили в 2010 г., показали, что норма отдачи (*out-put*), повышающая величину заработка по сравнению со средним минимумом, от общего среднего образования (*científico-humanista*) составляет 45-50%, от специального среднего обучения – 70-80, от университетского – до 90%³¹. Дополнительные исследования подтвердили, что профессионально-техническая подготовка среднего уровня имеет более высокую не только индивидуальную, но и общественно-полезную норму отдачи, чем общее среднее образование.

Немаловажным обстоятельством, мешающим образованию играть роль фактора *социальной уравнительности*, становится феномен его девальвации - по выражению уже упоминавшегося нами Р. Франко, возглавлявшего Отдел социального развития

³⁰ PREAL. Educación y Brechas de Equidad en América Latina, 2006; Figueroa A. ¿Mejora la distribución del ingreso con la educación? // Revista de la CEPAL, 2010. N 102; Peters S. ¿Es posible avanzar hacia la igualdad en la educación? // Nueva sociedad (B.-A), 2012. N 239.

³¹ BID. Encuesta sobre trayectorias y habilidades (ETH), 2010.

ЭКЛА в 1995-2004 годах. «По мере расширения доступа к тому или иному уровню образования оно становится все менее «полезным» в плане повышения благосостояния; его «девальвация» заключается в том, что образование не гарантирует прежних возможностей для достижения определенного социального статуса»³². О похожем явлении, но несколько в других терминах, пишут эксперты МАБР в работе со знаменательным названием «Отлученные: профессиональные умения, образование и занятость в Латинской Америке», посвященной проблемам латиноамериканской молодежи, вступающей на рынок труда. Они отмечают, что в течение последних 25-30 лет в регионе происходило снижение *отдачи* от общей средней школы в пользу *выгод* для лиц со средним специальным и высшим образованием. Дополнительные исследования подтвердили, что профессионально-техническая подготовка среднего уровня имеет более высокую не только индивидуальную, но и общественно-полезную норму отдачи, чем общее среднее образование³³.

Анализируя различные социологические данные, латиноамериканские ученые продолжают изучать этот сакраментальный вопрос - насколько значима роль образования в обеспечении большего социального равенства (*equidad*) и не всегда приходят к однозначным результатам.

Эксперты ЭКЛА и регионального филиала Международного института планирования ЮНЕСКО (ИРЕ) в Буэнос-Айресе давно проводят исследования, касающиеся связи поколений по фактору образования; например, ими изучаются возможности детей завершить тот или иной уровень обучения в зависимости от внутрисемейного *образовательного климата*, т. е. от числа лет обучения взрослых членов семей - родителей или других родственников старше 18 лет. Данные показывают, что у подростка, живущего в семье, где родители учились менее 6 лет (*clima educativo bajo*) шансы закончить полную среднюю школу равны 9%; у того,

³² Франко Р., Эспиндола Э. Образование и «второе поколение» реформ в Латинской Америке // Латинская Америка, 2002. № 5. С. 51.

³³ BID. Bassi M., Busso M., S. Urzúa S., Vargas J. Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina. Washington, 2012.

чи родственники имеют неполное среднее образование (в пределах 6-12 лет обучения), они составляют 50%³⁴, при уровне образования взрослых членов семьи выше 12 - 14 лет (*clima educativo alto*) эти шансы возрастают до 95-97%. В условиях, когда, например, в Бразилии 27% населения в возрастной группе 25-59 лет учились менее 5 лет, становится во многом понятной причина сохранения низкого уровня образования среди более молодого поколения, а вместе с ней - проблема передачи нищеты старшими поколениями молодежи (*reproducción intergeneracional de la pobreza*) через «неблагоприятный образовательный климат».

Примечательны выводы ученых из Корнельского университета, свидетельствующие о том, что наличие *образовательного капитала*, измеряемого лишь числом лет обязательного обучения, не приносит в условиях нынешней латиноамериканской действительности ощутимых дивидендов в виде успешного трудоустройства в современном сегменте экономики. Как государственный, так и частнопредпринимательские сектора больше заинтересованы не столько в элементарно грамотных, сколько в профессионально подготовленных (хотя бы на начальном уровне) молодых работниках³⁵.

Вместе с тем, необходимо учитывать и специфику ЛА с ее хозяйственной многоукладностью. Она влечет за собой *социально-трудоуловую гетерогенность* – считают аналитики из МАБР³⁶. Если на крупных предприятиях частной и государственной принадлежности, действительно, растет спрос на высоко- и среднеквалифицированные кадры, то одновременно имеет место не меньший (если ни больший) спрос на низкоквалифицированных работников со стороны многочисленного неформального сектора. Согласно данным «Социальной панорамы - 2013», в Боливии и Перу в низкопродуктивном секторе сосредоточено 2/3 городской рабочей

³⁴ SITEAL. Universalizar y completar la educación secundaria. Entre la meta y la realidad latinoamericana // Debates. 2011. N 7. - www.siteal.org

³⁵ Manacorda, M., Sanchez Paramo C. y Schady N. Change in the returns to education in Latin America // Industrial and Labor Relations Review, Cornell university, ILR school, 2010. Vol. 63 (2).

³⁶ Bassi M., Busso M., Urzúa S., Vargas S.J. Desconectados: ...

силы, при этом 37-39% составляют «самостоятельные, неквалифицированные хозяева».

При некотором сокращении удельного веса неформального сектора в экономике Бразилии и Мексики, он по-прежнему обеспечивает занятость 40% городских трудящихся (в 2000 г. – 47%)³⁷. И, если в формальном секторе средний образовательный статус оставляет 10 лет (Бразилия) и 11 лет (Мексика), то в неформальном – 6,8 и 7,3 года соответственно. По данным Информационной системы SITEAL (Sistema de información de tendencias educativas en América Latina), работающей при IIRE, даже в столичных городах среди занятых в неформальном секторе велика доля малообразованных трудящихся, имеющих менее 5 лет обучения; например, в Ла-Пасе доля таких в 2010 г. достигала 43%. Имеются также расчеты, показывающие: чем ниже уровень образования, тем больше вероятность у молодежи, вступающей на рынок труда, пополнить ряды занятых именно в низкопроизводительном сегменте хозяйства.

Включение в неформальный сектор по-разному затрагивает молодежь с разным уровнем образования: для возрастной группы 15-29 лет с начальным образованием *коэффициент притяжения (gravitación del sector informal)* составляет не менее 40%, для лиц со средним образованием – около 20, с высшим – около 10% (см. рис. 3 на вкладке). Авторы работы «Отлученные» считают, что занятость в неформальном секторе не всегда есть зло: для многих именно она становится единственной открытой дверью для доступа на рынок труда и обеспечивает хотя бы минимальный заработок.

Сохраняющаяся в ЛА востребованность в низкопрофессиональной рабочей силе со стороны неформального сектора отнесена рядом специалистов к числу существенных факторов, из-за которых *пробуксовывают* латиноамериканские реформы в области образования. И, если поступательное развитие на основе новых технологий и современной организации производства объективно заставляет расти более образованное поколе-

³⁷ CEPAL. Cambio Estructural para la Igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Santiago de Chile, 2012.

ние молодых работников и обновлять системы обучения, то социально-экономический груз многоукладности создает этому процессу серьезные преграды. Показательно, однако, что сегодня даже в неформальном секторе с его низким уровнем заработной платы многие наниматели требуют от претендентов документа об окончании полной средней школы (!).

В связи с трудностями в осуществлении реформ образования все чаще поднимается и *этнический вопрос*. Не секрет, что в государствах с преобладанием индейского населения процент неграмотных выше, чем в среднем по региону, а внутри отдельно взятых стран - например, Мексики – выше в сельских районах, где велика доля коренных жителей. О том, что именно индейские дети или маленькие афро-латиноамериканцы чаще покидают школу, не закончив обучение, свидетельствуют данные таблицы 4. Показательную статистику приводит глава Отдела социального развития ЭКЛА М. Хопенхайн. Его расчеты показывают, что среди индейской молодежи 20-24 лет, живущей в сельской местности, только 30% имеют образование в объеме полной средней школы (в среднем по всем этническим группам - 40%)³⁸.

Таблица 4

Риски «отсева» из средней школы по этническому признаку

	Доля неграмотных среди индейской молодежи 15-24 лет *	Процент заканчивающих неполную среднюю школу	
		В среднем по странам (неиндейское население)	Среди индейцев в сельской местности
Боливия	3,6 (1,6)	76	62
Бразилия	15,6 ** (5,1)	74	49
Гватемала	28,5 (10,5)	19	12
Парагвай	35,8 (2,4)	45	40
Эквадор	7,2 (3,3)	47	38

Примечание: * - в скобках данные по неиндейской молодежи.
 ** - данные по афро-латиноамериканцам.

Источники: CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2010; Informe SITEAL-2011: la educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

³⁸ *Hopenhayn M.* Desafíos para avanzar en mayor equidad desde la educación en LAC. III Reunión de la Mesa EPT/PRELAC (México, 2013).

Обобщая специфику ЛА по ряду параметров, которые определяют контуры реформ в области образования, а также обуславливают их затяжной характер, М. Хопенхайн и его коллега Э. Оттоне³⁹ - высказывают такое мнение. С их точки зрения, специфика школьных реформ определяется той особенностью Латинской Америки, что она живет на полпути между историческими стадиями *премодернизма* и *постмодернизма*. С одной стороны, национальные системы обучения должны все больше снабжать молодежь тем багажом знаний, которые необходимы ей в эпоху *третьей промышленной революции*, где господствуют передовые информационные технологии. С другой стороны, к полноценному включению в мировое Общество Знания многим странам региона необходимо преодолеть такие характеристики, свойственные премодернизму, как низкий образовательный ценз населения, высокий уровень отсева и второгодничества, отставание в показателях школьной успеваемости, выявляемое международным тестированием. Без решения именно этих, *застарелых* проблем Латинская Америка будет и дальше испытывать свою *недееспособность* в возможности соответствовать современной и быстро меняющейся действительности», - считает Э. Оттоне⁴⁰.

О подобной *двуединой задаче* пишет и другой признанный эксперт в области образования, приобретший заслуженное признание не только в регионе, но и за его пределами – Х.Х. Бруннер: «Нам надо срочно сокращать отставание образовательных систем, накопившееся в XX веке... за счет вовлечения в учебу всех без исключения, особенно детей индейцев и афролатиноамериканцев, улучшать успеваемость учащихся, решать

³⁹ Э. Оттоне исполнял обязанности помощника Исполнительного секретаря ЭКЛА с 2000 по 2006 гг., М. Хопенхайн возглавляет Отдел социального развития Комиссии с 2004 г. по настоящее время.

⁴⁰ *Ottone E. Modernidad Problemática. México, 2000; Hopenhayn M. y Ottone E. El Gran Eslabón: educación y desarrollo en el umbral el siglo XXI. México, 2000.*

сопутствующие школьные проблемы. В то же время требуется совершить рывок в XXI век, активно формируя рабочую силу, способную осваивать современные технологии, широко пользоваться новейшими средствами коммуникации и информации...»⁴¹.

На наш взгляд, при подведении итогов последних двух десятилетий, не стоит сбрасывать со счетов и *консервативно-инерционную* составляющую, внутренне присущую системам обучения, т.е. их вялость в способности быстро перестраиваться, принимать более адекватный изменяющейся экономической и социальной действительности характер. И эта, по сути универсальная, глобальная тенденция, приводит к тому, что реформы образования, чаще всего, носят *догоняющий характер*, что наглядно прослеживается в Латинской Америке.

Связать воедино неоднозначный клубок задач – каждая из которых требует отдельного решения – конечно, непросто. Но латиноамериканские государства пытаются принимать активные усилия к тому, чтобы груз прошлого не тормозил продвижение к будущему. Об этом, в частности, свидетельствует детально разработанный масштабный ибероамериканский проект «Цели образования – 2021»⁴², рассчитанный на предстоящее десятилетие. Он был одобрен на Всеобщем ибероамериканском конгрессе в Буэнос-Айресе в 2010 г., и эту дату следует считать, на наш взгляд, стартом нового этапа реформ в области образования.

Активными соавторами нового проекта стали эксперты ЭКЛА, которые в своих программных публикациях (*libros institucionales*) продолжают тему образования⁴³. В августе 2012 г. вышла очередная работа Комиссии⁴⁴, в которой в рамках интегрированного

⁴¹ Brunner J.J. Globalización y el futuro de la educación. – <http://mt.educarchile.cl>; CEPAL/CIDOB. Educación, Desarrollo y Ciudadanía en América Latina. Propuestas para el debate. Santiago de Chile. 2011.

⁴² Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. – www.oei.org

⁴³ CEPAL. La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, 2010; CEPAL. El Desarrollo Inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad, 2011.

⁴⁴ CEPAL. Cambio Estructural para la Igualdad... За ней последовала работа: CEPAL. Pactos para la Igualdad: hacia un futuro sostenible, 2014.

подхода поставлена задача теснее сочетать макроэкономическую политику с активными мерами на рынке труда, программами в социальной сфере и в области знаний. Эксперты признают, что сфера образования – это брешь, закрыть которую необходимо скорейшим образом, поскольку она формирует две другие – брешь в профессиональных характеристиках рабочей силы (*brecha de capacidades*) и сопутствующую ей брешь в производительности труда (*brecha de productividad*), и, следовательно, в конкурентоспособности латиноамериканской экономики. Образованию они отводят роль *активного рычага (la palanca de educación)* в проведении структурной модернизации (*cambio estructural*) и в целях социальной интеграции (*cohesión social*). Обращает на себя внимание ставка на центральную роль государства в осуществлении намеченных преобразований.

Представляется важным напомнить, что интегрированный подход, долгосрочная и преемственная государственная политика уже рассматривались в качестве *стержней* латиноамериканской социально-экономической модели; к числу ее ключевых компонентов в начале 1990-х годов было отнесено и образование⁴⁵. Напрашивается вопрос: не является ли предложенное новое возвратом к недавнему прошлому, переосмысленному с учетом действительности, определяющей лицо Латинской Америки в начале второй декады XXI века?

В работе, изданной ЭКЛА совместно с испанским Центром исследований и международной документации (Centro de Estudios y Documentación Internacionales – CIDOB, Барселона) уже упоминавшийся нами Х.Х. Бруннер кратко анализирует образовательную составляющую парадигмы 1990-х годов, рассматривая ее как несостоявшуюся предшественницу той повестки дня, которая как раз содержится в проекте «Цели образования–2021». Чилийский исследователь задается вопросом: почему прочерченные тогда ориентиры и идеи, положенные в основу модели «эффективной трансформации при соблюдении социальной справедливости», стали слабым руководством к действию? А они были вполне обоснованы и логичны; достаточно вспомнить лишь одну из ра-

⁴⁵ CEPAL. Equidad y Transformación Productiva...

бот, например, «Образование, эффективность, равенство социальных возможностей». Ее авторы – Э. Коэн, М. Хопенхайн, В. Эспиндола, Дж. Дурстон, Р. Мартинес – считали первоочередной задачей отыскание такой модели государственной политики, которая бы: «1) способствовала накоплению человеческого капитала, необходимого для экономического и социального развития латиноамериканских стран; 2) обеспечивала равенство возможностей (*equidad*) в доступе к образованию; 3) блокировала передачу бедности от поколения к поколению»⁴⁶.

Бруннер предполагает, что в 1990-е годы многие страны оказались не готовы *идеологически* к эффективному осуществлению реформ в области образования: в кругах, ответственных за принятие решений, не была воспринята должным образом насущность задачи, что привело к ограниченности государственной политики. К негативным последствиям привело, по его мнению, и отсутствие общественного консенсуса. В итоге образовательные реформы имели частичные результаты, что явилось причиной отставания ЛА в накоплении и распространении современного знания уже в XXI веке.

Для повышения производительности латиноамериканских экономик все более необходимым условием является насыщение их квалифицированной рабочей силой; данное обстоятельство вряд ли требует особых аргументаций. И примечательно в этом отношении мнение главы Генерального секретариата Иberoамериканского сообщества Э. Иглесиаса, высказанное им после очередного саммита, проходившего в испанском Кадисе в 2012 году. Он, в частности, сказал: «То, в чем больше всего нуждается Латинская Америка, – это квалифицированные кадры, которых мы не имеем в достаточном количестве, а вот необходимым капиталом мы уже располагаем»⁴⁷.

О *текущем моменте* в сфере образования говорилось на X латиноамериканском форуме, состоявшемся в мае 2014 г. в аргентинской столице, организованном Фондом Сантьяго и про-

⁴⁶ CEPAL Educación, Eficiencia y Equidad. Santiago de Chile. 1998. P. 11.

⁴⁷ Iglesias E.: “Latinoamérica ya tiene su propio capital, necesita mano de obra cualificada”. – www.internacional.elpais.com (13.11.2012).

ходившем под эгидой Организации ибероамериканских государств по сотрудничеству в сфере образования, науки и культуры (ОЕИ). Отмечая прогресс, который демонстрируют латиноамериканские государства на фоне других групп Юга в осуществлении шести целей в рамках движения «Образование для всех» (ОДВ)⁴⁸ (см. табл. 5), его участники признали в заключительном документе, что до реальной *демократичности* в сфере образования еще далеко. Образование не только отражает наличие социальных противоречий, но и зачастую их воспроизводит, поскольку работают *сегрегационные механизмы*, приводящие к выталкиванию из системы обучения немалого числа детей и подростков⁴⁹.

Довольно подробно феномен школьной сегрегации (*segregación escolar*) рассматривают ученые ЭКЛА, считая, что распределение учащихся между государственным и частным секторами не является его единственной формой. Имеет место внутри-школьная дифференциация по различным признакам. Но какой бы вид ни принимала эта тенденция, она есть осложняющее обстоятельство, которое следует учитывать при разработке реформ социального блока на ближайшее будущее.

Путь к инклюзивному образованию, по мнению латиноамериканских экспертов, могут открыть общественные консенсусы (пакты), в которых найдет отражение приверженность самых различных слоев населения и главное – политиков – к разрешению наиболее острых проблем на всех уровнях обучения, начиная от

⁴⁸ Цели ОДВ включают: меры по воспитанию дошкольников и обучению наиболее обездоленных детей младшего возраста; обязательное бесплатное начальное образование для всех детей, равенство полов в начальной и средней школе, сокращение неграмотности среди взрослого населения, удовлетворение базовых образовательных потребностей как молодежи, так и взрослых, улучшение качества образования. Подробнее см.: UNESCO. Education for All Goals; Informe regional sobre Educación para Todos en América Latina y el Caribe. Reunión Mundial de EPT. Muscat (Oman), 12-14 de mayo, 2014. – www.unesco.org.

⁴⁹ X Foro Latinoamericano. La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes. Buenos Aires. Mayo, 2014.

Таблица 5

*Выборочные показатели прогресса Латинской Америки
в достижении целей «Образования для всех» (ОДВ)*

ПОКАЗАТЕЛЬ	В среднем по миру (2011)	Латинская Амери- ка	
		1999	2011
Нетто-охват начальным обучением (%)	91	95	96
Процент грамотных среди взрослых*	84	86	92
Процент грамотности среди молодежи**	89	93	98
Расходы на образование (к ВВП, в %)	4,8	4,3	4,8
Доля образования в госбюджетах (%)	14,4	14,7	18,1

Примечание: * - среди лиц старше 15 лет; ** - возрастная группа 15-24 года.

Источник: X Foro Latinoamericano. La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes. Documento básico. Buenos Aires. Mayo, 2014.

начальной школы до вуза. И в очередной институциональной работе Комиссии, посвященной первостепенным задачам на пути к устойчивому будущему, красной нитью проходит именно эта идея - о необходимости заключения серии общественных пактов по различным направлениям, которые могли бы служить ориентирами для принятия решений на политическом уровне. Особенно это необходимо в отношении тех сфер общественной жизни - например, образования, где существуют глубокие бреши «социального неравенства»⁵⁰.

Идея заключения пактов об образовании, в действительности, не нова как в Латинской Америке, так и за ее пределами. В равной мере не нова и полемика вокруг вопроса, насколько они возможны. В том, что они необходимы, едины во мнении как теоретики, так и практики в вопросах образования⁵¹. Вместе с тем, многие признают, что на пути к достижению такого общественного компромисса существует немало барьеров. Давно занимающийся анализом темы Х.К. Тедеско - опытный чиновник ЮНЕСКО, бывший

⁵⁰ CEPAL. Pactos para la Igualdad..., p. 20.

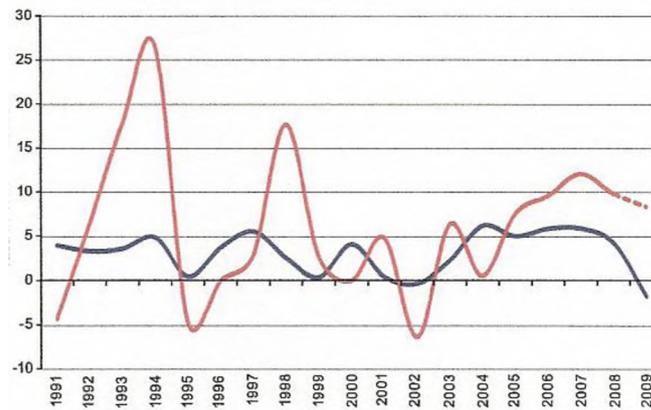
⁵¹ См., например, тематический номер журнала “Revista Iberoamericana de Educación” (Madrid), 2004. N 34; I Foro Latinoamericano de Educación. Pactos y participación. B.-A., abril, 2005.

министр просвещения Аргентины (2007-2009) относит к числу трудностей «несовпадение интересов между теми, кто уже включен в систему, и теми, кто стремится в нее попасть. И первые не всегда хотят поступиться своими интересами с тем, чтобы дать более широкую дорогу вторым». В условиях, когда в заключении пакта принимают участие самые различные акторы - представители политических партий, профсоюзных объединений, ассоциаций студенчества и т.п. – непросто достичь согласия по конкретному содержанию документа. В случае, если все же соглашение подписано, не всегда удается *реально* его осуществить в полном объеме. «Отдавая отчет в том, что трудности неизбежны, - подчеркивает аргентинский ученый, – тем не менее, пакты об образовании достижимы, потому что они насущно необходимы»⁵². Ведь образование – это область, в которой *возможно* солидарное участие для достижения общих целей.

⁵² *Tedesco J.C.* Pactos educativos: difíciles pero necesarios // *Linhas críticas* (Brasilia), 2006. N 23. P. 165-187; *Tedesco J.C.* Diez notas sobre el pacto social y educativo // *Revista. Avances en supervisión educativa. Asociación de Inspectores de Educación de España*, 2010. N 12. – www.adibe.org

Рис. 1

Динамика изменений ВВП и государственных расходов на образование

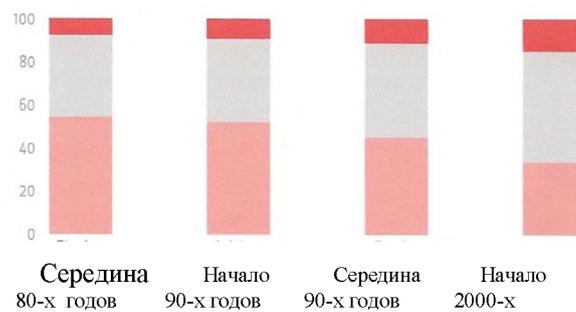


Примечание: красная кривая – доля расходов на образование, синяя кривая – динамика ВВП.

Источник: CEPAL. Panorama social de América Latina, 2010.

Рис. 2

Изменение уровня образования молодежи 18-24 лет с конца 1980-х до начала 2000-х годов (в %)

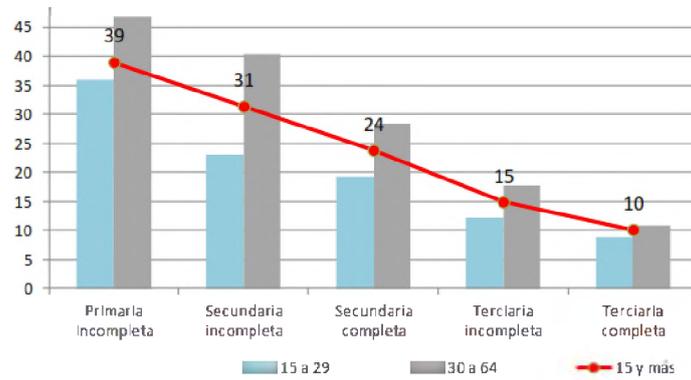


Примечание: нижний раздел - начальное образование, далее вверх - среднее и высшее образование.

Источник: World bank. SEDLAC – Socio-Economic Database of Latin America and the Caribbean, 2010. - www.sedlac.econo.unlp.edu.ar

Рис. 3

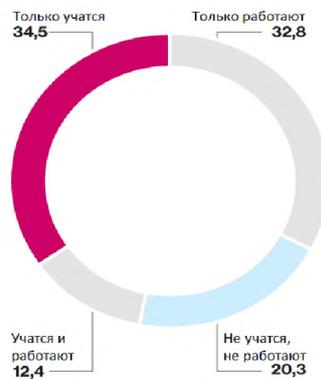
Степень притяжения в неформальный сектор экономики
(в зависимости от уровня образования и возраста)



Источник: *Hopenhagen M.* Desafíos para avanzar en mayor equidad desde la educación en ALC. III Reunión de la Mesa EPT/PRELAC (México, 2013).

Рис. 4

Распределение молодежи 15-24 лет по роду занятий



Источник: OIT. Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para acción. 2013.

Глава II. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНЕ

§1. Цифры и факты. С приходом нового века Латинская Америка подключилась к глобальным проектам, стартовавшим в 2000 г. – «Образование для устойчивого развития», «Дакарские рамки действия» («Образование для всех»-ОДВ), «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ). Участие в этих программах рассматривалось как важный стимул для решения т.н. *эндемичных* проблем в сфере образования, о наличии которых говорили многие фактические данные. Более того, на основании имевшихся показателей формировалась необходимая для региона повестка дня, служившая среднесрочным ориентиром, способным направить государственную политику в обновленное русло.

Таблица 6

Макропоказатели затратности систем образования

СТРАНЫ	Государственные расходы на образование			
	% от ВВП		% от госбюджета	
	2000 г.	2012 г.	2000 г.	2012 г.
Аргентина	4,6	6,3	13,8	15,3
Боливия	5,5	6,9	19,7	19,5
Бразилия	4,0	5,8	12,0	16,8
Венесуэла	5,0	3,7*	16,8	...
Гватемала	2,6	3,0	12,5	21,1
Колумбия	3,7	4,4	15,6	15,8
Мексика	4,9	5,2	24,3	19,4
Парагвай	4,5	4,8	11,1	10,8
Перу	3,3	2,8**	17,1	18,1
Чили	3,9	4,5	18,7	19,4

Примечание: * – данные 2010 г. ** – ассигнования из основного бюджета, без учета местных расходов.

Источники: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina, 2012; World Development Indicators, 2014.

В распоряжении исследователя в настоящее время имеется богатая и разнообразная статистическая информация, дающая новую пищу для размышлений. При этом традиционные сведения – процент неграмотных, уровень охвата и отсева в начальной и средней школе – ныне дополнены такими показателями как сте-

пень затратности (education inputs, см. табл. № 6), результативности, (efficiency), отдачи (education outcomes).

Некоторые из индикаторов носят комплексный характер. К числу таковых относится индекс образования (education index, ИО в русском варианте) - комбинированный показатель, который учитывает долю неграмотного взрослого населения и совокупный охват (combined gross enrolment ratio) начальным, средним и высшим образованием детей, подростков и молодежи соответствующих возрастов, чаще всего, 6-11, 12-17, 18-25 лет. Включение ИО в число главных компонентов, характеризующих уровень гуманитарного развития (human development index)¹, свидетельствует о значимости образования в современном обществе.

Таблица № 7 имеет своей целью проиллюстрировать те межстрановые различия, касающиеся образования, которые были зафиксированы в очередных докладах ПРООН (за 2013 и 2014 гг.)². В связи с этой серией публикаций ООН (к которой мы будем часто обращаться) нельзя не упомянуть работу В.А. Красильщикова, в которой российский ученый большое место отводит индексу образования, свидетельствующему об *уровне общей вовлеченности* населения в процесс обучения, «начиная с 6 (5) до 25 лет, будь то учеба в школе или в магистратуре университета»³. Примечательно наблюдение этого автора (которое мы считаем вполне справедливым), что ранжирование стран по развитию человеческого капитала не всегда совпадает с их ранжированием по другим параметрам, например, по величине ВВП на душу населения или уровнем бедности.

¹ В русскоязычной версии Доклада за 2011 г. данный термин переводится как индекс человеческого развития (ИЧР), он отражает достижения наций по параметрам: здоровью и долголетию, знаниям и достойным условиям жизни. Чем ближе значение ИРЧ к 1, тем большим социально-образовательным потенциалом обладает страна.

² Доклад о человеческом развитии, 2013. Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире. М., Изд-во «Весь мир», 2013; UNDP. Human Development Report-2014. Sustaining Human Progress: reducing vulnerabilities and building resilience. – www.undp.org

³ Красильщиков В.А. Человеческое развитие и изменения в мировой системе. М., ИЛА РАН, 2010. С.49.

Таблица 7

*Латинская Америка и некоторые развитые страны:
сравнительные характеристики образования (2012/2013 гг.)*

Рейтинг стран в соответствии с индексом человеческого развития (ИЧР)	Ежегодные расходы государства на одного ученика средней школы*	Доля населения с образованием не ниже среднего**	Значение индекса образования (с учетом неравенства)
<i>I. Очень высокий ИЧР:</i>			
Норвегия	14 002	97	0,888
США	-	95	0,830
Испания	7 782	70	0,751
Чили	2 480	75	0,644
Португалия	8 913	48	0,686
Аргентина	3 826	56	0,716
<i>II. Высокий ИЧР:</i>			
Уругвай	-	53	0,635
Коста-Рика	1 612	54	0,551
Мексика	2 188	58	0,501
Бразилия	2 266	54	0,498
Перу	725	61	0,494
Колумбия	1 020	56	0,469
Эквадор	1 288	40	0,466
Доминиканская Респ.	-	54	0,449
<i>III. Средний ИЧР:</i>			
Парагвай	812	39	0,486
Боливия	658	53	0,488
Сальвадор	556	40	0,386
Гватемала	262	23	0,309
Гондурас	-	27	0,356
Никарагуа	255	37	0,323
<i>III. Низкий ИЧР:</i>			
Гаити	-	29	0,223

Примечание: * – в паритете покупательной способности, в долл. 2010 г.; ** – в процентах к общей численности населения старше 25 лет;

Источник: UNDP. Human Development Report. 2014. Sustaining Human Progress: reducing vulnerabilities and building resilience.

При сопоставлении мирового рейтинга по ИЧР и ИО, обнаруживается, что не всегда государства, имеющие самый высокий обще-гуманитарный потенциал, являются самыми передовыми по уровню образования. Такие несоответствия можно наблюдать и в Латинской Америке: так, Чили, опережающая Аргентину по индексу человеческого развития (страны имеют ИЧР 0,822 и 0,808 соответственно), менее благополучна статистически по индексу образования (0,686 и 0,716).

Дополнительной иллюстрацией внутрирегиональных различий является индекс образования, скорректированный с учетом неравенства (*inequality-adjusted education index*, ИО-Н – в русской версии). Разница между двумя названными индексами выражается в *уровне потерь* (в %), что показывает в цифровой форме, насколько социальное неравенство снижает доступность образования. В 2012-2013 гг. в среднем по ЛА величина потерь составляла 22%: в Аргентине показатель находился на отметке 9%, в Уругвае и Чили – 11, в Колумбии и Мексике – 22, Бразилии – 25, Сальвадоре - 30, в Гватемале – 36. Чем выше приведенные значения, тем больше влияет на доступность образования социальное расслоение. Более того, низкие значения скорректированного индекса образования в Никарагуа и Гватемале (см. табл. 7) – 0,323 и 0,309 - показывают, что в этих странах сохраняется высокий уровень неграмотности, а охват детей и подростков начальной и средней школой остается низким именно в результате социального неблагополучия значительных групп населения. Применение подобных коэффициентов особенно важно, на наш взгляд, именно для ЛА, где, как известно, «неравенство по доходам остается самым высоким в мире»⁴.

Для характеристики маргинализации в сфере образования эксперты ЮНЕСКО недавно предложили использовать для некоторых государств новый индекс - *образовательная нищета* (*penuria de educación*), когда среднее число лет обучения (*образовательный статус*) молодежи в возрасте 17-22 лет не достигает 4,-4,5 лет. Такой показатель дает представление о распространении

⁴ Ключевые данные по регионам из «Доклада-2010». - www.un.org/pnud. Informe sobre Desarrollo Humano, 2014. Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia.

нии *функциональной* неграмотности, т.е. об отсутствии у молодежи и взрослых достаточных для современной действительности навыков грамотного чтения, письма, активного общения. Наиболее широко распространена такая форма безграмотности в центральноамериканских государствах и среди бедняков, где она достигает 45-46⁵.

О непростою состоянии дел в сфере латиноамериканского образования можно судить по цепочке других показателей, принятых в международной статистике*; панорама становится с каждым годом все нагляднее, поскольку мониторинг в рамках глобальных и региональных проектов приобретает более детальный характер.

Таблица 8

Распределение населения в возрасте 25-65 лет по образовательному статусу

СТРАНЫ	Число завершенных лет обучения		
	0-8 лет	9 -13 лет	Более 13 лет
Аргентина	29,8	40,5	29,7
Бразилия	52,1	32,8	15,1
Венесуэла*	37,5	35,2	27,3
Коста-Рика	49,0	28,0	17,8
Колумбия	49,4	39,5	17,0
Мексика	43,4	41,6	20,2
Парагвай	53,3	29,0	17,7
Перу	39,0	36,3	24,6
Сальвадор	51,3	33,9	14,6
Уругвай	40,9	39,8	19,0
Чили	29,3	48,6	22,0

Примечание: сроки обучения 0-8 лет считаются низким уровнем образования, 9-13 – средним, более 13 лет – высоким; * – данные 2010 г.

Источник: World Bank. SEDLAC – Socio-Economic Database of Latin America and the Caribbean. Educational structure. Updated February 2014.

⁵ SITEAL. El analfabetismo funcional entre la población adulta de América Latina // Dato destacado, Agosto, 2005. – www.siteal-iipe-oei.org

* В связи с тем, что число показателей все возрастает, встал вопрос об их отборе, поэтому многие сведения вынесены в ПРИЛОЖЕНИЕ. Так, сведения об уровне образованности экономически активного населения (данные ЭКЛА) представлены в табл. II

К числу первичных показателей чаще всего относят среднее число лет обучения у населения старше 15 лет. При анализе данных Всемирного банка (см. табл. 8) нетрудно увидеть, что в Колумбии, например, около половины жителей старше 25 лет училось менее 8 лет, в Мексике – около 40%.

По расчетам, сделанным Отделом социального развития ЭКЛА на основе результатов опросов, в Чили для получения заработка выше официального минимума надо иметь уровень образования не менее 16 лет, чтобы преодолеть барьер нищеты – 13, в Бразилии – 14 и 11, в Мексике 16 и 11 лет, в Гондурасе 12 и 8 лет⁶. В среднем по ЛА 90-процентной гарантией того, чтобы избежать бедности, с начала 2000-х годов является полное среднее образование (12 лет). Однако такое, *первичное накопление* образовательного капитала положительно влияет главным образом на социальное положение отдельных личностей и способствует *простому накоплению* общего образовательного потенциала стран. Более того, как подтверждают исследования, оно слабо сказывается на экономической конкурентоспособности, которая находится в тесной зависимости не от количества, а от качества образования вовлеченных в сферу занятости членов общества.

Причиной низкого качества трудовых ресурсов по фактору образования (см. ПРИЛОЖЕНИЕ, табл. II) является слабая эффективность школьных систем ЛА, которая оценивается ЮНЕСКО и Всемирным банком по показателям отсева как в начальных классах, так и на уровне средней школы (см. ПРИЛОЖЕНИЕ, табл. III), а также по проценту второгодников. По данным ЮНЕСКО, в 2011 г. в начальных школах Мексики второгодники составляли 3%, в Перу -5, в абсолютных цифрах – 467 и 201 тыс. человек⁷. Известно, что обучение второгодников – это дополнительные финансовые затраты. По данным на начало 2000-х годов 15 латиноамериканских стран, на которые приходилось 90% общего числа второ-

⁶ *Hopenhagen M. Desafíos para avanzar...*

⁷ UNESCO. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos (EPT) en el Mundo, 2014. La situación en América Latina y el Caribe.

годников региона, ежегодно расходовали на их обучение около 11 млрд долларов⁸.

Анализируя статистические материалы, характеризующие ситуацию в сфере латиноамериканского образования, приходится учитывать разные методики расчетов тех или иных индикаторов, а также принимать во внимание появляющиеся при этом определенные расхождения. Более того, нередко можно найти несоответствия между официальными (зачастую завышаемыми данными) и подсчетами, которые делают специалисты. Так, при сборе данных для разработки иberoамериканского проекта «Цели образования-2021» нетто-охват детей обязательной школой в 2008 учебном году в Бразилии оценивался национальной статистикой в 99%, в Боливии – 98⁹. Однако в «Кратком обзоре мирового образования» ЮНЕСКО показано, что между этим – назовем его *формальным* – охватом, т.е. записью в начальную школу новых учащихся (*net intake rate*) и реальным уровнем посещаемости (*adjusted net intake rate*) имелись различия. И тогда скорректированные индексы для Боливии и Бразилии составили не более 95%¹⁰.

Специалисты Международного института по планированию образования при ЮНЕСКО (IPE/UNESCO) и Всемирного банка считают более репрезентативным для определения результативности школьных систем не столько процент охвата, сколько долю учащихся, *заканчивающих* обучение (*completion rate*)¹¹. С учетом того, что в любой стране мира средняя школа есть фундамент образовательных систем, связующее звено между начальной и высшей ступенью, в настоящее время предложено включать процент аттестованных выпускников средних школ в число первостепенных показателей, характеризующих эффективность национальных систем обучения.

Обращает на себя внимание признание авторитетных лиц, принимающих решения, что именно средняя ступень школы оста-

⁸ ECLAC/UNESCO. Financing and Management of Education in Latin America and the Caribbean. Summary. Santiago de Chile, 2004.

⁹ El proceso de elaboración de las “Metas educativas 2021”. – www.oci.org

¹⁰ UNESCO. Compendio Mundial de la Educación. Paris. 2011.

¹¹ IPE/SITEAL. La diferencia entre acceder y permanecer en la escuela // Dato destacado, 2011. N 19.

ется узким местом (*el cuello de botella*) в рамках государственной политики, и, прежде всего, потому, что продолжает работать фильтрующий механизм, прерывающий приобщение юных латиноамериканцев к знаниям. Опираясь на данные 2004/2005 гг., специалисты SITEAL пришли к выводу, что завершение базовой школы (т.е. первого цикла среднего образования) представляет трудности для 2/3 гватемальцев и боливийцев, для половины мексиканцев в возрасте 18-24 лет.

Таблица 9

Доля учащихся (в %), заканчивающих базовый цикл средней школы (по некоторым странам ЛА)

СТРАНЫ	Данные на начало 1990-х годов	Данные 2010/2011 учебного года		
		В среднем по всем странам	Среди 20% самых бедных	Среди 20% самых богатых
Аргентина	49	57	38	77
Бразилия	60	64	49	85
Гондурас	36	53	43	64
Коста-Рика	54	53	33	77
Мексика	40	46	26	65
Панама	55	70	49	95
Чили	67	73	58	82
В среднем по региону	-	52,1	24,5	83,5

Источник: BID. *Sociómetro. Educación*. 2012. – www.iadb.org

К настоящему времени мало что изменилось к лучшему (см. табл. № 9), что подтверждают слова уже упоминавшегося нами М. Хопенхайна: «Средний уровень обучения продолжает представлять собой острую проблему, из-за него формируются те бреши, которые сказываются на рынке труда, приводят к слабой социально-трудовой мобильности по возрастающей»¹².

К его мнению присоединяется директор IIRE М. Погги, считающая, что борьба за среднюю школа – важнейший вызов для ла-

¹² *Hopenhayn M. El encadenamiento educación y empleo: entre eslabón perdido y reproducción de las desigualadas//Tendencias en foco*, 2012. N 22. – www.redetis.org.ar

тиноамериканских стран, потому что для многих подростков 12-17 лет завершение именно этой ступени представляет основную трудность¹³.

Вместе с тем, любопытна точка зрения Н. Лопеса, одного из координаторов SITEAL, высказанная им в одной из недавних публикаций на веб-странице этой информационной системы. Он считает, что вряд ли возможно достижение большего охвата подростков, особенно 12-13-ти лет, школьным обучением до 100%, как то декларируют некоторые официальные программы. «Похоже показатель 86-87% является потолком, высота которого определена некоторыми объективными обстоятельствами, среди которых на первом месте выступает глубокое социально-экономическое неравенство. Посещение школы, учеба, необходимость нести определенные денежные расходы становятся часто непреодолимым препятствием для тех 25% подростков, которые остаются за порогом...»¹⁴.

По сведениям ЮНЕСКО в Латинской Америке ежегодно начальную, обязательную школу покидает около 2,24 млн человек и еще 1,8 млн не проходят обучение на общеобразовательном цикле средней школы¹⁵. Многие бросают учебу, чтобы помочь своим семьям материально. По данным ОЭСР, в Мексике не учатся 66% подростков в возрастной группе 15-19 лет, из них работают 43%; в Бразилии в этой группе не учатся 31%, при этом работает половина из них¹⁶. Однако специалистов все больше настораживает увеличение «поколения Ni-ni» (от испанского «ni estudian, ni trabajan»), т.е. молодежи, которая не учится и не работает (в английской версии NEET – neither in employment, nor in education o training).

В оценках численности *потерянного для будущего поколения* нет единого подхода. Так, некоторые специалисты относят к данной категории лишь подростков в возрасте 14(15)-18 лет;

¹³ Poggi M. La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes. X Foro Latinoamericano de Educación. В.-А., Mayo, 2014.

¹⁴ SITEAL. La expansión educativa al límite. Notas sobre la escolarización básica en América Latina // Dato destacado, 2013. N 29.

¹⁵ UNESCO e-Atlas of out-of-school children; Global education digest, 2012.

¹⁶ Education at a glance. OECD indicators, 2010. Paris, 2011. P. 350.

иные учитывают и молодежь вузовского возраста - 19-24 года В 2012 г. Международная организация труда (МОТ) оценила эту неблагополучную категорию в Латинской Америке, с учетом 15-29-ти летних, в 21,8 млн. человек ¹⁷. В дальнейшем мы будем ориентироваться на данные именно по такой возрастной группе, расчёты по которой проводят и аналитики ОЭСР (см. табл. № 10 и рис. 4 на вкладке).

Таблица 10

Бразилия-Мексика-Чили: процент «Ni-ni» среди молодежи 15-29 лет в зависимости от уровня образования

Категории	Бразилия	Мексика	Чили
Среди лиц с неполным средним образованием	18,3	27,6	24,8
Среди лиц с завершённым средним образованием	21,1	18,9	23,7
Среди лиц с высшим образованием	17,8	16,8	18,7

Источник: Education at a Glance, OECD indicators, 2013. Key facts in education. Country note: Brazil, Chile, México.

В ЛА, кроме Мексики, наибольшая доля *потерянного поколения* зафиксирована в некоторых странах Центральной Америки, в частности, в Гватемале и Гондурасе, где она достигает 30% в возрастной группе 15-29 лет, при этом еще выше - среди подростков среднего школьного возраста (15-17 лет). Менее тревожная ситуация отмечена в Боливии, Эквадоре, Уругвае¹⁸. Статистика показывает, что среди «Ni-ni» преобладают девушки, где их особенно много в возрастной группе 18-24 года – 28% против 11 среди юношей, если считать в среднем по ЛА. В центрально-американских государствах и Мексике соотношение достигает 4:1 (в андской группе – 3:1). Научный сотрудник Национального автономного университета Мексики (УНАМ) А. Алькантара дает такой образный портрет: «если вы живете в сельской местности бедной

¹⁷ ILO. Trabajo Decente y Juventud en América Latina. 2013. Políticas para acción. – www.ilo.org/americas

¹⁸ El 16% de los jóvenes latinoamericanos no estudia ni trabaja. - www.elpais.blog.com (23.09.2012).

страны, принадлежите к малограмотной семье и к тому же – девушка, почти наверняка вы обречены войти в такую категорию»¹⁹.

Острота проблемы заставила подробнее изучать факторы, определяющие эту, все более критичную тенденцию, ставшую наглядным проявлением социальной исключенности (*aguda exclusión social*). «Достаточно очевидно, – замечает уругвайский социолог Э. Родригес, – что «первопричинами являются слабая эффективность работы школы, не способной удержать подростков в своих стенах, а также суживающиеся возможности рынка труда с его, все возрастающей конкуренцией»²⁰ со стороны более старших поколений молодежи по отношению к более молодым, пытающимся найти свое место в сфере занятости.

Влияет также фактор обесценивания (девальвации) образования. Если, например, в Бразилии, в начале 90-х годов для получения среднего минимума заработной платы было достаточно закончить 8-9 летнюю школу, то к началу 2000-х годов требовался уже уровень законченного среднего образования – 10-11 лет.

Основываясь на результатах социологических опросов, проведенных с 2007-2010 гг. в таких странах как Боливия, Венесуэла, Гондурас, Никарагуа, Парагвай, Перу, Эквадор и Чили, экспертам ЭКЛА удалось выявить несколько главных причин, по которым латиноамериканская молодежь чаще всего бросает учебу, не закончив полную среднюю школу (см. рис. 5). Среди них: экономические мотивы – поиск заработка (1), уже найденная работа (2), домашние заботы – опека младших, стариков или раннее материнство у девочек-подростков (3), хроническая болезнь или инвалидность (4). Но, как оказалось, на втором месте после причин финансового характера стояло... отсутствие интереса к продолжению учебы (5).

Потерю интереса к учебе в каждом конкретном, индивидуальном случае можно объяснить разными причинами. Однако чаще всего, как отмечает, например, сотрудник IIRE В. Д' Аллесандре, подростки теряют веру в ценность образования, поскольку на

¹⁹ Alcántara A. Adolescentes “Ni-ni” en América Latina. – www.ses.unam.mx (20.05.2010).

²⁰ Rodríguez E. Jóvenes que ni estudian ni trabajan. Entre la estigmatización y la ausencia de políticas públicas. – www.pensamientopenal.com.ar

примере своих более старших товарищей видят, что оно часто не помогает им устроиться в жизни. Другая причина - скука, на которую также нередко жалуются подростки 12-15 лет, и уход из школы – это их реакция на серость преподавания. Наконец имеет место разрыв между культурой школьной жизни и молодежной культурой (что является предметом специальных социологических обследований)²¹.

Рис. 5

Основные причины школьного «отсева» среди подростков 12-18 лет



Источник: CEPAL. Nieves M. y Trucco D. Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro//Serie: Políticas sociales, 2014, № 190.

Изучение явления «Ni-ni» в Латинской Америке показало, что ряды этой армии подростков и молодежи не всегда пополняются за счет выходцев из малоимущих слоев²², причем представителей из вполне обеспеченных средних и высших слоев больше в старших возрастах – 24-29 лет.

Последствия роста не учащейся и безработной молодежи достаточно очевидны: именно за счет нее растет уличная преступность, наркомания и другие *социальные язвы*²³.

²¹ SITEAL.V. D'Allesandre. Soy lo que ves y no es. Adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina // Cuaderno, 2013. N 17.

²² SITEAL.¿Por qué los adolescentes dejan la escuela? // Dato destacado, 2013. N 28.

²³ Drogas, violencia y pobreza mañana. - www.revistahumanum (11.12.2012).

Как подчеркивали участники конференции в Мехико, организованной ПРООН, проблема «Ni-ni» не только представляет собой угрозу *сама по себе*, но и становится серьезным препятствием в преодолении социальной фрагментации, на пути к большей *социальной консолидации (cohesión social)* ²⁴, в то время как на преодоление маргинализации именно молодого поколения консультанты международных организаций, занимающиеся рекомендациями для разработки государственной социально-трудовой политики, ориентируют латиноамериканские правительства. В частности, предлагается активнее развивать инфраструктуру промежуточного, среднего профессионально-технического обучения (ПТУ), способного, по мнению ЮНЕСКО, дать бросившим школу молодым людям второй шанс в виде продолжения образования и/или профподготовки.

Для Латинской Америки характерен высокий отсев учащихся не только на базовых ступенях обучения, но и из вузов. Согласно имеющимся сведениям (см. рис. 6 на вкладке), лишь около 10% студентов успешно завершают обучение в университетах, при этом среди самых бедных доля таковых едва достигает 1%, среди наиболее обеспеченных – 30%²⁵. Свидетельствуя о глубоком проникновении в сферу образования феномена социального расслоения, это явление одновременно отражает и другую негативную закономерность: латиноамериканская экономика и социальная сфера недосчитываются значительного числа дипломированных специалистов.

Обучение даже в государственном, формально бесплатном вузе требует финансовых вложений. Это заставляет студентов из малообеспеченных слоев сочетать учебу с работой, что нередко заканчивается прекращением обучения. Отсев был бы, наверное, меньше, если бы в Латинской Америке лучше работала система материальной поддержки малоимущего студенчества в виде стипендий, грантов, предоставления кредита (вопрос об этом ставился специалистами еще в 1990-е годы, однако не привел пока к

²⁴ Los ni-nis son un riesgo para la cohesión social; What we owe our youth. UNDP // Our perspective (16.10.2012). – www.undp.org.

²⁵ OECD/CEPAL. Perspectivas Económicas de América Latina. Santiago de Chile, 2012.

положительным результатам)²⁶. Если, например, в США финансовая помощь студентам в виде стипендий и грантов составляет 19,6% от государственных расходов на высшую школу, то в Бразилии – всего 9, Мексике – 8, Аргентине – 1,5%²⁷.

Неблагополучное положение студенчества, особенно из бедных слоев, все более остро ощущающиеся именно молодежью социальное неравенство, недовольство политикой некоторых правительств стало источником выступлений, оцениваемых как латиноамериканская волна *движения возмущенных*²⁸. Кроме Чили, где студенты не согласны с очередной реформой образования, провозглашенной М. Бачелет, считая ее *бессодержательной*, молодежные манифестации прокатились летом 2013 г. по городам Бразилии. Обозреватели были едины во мнении, что повышение тарифов на проезд в автобусах было лишь одним из поводов: реальная подоплека оказалась более серьезной. Застрельщики протестных выступлений – бразильские студенты (составлявшие, по оценкам, до 80% среди манифестантов²⁹) – выступали с требованиями улучшить всю инфраструктуру социальных услуг – образование, здравоохранение и покончить с коррупцией государственных чиновников. Как показали дальнейшие события – демонстрации не прекратились и в 2014 г. – движение явно приобретало все большую политическую окраску. Молодые бразильцы критиковали правительство Д. Руссефф за разбазаривание общественных денег на спортивные мероприятия международного масштаба (чемпионат мира по футболу в 2014 г. и Олимпийские игры 2016 г.), что, по их мнению, чревато сокращением ассигнований на социальные нужды³⁰. В диспутах даже выражалось мнение о ее *политическом регрессе* по сравнению с

²⁶ См.: Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa. (R. Kent, compilador). México, D.F., 1997.

²⁷ Education at a Glance. OECD indicators, 2012.

²⁸ Таких как «Арабская весна», испанские протесты «15 мая», «Захватим Уолл-стрит» в США.

²⁹ Reflexiones sobre Brasil. – www.revistahumanun (25.06.2013).

³⁰ Juventud “apolítica” reinventa la política. – www.eltoque.com (02.07.2013); Sectores juveniles se movilizan contra las medidas antipopulares. – www.aporrea.org (15.05.2014).

правлением Лулы да Силва. Профессор философии из Папского католического университета Рио-де-Жанейро Р. Нунес классифицирует поведение бразильской молодежи 2013-2014 гг. как *движение исключенных*, имея в виду, что таким образом выплескивается возмущение молодого поколения и его отчаяние перед лицом социальных невзгод. «И мы видим, как формируется, выкристаллизовывается новая политическая сила», – считает он³¹.

Опыт других стран – Чили, Колумбии – показывает, что в движениях протеста участвуют не только студенты вузов, но и учащиеся средних учебных заведений. По мнению, например, главы Национальной ассоциации учащихся средних школ Колумбии (ANDES³²) Д. Апарисио «образование отстает от жизни, не учитывает новых потребностей молодежи, носит ретроградный характер.. Мы хотим быть услышанными нашими учителями и выступаем за то, чтобы вместе с ними начать пересматривать нынешнюю практику преподавания, ее содержание»³³. С аналогичными призывами выступает бразильский Союз учащихся средних школ – UBES³⁴, который также стремится наладить диалог с преподавателями для обновления учебного процесса. В числе требований со стороны подростков и молодежи многих стран ЛА все чаще значится защита государственного образования, протест против роста частного сектора, обучение в котором мало доступно бедным и малоимущим слоям. По данным ПРООН, бедняки составляют 25% населения в возрасте 15-29 лет³⁵.

§2. О частном образовании. Фактором, затрудняющим вертикально-восходящую социальную мобильность молодого поколения латиноамериканцев, является приватизация образовательных услуг, усилившаяся в рамках политики социального ре-

³¹ Nunes R. Generación, acontecimiento, perspectiva // Nueva sociedad, В.-А., 2014. N 251, mayo-junio. P. 45-46.

³² ANDES - Asociación Nacional de Estudiantes de Secundaria de Colombia.

³³ SITEAL. Hacia la integración regional de los movimientos estudiantiles: logros, apuestas y desafíos pendientes // Diálogos, marzo 2014.

³⁴ UBES -União Brasileira dos Estudantes Secundaristas.

³⁵ Las altas expectativas de la juventud iberoamericana. – www.revistahumanun (25.07.2013).

формизма 1990-х годов. Как считают многие латиноамериканские исследователи, распространение частного образования происходит под воздействием растущего спроса со стороны средних и наиболее обеспеченных слоев, способных платить за более качественное, чем в госсекторе, обучение своих детей.

Надежной статистики по странам региона о доле частных средств в финансовом обеспечении национальных систем образования, к сожалению, не так много. Однако можно проследить однозначную тенденцию: «В случаях, когда государство берет на себя основное финансовое бремя, вклад частных источников заметно меньше... К таким странам прежде всего следует отнести Аргентину и Мексику, где традиционно высоки именно государственные затраты, в то время как Гватемала, Перу, Чили представляют примеры тех государств, где частные поступления играют значительную роль. Из общего объема финансов, поступающих в сферу образования (в процентах к ВВП), доля частных источников в Аргентине и Мексике находится на уровне 1-1,1%, в Чили составляет 2,5%, что выше, чем, например, в США (2,2%)³⁶.

Специалисты, работавшие в начале 2000-х годов для Межамериканского совета по интегральному развитию³⁷ при ОАГ – Л. Вольф, Х.К. Наварро и П. Гонсалес, - оценивали долю частного сектора (с учетом числа учащихся) в высшей школе в 36% в среднем по ЛА³⁸. По мнению авторов работы «Экономические перспективы Латинской Америки», вышедшей в 2012 г., в среднем по региону в частных университетах уже сосредоточено 50-52%, в частных средних учебных заведениях (сузах) – 33%³⁹.

На фоне внимательного изучения местными и зарубежными учеными процесса *приватизации* высшей школы довольно долго оставалась в тени схожая тенденция в до-вузовском образовании. Так, в Аргентине около 1/5 учащихся общего среднего образования, в Чили – свыше 1/2 – сосредоточено в учебных заведениях, которые характеризуются ЮНЕСКО как «государственно-

³⁶ Education at Glance, OECD indicators, 2013.

³⁷ Inter-American Council for Integral Development, OAS.

³⁸ Wolff L., Gonzalez P., Navarro J.C. Private Education and Public Policy in Latin America. PREAL. Washington, D.C., 2005. P. 16-17.

³⁹ OECD/CEPAL Perspectivas Económicas ...

частные» (*government dependent-private*): несмотря на свою частную юридическую принадлежность, они получают государственные дотации (субвенции), предусмотренные законодательством.

Поскольку распространение частного образования – тенденция не только региональная, но и глобальная, она находит более подробное, чем прежде, освещение в международных статистических обзорах, что позволяет проводить некоторый сравнительный анализ не только на уровне высшего образования, но и в других сегментах. В частности, некоторая статистика свидетельствует о росте числа платных детских садов. Например, в Аргентине и Бразилии около 1/3 дошкольников 4-5 лет посещают частные дошкольные учреждения (см. табл. № 11), в Парагвае, Перу, Чили – до половины⁴⁰. В среднем по ЛА показатель равен 25%⁴¹.

Дошкольное воспитание и обучение не является обязательным во многих латиноамериканских странах, поэтому оно не в такой мере как начальная школа должно обеспечиваться государством. Открытая для частной инициативы, эта ступень вместе с начальной школой и в еще большей степени – средней – становится нередко тем фильтром отбора), который разделяет маленьких латиноамериканцев по социально-экономическому статусу, определяет их дальнейшее пребывание в системе образования. Дети из обеспеченных семей, посещавшие дошкольные учреждения, лучше учатся и имеют гарантированные шансы закончить полную среднюю школу.

Исследования показывают, что частная инициатива проникает даже в базовый цикл обучения, который законодательно является сферой ответственности государства. Так, в Аргентине и Эквадоре доля учащихся частных начальных школ составляла в 2011 г. 25%, в Перу – 24 при среднем по региону показателе в 19%⁴².

При обзоре межстрановых различий обращает на себя внимание высокая степень приватизации образования ... в Гватемале, стране, имеющей одни из самых *плохих* макро-показателей:

⁴⁰ SITEAL. Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina // Dato destacado, 2011. N 23.

⁴¹ CEPAL. Pactos para la Igualdad...

⁴² UNESCO. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos (EPT) en el Mundo, 2014. La situación en América Latina y el Caribe.

сохранение неграмотности, высокий уровень *абсентизма* в обязательной школе, слабый охват подростков обучением в средней школе. По доле учащихся, зарегистрированных в городских частных сузах (56%), Гватемала *обгоняет* многие государства ЛА. Относительно высокая значимость частного сектора характерна и для некоторых других малых государств; так, согласно данным статсайта Межамериканского банка развития “Sociometro”, по доле студентов, обучающихся в частных вузах (60%) Сальвадор стоит на третьем месте после Чили и Бразилии⁴³.

Таблица 11

Доля учащихся частных учебных заведений в % к общему контингенту дошкольного, среднего и высшего образования (2010/2011)

СТРАНЫ	Дошкольное	Среднее	Высшее*
Аргентина	38,3	25,3	26,9
Боливия	9,2	10,9	33,1
Бразилия	29,6	12,3	76,9
Гватемала	-	40,1	42,8
Колумбия	29,1	15,1	51,1
Мексика	11,1	10,8	30,9
Перу	45,1	18,0	58,9
Чили	48,2	54,6	-

Примечание: * - университетское образование.

Источник: SITEAL. Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina // Dato destacado, 2013. N 23.

Итак, за последние 20-25 лет результатом развития латиноамериканского образования стала его *сегментарность* - по выражению некоторых специалистов, или сосуществование двух разнородных по качеству инфраструктур – государственной и частной. Данные рис. 7 на вкладке довольно наглядно, по нашему мнению, иллюстрируют присутствие феномена социального расслоения: 90 % молодежи из бедных слоев (I-IV страты) сосредоточена в государственном секторе, в то время как более ½ учащихся из богатых семей посещают частные школы и колледжи. В подобных условиях, наверное, трудно говорить о достижении *социального равноправия в образовании (equidad educativa)*, что, в

⁴³ BID. Sociómetro. Educación. – www.iadb.org (2011).

частности, продекларировано латиноамериканскими законами, в 2000-е годы сменившими прежние законодательства.

Одной из первых законы в отношении образования пересмотрела Перу (2003), за ней последовали Аргентина (2006), чуть позже Венесуэла, Уругвай, Чили (2009), затем Боливия (2010). Некоторые страны сохранили действие прежних юридических норм, хотя в течение прошедшего десятилетия (2000-2010) обновляли их содержание дополнительными статьями. Так, в 2002, 2004 и 2006 гг. пересматривался текст Всеобщего закона об образовании (от 1993 г.) в Мексике; в 2009 г. конституционные поправки были внесены в бразильский закон «О главных направлениях и основах развития национального образования» (действовавший с 1996 г.), в котором, в частности, предусмотрен постепенный переход к 14-летнему обязательному обучению за счет включения дошкольного и общего среднего образования. В настоящее время законодательно обязательными являются такие сроки обучения: 14 лет – в Венесуэле и Уругвае, 13 лет – в Аргентине, 12 – в Перу и Чили; в большинстве стран ЛА преобладает 9-летняя обязательная школа.

Латиноамериканские исследователи выделяют некоторые общие черты в текстах законов, одновременно подчёркивая наличие в них национальных особенностей. Так, если нормативная база 1990-х годов отвечала неолиберальной стратегии и в области образования провозглашала такие принципы, как *приватизация и децентрализация*⁴⁴, то в законах 2000-х годов приоритет возвращен государству как основной инстанции, регулирующей, стимулирующей, планирующей и финансирующей систему образования. Такая установка на главенство государства (*principalidad*) отражала, по мнению аргентинца Н. Лопеса, стремление Латинской Америки расстаться с наследием неолиберализма с его прорыночными принципами и вторичной ролью государства (*subsidiariedad*)⁴⁵. В то же время характерны примеры Бразилии и Чили, где прослеживается принцип *разделенной ответственно-*

⁴⁴ Tiramonti G. Modernización educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipatoria? FLACSO, B.-A., 2001.

⁴⁵ López N. Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región. IPE/UNESCO, 2007.

сти государства и семьи (прежде всего – родителей) за «достойное образование» молодежи⁴⁶.

В действующих в латиноамериканских странах законах достаточно много положений, касающихся частного образования, где, наряду с юридически закрепленной возможностью создавать частные учебные заведения, в той или иной форме предусмотрен государственный контроль за их деятельностью. Особое внимание частному сектору уделено в чилийском и перуанском законах. В последнем он рассматривается как важнейшая составляющая национальной системы, «способствующая расширению доступа к обязательному обучению, внедрению педагогических новаций, повышению качества образования и дополнительному финансовому обеспечению»⁴⁷. Кроме Чили, выделение дотаций частным школам, колледжам и, частично, вузам предусмотрено законом Колумбии, при этом подчеркивается, что предоставление субсидий «не сопровождается ущемлением их автономии».

Аргентинские ученые из Университета Буэнос-Айреса Ф. Сафоркада и А. Вассилиадес⁴⁸ считают одним из узловых моментов юридическое признание многонациональности латиноамериканских государств и, как следствие, легализацию двуязычного обучения - на государственном испанском и на национальных языках, например, кечуа, аймара, гуарани. Исключительное внимание этому вопросу уделено в такой стране как Боливия, официально именуемой *плюринациональным государством*, где новый закон был принят в декабре 2010 года. Идея многоязычного и межкультурного обучения (*educación intercultural y plurilingüe*) проходит по текстам перуанского и эквадорского законодательств.

Законотворчество, касающееся образования, продолжается в Латинской Америке и в настоящее время. В соответствии с насущной темой – улучшением качества обучения – пересмотру подвергаются главным образом статьи, касающиеся преподава-

⁴⁶ Oliveira R.P. Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil. Belo-Horizonte, 2000.

⁴⁷ La Ley de Educación, 2003. UNESCO/IBE (International Bureau of Education). Datos Mundiales de Educación, 2011.

⁴⁸ Saforcada F. y Vassiliades A. Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI // Educação Social (Campinas), 2011. N 115. Vol. 32, abr-jun.

тельских кадров, их профессионального усовершенствования, переподготовки, карьерного роста, владения новыми информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ). Так, летом 2012 г. в Перу развернулась острая полемика вокруг предложенного правительством Х. Хименеса проекта о новом законе, касавшемся учителей (*Ley de reforma magisterial*), который в окончательном варианте был принят конгрессом в ноябре того же года. Новая форма упразднила действовавшие ранее два декрета, в которых раздельно устанавливались права и обязанности учителей базовых школ и профессионально-технических училищ (*Ley de profesorado* и *Ley de carrera pública*). По словам министра просвещения Э. П. О'Бриен, объединение двух текстов в единое целое было предпринято «для гарантии качества работы учебных заведений за счет повышения профессиональной пригодности кадров...»⁴⁹.

Крайне непросто протекает процесс обновления мексиканской системы образования, начатый президентом Э. Пенья Ньето (вступил в должность 2 декабря 2012 г.) В апреле 2013 г. мексиканский Сенат утвердил поправки к конституции, согласно которым обязательным постепенно должно стать не только базовое, но и средне-высшее образование (бачильерато), т.е. рассчитанное на 12 лет. Особое место уделено повышению «эффективности системы обучения, улучшению ее качественного уровня»; обращает на себя внимание тезис о «возрождении главенствующей роли государства в управлении системой образования»⁵⁰. За этой формулировкой стоит смена правительственного курса в отношении главного учительского профсоюза (*Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación – SNTE*), направленная на ограничение ряда его привилегий, «которыми синдикат давно и излишне пользуется»⁵¹.

Законодательные новшества, осуществление которых предусмотрено не позднее 2015 г., привели к серьезному конфликту между правительством и SNTE, объединяющим более 1 млн членов: с января 2013 г. в Мексике проходят манифестации учителей,

⁴⁹ Pleno del Congreso aprobó Ley de Reforma Magisterial. – www.Peru21.pe (22.11.2012).

⁵⁰ Pacto por México. Acuerdos. – www.eluniversal.com.mx (03.12.2012).

⁵¹ Elba strikes back. – www.excelsior.com.mx (16.01. 2013).

выражающих свое несогласие с изменениями в трудовом законодательстве, касающимися их положения. Самое большое недовольство вызывает создание независимой службы (*Servicio profesional docente*), которая должна заниматься оценкой профпригодности преподавательского состава «с минимальным участием в этом процессе представителей профсоюза»⁵². По мнению экспертов ОЭСР в мексиканской реформе образования просматривается идея совмещать в модели управления национальной системой обучения концепцию «Государства-патрона» (*Estado beneficiador*) с использованием проектов типа «Оportunidades» с применением механизмов, присущих парадигме «Государства-инспектора» (*Estado evaluador*), намеренного строже контролировать качество предоставляемых обществу образовательных услуг⁵³. Такой подход прослеживается и в других странах региона, в частности, в Бразилии и Чили.

§3. Качество обучения и учительский фактор. Широко распространено мнение, что в Латинской Америке системы образования слабо выполняют главную свою миссию – обеспечивать молодое поколение необходимыми стартовыми возможностями для успешного труда. В докладе ЮНЕСКО за 2012 год под названием «Молодежь и навыки: образование должно работать» читаем: «Миллионы молодых людей (в том числе и в Латинской Америке – *прим. авт.*) вступают во взрослый мир, не имея в своем распоряжении навыков, необходимых для того, чтобы зарабатывать средства для достойного образа жизни»⁵⁴.

Важность улучшения качества образования признается сегодня не только в Латинской Америке, но и везде в мире – в Великобритании и Германии, в России и Испании, в Китае и Индии, т.д. Однако, как показывают многочисленные источники, даже у специалистов нет единого и простого ответа на вопрос «Что такое качество образования?» Так, ЮНЕСКО считает, что «качество

⁵² Miles de maestros protestan en México contra las reformas laboral y educativa. – www.infolatam.com (15.01.2013); Se modifica la Ley General de Educación. – <http://noticias.unevrsia.net.mx> (22.04.2013).

⁵³ OCDE: Perspectivas. México. Reformas para el cambio. Enero 2012.

⁵⁴ ЮНЕСКО. Всемирный доклад по мониторингу ОДВ за 2012.

образования показывает, насколько учащийся достигает успеха в реализации своего потенциала...»⁵⁵. В ЛА все чаще рассматривают понятие *качество образования* не только как определенный уровень школьной успеваемости, но и как характеристику его *адекватности* запросам экономики, социальной и культурной сфер. Таким образом, под качеством образования будем в дальнейшем понимать такую характеристику систем образования, которая показывает, насколько достигаемые внутри нее результаты соответствуют определенным нормативным требованиям (стандартам), а также отвечают социальным и личностным ожиданиям. Если степень такого соответствия не устраивает общество, предпринимательскую среду, заказчиков из социальной сферы, следовательно, такая система образования имеет низкое качество.

Многие зарубежные исследователи идут сегодня еще дальше и, привлекая международный опыт, показывают, что наиболее успешные системы образования не только обеспечивают учеников необходимыми академическими знаниями, но и прививают им мотивацию к обучению, воспитывают организованность и самодисциплину, учат работать в коллективе и т.д. Характерно, что данные качественные характеристики все больше ценятся в тех государствах Латинской Америки, где общий образовательный уровень рабочей силы выше, чем в среднем по региону.

Начиная с 2000-х годов измерение качества образования в ЛА проводится в режиме *бенчмаркинга* – путем сравнения учебных достижений латиноамериканских учащихся с определенными международными стандартами. Для этого некоторые страны региона активно участвуют в Международной программе по оценке учащихся – PISA (Programme for international student assessment), которую в 1997 г. разработали эксперты Организации экономического развития и сотрудничества и которая приобрела весомый авторитет в мировом педагогическом сообществе⁵⁶.

⁵⁵ Образование для всех. Императив качества. Всемирный доклад по мониторингу ОДВ, 2005; Background note on quality education. Education for All global monitoring report, 2008.

⁵⁶ Мексика была единственной латиноамериканской страной, принявшей в 2012 г. участие в программе оценки качества высшего образова-

Генеральный секретарь ОЭСР А. Гурриа как-то заметил: «PISA – не просто рейтинг; это показатель того, насколько национальные системы образования готовят молодых людей к завтрашнему дню». Исследование имеет своей целью не просто оценить успеваемость учеников 15-летнего возраста, а определить, насколько подростки, получившие общее обязательное образование, способны применять полученные знания и умения в жизненных ситуациях. Организаторы проекта исходили из той идеи, что оценка результативности базовой школьной ступени особенно важна, поскольку она – фундамент всего последующего образовательного процесса. Считая практические навыки и самостоятельную работу с информацией *функциональной компетенцией*, организаторы PISA измеряют ее в различных предметных областях: в 2000 г. приоритетом была грамотность чтения, в 2003 г. – математическая компетенция, в 2009 г. – естественно-научная. Выборка учащихся производится на основе т.н. вероятностно-пропорционального метода; в каждой стране тестированию подвергается около 2% от общего числа 15-летних граждан. В 2009 г. в Колумбии, например, опросом было охвачено 8 тыс. школьников, представлявших 583 тыс. учащихся⁵⁷. В PISA-2009 принимали участие в общей сложности около 400 тыс. учащихся, в 2012 г. – 510 тыс. школьников⁵⁸.

Инновационно-педагогический характер обследования состоит и в том, что изучаются факторы, влияющие на достижения подростков в учебе: социальное положение семьи, обучение в государственных или частных школах, проживание в городе или деревне. Являясь мониторинговым исследованием в течение длительного периода, PISA позволяет сравнивать изменения, происходящие в системах обучения разных стран и оценивать эффективность политических решений в школьном деле.

В комментариях по поводу самых лучших оценок и высокого места в мировом рейтинге корейских и китайских школьников

ния – Assessment of Higher Education Learning Outcomes (AHELO), которую проводило ОЭСР.

⁵⁷ PREAL. ¿Están al nivel? Como se desempeñaron América Latina y el Caribe en el Programa para la evaluación internacional de alumnos (2009).

⁵⁸ PISA. Results from the 2012 collection. – www.oecd.org

(Шанхай) встречается мнение, что к таким позитивным результатам приводит общая философия конфуцианства, жизненный уклад, дисциплинированность и само-организованность школьников, пользующихся активной поддержкой родителей в учебе.

Таблица 12

Выборочные данные по результатам PISA-2012 по математике (с учетом рейтинга по нисходящей)

СТРАНЫ	Средний балл по математике	Доля учащихся (в %), показавших результаты:	
		ниже 2-го уровня*	выше 5-го уровня **
Корея	554	9,1	30,9
Япония	536	11,1	23,7
Чили	423	51,5	1,6
Мексика	413	54,7	0,6
Уругвай	409	55,8	1,4
Коста-Рика	407	59,9	0,6
Бразилия	391	67,1	0,8
Аргентина	388	66,5	0,3
Колумбия	376	73,8	0,3
Перу	368	74,6	0,6
<i>В среднем по ОЭСР</i>	<i>494</i>	<i>23,1</i>	<i>12,6</i>

Источник: PISA-2012. Results in focus. What 15-years-old know and what they can do with what they know. (См. ПРИЛОЖЕНИЕ, табл. IV).

Согласно данным PISA-2012 около ½ учащихся в ЛА не достигли порогового (2-го) уровня математической грамотности: в Мексике – 55, в Бразилии – 67, в Перу-75% (см. табл. 12). Это означает, что преобладающее число латиноамериканских выпускников средних школ крайне ограничены в способности свободно использовать математику в практической жизни. Лишь 1-2% добрались до 5-го уровня, т.е. продемонстрировали умение правильно интерпретировать информацию, представленную в виде диаграмм, графиков и использовать ее для объяснения и обоснования принимаемых решений. Представители региона оказались в последней трети рейтинга по умению хорошо читать и разбираться в прочитанном, низкие баллы были получены и по естествознанию.

По мнению испанских аналитиков банка BBVA (Бильбао)⁵⁹, в условиях современной информационно-технологической революции на первое место в подготовке молодого поколения следует поставить приобретение ими негуманитарных знаний. И не случайно, наверное, что в PISA-2012 акцент (как и в 2003 г.) был сделан на математику при дополнительном тестировании на цифровую (компьютерную) грамотность.

Когда рассматриваются статистические показатели, получаемые в ходе обследований типа PISA, TIMSS или PIRLS⁶⁰, закономерно возникает вопрос: а для чего проводится такая оценка? Каким целям она служит? Ответ находим в комментариях испанских и латиноамериканских авторов: «PISA есть особый вид договоренности, достигнутой правительствами участвующих в ней стран, которая помогает выяснить, насколько эффективно работают национальные системы образования и в каком направлении надо действовать, чтобы принять меры для обеспечения молодежи базовыми компетенциями для взрослой жизни». Иными словами, этот и перечисленные выше интернациональные мониторинги призваны служить *ориентирами* для государственной политики в отношении образования, требования к которому со временем быстро возрастают.

Однако весьма показательно, что в разных странах - например, в Великобритании, США, Испании – в 2013/2014 гг. поднялась волна критики в отношении PISA по некоторым ее аспектам. Так, американские, канадские, испанские профессора университетов осуждают организаторов тестирования за прямолинейный подход с позиций «экономики образования», когда оно рассматривается в основном как гарант будущей трудовой занятости ученика. Определяя уровень приобретенной компетентности в математике или естествознании, «этот тест не ставит целью оценить

⁵⁹ Alonso J., García-Herrero A., Navía D. y Ramón Perea J. Diferencias en el modelo educativo de América Latina y Asia: implicaciones para el patrón de desarrollo futuro. CEPAL/CIDOB. Educación, Desarrollo ...

⁶⁰ PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) – Обследование качества чтения и уровня понимания текста, TIMSS (Trends in international mathematics and science study) – Интернациональное сравнительное исследование математического и естественнонаучного образования.

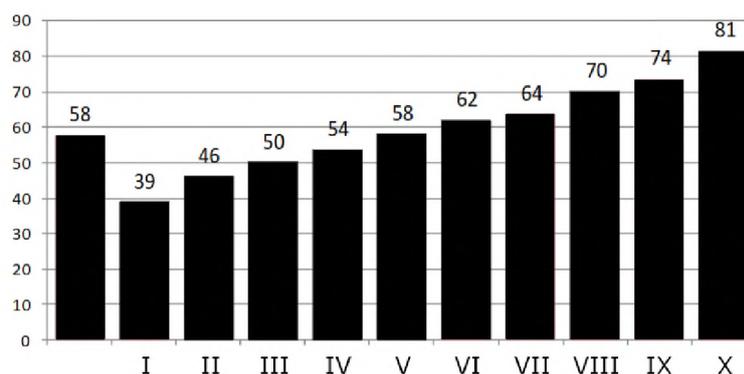
готовность подростков быть активными гражданами, участвовать в общественной жизни своих стран». Признавая методологическую и техническую сложность измерения таких параметров, авторы открытого письма в адрес руководителя проекта – А. Шлейхера – предлагают уделять больше внимания проверке школьников по общегуманитарным знаниям, что могло бы сделать PISA более объективной⁶¹.

Определенную критику в адрес программы высказывают и в Латинской Америке. Так, директор Международного института планирования ЮНЕСКО (IIPЕ со штаб-квартирой в Буэнос-Айресе) М. Погги считает, что PISA мало репрезентативна для региона, поскольку еще невелико число стран, принимающих в ней участие – всего 8. Более показательными, она, как и многие другие латиноамериканские эксперты, считает обследования, которые проводит среди учеников 6-го, завершающего класса начальной школы Латиноамериканская лаборатория по измерению качества обучения (LLECE) и в котором принимает участие вдвое больше государств региона (не менее 13). Первый этап тестирования состоялся в 1997 г., второй, более масштабный и четче разработанный – в 2006/2007 гг. В конце 2014 г. будут известны результаты третьего этапа, в котором в 2012/2013 гг. приняли участие 15 стран ЛА. Изучая успеваемость младших школьников по чтению, письму и арифметике, данное тестирование в большей мере, чем PISA, учитывает *национальные модули* воздействия на учебные достижения учащихся внешкольных факторов, например, условия питания и состояние здоровья детей. Особое внимание стало уделяться дигитальной грамотности как учеников, так и учителей⁶². (О влиянии на успеваемость старших школьников социально-экономического статуса их семей свидетельствуют данные диаграммы 8).

⁶¹ Las tiranías del Informe PISA. – www.sociedad.elpais.com (08.05.2014).

⁶² LLECE – Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. PERCE – Primer estudio regional comparativo y explicativo, – SERCE – Segundo estudio regional comparativo y explicativo, TERCE. Tercer estudio regional comparativo y explicativo.

Доля успешных учащихся
(возрастная группа 15-19 лет, социальные страты)



I, II, ... X — социальные страты, от беднейших слоев до наиболее обеспеченных

Источник: *Hopenhayn M. Desafíos para avanzar en mayor equidad desde la educación en ALC. III Reunión de la Mesa PRELAC (México, 2013).*

Оценивая результаты международных и региональных тестов, специалисты вынуждены признавать низкий качественный уровень образования, выражающийся в том, что латиноамериканские подростки как на уровне начальной, так и средней школы, формально завершая обучение, имеют слабый багаж необходимого минимума знаний и навыков⁶³.

Известный эквадорский лингвист и педагог Р. Мария Торрес (занимавшая пост министра просвещения в своей стране в 2003 г.), считает бесспорной аксиомой, что качество образования зависит от «профессионализма учителей, обеспеченных надлежащими условиями жизни и работы»⁶⁴.

Согласно законодательству большинства латиноамериканских стран, право преподавать в средних школах и колледжах

⁶³ *Poggi M. Una radiografía de los sistemas educativos de América Latina // Pensamiento Iberoamericano (Madrid), 2010, N 7.*

⁶⁴ *Pruebas PISA: seis conclusiones. — www. fronesis.org (19.05.2011).*

имеют лишь лица с вузовским дипломом; для работы в дошкольном учебном заведении достаточно сертификата педагогического училища. По данным ИРЕ, в среднем по ЛА 4/5 учителей являются дипломированными специалистами, однако не все они имеют необходимую *педагогическую специализацию*. В Мексике, например, согласно некоторым данным, около 1/3 уже практикующих преподавателей не завершили полный курс «чисто» педагогической подготовки, в Чили доля таковых не превышает 5%, в Аргентине и Бразилии составляет 10%⁶⁵. Довольно значительны различия в обеспеченности городских и сельских школ профессиональными кадрами, и вполне ожидаемо, что в частных учебных заведениях, по сравнению с государственными, выше доля квалифицированных кадров.

Для Латинской Америки характерна феминизация учительского труда: на каждого учителя-мужчину приходится 2,6 учителей-женщин. Однако и в этой характеристике наблюдаются межстрановые различия, так, в Мексике и Перу учителями работает примерно равное число мужчин и женщин.

Средний возраст латиноамериканских учителей колеблется в пределах 39-41 года, хотя в Центральной Америке преобладают молодые кадры: средний возраст учителей – 32-34 года.

В Чили средний трудовой стаж учителей составляет 28 лет, что выше, чем в иных странах региона: в Мексике – 25, в Бразилии – 23. Трудовой стаж, а также позиция в *табели о рангах* (*escalafón*), влияет на уровень заработной платы.

Одним из вопросов, постоянно присутствующих в повестке дня реформ образования в ЛА, является социально-экономическое положение учителей. По мнению бразильского блогера Ф. Кампагнучи размеры оплаты учителей «есть показатель государственного и общественного признания полезности их труда»⁶⁶. В связи с этой финансовой проблемой, часто вызывающей конфликты между правительствами и профсоюзами, можно привести следующие данные. Аналитики ОЭСР используют пока-

⁶⁵ SITEAL. *Falus L. y Goldberg M. Perfil de los docentes en América Latina // Cuadernos*, 2011. N 9.

⁶⁶ *Campagnucci F. ¿Los profesores de América Latina son mal remunerados?* – www.vozesdaeducacao.org.br (15.06.2012).

затель годовых расходов на заработную плату учителя в расчете на одного учащегося начальной или базовой средней школы. Из нее, в частности, видно, что данный показатель в Мексике втрое, а в Чили – вдвое ниже, чем в среднем по Организации экономического развития и сотрудничества (см. табл. 13).

Таблица 13

Динамика расходов на заработную оплату учителей в расчете на одного учащегося (в ППС, долл. США, 2000.)

СТРАНЫ	Начальная школа		Базовый уровень средней школы	
	2000 г.	2011 г.	2000 г.	2011 г.
Испания	2 612	3 139	3 070	4 427
Португалия	2 571	3 530	2 989	4 819
<i>В среднем по ОЭСР</i>	<i>1 733</i>	<i>2 627</i>	<i>2 273</i>	<i>3 818</i>
Мексика	645	697	637	780
Чили	-	1 023	-	1 001

Источник: Education at a Glance, OECD indicators, 2013. (см. также ПРИЛОЖЕНИЕ, табл.V).

По мнению авторов доклада Межамериканского банка развития, на рынке труда латиноамериканским учителям слабо компенсируются те годы обучения, которые они тратят на получение профессии, с учетом некоторых других специальностей, для которых надо учиться меньше. Например, в Бразилии среди 47 изученных позиций госслужащих учителя занимали 31-е место, имея заработную плату ниже, чем полицейский-регулирующий⁶⁷. Низкие ставки заработной платы заставляют многих учителей искать дополнительную работу. В среднем по региону доля таковых составляет не менее 20%, а в некоторых странах – например, в Чили- приближается к 40% (см. рис. 9). По данным исследования, проведенного Университетом Сан-Паулу, в Бразилии не менее 10% учителей (около 300 тыс. человек) трудятся в «теневом» секторе при том, что их трудовая неделя в школах составляет 40 часов (что немало)⁶⁸. В то же время данные Международного исследования учительских кадров – программы TALIS (Teaching and

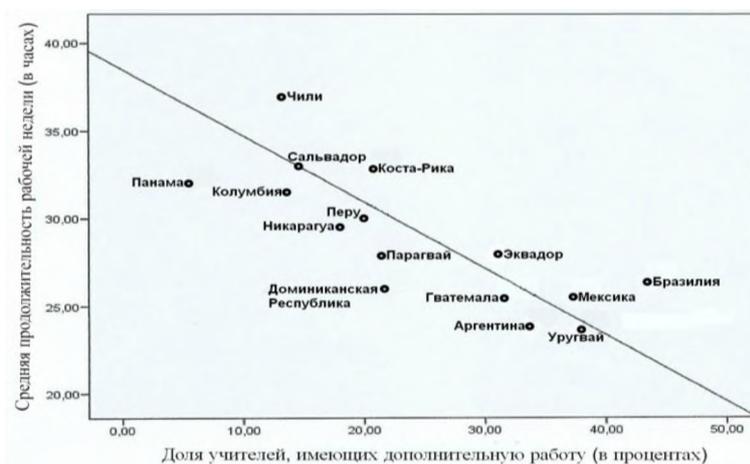
⁶⁷ Teacher's salaries in Latin America: how much are they (under or over) paid? // IADB. Discussion paper, 2011. N 5947.

⁶⁸ Payment and Characteristics of the Teaching Work in Brazil//USP. Cadernos de pesquisa, 2011. N 143.

learning international survey) за 2013 г. показали, что около 40% квалифицированных бразильских педагогов работают в неблагополучных школах, где преобладают дети из малоимущих семей⁶⁹.

Рис. 9

Показатели дополнительной загрузки латиноамериканских учителей



Источник: SITEAL .Perfil de los docentes en América Latina, 2011.

Комментируя борьбу учительских профсоюзов за повышение оплаты труда в таких странах как Колумбия, Мексика, Перу и Эквадор, профессор Папского католического университета в Лиме Р. Куэнка считает необходимым раздвигать ее границы за счет требований по общему улучшению положения персонала государственных школ, предоставления возможностей для профессионального роста, а не ограничиваться лишь требованиями «узкого, материального характера»⁷⁰.

По мнению известного аргентинского специалиста Х.К. Тедеско (бывшего директора IPE/UNESCO) неудачи прежних лати-

⁶⁹ TALIS-2013 results. An International Perspective on Teaching and Learning. – www.oecd.org

⁷⁰ Mejores docentes, la deuda educativa de América Latina. – www.infobae.com (29.03.2014).

ноамериканских реформ во многом обусловлены тем обстоятельством, что в них мало внимания уделялось *профессиональному капиталу учителей*⁷¹. Расходуя на их заработную плату около 80% от общих ассигнований на нужды образования, правительства слабо финансировали программы переподготовки и профупсовершенствования педагогических кадров⁷². Средством, способным открыть путь для системной оценки качества преподавания в латиноамериканских школах, некоторые правительства избрали опыт, уже приобретенный в Чили, в виде тестирования учителей на профпригодность. Однако в Эквадоре и Мексике такой курс вызвал бурную реакцию протеста со стороны профсоюзов⁷³.

Отмечая в январе 2014 г. семилетний срок пребывания у власти, президент Эквадора Р. Корреа расценил как главную заслугу своего правительства осуществление *революции в сфере образования*, начатой в 2009 г., прошедшей, однако не без конфликтов с профсоюзами. В 2008 г. было объявлено о необходимости добровольного освидетельствования тех 200 тыс. учителей, которые насчитывались в стране, но в связи с малым участием в 2009 г. министерство просвещения сделало процедуру обязательной, что и вызвало протест со стороны Национального союза учителей (Unión Nacional de Educadores – UNE). Путем частичных уступок и переговоров правительству все же удалось провести запланированное переосвидетельствование к 2013 г. Однако, как вполне справедливо отмечала уже упоминавшаяся Р. Мария Торрес, «важны не столько спорадические курсы переподготовки, мизерное повышение заработной платы; необходимо покончить с убогим существованием школ, не имеющих компьютеров, или даже электричества. Что касается учителей, то следует наладить строгий отбор на эту профессию, вкладывать больше средств в обучение будущих педагогов, а затем создавать эф-

⁷¹ *Tedesco J.C.* Profesionalización y capacitación docente. IPE/UNESCO. – www.iipe.buenoaires.org.ar/documentos (2008).

⁷² UNESCO. Compendio Mundial de la Educación, 2012.

⁷³ Подробнее см. параграф, посвященный мексиканской модели образования в главе III настоящей работы.

фективные стимулы для мотивации в лучшем преподавании»⁷⁴. Аналогичные задачи актуальны для большинства государств ЛА.

В нынешних условиях, когда от учителей требуется не просто вести уроки интересно и продуктивно, но и владеть компьютерной грамотностью, в повестке дня все чаще стоят программы по обучению педагогов новым информационно-коммуникационным технологиям. Так, в Уругвае – стране, где активно проводится компьютеризация школьного дела в рамках проекта CEIBAL⁷⁵, с начала его реализации (с января 2007 г.) предусматривалось активное ИКТ-обучение педагогического состава. Однако даже в этой стране (как отмечал корреспондент журнала “The Economist”) было и остается немало учителей, среди которых немало людей среднего и старшего возраста, «не очень склонных к технологически-инновационным методикам»⁷⁶.

Примечательно, что в некоторых странах, например, в Сальвадоре, ученики лучше владеют новыми технологиями, чем обучающие их педагоги; согласно опросам, в средних школах *компьютерно-грамотными* были 13% учащихся и лишь 3% педагогов⁷⁷. Не случайно, что учителя – участники программы TALIS (из Бразилии и Мексики – еще в 2008 г. поставили освоение ИКТ на важнейшее место в списке первейших профессиональных нужд⁷⁸. (В Мексике, например, лишь 33% работающих учителей владеют компьютерными навыками, необходимыми для более эффективного преподавания)⁷⁹.

⁷⁴ Ecuador: reseña del conflicto gobierno-docentes (2009-2012). – www.evaluaciondocenteecuador.blogspot.ru (21.06.2012).

⁷⁵ CEIBAL – Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea.

⁷⁶ Education in Uruguay. A Pioneering Project’s Chequered start. Laptops for all // The Economist (01.10.2009).

⁷⁷ CEPAL/UE. Economía Digital para el Cambio Estructural y la Igualdad, 2013. UIS. Uso de TIC en Educación en América Latina y el Caribe, 2013.

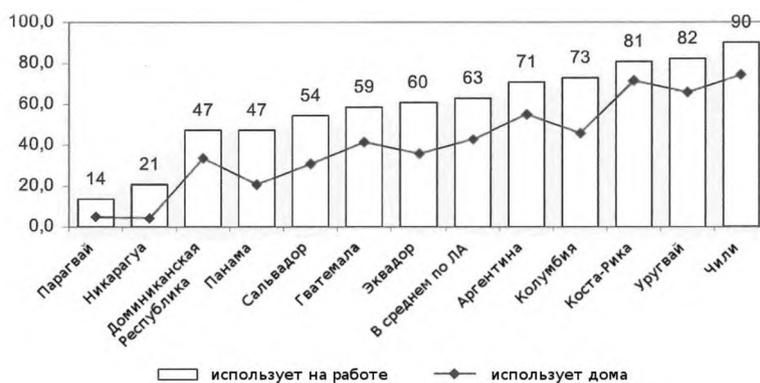
⁷⁸ На первое место были поставлены навыки обучения детей с ограниченными возможностями. OECD. Teaching in focus, 2012/02 (September).

⁷⁹ CEPAL. Sunkel G, Trucco D., Espejo A. La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe. Una mirada multidimensional. Santiago de Chile, 2014. P.71.

Низкий уровень соответствующей подготовки и, более того, слабое стремление применять в учебном процессе инновационные методы определяют низкие индексы использования компьютеров (*enseñanza asistida por computadora* - EAC) и обучения, поддерживаемого Сетью (*enseñanza asistida por Internet* - EAI). Эти новые индикаторы ввела ЮНЕСКО. По данным ИРЕ, в среднем по ЛА чуть больше ½ учителей пользуются компьютером на рабочем месте в школе (см. рис. 10).

Рис. 10

Доля учителей, использующих компьютеры на работе и дома



Источник: SITEAL. *Falus L. y Goldberg M.* Recursos, instalaciones y servicios en las escuelas de América Latina // Cuadernos, 2010. N 7.

По мнению английского профессора Б. Сомека, важно не только наличие элементарных компьютерных знаний у педагогов, но и дальнейшее их накопление в рамках специальных программ: «только достижение учителями ИКТ-зрелости, - что происходит после активного использования дигитальных технологий в учебном процессе в течение не менее четырех лет - дает положительные результаты по внедрению педагогических инноваций⁸⁰.

⁸⁰ *Somekh B.* Evaluación del Proyecto de Bancos de Pruebas TIC. Informe final cualitativo, 2006.

§4. Новые технологии в обучении. Для развития национальных систем образования на основе широкого применения ИКТ важна первооснова в виде обеспеченности семей школьников необходимыми средствами. Для ЛА характерна высокая степень разнородности в наличии компьютеров и доступа в Интернет в домашних условиях (см. табл. 14).

Таблица 14

Показатели развития информационного общества

СТРАНЫ	Доля домохозяйств (в %), имеющих:			
	компьютер		выход в интернет	
	2005 г.	2012 г.	2005 г.	2012 г.
Аргентина	32,0	56	13,3	47
Боливия	12,1	26	3,5	10
Бразилия	18,5	50	13,6	45
Венесуэла	10,3	20	2,5	20
Гватемала	8,4	19	2,1	9
Колумбия	14,6	38	6,2	32
Мексика	18,6	32	8,9	26
Коста-Рика	7,0	49	10,2	47
Парагвай	8,7	24	1,7	23
Перу	8,2	30	3,5	20
Уругвай	22,1	64	13,5	48
Чили	30,1	54	16,7	45
<i>В среднем по ЛА</i>	<i>16,8</i>	<i>38</i>	<i>9,4</i>	<i>33</i>

Источник: World Bank. International Telecommunication Union. Little Data Book on Information and Communication Technology, 2014.

Несмотря на несомненный прорыв многих стран ЛА в распространении информационно-коммуникационных технологий, гетерогенность этого процесса велика как по странам (см. табл. 14), так и внутри них – в зависимости от материального благосостояния семей и по географическому фактору (город/деревня). Если, например, в Уругвае 64% семей имеют дома компьютер, в Аргентине и Чили – свыше половины, то в Гватемале и Венесуэле – лишь 20%, в Гондурасе и Сальвадоре – еще меньше, всего 15%⁸¹. По оценкам ЭКЛА, разрыв между наиболее обеспеченными и самыми бедными семьями в доступе к Сети составляет в

⁸¹ World Bank. International Telecommunication Union. Little Data Book on Information and Communication Technology, 2014.

среднем по региону 5:1, хотя в таких странах как Аргентина, Бразилия, Уругвай и Чили соотношение меньше – 2:1, в Бразилии разрыв между 10% самых бедных и 10% самых богатых домохозяйств составляет 3:1⁸².

Еще ограничено приобщение к ИКТ сельских жителей; это особенно характерно для малых, центральноамериканских государств (за исключением Коста-Рики). Учитывая, что в этих странах до ½ населения сосредоточено именно в сельской местности, а подростки до 15 лет составляют более 1/3⁸³, становятся очевиден поистине огромный разрыв по параметру *деревня/город*.

Перечисленные выше обстоятельства самым непосредственным образом сказываются на возможности детей и подростков ЛА приобщаться к ИКТ. В отсутствие необходимого оборудования и новых средств связи в домашних условиях для многих учащихся главным местом для овладения компьютерной грамотностью становится школа. Однако и в этом вопросе в регионе существуют серьезные трудности.

Дефицит компьютерной техники, находящейся в распоряжении учащихся, еще велик. По такому показателю как соотношение числа компьютеров и учащихся, имеющих возможность ими пользоваться (этот индекс получил наименование *плотность оснащения* – *densidad informática*), ЛА относится к числу сильно отстающих регионов⁸⁴. По данным ЭКЛА в 2009/2010 гг. в Чили, например, один компьютер приходился на 21 учащегося в возрасте 15 лет, что соответствовало среднему показателю по региону, в Мексике – на 27, в Бразилии – на 36 учеников. (Для сравнения: в среднем по ОЭСР в 2010 гг. *плотность оснащения* составляла 7 компьютеров⁸⁵).

Условием, обеспечивающим использование ИКТ в учебном процессе, кроме наличия компьютерного оборудования, является

⁸² CEPAL. Pactos para la Igualdad..., p. 85.

⁸³ Population Reference Bureau. Cuadro de datos de la población mundial, 2011/2012. – www.prb.org

⁸⁴ Claro M., Espejo A., Jara I., & Trucco D. Aporte del sistema educativo a la reducción de las brechas digitales, 2011.

⁸⁵ CEPAL. Sunkel G, Trucco D., Espejo A. La integración de las tecnologías digitales... P. 42.

подключение школ к Всемирной паутине. В обзорах, посвященных конкурентоспособности национальных экономик, фактор обеспеченности учебных заведений выходом в Интернет включен в число дополнительных параметров, и это весьма показательно. В 2013/2014 г. в списке из 144 государств Уругвай занимал по этому показателю 19 место (сразу после США), Чили – 48-е, Коста-Рика – 58-е, Аргентина – 79-е, Бразилия – 98-е⁸⁶.

Рис. 11



Источник: CEPAL/UE. *Economía Digital para el Cambio Estructural y la Igualdad*, 2013.

В среднем по региону лишь 35% учебных заведений начального и среднего уровня обеспечены интернет-связью, и по этому показателю пострановой разброс достаточно велик (см. рис .11). Еще более важно, что многие учебные заведения не имеют доступа к высокоскоростному интернету: по данным ЮНЕСКО (2012), только в Уругвае и на Барбадосе 100% начальных и средних школ имеют такое современное подключение, в Бразилии – около 2/3, в Аргентине – 1/2⁸⁷. Широкополосный доступ обеспечи-

⁸⁶ World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report, 2013-2014*.

⁸⁷ UIS/UNESCO. *ICT in Education in Latin America and the Caribbean. A Regional Analysis of ICT Integration and e-Readiness, 2012*.

вадет непрерывное подключение к Интернету и надежную двустороннюю связь. Однако велико еще число латиноамериканских школ, не имеющих такого блага. Недостаточно быстрый канал связи приводит к низкому качеству изображения и звука, а длительные задержки при загрузке файлов негативно сказываются на эффективности обучения с применением ИКТ, – подчеркивают специалисты⁸⁸.

Отмечая другие критические моменты, затрудняющие использование *новой педагогики* в латиноамериканских школах, эксперты ЭКЛА выделяют различия между городом и деревней, между частными и государственными школами. Так, если в Уругвае почти одинаковый процент и государственных, и частных школ (95 %) оснащены компьютерным оборудованием с подключением к Интернету, то в Перу соотношение иное: 55 и 85% в пользу частных средних учебных заведений⁸⁹.

На пути к инкорпорации ИКТ в учебный процесс, многие страны ЛА активно осуществляют планы, предусматривающие оснащение школ необходимым оборудованием. Так, в 1989 г. в Коста-Рике минпросвещения заключило с основанным чуть раньше частным фондом «Омар Денго» договор на осуществление первого в Латинской Америке «Плана по школьной информатике» (Plan de informática educativa -PRONIE). В его реализации также принимали участие Национальный университет Коста-Рики, Гарвардский университет, Технологический институт Массачусетса и Университет Рио-Гранди-ду-Сул из Бразилии. К 2011 г., когда проект официально был завершен, было установлено более 20 тыс. компьютеров, которые позволили лучше учиться 30 тыс. коста-риканским школьникам, подключением к Интернету были обеспечены 78% школ⁹⁰. Как подчеркивалось в работах, анализирующих опыт Коста-Рики, успех принесли не только четко сформулированные задачи, но и скоординированные действия всех участ-

⁸⁸ Monitoreo del Plan de Acción eLAC-2015.

⁸⁹ CEPAL. *Sunkel G, Trucco D., Espejo A.* La integración de las tecnologías digitales ..., p. 50.

⁹⁰ CEPAL. *Sunkel G., Trucco D.* (editores). Las Tecnologías Digitales frente a los Desafíos de una Estrategia Inclusiva en América Latina. Algunos casos de buenas prácticas. 2013.

ников. «Опыт этой страны примечателен тесным взаимодействием государства с частными структурами и зарубежными организациями, а также последовательной политикой, в результате чего проект PRONIE действовал в периоды правления шести правительств без перерывов, причем каждое из них пыталось укрепить его»⁹¹.

И, наверное, символично, что столица страны – Сан-Хосе – стала местом проведения в сентябре 2013 г. первого международного молодежного саммита, на котором обсуждались проблемы развития ИКТ на период после 2015 года и участие в нем *цифрового поколения*. Форум, организованный Международным телекоммуникационным союзом (ITU), говорил на 74 языках; в фокусе дискуссии стояла тема «Образование, благосостояние и доступ молодежи к передовым информационно-коммуникационным технологиям»⁹². Это мероприятие стало площадкой, с которой молодые представители из самых разных уголков планеты стремились заявить о себе как об активных участниках процесса разработки новой стратегии глобального развития.

Возвращаясь к теме «обучение с помощью ИКТ», отметим, что к числу успешных в Латинской Америке относятся, кроме коста-риканской, программы ENLACES (в Чили), CEIBAL (в Уругвае), менее эффективными на сегодняшний день являются «Колумбия учится» (Colombia aprende), «Компьютерные навыки – всем!» (Habilidades digitales para todos) – в Мексике. Дальнейшее осуществление программы по компьютерной грамотности среди мексиканских учителей и школьников как составной части реформы, провозглашенной Э. Пенья, признано довольно дорогостоящим (около 2,5 млрд песо или 0,5 млрд долл.), поскольку предусматривает, в частности, обеспечение всех учащихся 5-6-х классов начальной школы переносными компьютерами с подключением к Сети⁹³. (В этой инициативе просматривается учет уругвайского опыта). Однако примечательно, что в решении компьютерных проблем мексиканского образования решил принять активное уча-

⁹¹ Sunkel G., Trucco D. Las tecnologías digitales frente .. p. 73-74.

⁹² Beyond 2015 Global Youth Summit (BYND-2015). San Jose, September 2013. – www.post2015.iisd.org

⁹³ La reforma educativa, la propuesta “más costosa” de Peña Nieto. – www.Mexico.cnn.com (09.09.2013).

стие Карлос Слим; в своем заявлении в январе 2013 г. он пообещал вложить в сетевое подключение и техническое оснащение школ 317 млн долл. в течение ближайших 3-4-х лет⁹⁴.

Проблема использования новых информационно-коммуникационных технологий в процессе обучения стоит в ряду наиболее обсуждаемых тем и рассматривается через призму других трудностей в сфере образования не только в Латинской Америке, но и в иных регионах мира. Обучение школьников работе на компьютере и пользованию Интернетом, видео-уроки, внедрение педагогических инноваций, дискуссии педагогов в социальных сетях - все это стало объективной действительностью. Однако по многим аспектам нет единого мнения, нередко можно встретить настороженное отношение к *несомненной пользе* новейших технологий в обучении. В этой связи интересным представляется мнение Д. Пульфера, директора Иberoамериканского института по информационно-коммуникационным технологиям в образовании (IBERTIC). Он считает, что нововведения, связанные с использованием ИКТ, требуют переосмысления всего педагогического сценария. На одном из первых мест стоит вопрос: как быстрее можно научить учителей работать в киберпространстве? Как скоро смогут многие из них преодолеть *технофобию* и сделать работу с компьютером и интернетом обычной жизненной и рабочей практикой? Однако в любом случае, по мнению Д. Пульфера, именно Учитель должен стать протагонистом, главным действующим лицом в непростом процессе внедрения ИКТ. При этом любопытна та точка зрения аргентинского специалиста, что в содержание *дигитальной педагогики* можно и нужно включать принципы П. Фрейре. Прежде всего, выдающийся бразильский педагог настаивал на безоговорочном уважении ко всем обучаемым со стороны учителей, на способности последних вести неавторитарный диалог, делиться с учениками своими критическими взглядами на мир, одновременно позволяя им излагать собственную точку зрения на обсуждаемую проблему. «И эту атмосферу толерантности, взаимоуважения, коллективного совмест-

⁹⁴ Slim invertirá más de 317 millones de dólares en la educación en México. – www.infolatam.com (15.01.2013).

ного труда следует включить в условную модель «Фрейре 2.0», – считает Д. Пульфер⁹⁵.

В дебатах о *содержании* учебного процесса на основе ИКТ, высказывается и другие точки зрения. Так, эксперты ЭКЛА апеллируют к идеям французского философа и социолога Э. Морена, который, в частности, считает, что молодежи XXI следует быть готовой к феномену постоянной изменчивости, неустойчивости понятий, явлений, действительности как таковой. Когда даже в точных науках происходят новые открытия, разрушающие прежние представления, «мы обязаны научить будущее поколение успешно плавать в океане неопределенности, имея опорой архипелаги собственной уверенности»⁹⁶. Для педагогов, нацеленных на использование быстро обновляющихся информационно-коммуникационных технологий, весьма важны, на наш взгляд, подобные размышления. Новые исследования аналитиков ОЭСР показали, что сфера образования во многих странах становится все более восприимчива к инновациям, и опережает в этом отношении здравоохранение⁹⁷.

Рассматривая значение ИКТ для образования, эксперты МАБР считают, что их использование стимулирует и облегчает усвоение учащимися учебных программ⁹⁸. Однако от такого, слегка поверхностного отношения предостерегает Х.К. Тедеско. «Внедрение ИКТ отнюдь не означает, что сами собой произойдут прогрессивные изменения в когнитивных процессах. Следует отдавать ясный отчет в том, какие трудности предстоит преодолеть для того, чтобы изменить традиционные стили преподавания...»⁹⁹.

⁹⁵ SITEAL. *Pulfer D.* El desafío es traducir las pedagogías de Paulo Freire al entorno digital//Dialogo, junio, 2013. – www.siteal-iipe-oei.org

⁹⁶ UNESCO. *Morin E.* Los Siete Saberes Necesarios a la Educación del Futuro. Paris, 1999.

⁹⁷ OECD. How innovative is the education sector? // Education indicators in focus, 2014, № 24, July.

⁹⁸ BID. *Martin J., Zaballos A.* Estudio de Casos de Soluciones TICs en Sectores Estratégicos de la Sociedad, 2014.

⁹⁹ *Tedesco J.C.* Las TIC en la agenda política educativa. – www.portal.enlaces (18.12.2009).

Полностью солидарны с аргентинским ученым участником американского блога «The 21st century principal», которые считают особенно актуальным прежде всего обучение педагогического персонала умениям владеть современной компьютерным оснащением и программным обеспечением¹⁰⁰. Вместе с тем, требуется и адекватный отклик и со стороны другого участника учебного процесса – учащихся.

Для характеристики приобщения к ИКТ молодого поколения используются два показателя – коэффициент *общего проникновения* Интернета (youth internet user penetration) и долю т.н. *цифровых аборигенов* (digital natives – DN): аналитики Международного телекоммуникационного союза (ITU) относят к этой категории молодежь в возрасте 15-24 лет, имеющую устойчивые навыки владения Интернетом не менее 5 лет. Согласно данным очередного (за 2013 г.) обзора, в котором измеряется степень включения стран в информационное общество, в ЛА наблюдается большой разброс по этим характеристикам. Так, если в Чили и Уругвае 67 и 65% молодежи следует отнести к *цифровому поколению*, то в Мексике - всего 43, в Боливии и Парагвае – около 20%¹⁰¹. Если сопоставить эти данные с показателями распространения среднего и высшего образования, то чаще всего вырисовывается прямая зависимость: численность активных интернет-пользователей выше в странах с большим охватом молодежи как средней, так и высшей школой. Так, Мексика с нетто-охватом подростков средней школой на уровне 67%, отстает от Бразилии и по этому показателю (82%), и по численности *цифровых аборигенов*, к которым можно отнести около 2/3 бразильской молодежи в возрасте 15-24 лет. По единодушному мнению экспертов, для более активного распространения в регионе педагогических новаций необходимо закрыть т.н. *предидигитальные бреши*, т.е. повышать не только долю молодежи со средним образованием, но и решать такую *эндемичную проблему*, как сохранение элементарной неграмотности среди взрослого населения.

¹⁰⁰ Computer-to-student ratio stats are not measures of school effectiveness. – <http://the21stcenturyprincipal.blogspot.ru> (15.05.2013).

¹⁰¹ ITU. Measuring the Information Society, 2013. – www.itu.int/net

Несмотря на ограничительные факторы, внедрение ИКТ в сферу образования отнесено к числу наиболее *актуальных и значимых тем (temas emergentes y relevantes)* в рамках регионального Плана «eLAC-2015», где обозначена задача «обеспечить максимальное число учебных заведений доступом к широкополосному интернету, увеличить плотность насыщения школ компьютерами (в расчете на каждый класс), особенно с учетом нужд учебных заведений в маргинальных кварталах городов и сельских, удаленных районах»¹⁰². Промежуточные результаты выполнения этого проекта подвела межправительственная конференция по информационному обществу в ЛА, состоявшаяся в апреле 2013 г. в уругвайской столице. В «Декларации Монтевидео» подчеркивалось, что многомерная модернизация подразумевает активное использование ИКТ во всех сферах общественной деятельности, включая образование ¹⁰³.

§5. О программах коллективного взаимодействия. Ставка на взаимное сотрудничество для того, чтобы реформы образования в Латинской Америке успешнее продвигались вперед, давно признается необходимой для континента. Объединение усилий уже происходило на субрегиональном уровне - достаточно упомянуть, например, Соглашение «Андрес Бельо» Андской группы государств, 35-ю годовщину которого отмечали в 2005 г. в Гаване министры просвещения Боливии, Венесуэлы, Колумбии, Перу, Эквадора, а также позже присоединившихся Мексики, Панамы, Парагвая. Долгое время считался быстро продвигавшимся к успеху проект *Mercosur educativo* стран-членов Южноамериканского общего рынка, стартовавший в 1991 г. подписанием «Протокола о намерениях по интеграции в сфере образования» со стороны Аргентины, Бразилии, Парагвая и Уругвая. Главная цель состояла в том, чтобы создать единое образовательное пространство, которое дополняло бы общую интеграционную модель, для чего предполагалось согласовывать и увязывать коллективную политику,

¹⁰² Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información América Latina y el Caribe (eLAC-2015).

¹⁰³ Países de la región reafirman su compromiso de cooperación en materia de sociedad de la información. Declaración de Montevideo (03.04.2013).

«направленную на улучшение качества образовательных систем, на создание условий для свободного перемещения и мобильности учащихся, преподавателей, ученых»¹⁰⁴. За свою более чем 20-летнюю историю *Mercosur educativo* знавал периоды активности и ее спада; в настоящее время испытывает очередной период затишья, поскольку в странах Южного конуса на передний вышли сложности экономического и политического характера.

С сентября 2010 г. панлатиноамериканское взаимодействие по линии образования приобрело новый формат: на ибероамериканском конгрессе в Буэнос-Айресе был принят комплексный план, полное наименование которого сформулировано следующим образом: «Цели-2021: образование, необходимое поколению ближайшего десятилетия»¹⁰⁵. В преамбуле к тексту документа подчеркивалось, что Латинская Америка, «не дистанцируясь от участия в программах ООН «Цели развития тысячелетия» и «Образование для всех», объединенными усилиями намерена активнее решать эндогенные проблемы континента. Поставлена задача - «вооружить необходимыми знаниями и умениями ту молодежь, которая к завершению 200-летнего юбилея независимости континента будет способна осуществлять трансформацию в сторону большего социального прогресса ЛА»¹⁰⁶. Внимательное прочтение документа показывает: его квинтэссенцию составляет логичная и, к сожалению, не очень новая идея: без опережающего развития образования вряд ли возможны экономический рост и социальное обновление латиноамериканских стран.

До того как текст проекта приобрел вид того фундаментального труда, который был представлен на форуме в Буэнос-Айресе, он был вынесен на суд педагогической общественности во всех странах-членах ОЕИ; этому процессу сопутствовала также подготовка серии книг¹⁰⁷ по основной проблематике, составившей содержание среднесрочной ибероамериканской инициативы.

¹⁰⁴ El Plan del Sector Educativo del MERCOSUR, 2011-2015. – www.edu.mercosur.int

¹⁰⁵ Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. – www.oei.org

¹⁰⁶ OEI. Metas educativas – 2021. Informe final.

¹⁰⁷ Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos; La primera infancia (0-6) y su futuro; Calidad, equidad y reformas en la enseñanza;

Конгресс в аргентинской столице в 2010 г. был первым подобного рода мероприятием в рамках Иberoамериканского сообщества – обычно обсуждением текущих проблем образования занимались лишь министры, которые собирались на конференциях, предварявших «встречи в верхах». В заседаниях в Буэнос-Айресе приняли участие более 3 тыс. человек: руководители профильных ведомств, эксперты международных организаций, специалисты, занимающиеся научно-педагогическими исследованиями. Диапазон дискуссии был широк, в котором отразилась *многомерность* проблем образования в ЛА.

В «Плане-2021» в число одиннадцати поставленных задач включены достаточно разнородные приоритеты. С одной стороны, это – расширение сферы дошкольного обучения для детей до 6 лет (цель номер 3), максимальный охват начальным и базовым образованием подростков (цель номер 4), а с другой стороны – предоставление населению возможностей для обучения в течение всей жизни (цель номер 7), т. е. приоритет, сформулированный в социальной политике стран-членов ЕС. Среди других задач – повышение качества образования (номер 5), увязка нужд рынка труда с образованием через систему профтехобучения (номер 6). Предусмотрено ежегодное отслеживание результатов по каждому из направлений; промежуточной вехой для мониторинга объявлен 2015 год, т.е. дата окончания «Образования для всех».

К разработке «Целей-2021» были привлечены специалисты из самых разных учреждений. Один из самых существенных результатов принес тандем ОЕИ/СЕПАЛ, когда эксперты Комиссии сделали расчеты необходимых ассигнований для достижения заявленных целей¹⁰⁸ (см. рис. 12 на вкладке).

ЭКЛА считает, что в течении десятилетнего периода, т.е. к 2021 г. общественные расходы на нужды образования в среднем по региону следует наращивать ежегодно не менее чем на 0,1% от ВВП с тем, чтобы достичь ощутимых результатов. Если в 2010

Avances y desafíos en la evaluación educativa; Retos actuales de la educación técnico-profesional; Los desafíos de las TIC para el cambio educativo.

¹⁰⁸ CEPAL. Metas educativas 2021: estudio de costos, 2010.

гг. усредненный показатель по ЛА составлял 4,86% по отношению к ВВП, то к 2021 г. он должен достичь уровня 5,5%¹⁰⁹.

При том, что основную долю средств должны изыскивать сами латиноамериканские государства, международная помощь может составлять от 20 до 40% на различные подпрограммы. Для аккумулирования подобных поступлений был основан Солидарный фонд по сотрудничеству в области образования (Fondo solidario de cooperación educativa), об участии в котором сразу же заявили Всемирный банк, Межамериканский банк развития, Американское агентство по развитию (USAID), Японское агентство интернациональной помощи. В числе присоединившихся в качестве спонсоров в 2010/2011 гг. фигурировали: ЮНИСЕФ, Андская корпорация развития (Corporación andina de fomento – CAF), испанские банки BBV и Santander¹¹⁰. Спонсором некоторых подпрограмм выступила Организация американских государств.

Составители плана изначально не скрывали, что в повестке дня – трудная задача, прежде всего, потому, что в сообщество входят государства с различным уровнем накопленного человеческого капитала, и, соответственно – с разными приоритетами в рамках коллективной реформы образования. Тем не менее, есть узловые проблемы, которые актуальны для государств по обе стороны Атлантики. Так, магистральной темой XXII конференции министров просвещения (Саламанка, сентябрь 2012 г.), предварявшей саммит в Кадисе, значилась профессионально-техническая подготовка, активное распространение которой признано «общим и обязательным для обеспечения занятости молодого поколения» во всех членах ОЕИ.

Внимание к кадровому вопросу проходит *красной нитью* по всему проекту, поскольку налицо общая тенденция, когда «отсутствии у работников надлежащих профессиональных качеств отодвигает многих на задворки общества, технологические новше-

¹⁰⁹ Países deberán aumentar gasto anual en educación en 0,1% del PIB para cumplir “Metas 2021”; CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2014.

¹¹⁰ Acuerdo OEI-BBV para el apoyo del Proyecto “Metas educativas 2021. – www.oei.es (18.09.2010).

ства не осваиваются должным образом и не служат росту производительности труда...»¹¹¹.

Всплеск внимания к среднему профессиональному обучению просматривается не только в коллективном проекте, но и в национальных планах. Например, в рамках новой мексиканской реформы, утвержденной в январе 2013 г., в старших классах средней школы предлагается внедрять так называемую дуальную (по типу немецкой) модель предпрофессиональной подготовки (этот же вариант признан одним из приоритетов и в новой реформе образования в Испании). Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в Португалии, например, доля рабочей силы с промежуточным, средним образованием примерно такая же, как и в Мексике – соответственно 16 и 19% среди экономически активного населения 25-54 лет. Иными словами, налицо дефицит трудовых ресурсов со средним профессиональным образованием. Контрастом с Бразилией, Мексикой, Португалией и Испанией выглядит чилийская ситуация, где эта проблема – согласно статистике – решена успешнее (среднюю профессиональную подготовку имеют 45% занятых)¹¹².

Можно проследить и другое сходство в приоритетах, собственных государствам по обе стороны Атлантики; так, общей является задача повышения качества обучения, что подтвердил доклад «Ибероамерика: взгляд на образование-2013»¹¹³, в котором подчеркивалась важность учительской темы как для Гватемалы, Сальвадора, Колумбии или Боливии, так и для Португалии.

При совпадении стратегических задач в коллективном плане «Цели – 2021» признается наличие асимметрии в рамках ОЕИ (см. ПРИЛОЖЕНИЕ, табл. XII), что требует не только национально-дифференцированного подхода, но и оказание помощи отстающим странам со стороны более благополучных. И недавняя исто-

¹¹¹ OECD. Trends Shaping Education, 2013. Paris. 2014. P. 60.

¹¹² Wert: la formación profesional es clave para salir de la crisis. XXII Conferencia Iberoamericana de Educación, Salamanca, 06.09.2012; México firmará con Alemania convenio educativo de formación dual. – www.oem.com (14.02.2014). Education at a Glance..., 2013.

¹¹³ OEI. Miradas sobre la educación en Iberoamérica, 2013. Desarrollo profesional de los docentes y la mejoría de la educación en Iberoamérica.

рия сообщества имела яркий пример подобного благотворительного взаимодействия. Для решения такой эндогенной проблемы ЛА, как сохранение неграмотности, Испания в начале 2000-х годов использовала механизм конверсии внешнего долга в инвестиции на нужды образования (*canje de deuda en educación*) в отношении некоторых своих партнеров по трансатлантической группировке - Гондураса, Никарагуа, Доминиканской Республики, Сальвадора¹¹⁴. Подобную практику было решено продолжить для более успешного выполнения регионом как ЦРТ, так и задач в рамках «Цели-2021». Однако мировой финансовый поставил под сомнение возможность такой практики.

Накануне XXII ибероамериканской встречи в верхах в Кадисе Испания объявила о сокращении ее доли в финансировании ряда под-проектов «в рамках оптимизации добровольных дотаций». (Следует иметь в виду, что вместе с обязательными членскими взносами доля этой страны долгое время достигала 60 и даже 70% финансовых средств Сообщества¹¹⁵). Более конкретно, с 2012 г. предусматривалось сокращение испанской финансовой помощи проекту студенческой мобильности «Пабло Неруда», ориентированного на тех выпускников университетов, которые желают продолжать обучение на уровне аспирантуры и докторантуры не у себя на родине, а в зарубежных вузах. Правда, к декабрю 2012 г. разногласия между испанской администрацией и руководством OEI были улажены: Испанское агентство по международному сотрудничеству (AECID) согласилось и дальше оказывать «посильную поддержку ибероамериканским образовательным программам»¹¹⁶. В частности, было решено возродить программу PIMA – Programa de intercambio y movilidad académica, стартовавшую еще в 2005 г. и которую на новом этапе, с 2013 г. курирует Хунта Андалусии.

¹¹⁴ Например, PRALEBAN – Programa de alfabetización básica de adultos de Honduras, PAEBA – Programa de alfabetización y educación básica de adultos de la Republica de El Salvador.

¹¹⁵ *Mainhold G.* En busca de sentido para el proceso iberoamericano // Nueva sociedad (B.-A.), 2014. N 250, marzo-abril.

¹¹⁶ AECID y OEI apuestan por el trabajo conjunto por la educación en Iberoamérica. – www.aecid.es (11.12.2012).

Однако Испания продолжает входить в четверку стран, которые в наибольшей степени начали сокращать объем официальной помощи (см. рис. 13 на вкладке) слаборазвитым государствам на нужды образования (в эту группу входят также Канада, Франция, Нидерланды и США)¹¹⁷. Глубокую озабоченность снижением поступлений со стороны развитых государств *третьему миру* (см. рис. 13 на вкладке) на эти социальные цели выражает ЮНЕСКО (в июне 2014 г. в Брюсселе состоялось совещание, посвященное данной проблеме)¹¹⁸. В ЛА дефицит поступлений из внешних источников особенно остро ощутили Доминиканская Республика, Никарагуа, Сальвадор¹¹⁹.

Отказ Испании от некогда активного участия в ибероамериканских инициативах расценивается обозревателями не только как следствие негативного воздействия кризиса на экономику этой страны, но и как показатель смены общего алгоритма в рамках ибероамериканского сотрудничества¹²⁰. Происходит смена конфигурации в сторону *деиспанизации* и усиления латиноамериканской составляющей. По мнению Г. Майнхольда, ведущего сотрудника Немецкого института международных отношений в Берлине, вырисовывается тенденция к усилению роли Мексики в ибероамериканском мире, с которой, конечно, будет соперничать Бразилия, являющаяся центрообразующим полюсом в Южной Америке. Скорее всего, на очередном саммите в мексиканском городе Веракрус в декабре 2014 г. тенденция к *латиноамериканизации* Ибероамериканского сообщества проявится еще заметнее. Хотя по-прежнему главная штаб-квартира ОЕИ находится в Мадриде, представительства Генерального секретариата созданы в городах Бразилиа, Мехико, Монтевидео и Панаме, где в октябре 2013 г. состоялась XXIII встреча в верхах, на которой было принято решение собираться не ежегодно, а раз в два года.

¹¹⁷ Solventar la crisis mundial de la educación no entra en los planes de muchos países. – www.aprendemas.com (30.01.2014).

¹¹⁸ Aid to education down 10% since 2010. – www.unesco.org (11.06.2014).

¹¹⁹ UNESCO. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2013/2014.

¹²⁰ Яковлев П. Ибероамериканский саммит – 2012: неоднозначные результаты. – www.perspectivy.info (11.12.2012).

Наметившееся размежевание Иberoамериканского сообщества, на наш взгляд, может негативно сказаться на выполнении «Целей-2021». Анализ *текущего момента* является темой очередного обзора «Взгляд на образование-2014», который эксперты Института по оценке и продвижению проекта (IESMI) готовят к новому конгрессу по проблемам образования, науки и инновациям. Как и форум, давший старт «Целям-2021», он состоится в Буэнос-Айресе (ноябрь 2014 г.). Согласно заявленной повестке дня, участники мероприятия обсудят вопрос, как лучше объединить усилия «для лучшего решения поставленных в проекте задач»¹²¹. Тем временем, руководство OEI намерено шире использовать помощь других (кроме Испании) государств Старой Европы, которые давно сотрудничают с Латинской Америкой в образовательных проектах. В частности, предлагается использовать европейскую поддержку и средства Солидарного фонда на программу «Пабло Неруда» – своеобразный аналог проекта Евросоюза *Erasmus Mundus* (он работает в Латинской Америке с 2004 года). Одновременно многие латиноамериканские государства участвуют в программе ALFA¹²² по межвузовскому и академическому обмену между университетами ЕС и ЛА (программа берет свое начало в 1994 г., в 2013 г. завершен третий этап).

В связи с темой трансконтинентального взаимодействия по линии науки и высшей школы следует вспомнить, что проект OEI «Цели-2021» включает, среди прочих задач, укрепление иberoамериканского пространства знаний – *Espacio Iberoamericano de Conocimiento* (EIC). Идея его создания была озвучена еще на XV иberoамериканской профильной конференции в Толедо (2005 г.), затем присутствовала во всех последующих дискуссиях на встречах в верхах. Прототипом EIC является Европейское простран-

¹²¹ IESMI-Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas 2021. Congreso Iberoamericano de Educación, Ciencia e Innovación. Avanzando juntos hacia las Metas Educativas Iberoamericanas 2021. – www.oei.es

¹²² ERASMUS MUNDUS сокращение от полного английского наименования- **Eu**ropean Community Action Scheme for the **M**obility of University Student; ALFA –Programa de cooperación regional en educación superior entre la Unión Europea y América Latina;

ство в сфере высшего образования, или Болонский процесс. Однако для Латинской Америки суть построения коллективной зоны межвузовского и научного обмена состоит, во-первых, в создании условий, которые ограничивали бы «утечку умов» за пределы региона. С другой стороны, как показывают новые тенденции, взят курс на то, чтобы «сделать ибероамериканское пространство знаний привлекательным для студентов и ученых из других регионов мира»¹²³. Среди впечатляющих начинаний такого рода следует прежде всего указать на бразильский проект «Наука без границ» (Ciencia sem Fronteiras), дающий возможность не только бразильской молодежи учиться в лучших вузах Великобритании, Германии, Испании, Португалии, но и иностранным студентам приезжать на учебу в бразильские университеты. При старте программы в 2011 г. президент Д. Руссефф заявляла, что к 2014 г. будет выделено не менее 100 тыс. стипендий, из которых 75 тыс. поступят от правительства, остальные – от частнопредпринимательского сектора. К середине 2014 г. было выделено 83 тыс. стипендий. Второй этап (с таким же размахом) рассчитан на 2015-2018 гг.; все больший приоритет будет получать подготовка за рубежом будущих инженеров, математиков, химиков, биологов, врачей. Одновременно намечено шире привлекать зарубежных ученых для работы в Бразилию¹²⁴.

Не такой амбициозный, но тоже знаменательный проект – под названием «Прометей» – начало осуществлять с января 2013 г. правительство Эквадора. Инициатива направлена на привлечение в страну ученых из других государств, а также предусматривает возвращению на родину эквадорских студентов, обучающихся в вузах Европы и прежде всего – в Испании. Эквадорская сторона рассчитывает до 2015 г. довести число участников до 10 тыс. человек¹²⁵. Особый интерес проявляется к специалистам по

¹²³ Ejes del Desarrollo del Espacio Iberoamericano de Conocimiento. Análisis comparativo con el Espacio Europeo de Educación Superior // Revista iberoamericana de educación (Madrid), 2011. N 57.

¹²⁴ Rousseff anuncia 100 mil becas más para el “Ciencia sin fronteras”. – www.agencia.brasil.abc.com (26.06.2014).

¹²⁵ Ecuador ofrece becas para investigadores españoles. – europapress.es (25.01.2013).

возобновляемым источникам энергии, нано- и биотехнологиям, программистам. По свидетельствам испанской прессы, многие ученые этой страны проявляют заметный интерес к эквадорской программе «Прометей» в связи со сложным финансовым положением в университетах Испании¹²⁶, где происходит сокращение штатов профессоров и научного персонала в рамках урезания государственных расходов по статьям «образование» и «наука» (такова одна из мер по борьбе с последствиями кризиса).

С момента испанского кризиса в Чили прибыло несколько десятков профессоров из вузов иберийской страны¹²⁷.

Таким образом, не трудно заметить, что реконфигурация в рамках Иberoамериканского сообщества затронула и пространство межвузовского обмена: при сохранении роли Испании как важного интернационального кампуса в рамках европейской программы *Erasmus Mundus*, некоторые страны ЛА становятся заметными центрами притяжения для высокообразованных кадров из бывшей метрополии.

На фоне ослабления интеграционных уз *ибероамериканской семьи* (так ее называл экс-глава Генерального секретариата сообщества Э. Иглесиас)¹²⁸ новый импульс получает взаимодействие в формате Юг-Юг; оно подразумевает двухсторонние и многосторонние горизонтальные связи внутри латиноамериканского континента. Согласно данным на 2011 г., в рамках ОЕИ действовало более 600 крупных и мелких проектов; в 70% из них *оферентами*, оказывающими помощь малым государствам, выступали Бразилия, Аргентина, Мексика. Проекты социального характера (здравоохранение, образование, социальная защита, вместе взятые) составляли примерно 2/3. Первое место как получатель помощи (*реципиент*) занимал Парагвай, за ним следовали Боливия и Сальвадор¹²⁹.

¹²⁶ La crisis ha traído a Ecuador mucho talento español. – www.sociedad.elpais.com (24.04.2014)

¹²⁷ Chile facilitara la inmigración para atraer “talentos con cualificaciones”. – www.americaeconomia.com (18.04.2013).

¹²⁸ La “familia iberoamericana” se disgrega. – www.infolatam.com (06.11.2013).

¹²⁹ SEGIB. Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, 2012.

Новым примером взаимодействия Юг-Юг в Западном полушарии можно считать участие в эквадорском проекте *Prometeo* государств-членов Союза южноамериканских наций (UNASUR). В июне 2014 г. ученые-биологи из Аргентины, Парагвая, Колумбии, Перу, Боливии и Чили-участники проекта обсуждали проблемы охраны многообразного природного мира региона¹³⁰.

Отличительной чертой интернационального взаимодействия латиноамериканских государств является трехстороннее сотрудничество (*cooperación Sur-Sur triangular*), когда к основным оферентам – например, Аргентине или Бразилии – подключаются другие страны (*segundos oferentes*), например, Германия или международные организации – например, ЮНИСЕФ или ОАГ. Так, чилийская помощь Парагваю в социальном развитии отдаленных территорий сопровождалась финансовой и технической поддержкой со стороны Германии, Австралии и США. Проявляют возрастающую активность Китай, Корея, Япония, а также внешние интеграционные объединения (Евросоюз). Так, члены ЕС финансируют программы «Свет для учения» (*Luces para aprender*) и Евросолар – использование солнечной энергии для обеспечения социальных нужд бедного населения в Боливии, Эквадоре, Парагвае, Перу и странах Центральной Америки.

Европейский вектор как составляющая международного сотрудничества латиноамериканских стран по линии образования, имеет давнюю историю, но судя по всему, может войти в новую фазу. Так, за поддержку европейско-латиноамериканского обмена по линии высшей школы высказывались участники академической *встречи в верхах* (1-era Cumbre académica CELAC-UE), проходившей в рамках саммита в чилийской столице (январь 2013 г.). Новый сигнал прозвучал на совместной встрече в Париже летом 2014 г., в которой участвовали представители ОЭСР, МАБР, некоторых других объединений и учреждений. О важности налаживания более сбалансированного формата взаимоотношений *Европа – Латинская Америка* высказалась, в частности, Исполнительный секретарь ЭКЛА А. Барсена; по ее мнению, это могло бы помочь региону «успешнее осуществлять структурные преоб

¹³⁰ Representantes de UNASUR exaltaron gestión del Proyecto Prometeo. – www.prometeoeducacionsuperior.gob.ec (30.06.2014).

разования на основе более интенсивного использования знаний...»¹³¹. Активными участниками совещания были новая глава Секретариата ибероамериканского сообщества Р. Гринспан (из Коста-Рики), а также представители EUROsocialAL - инициативы ЕС, стартовавшей в 2004 г. и имеющей своей задачей «содействие латиноамериканской политике, направленной на достижение социальной консолидированности (*cohesion social*)»¹³².

EUROsocialAL имеет форму консорциума, основными участниками которого являются четыре европейских учреждения, три – латиноамериканских¹³³, а также около 80 добровольных партнеров. Главным координатором программы и ее образовательной составляющей является Международный фонд администрирования и государственной политики (FIIAPP) со штаб-квартирой в Мадриде. В то же время руководство многими проектами осуществляют Немецкое общество международного сотрудничества (GIZ), Международный центр педагогических исследований в Париже (CIEP). Специалисты из Германии, Франции, Италии предоставляют латиноамериканским коллегам по научно-педагогическим разработкам результаты своих исследований и дают рекомендации. EUROsocialAL-educacion на этапе выполнения (2013-2015) имеет приоритетом поддержку латиноамериканских реформам среднего образования¹³⁴. Европа оказывает Латинской Америке поддержку в выполнении целей, которые обозначены в интернациональных программах, касающихся образования – будь то «Цели-2021» или «Образование для всех».

Несмотря на ослабление сотрудничества между Латинской Америкой и Испанией в вопросах внешнеэкономического харак-

¹³¹ CEPAL llama a renovar lazos entre la Unión Europea y América Latina. – www.cepal.org (01.07.2014).

¹³² EUROsocialAL. – www.programaeurosocial.eu

¹³³ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Fundación internacional y para Iberoamérica de administración y políticas públicas (FIIAPP), Comitato internazionale per lo sviluppo dei popoli (CISP), Centre international d'études pédagogiques (CIEP), Agencia presidencial de cooperación internacional de Colombia (APC); Escola nacional de administración pública (ENAP-Brasil), Sistema de la integración centro-americana (SICA).

¹³⁴ EURO-IBEROAMÉRICA. EUROsocial II. – www.oei.es

тера, сохраняется взаимодействие и ведется коллективное обсуждение насущных проблем образования между испанскими и латиноамериканскими учителями, специалистами, занимающимися научно-прикладными разработками; при этом активно используется киберпространство. Под эгидой ОЕИ и Испанского агентства по международному сотрудничеству (AECID) регулярно происходит обмен мнениями как через сети¹³⁵, так и через электронные версии специализированных изданий – например, «Иberoамериканского журнала по образованию». Так, в тематическом номере за август 2014 г., посвященном использованию ИКТ и подготовке педагогических кадров, участвовали учителя из Мадрида, бразильские педагоги, профессора из университетов Аргентины, Кубы, Никарагуа. Летом 2014 г. в Санто-Доминго состоялся Иberoамериканский конгресс по инклюзивному образованию, задуманный руководством ОЕИ во главе с А. Марчеси (Испания) как мероприятие в рамках выполнения проекта «Цели-2021» и с целью поддержки реформ образования в менее благополучных странах Латинской Америки.

С учетом значимости международной, вне-региональной помощи в решении проблем образования в ЛА, представляется тем не менее очевидным, что успех зависит от внутренних усилий, предпринимаемых как регионом в целом, так и каждой страной в отдельности (вспомним теорию эндогенного роста и тезис об «опоре на собственные силы»). Обсуждению новых путей и тех мер, которые позволили бы улучшить ситуацию в сфере образования латиноамериканских стран был посвящен «круглый стол», проходивший в Мехико в январе 2013 года. То региональное совещание состоялось в преддверии общемировой встречи (Мускат/Оман, май 2014 г.), на которой было решено продлить действие глобального плана ОДВ до 2030 года.

В мониторингах ЮНЕСКО по выполнению проекта «Образование для всех» подчеркивается, что Латинская Америка идет «в авангарде позитивных сдвигов» по сравнению с другими развивающимися регионами мира¹³⁶, однако сами страны ЛА критиче-

¹³⁵ Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar-RINACE.

¹³⁶ UNESCO. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2010, 2012.

ски оценивают свои достижения: за порогом школы насчитывается более 2 млн. детей, около ½ молодежи в возрасте 20-24 лет не имеют законченного среднего образования, 30 млн взрослых остаются неграмотными¹³⁷.

Для оценки возможных перспектив развития образования в ЛА весьма примечательные сведения содержало издание «Ибероамерика: взгляд на образование-2012», в котором были использованы результаты опроса (охватившего 20 тыс. респондентов), проведенного службой «Латинобарометр» в 18 странах региона. На вопрос о будущих ожиданиях половина опрошенных предположила, что лет через 5-7 (т.е. к 2020 г.) государственное образование станет лучше, 1/3 полагает, что его качество останется на прежнем уровне, остальные респонденты склонились к мысли, что оно ухудшится. Самыми оптимистичными оказались жители Бразилии, Колумбии и Эквадора – 2/3 считают, что образовательные услуги в госсекторе станут качественнее¹³⁸.

В отношении выполнения среднесрочных планов высказываются различные точки зрения. Так, представительница Бразилии в ОЕИ Ивана де Сикейра считает, что в ряде латиноамериканских государств «еще недостаточно серьезно осознают стержневую роль образования в современном мире», и это может, по ее мнению, «затянуть выполнение намеченных проектов»¹³⁹.

Критическую и даже несколько пессимистическую точку зрения в оценке как плана «Цели-2021», так и программы ЮНЕСКО для Латинской Америки на период после 2015 года (*agenda educacional post 2015*) высказывает бывший министр просвещения Эквадора Р. Мария Торрес, которая задается справедливым вопросом: насколько велика вероятность того, что новые цели будут достигнуты в последующие 15 лет? По ее мнению, важнее не просто переформулировать прежние установки, «а отыскать

¹³⁷ Desafíos Regionales hacia Educación para Todos al 2015 y más allá. III Reunión de la Mesa del EPT/PRELAC. (México, enero 2013).

¹³⁸ OEI. Miradas sobre la Educación en Iberoamérica, 2012.

¹³⁹ I. De Siquiera. A composição temática das metas educativas 2021: uma abordagem crítica sobre sua concepção e conteúdo // Pensamiento iberoamericano”, 2010. № 7.

ту модель, с помощью которой можно было бы эффективнее осуществлять намеченное...»¹⁴⁰.

И, похоже, таким новым подходом является организация широких консультаций с латиноамериканской общественностью по насущным проблемам образования (что предпринимает ЮНЕСКО)¹⁴¹ или призыв к заключению гражданских пактов социального характера (с чем выступает ЭКЛА).

Идея активной партисипативности при решении проблем в области образования настойчиво звучала на «круглом столе», посвященном выполнению Латинской Америкой глобального проекта «Образование для всех» к 2015 г., проходившем в мексиканской столице в январе 2013 г. Ее сформулировал неоднократно упоминавшийся нами Х.К Тедеско. «Ключевую роль сегодня играет политическая воля, которая не должна ограничиваться лишь красивыми речами. Она должна проявиться в способности заключить эффективный общественный пакт между всеми, кто искренне и на деле привержен выполнению обозначенных задач. Латино-Карибский регион находится в благоприятной фазе экономического роста и социально-политического развития, и поэтому достижение многих целей, сформулированных на ближайший период в сфере образования, есть не утопия, а реальная возможность. И нельзя ее упустить», – считает бывший министр просвещения Аргентины¹⁴². Несомненным фактором успеха может и должно стать объединение усилий на межгосударственном уровне, в любых интеграционных форматах. Ведь совместные планы по развитию образования есть не что иное как общественный пакт интернационального характера.

* * *

¹⁴⁰ Observatorio: mitos y metas de la “Educación para Todos” (1990-2015). – www.educacion-para-todos.blogspot.ru

¹⁴¹ Chile, primera sede en América Latina de la Consulta Colectiva de Organizaciones por una Educación para Todos. – www.elcachapoal.cl (19.05.2014); América latina y el Caribe en la agenda para el desarrollo después de 2015. Reflexiones preliminares basadas en la trilogía de la igualdad. – www.cepal.cl (25.06.2014).

¹⁴² Juan C. Tedesco: “Cumplir las metas en educación no es una utopía sino una realidad posible”. – www.portal.unesco.org (21.01.2013).

В завершение главы хотелось бы сравнить некоторые, приведенные в ней данные, с прогнозом¹⁴³, который сделала интернациональная группа признанных экспертов на семинаре в 2000 г., организованном в чилийской столице региональной штаб-квартирой ЮНЕСКО (OREALC)¹⁴⁴. Оценивая возможные траектории развития латиноамериканского образования на последующие 15 лет, они предполагали, что произойдет удлинение сроков обязательного обучения, однако высказывали сомнение, что подобная мера будет способствовать накоплению учащимися необходимых знаний и навыков. Еще в начале века признанные специалисты были едины во мнении, что в эпицентр модернизации национальных систем следует поставить *качество среднего образования*. В этом не сомневался никто из участников упомянутого семинара в чилийской столице, а среди них были Х.П. Арельяно и П. Саинц (CEPAL), Х.Х. Бруннер (Fundación Chile), М. Гахардо (PREAL), А. Марчеси (Университет Комплутенсе, Мадрид¹⁴⁵), Х.К. Тедеско (IPE/UNESCO), Л. Трахтенберг (независимый эксперт-консультант, Перу), С. Шварцман (Американский институт научных исследований, Бразилия).

Одной из главных причин замедленного улучшения качества образования в регионе они называли кадровый вопрос — дефицит преподавателей, способных активно использовать новые методики и эффективно работать в условиях, «когда окружающая среда, с растущим уровнем преступности и наркомании захлестывает школы и семьи учащихся...»¹⁴⁶. Предположение, что подготовка квалифицированных учителей останется ключевой проблемой, доказывает нынешняя действительность.

Справедливо также утверждение перуанского специалиста Л. Трахтенберга, что в школьной *технологической революции* (т.е. в

¹⁴³ Shwartzman S. (comp.). El futuro de la educación en América Latina, 2001. – www.catedradh.unesco.unam.mx

¹⁴⁴ OREALC/UNESCO – Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

¹⁴⁵ С 2007 г. является Генсеком Организации ибероамериканских государств по сотрудничеству в области образования, культуры и науки (OEI).

¹⁴⁶ OREALC/UNESCO. Seminario sobre prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2000.

применении ИКТ) человеческий фактор – педагоги – станет перво-степенной задачей. Для того, чтобы готовить молодежь к жизни в информационном обществе и к труду в новой е-экономике, именно они должны иметь необходимый уровень новых знаний.

В полемике вокруг положения *теории человеческого капитала* о способности образования играть роль фактора повышающей социальной мобильности эксперт ЭКЛА П. Саинц, опираясь на статистические данные, утверждал, что цикличность экономического роста и спада, ограниченность создания новых рабочих мест в передовом производстве и существование низкопродуктивного хозяйственного сектора ломают прямую корреляционную зависимость между уровнем образования работника и его статусом в социально-трудовой иерархии. Профессор Г. Левин из Колумбийского университета был солидарен с Саинцом в том, что классическая теория Г. Беккера не смогла учесть того многообразия специфических, латиноамериканских и новых, глобальных механизмов, которые прямо или косвенно ограничивают роль образования как фактора, способного сглаживать социальную разнородность общества. По мнению С. Шварцмана (Бразилия), осознание именно этой закономерности привело к пессимистическому отношению к получению образования, бытующее в маргинальных слоях латиноамериканской молодежи. Кроме того, бразильский аналитик прогнозировал переплетение по меньшей мере двух противоборствующих тенденций: «С одной стороны, образование будет рассматриваться как движущая сила социально-экономического выживания и дальнейшего развития наций, с другой стороны, станут очевидны сигналы, свидетельствующие о выталкивании из системы обучения немалого числа молодежи»¹⁴⁷. (Достаточно напомнить о поколении «Ni-ni»).

Сравнивая прогнозные оценки авторитетных ученых в 2000-2001 гг., с современной ситуацией, приходится делать весьма неутешительные выводы: в сфере образования остается немало нерешенных проблем (*desafios pendientes*), разрыв между декларируемыми целями и получаемыми результатами если и сокращается, то темпами, далекими от необходимого. Для немалого

¹⁴⁷ *Shwartzman S. (comp.). El futuro de la educación...P. 41.*

числа латиноамериканских государств не снята с повестки дня проблема элементарной обученности населения, особо актуальна тема *пригодности* образования (*idoneidad* – в терминах испанских исследователей), или *адекватности* (*pertinencia* – в терминах латиноамериканских специалистов) современным вызовам.

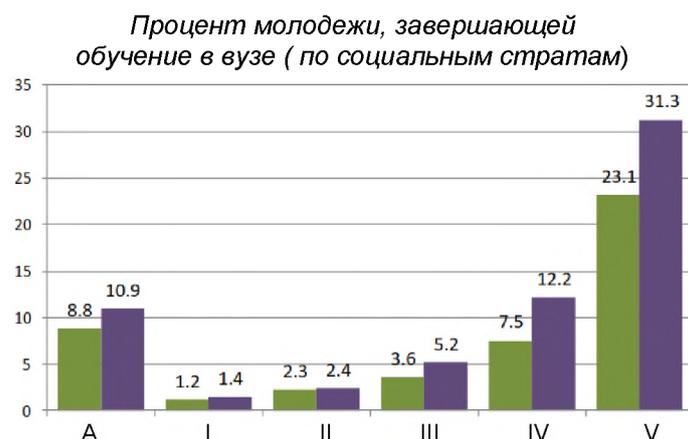
Испанский эксперт А. Марчеси еще в 2000 г. высказал мнение, что выходом из сложного положения, в котором, скорее всего, окажутся латиноамериканские системы образования в 2010-2013 гг., может стать политическое решение в виде заключения между различными партиями, имеющими политический вес и авторитет, *пактов об образовании*. Несмотря на неудачные опыты в 90-е годы¹⁴⁸, возобновление подобной практики в настоящее время демонстрируют некоторые латиноамериканские страны, в частности, Мексика, Доминиканская республика¹⁴⁹. Важность такого подхода пропагандирует и ЭКЛА, о чем свидетельствует документ, принятый на очередной сессии Комиссии в Лиме, в мае 2014 г. В число общественных пактов, направленных на повышение качественного уровня социальных услуг, включен пакт по образованию. Предлагается достичь согласия о необходимости шире разворачивать сеть дошкольных учреждений, добиваться того, чтобы подростки из малообеспеченных семей успешно заканчивали среднюю школу, обеспечивать государственный сектор всем необходимым для широкого использования в учебном процессе передовых информационно-коммуникационных технологий¹⁵⁰. Насколько активно, разумно и конкретно откликнутся на этот призыв авторитетного мозгового центра латиноамериканские правительства, покажет ближайшее будущее.

¹⁴⁸ Tedesco J.C. ¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos? // Revista Iberoamericana de Educación (Madrid), 2004. N 34. P. 17-28.

¹⁴⁹ Firman en el Palacio Nacional el Pacto por la Educación. – www.diariolibre.com (02.04.2014).

¹⁵⁰ CEPAL. Pactos para la Igualdad..., p. 329.

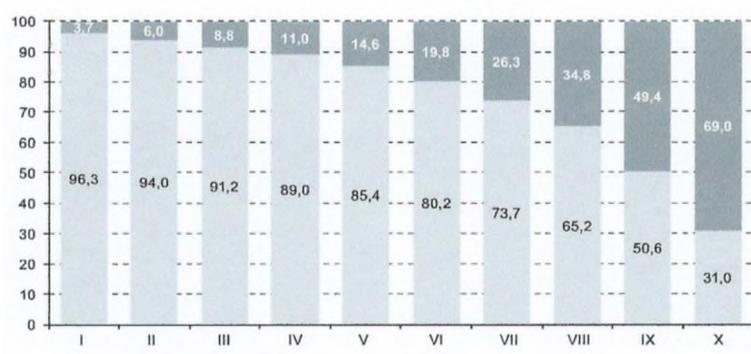
Рис. 6



Примечание: зеленые столбцы-юноши, фиолетовы- девушки;
 I квинтиль - 20% беднейших семей, II - 20% бедных, III - 20% - среднеобеспеченных, IV- 20% зажиточных, V - 20% самых богатых семей; А – в среднем по всем стратам.

Рис. 7

Распределение учащихся 4-18 лет по секторам обучения (государственному и частному) в зависимости от социального статуса



Примечание: римскими цифрами обозначены социальные страты- от I-ой (беднейшие слои) до X-ой (наиболее обеспеченные семьи).
Источник: CEPAL. Pactos para igualdad. Hacia un futuro sostenible. Santiago de Chile. 2014.

Рис. 12

*Расчет финансовых затрат на «Цели - 2021»
(в млн долл. в ценах 2005 г. и в % к ВВП)*

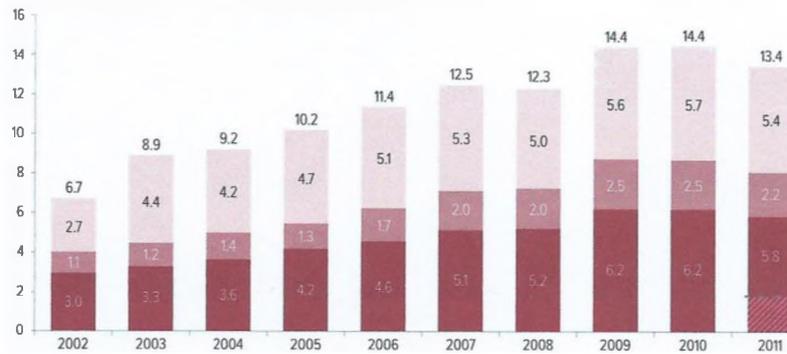


Примечание: кривая – доля к ВВП, столбцы – млн долл. США

Источник: CEPAL. Metas educativas-2021. Estudio de costos, 2010; OEI. Metas educativas-2012. Versión final, 2013.

Рис. 13

*Динамика официальной международной помощи
на цели образования
(млрд долл, постоянный курс 2011 г.)*



Примечание: снизу вверх-базовое образование, общее среднее образование, среднее профессиональное и вузовское.

Источник: Всемирный доклад по мониторингу ОДВ. 2013/2014.

Глава III. НАЦИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА РЕФОРМ

Образовательные реформы в Латинской Америке, при несомненных обще-региональных чертах, приобрели национальную специфику, обусловленную как уровнем макроэкономического и социально-культурного развития стран, так и направленностью государственной политики в отношении образования.

Стремясь к выполнению общей для ЛА задачи – «сделать в XXI веке образование эффективным двигателем экономического и социального прогресса» - каждая страна региона выбирала собственную точку старта и устанавливала национальные приоритеты в рамках образовательной политики с учетом накопившихся проблем и имевшихся возможностей. Например, в Аргентине или Уругвае в 90-е годы вряд ли была так актуальна проблема повышения уровня грамотности, как это имело место в Бразилии или Парагвае, и если Коста-Рика в еще в прошлом десятилетии ввела в учебные планы базовой школы обязательное изучение английского языка, то в Боливии и Перу гораздо более необходимым становилось двуязычное обучение – на испанском и индейских языках. Наконец, если Чили одна из первых (в 1992 г.) приняла к осуществлению план широкого внедрения в учебный процесс новых информационно-коммуникативных технологий – ENLACES, то такая задача вплоть до сего дня не по плечу Гватемале или Гондурасу.

Еще в середине 1990-х годов для выявления межстрановых различий сотрудники Отдела социального развития ЭКЛА провели классификацию стран региона по так называемой макроэкономической приоритетности (МЭП) социальных расходов, т. е. их доле в ВВП и их фискальной приоритетности (ФП) - удельному весу в госбюджетах. На наш взгляд, такая типология отражала степень активности правительственной социальной политики и одновременно свидетельствовала об остроте социальных проблем, включая проблемы в сфере образования. Довольно высокая макроэкономическая приоритетность образования (усредненный по региону индекс не опускался ниже 3% по отношению к ВВП в течение 1990-2000 гг., а в 2008-2009 гг., несмотря на кризис, составил 5%) связана с осуществлением в ЛА реформ обра-

зования, требовавших поддержания довольно высокого уровня расходов. В то же время весьма показательны внутрирегиональные контрасты: размер среднедушевых затрат на образование в Чили соотносится с подобными затратами в Гватемале почти как 5:1¹ (см. ПРИЛОЖЕНИЕ, табл. VI).

§1. Учитывая национальное своеобразие реформ в области образования в Мексике или Чили, Колумбии или Уругвае, Перу или Парагвае, сосредоточимся сначала на анализе ситуации в крупнейшей стране региона – **Бразилии**. И причина не только в том, что латиноамериканский гигант заслуживает особого отношения, но и в том, что на этом национальном примере наиболее ярко проявляются ключевые проблемы образования общерегионального характера - например, контрасты типа *город - деревня* или *север - юг*, а также социальную обусловленность в доступе к качественному обучению.

По мнению авторитетных специалистов (включая российских), к концу первого десятилетия XXI века Бразилии «удалось найти адекватную своей специфике модель социально-экономического и политического развития, которая, при следовании ее основным параметрам, способна вывести эту страну в число мировых лидеров»². Однако на фоне очевидных достижений продолжают сохраняться хронические проблемы; кроме бедности, безработицы, неграмотности (10 млн. человек по данным на 2010 г.), налицо географические диспропорции (по уровню развития штатов) и социальное неравенство: на долю 30% беднейших семей приходится всего 4% общенационального достояния, в то время как 10% богатейших семей владеют его 43%. Индекс Джини для Бразилии в 2012 г. составлял 0,567, более высокое социальное расслоение отмечено в Гватемале (0, 585), среднее по ЛА значение – 0,496³.

¹ CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2012.

² Бразилия – восходящий центр экономического и политического влияния. М., ИЛА РАН. 2008. С. 6.

³ UNESCO. Global Education Digest, 2012; World Development Indicators, 2013; CEPAL. Anuario Estadístico, 2013.

С точки зрения человеческого потенциала Бразилия демонстрирует иные контрасты: в стране лишь 1/3 населения в возрасте 25-64 лет имеет аттестат о полной средней школы (что вдвое ниже, чем в среднем по группе G-20), но при этом Бразилия имеет наибольшее абсолютное число ученых – 170 тыс. человек, или половину от общего числа в регионе⁴.

Таблица 15

Бразилия: уровень образования населения старше 25 лет
(по районам)

РАЙОНЫ	Распределение взрослого населения по числу лет законченного обучения (в % к итогу) *			
	Без образования*	1- 8 лет	9-11 лет	Свыше 12 лет
<i>В среднем по стране</i>	11,9	43,2	27,9	16,7
Север	14,5	43,2	28,9	12,9
Северо-Восток	21,4	42,4	24,6	11,2
Центро-Запад	11,2	40,8	28,2	19,6
Юго-Восток	7,6	42,0	30,4	19,9
Юг	6,9	49,4	25,5	17,8

Примечание: * – или учились менее 1 года.

Источник: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais. Educação.2013.

Согласно данным ЮНЕСКО, в Бразилии самый высокий в ЛА процент второгодников в начальной школе – около 20%, что является особенно тревожным фактом: второгодничество – признак низкой успеваемости и угроза последующего отсева⁵.

Признавая, что образование остается не самой развитой сферой в Бразилии, эксперты международных организаций, в частности ОЭСР, акцентируют внимание на положительной динамике консолидированных расходов на нужды образования: с 2% от ВВП в 1995 г., они возросли до 4% в 2010 г. и 5,7% в 2011

⁴ El Estado de la Ciencia, 2012. – www.ricyt.org

⁵ UNESCO. Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 2010.

г.⁶ По мнению исследователей Всемирного банка Б. Бранс, Д. Эванса, Х. Луке, эта тенденция обязана «устойчивой и преемственной государственной политике», берущей свое начало в середине 90-х годов⁷.

Стартом для *управляемой образовательной революции* послужили: принятие правительством Э. Кардозо в 1996 г. закона «О главных направлениях и основах национального образования» (*Lei de Diretrizes e Bases de Educação – LDB*), создание в 1997 г. Фонда по развитию начального образования и поддержке учителей (*Fundo de manutenção e desenvolvimento de ensino fundamental e de valorização de magisterio – FUNDEF*), а также действие программы прямых денежных дотаций на нужды обучения малообеспеченным семьям – *BOLSA escola* (с 2001 г.).

Главной задачей FUNDEF было выравнивание государственных затрат на развитие системы базового (тогда 8-летнего) обучения по всей территории страны. Началось перераспределение средств в пользу муниципальных школ на Северо-Востоке, Севере и частично – Центро-Западе. За счет средств Фонда выросла материальная поддержка учителям: из общей суммы дотаций 60% шли на заработную плату. При выделении средств учитывались результаты школьной успеваемости, которая определялась на основе единой для всей страны схемы тестирования (*Sistema de avaliação da educação básica – SAEB*), она была введены в 1995 г.; отстающие школы получали дополнительные средства.

Примером преемственности бразильской социальной политики стало преобразование FUNDEF в 2007 г. правительством Лулы да Силва в организацию с более широкими функциями – в Фонд по развитию базового образования и поддержке преподавательских кадров (*Fundo de manutenção e desenvolvimento de educação básica e valorização dos profissionais da educação – FUNDEB*). Система территориально-пропорционального распределения средств охватила также дошкольное воспитание и обучение.

В 2006 г. в Бразилии произошло увеличение срока обязательного обучения (с 8 лет до 9), а в ноябре 2009 г., в соответствии с

⁶ PREAL. *Saindo da inércia?* / *Boletim da educação no Brasil, 2009*; *Education at a glance: OECD indicators, 2013. Brazil.*

⁷ World Bank. *Bruns B., Evans D. and Luque J. Achieving World-class Education in Brazil: the next agenda, 2012. Executive summary.*

конституционной поправкой, было решено к 2016 г. сделать «обязательным образование для граждан в возрасте от 4 до 17 лет»⁸. Пока в Бразилии действует следующая, двухуровневая схема: основное образование (básica) и высшее (superior); в свою очередь основное образование делится на три ступени: дошкольное обучение (infantil, 0-5 лет), обязательное *фундаментальное* образование (fundamental compulsoria, 6-14 лет) и среднее (medio, 15-17 лет). В стране давно сложилась децентрализованная система управления инфраструктурой обучения: дошкольное и обязательное 9-летнее образование находятся в ведении муниципалитетов, ответственность за полную среднюю школу разделена между крупными муниципалитетами и администрациями штатов. Инфраструктура средней профессиональной подготовки частично находится в ведении штатов, частично – у федеральных инстанций, которые управляют, в частности, центрами технического профобучения – CEFET (Centros federais e educação tecnológica).

Выдающимся успехом Бразилии за последние 15-17 лет многие эксперты считают формирование уникальной по своему охвату системы оценки качества обучения. После участия страны в 2000 г. в интернациональном тестировании PISA для возможности сопоставления принятых в этой программе стандартов с национальными была несколько реформирована методика SAEB, и с 2005 г. каждые два года во всех государственных школах в 26 штатах Бразилии проводится экзамен PROVA Brasil для школьников 5-го и 9-го классов. Отдельно от тестирования учеников базовой ступени проводится экзамен среди подростков, заканчивающих среднюю школу - ENEM (Exame nacional do ensino medio). Кроме общенациональных экзаменов некоторые штаты (например, Алагоас, Баия, Минас-Жерайс, Рио-де Жанейро, Сан-Паулу, Рио-Гранди-ду-Сул) проводят местные экзамены, преимущественно в рамках обязательного базового образования. Есть программы, в которых участвуют и частные школы, например, SARESP в штате Сан-Паулу (Sistema de avaliação do rendimento escolar do Estado de São Paulo). По данным Минобразования Бразилии, в 2012 г. в рамках SARESP сдавали экзамены 2,3 млн.

⁸ SITEAL. Perfil educativo de Brasil, 2012.

школьников 3-го, 5-го, 7-го, 9-го классов почти в 9 тыс. государственных и частных школ этого штата⁹. Начинания Сан-Паулу активно перенимали власти и других бразильских территорий. Как подчеркивалось в одной из работ российских ученых, подобный опыт был ценен тем, что «удалось превратить планы в реальность, показать, что сама идея реформирования системы образования отнюдь не эфемерна; при определенных усилиях вполне возможно достичь желаемых результатов»¹⁰.

Для сопоставления результатов обучения, когда наряду с общенациональными экзаменами проводится и местное тестирование, был разработан и введен в практику интегрированный показатель развития базового обучения - Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) со шкалой от 1 до 10. В нем учитываются как результаты PROVA Brazil, так и некоторые другие параметры, например, сокращение процента отсева за тот или иной период времени. Индекс IDEB служит ориентиром для выделения школам дополнительных ассигнований: если его значение ниже, чем 6, то на их бюджет поступают дополнительные средства. Показатель рассчитывается отдельно для 5-го и 9-го классов, т.е. для различных этапов базового обучения и средней школы. По данным Национального института научно-педагогических исследований (Instituto nacional de estudos e pesquisas educacionais – INEP), в 2011 г. для 5-го класса лучший показатель имел штат Минас-Жерайс (5,9), худший – Алагоас (3,8); для 9-го класса – это Санта-Катарина (4,9) и Алагоас (2,9)¹¹.

Растет значение выпускного экзамена за курс средней школы – ENEM: его результаты более активно учитываются при поступлении в крупнейшие бразильские университеты федерального подчинения и высшие колледжи. Являясь самым важным испытанием для многих школьников и абитуриентов, в 2012 г. ENEM охватил более 4,5 млн человек в 1700 городах и населенных пунктах Бразилии, к лету 2014 г. это число выросло до 8,7 млн.,

⁹ SARESP-2012. – www.educarparacrecer.abril.com.br

¹⁰ Бразилия: реформы и прогресс. М., ИЛА РАН. 1997. С. 184.

¹¹ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anício Teixeira”, 2011. – www.inep.gov.br.

как утверждал директор INEP Ф. Соарес¹². Полученные результаты необходимы также тем, кто намеревается участвовать в программе ProUni (Programa universidade para todos), развернутой в 2004 г. для расширения социальной базы высшей школы. Ее задача – обеспечить материальную поддержку тем малообеспеченным студентам, которые успешно учатся.

С одной стороны, наличие в Бразилии многоступенчатой, географически разветвленной и прозрачной для общества сети измерения качества образования имеет несомненные положительные эффекты. С другой, – по мнению некоторых зарубежных специалистов- существование такой, нередко перекрещивающейся системы зачастую приводит к перегрузке испытуемых и некоторым другим негативным последствиям. Известны случаи искусственного занижения индекса IDEB для получения дополнительных ассигнований. Тем не менее, в стране продолжается внедрение новых механизмов оценки успеваемости: в 2008 г. в помощь учителям начальных классов один раз в учебное полугодие предложено проводить тесты в 3-м классе (Províhna Brasil).

В международной педагогической практике немало доказательств того, что самые низкие показатели в учебе имеют дети из малоимущих семей, они же наиболее уязвимы с точки зрения отсева. Бразилия не является исключением, и на доступности образования не может не сказываться имущественное расслоение. Так, в возрастной группе 20-24 лет из 20% самых бедных семей в вузах обучается лишь 14,5%, из 20% самых богатых – 43,5%¹³.

Для Бразилии, как и для всей Латинской Америки, характерно явление, о котором давно пишут специалисты и которое связано с существованием некоего замкнутого круга (*circulo vicioso*): социальное неравенство ограничивает доступ к качественному обучению малоимущих слоев, но одновременно работает и обратная зависимость, когда «низкий уровень образования становится

¹² Número de inscritos no ENEM chega a 8,7 milhões e supera expectativa do Governo. – www.Agencia-brasil.abc.com.br (16.06.2014).

¹³ CEPAL. Anuario Estadístico, 2013.

*фабрикой, производящей социальное неравенство...»*¹⁴. На наш взгляд, еще одной фабрикой, создающей социальные, трудно-разрешимые проблемы, являются межрайонные контрасты; в Бразилии они хорошо видны на примере образования.

Территориальные различия в доступности среднего образования иллюстрирует карта 1. На Севере и Северо-Востоке около 40% подростков в возрасте 15-17 лет учатся в старших классах средней школы (средний по стране показатель составляет 52%), на Юго-Востоке и в Центро-Западе их доля приближается к 60%. (О географических различиях в доступности среднего образования в зависимости от уровня жизни подростков 15-17 лет (см. ПРИЛОЖЕНИЕ, табл. VII). Внутри районов значительны различия типа *город – деревня*: если в бразильских городах в возрастной группе 15-24 лет законченное среднее образование имеет половина молодежи, то в сельской местности – лишь 25%¹⁵. (О других контрастах в образовательном статусе городского и сельского населения см. ПРИЛОЖЕНИЕ, табл. VIII).

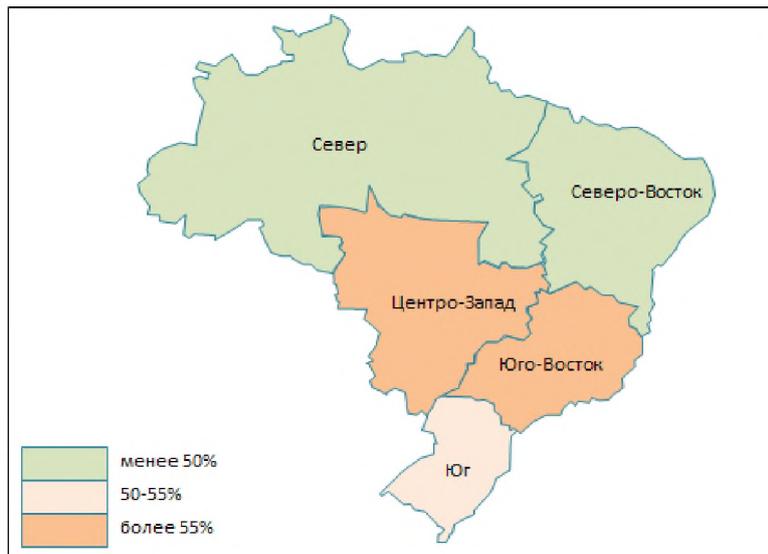
Интереснейшие данные недавно появились на сайте «Revista Humanum» - там была представлена динамика изменений в *индексе человеческого развития* по муниципалитетам Бразилии с 1990 по 2010 г.¹⁶ При положительных сдвигах в среднем по стране – за указанный период в три раза выросла доля молодежи в возрасте 18-20 лет, которая сумела окончить полную среднюю школу (с 13% в 1990 г. до 41% в 2010 г.) – сохранились географические контрасты: если в Агуас-де-Сан-Педро (штат Сан-Паулу) отмечен самый высокий уровень образованности в этой возрастной группе (75% имеют аттестат о завершении полной средней школы), то в муниципалитете Мельгасу (на крайнем севере штата Пара) - лишь 5% (См. ПРИЛОЖЕНИЕ, карта 4).

¹⁴ Presentación. La hora de Igualdad: brechas por cerrar y caminos para abrir. Conferencia Hemisférica de OIT, Santiago de Chile, diciembre. 2011.

¹⁵ BID. Sociómetro. Educación, 2010.

¹⁶ Brasil. Nueva versión del Atlas de desarrollo humano municipal (IDHM). – www.revistahumanum.org (15 agosto 2013).

Бразилия: показатель охвата средним образованием подростков 15-17 лет (по районам)



Источник: IBGE. Síntese de Indicadores Sociais. Educação. 2013.

Дополнительным свидетельством социально-географических диспропорций в образовании служат результаты тестирования PISA, в котором в 2012 г. для таких стран ЛА как Бразилия и Мексика были получены сведения об успеваемости 15-летних подростков по штатам (см. табл. № 16), что позволяет судить о качестве обучения в территориальном аспекте. В отношении Латинской Америки они иллюстрируют *географическое противоречие* (как предпочитают выражаться зарубежные исследователи) *центр – периферия* или *север – юг*. Для подтверждения этого тезиса в таблицу № 16 нами были выбраны данные по Алагоасу, Мараньяну, Санта-Катарине и Столичному округу (г. Бразилиа)

Эксперты ОЭСР относят Бразилию к странам, совершившим за период 2000-2012 гг. *реальный прорыв* по освоению 15-летними учащимися родного языка и математики, хотя по общему

баллу в тестировании PISA она отстает, например, от Уругвая и Чили, школьники которых оказались лучшими в ЛА¹⁷.

Таблица 16

*Внутри-территориальные различия по результатам
PISA -2012*

Штаты	Средний балл по:		
	чтению	математике	естествознанию
Алагоас	365	342	353
Мараньян	369	343	362
Санта-Катарина	423	415	435
ФО - Бразилиа	428	416	443
<i>В среднем по стране</i>	410	391	405

Источник: PISA-2012 results: what students know and can do (vol. I).

Международные обследования подтверждают влияние на успеваемость школьников условий, в которых они живут, и материальной обеспеченности их семей. Бразилия вошла в группу стран, где различия по социальному статусу весьма существенны, из других латиноамериканских стран в Панаме и Перу контрасты были резче¹⁸. Для выявления социальных ограничителей аналитики ОЭСР сравнивали успеваемость в государственных и частных школах. Они также отмечали наличие как в Бразилии, так и в других государствах ЛА отчетливо выраженного дуализма в сфере образования, т.е. сосуществование двух сегментов – частного и государственного.

Давно признав бедность определяющим фактором, препятствующим наращиванию *человеческого капитала*, власти Бразилии запустили в пилотном режиме в 1996 г. в Столичном округе программу материального вспомоществования – РТС. К 2001 г. *Valsa escola (Школьный кошелек)* действовала почти везде в Бразилии и имела задачей «оказание помощи бедным семьям, имеющим школьников начальных классов» с тем, чтобы они ре-

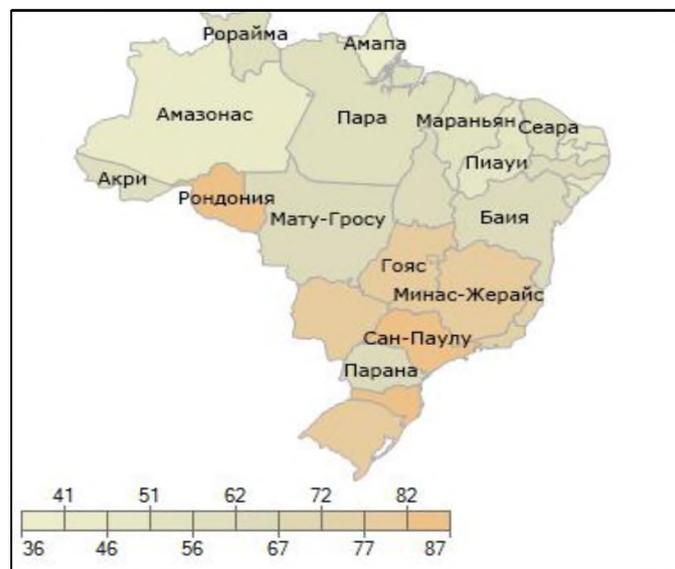
¹⁷ PISA-2012. Results in focus. – www.oecd.org

¹⁸ PISA-2009. Executive summary. – www.oecd.org/pisa

гулярно посещали занятия¹⁹. Одним из механизмов стала «монетизация льгот» (прямые денежные выплаты) для предоставления детям возможности пользоваться общественными услугами образования»²⁰.

Карта 2

Бразилия: процент молодежи в возрасте 19-21 года, обучающейся в частных колледжах и вузах



Источник: BID. Sociometro. Educación, 2010.

В 2003 г. администрация Лулы да Силва ввела дополнительные меры. Преобразованный проект, получивший название *Bolsa família*, предусматривал прямые денежные выплаты на обучение семьям, входившем в 10% самых бедных. Лица, ответственные за поддержку неблагополучных семей, следят за тем, чтобы показатель посещаемости занятий детьми и подростками был стабиль-

¹⁹ Латинская Америка XX века: социальная антропология бедности (отв. ред. Б.И. Коваль). М., Наука. 2006. С. 240.

²⁰ Кузнецова Э.Е. Социальная политика ..., с. 17.

ным - в противном случае выдача пособий приостанавливается на несколько месяцев. Например, в Мексике для возрастной группы 8-15 лет этот показатель определен в 85% от общего числа учебных часов. Примерно такой же механизм предусмотрен и в аналогичном бразильском подпроекте, хотя для подростков 15-17 лет в рамках «Bolsa familia/beneficio variable a adolescentes» коэффициент чуть более низкий – 75%. А вот в Эквадоре никаких санкций формально не предусмотрено²¹.

По данным ЭКЛА, к началу 2013 г. общее число получателей дотаций в рамках Bolsa familia достигло 14 млн семей, или 57,7 млн человек (в рамках Oportunidades в Мексике – 6,6 млн семей или 32,3 млн человек)²². Обе программы расцениваются как составляющие «инновационной социальной политики, осуществляемой в рамках курса про-активного десарроллизма». Российские ученые едины во мнении, что подобные проекты «социальной терапии бедности» (они работают в 18 государствах региона) вряд ли могут искоренить нищету, но вместе с рядом зарубежных экспертов признают, что государственное адресное вспомоществование облегчает положение бедствующих слоев «в плане борьбы с голодом, улучшения медицинского обслуживания и доступа к образованию».

Несмотря на то, что Бразилия не является членом ОЭСР (а входит в число так называемых *партнерских экономик*), аналитики этой организации регулярно публикуют сведения, существенные, на наш взгляд, для сравнительного анализа. А такие сравнения дают неутешительную для Бразилии картину (см. табл. № 17). Если в среднем по ОЭСР доля лиц с высшим образованием в возрасте 25-64 лет оставляет 32%, то в Бразилии – лишь 12% (даже в Мексике выше – 15%)²³.

²¹ Informe sobre Desarrollo Humano-2013: Impulsores de una transformación en el desarrollo. – www.revistahumanum.org (Marzo, 27, 2013).

²² Programas de transferencias condicionadas. Base de datos. – www.cepal.org

²³ Nivel educativo en Brasil, por debajo de media de OCDE. – www.infolatam.com (25.06.2013).

Авторы «Доклада о мировой конкурентоспособности – 2013» К. Шваб и Х. Сала-и-Мартин убеждены, что степень развития профобразования среднего и высшего уровня однозначно следует включать в показатели, характеризующие конкурентоспособность государства, «поскольку они являются определяющими для экономик, стремящихся оставить позади примитивные способы производства»²⁴. Согласно результатам опроса, проведенного при подготовке доклада, бразильские предприниматели выразили неудовлетворенность качеством национальной системы обучения: отвечая на вопрос «насколько хорошо образование в вашей стране отвечает запросам конкурентной экономики?», они дали оценку 3,0 (по шкале от 1 до 7). Для сравнения: менее строгими оказались представители мексиканских деловых кругов – 3,2, а также бизнесмены из Аргентины и Чили - 3,4.

Таблица 17

Некоторые сопоставления по фактору образования (2011 г.)

ПОКАЗАТЕЛИ	<i>Аргентина</i>	<i>Бразилия</i>	<i>Чили</i>
Госрасходы на одного учащегося (долл. США):			
- в средней школе	3 398	2 571	3 110
- в высшей школе	4 680	13 137	7 101
Доля лиц (в %) со <i>средним образованием</i> среди населения 25-34 лет	42*	57	88
Доля лиц (в %) с <i>высшим образованием</i> среди населения 35-44 лет	14*	12	30
Позиция страны в рейтинге по параметру «Высшее образование и профподготовка рабочей силы»*	53-е место	66-е место	46-е место

Примечание: * – данные для возрастной группы 25-64 лет.

Составлено по: OECD. Education at a Glance. 2013. Country note; Brazil, Chile, México; The Global Competitiveness Report, 2013-2014.

Для решения неотложных задач в Бразилии был разработан и принят к осуществлению долгосрочный «План по образованию,

²⁴ World Economic Forum. The Global Competitiveness Report, 2012-2013.

2012-2020» (PNE). В нем отчетливо просматривается курс администрации Д. Руссефф на преемственность государственной политики и выполнение задач, поставленных в предыдущих программах, но оказавшихся невыполненными.

Из 20 основных пунктов плана на первое место поставлены следующие задачи: достичь к 2016 г. 100%-го набора в дошкольные учреждения детей в возрасте 4-5 лет; к 2020 г. охватить обязательным 9-летним обучением всю возрастную группу 6-14 лет, довести до 85% нетто-охват средним обучением подростков 15-17 лет. Акцент на *фундаментальном обучении* (в терминах закона об образовании) – основе всей образовательной пирамиды - объективно оправдан, поскольку наличие недостаточно образованной рабочей силы, особенно молодой, все больше тормозит продвижение вперед страны, претендующей на лидирующие позиции на международном рынке и в других сферах глобализирующегося и все более конкурентного мира.

Продолжая курс на *управляемую революцию в образовании*, правительство Д. Руссефф уделяет особое внимание среднему профессиональному образованию. Почти одновременно с одобрением парламентом нового национального плана была запущена программа по распространению технического образования для стимулирования занятости – PRONATEC (Programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego). К 2014 г. до 24 млрд реалов будет выделено на курсы профподготовки взрослого населения, строительство федеральных центров CEFET, политехнических колледжей в штатах, на материальную поддержку малообеспеченных учащихся средних учебных заведений через Bolsa Formação и студентов инженерно-технических факультетов вузов – через стипендиальный фонд – FIES (Fundo de financiamento estudantil de educação superior). Государство намерено также предоставлять стипендии учащимся технических специальностей в частных учебных заведениях, а фирмы, участвующие в PRONATEC, приобретут налоговые льготы.

Наряду с задачами по линии средней школы приоритетом долгосрочного плана объявлено дошкольное обучение и воспитание. Бразилия, вместе с такими странами как Боливия, Гаити, Колумбия, Мексика, Эквадор и Чили принимала участие в первой

международной встрече по данной проблеме, состоявшейся в сентябре 2010 г. в Москве.

Новый акцент, который сделан международным педагогическим сообществом на проблемах детей младше 7 лет, объясняется важностью, какую имеют первые годы жизни ребенка для дальнейшего и успешного обучения. Это подтверждают многочисленные научные исследования, однако пока остаются без должного внимания при разработке государственной политики, особенно в развивающихся государствах. «Программы по дошкольному воспитанию и обучению приносят бóльшие дивиденды, чем любой другой уровень образования, – подчеркивала на открытии Московской конференции генеральный директор ЮНЕСКО И. Бокова. – Но это, возможно, один из наименее известных фактов для политиков, принимающих решения...»²⁵. Для исправления ситуации в Бразилии и предусмотрены активные меры по распространению дошкольного обучения, особенно в штатах, где охват ниже среднего по стране – 77% среди детей 4-5 лет, т.е. в штатах Амазонас (61%), Амапа (64), Гойас (60).

Одним из наиболее дискуссионных моментов при принятии PNE-2020 в бразильском парламенте была величина государственных расходов на образование, при этом мнения президента и депутатов несколько разошлись: Д. Руссефф предлагала остановиться на цифре 8% по отношению к ВВП, однако в окончательном варианте текста стоит показатель 7% к 2016 году и 10% - к 2020 г.²⁶ Такое решение было принято под давлением профсоюзов учителей, прежде всего, CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), а также – в немалой мере – в результате выступлений студентов. В свою очередь против такого, *агрессивного* финансирования выступило немало депутатов. Так, бывший министр образования К. Буарке (2003-2010) считает цифру в 10% к ВВП *разбазариванием средств*, поскольку, по его

²⁵ Послание генерального директора ЮНЕСКО И. Боковой Всемирной конференции по воспитанию и образованию детей младшего возраста на тему «Созидание богатства наций». Москва, сентябрь. 2010.

²⁶ Câmara aprova Plano Nacional de Educação com destinação de 10% do PIB. – www.agenciabrasil.ebc.com.br (26.06.2012).

мнению, « трудно уследить, насколько правильно они расходуются в тех 5,5 тыс. муниципалитетов, на которые разделена страна...»²⁷. Важно достичь рентабельного расходования государственных финансов, настаивает он.

Для достижения намеченных задач правительство во главе с Д. Руссефф решило инвестировать в сферу образования 75% роялтис (*royalties* - плата за право пользоваться природными ресурсами, в данном случае – за разработку и добычу нефти), что к 2018 г. составит не менее 5,4 млрд долларов США²⁸. За их счет будет также финансироваться масштабная программа «Наука без границ», дающая возможность, с одной стороны, тысячам бразильских студентов учиться в лучших вузах Великобритании, Испании, США, а с другой стороны, – многим иностранным учащимся приезжать на учебу в бразильские университеты.

Несмотря на такой решительный курс Партии трудящихся, находящейся у власти, активнее проводить реформу в области образования, в Бразилии высказываются критические мнения по поводу реального достижения намеченных в «Плане-2020» целей. Так, в блоге явно левого направления «Liga internacional de trabajadores, LIT-CI» (Международная лига трудящихся) приводятся цифры, подтверждающие провал предыдущего десятилетнего плана (Plano nacional de educação, PPNE 2001-2010). «Не говоря уж о том, что Бразилия не стала страной *сплошной* грамотности, не были достигнуты и иные показатели», – пишут В. Португаль и Ж. Зафалао. Так, плачевными оказались показатели отсева из обязательной школы, которые не сократились, а выросли, в результате за пределами школы оказываются до полумиллиона (!) бразильских детей, большинство которых живет на севере и северо-востоке». По мнению этих блогеров, в новый десятилетний (план со сроком действия до 2020 года) «просто переключались» невыполненные цели предыдущих проектов²⁹.

²⁷ Public education in debate. – www.brazilianpost.co.uk (23.07.2012).

²⁸ Dilma volta a defender destinação dos royalties de petróleo para educação; Presidenta de Brasil oferece educação “de primer mundo” con regalías petroleras. – www.americaeconomia.com (19.08.2013).

²⁹ El colapso de la educación en Brasil. – www-litci.org (12.01.2012).

Со своей стороны, бывший министр просвещения А. Меркаданте (2012-2014) выражал мнение, что в достижении основного приоритета – обязательного образования для подростков 7-14 лет – будет использован т.н. демографический бонус, сокращение доли младших возрастов (по прогнозам, к 2025 г. на 23%), что позволит перераспределить финансовые и материальные ресурсы в пользу среднего образования, в частности для насыщения этой подсистемы квалифицированными учителями, владеющими передовыми средствами обучения, включая ИКТ.

Аналитик Всемирного банка Б. Бранс, специалист по латиноамериканской проблематике в области образования, высоко оценивает осуществляемые в Бразилии программы по созданию стимулов для лучшей работы учителей со школьниками. В частности, она приводит пример штата Пернамбуко, где учителя получают в конце года премию по результатам успеваемости своих подопечных. Кроме того, в стране все шире распространяется опыт Сан-Паулу, где в 2009 г. для учителей, желающих иметь повышенную зарплату, был введен специальный добровольный экзамен – *Prova de promoção*. В 2010 г. его прошли 96 тыс. преподавателей, из которых 45 тыс. показали необходимые для поощрения результаты³⁰.

Наряду с материальным стимулированием качественной работы проводятся эксперименты с применением альтернативных методов, когда молодые люди, не планирующие быть педагогами по основной профессии, пройдя специальный интенсивный курс, в течение двух лет работают учителями в самых неблагополучных районах крупных городов. Эта бразильская программа – *Ensina Brasil* – есть национальный вариант международного проекта под названием «Все могут учить» (*Teach for all*). В Латинской Америке первой ее внедрила в 2008 г. Чили, за ней последовали Перу и Аргентина (*Enseña Perú* и *Enseña por Argentina*).

В Бразилии увеличивается число мест на педагогических факультетах вузов, при этом требования к будущими педагогам возрастают. Иными словами, взят курс на качественное улучшение

³⁰ *Bruns B. Paying teachers to perform the impact of bonus pay in Brazil. – www.web.worldbank.org (07.12.2011).*

трудовых ресурсов, задействованных в сфере образования, и придание учительской профессии более высокого общественного статуса. «Без таких условий трудно решить задачу по повышению уровня образования бразильских школьников», – считает Х.Э. Пайм, в феврале 2014 г. сменивший на посту министра просвещения А. Мерканданте³¹. Среди других направлений работы своего ведомства на ближайшие годы он назвал программу распространения высшего образования (Programa universidade para todos – ProUni) и активизацию работы Фонда по финансовой поддержке студенчества (Fundo de financiamento estudantil – FIES).

В преддверии очередных президентских выборов (октябрь 2014 г.), Д. Руссефф неоднократно подчеркивала в своих выступлениях решающую роль образования для обновления страны, и считала достаточно возможным выполнить среднесрочный план развития образования за счет роялти³².

* * *

Итак, на примере Бразилии можно проследить ту дуальность (*бивалетность*), которая свойственна не только этому национальному варианту реформы, но и всей *собирательной* латиноамериканской модели образования: стремление достичь прогресса, свойственного высокоразвитым странам, при наличии большого груза социальных проблем, присущих *слаборазвитости*. Для того чтобы поднять уровень своей конкурентоспособности на мировом рынке знаний, Бразилия, параллельно с модернизацией среднего образования, продолжает бороться с неграмотностью, неудовлетворительным охватом детей базовой школой. Однако достаточный оптимизм внушает бразильская специфика, которая состоит в преемственности социальной политики и нацеленности на преодоление трудностей с учетом успешного зарубежного

³¹ Novo ministro da educação fala em expansão do ProUni e do Fies. –www-agenciabrasil.ebc.com (03.02.2014). Начиная свою новую предвыборную кампанию (выборы в октябре 2014 г.), Д. Руссефф произвела серьезную перестановку в правительстве, и назначила А. Мерканданте главой Гражданского кабинета при президенте (заведующим администрацией).

³² Oil royalties to make National Education Plan possible, Rouseff says. – www.agenciabrasil.ebc.com.br (06.06.2014).

опыта (известно, что в плане финансирования государственного сектора образования Бразилия переняла опыт Норвегии, которая еще в 90-е годы создала из доходов от разработки нефтяных месторождений специальный фонд для финансирования социальной сферы, включая образование).

Не последнюю роль в достижении продекларированных задач могут сыграть, по мнению социологов, особенности национального характера, проявляющиеся при сравнении, например, с мексиканцами. Если бразильцы смотрят на мир с оптимизмом, то «в Мексике доминируют настроения, что у существующих проблем просто нет решения», – есть такое интересное психологическое наблюдение³³. Такие сведения содержатся в результатах опроса, проведенного сотрудниками Научно-образовательного экономического центра CIDE (Centro de investigación y docencia económicas, A.C. México, D.F.) в 2010 г. Так, примерно половина мексиканцев считают, что сейчас мир хуже, чем 10 лет назад, и склонны предполагать, что через десятилетие он не станет лучше, в то время, как больше половины бразильцев верят в позитивное будущее на ближайшие 10 лет³⁴. И не в том ли причина более медленного осуществления в Мексике принимаемых правительством, *наверху*, планов развития, что на локальном уровне часто преобладает сомнение в возможности успешно претворить их в жизнь? Нам же представляется, что дело не только в том, что бразильцы больше верят в себя как в нацию, но и в том, что их политика в сфере образования более активна и дальновидна.

§2. Проблемы образования **Мексики** во многом схожи с проблемами Бразилии, однако, на наш взгляд, повестку дня мексиканских реформ можно считать более типичной, более *образцовой* (paradigmática) для латиноамериканского региона. Эта страна имеет многие статистические показатели, близкие к усредненным

³³ Бобровников А.В. Мексика сохраняет свой шанс // Латинская Америка, 2013, № 1. С 38.

³⁴ Las Américas y el mundo, 2010-2011. – www.mexicoyelmuendo.cide.edu; México y Brasil: dos formas de mirar (y mirarse) en el mundo. – www.estepais.com (13.01.2013).

по Латинской Америке и более сопоставимые с данными по ряду других государств южноамериканской части континента. Из данных таблицы № 18 видно, что по *участию в образовании* (participation in education, по терминологии Всемирного банка), исчисляемому нетто-охватом детей обязательной базовой школой, Мексика обгоняет Колумбию и Перу, но в то же время уступает им по показателям

Таблица 18

*Сопоставления по ряду параметров образования
(2011/2012 г.)*

ПОКАЗАТЕЛИ	Колумбия	Мексика	Перу
Доля гос-затрат на образование: - в % к ВВП - к общим госрасходам	4,7 14,9	5,3 21,4	2,8* 18,1
Годовые расходы на одного учащегося (долл. США в ценах 2005 г.)	382	304	117
Нетто-охват детей 6-летней начальной школой **	84	99	94
Процент перехода учащихся из начальной школы в младшую среднюю	96	96	92
Валовой (брутто) охват молодежи высшим образованием	43	28	43

Примечание: * - данные только по центральному госбюджету; * - к возрастной группе 6-11 лет, в Колумбии – 5-11 лет.

Составлено по: CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2013; UNESCO. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos (EPT) en el Mundo, 2014. La situación en América Latina y el Caribe.

вовлеченности молодежи в высшее образование. Анализируемые страны равны по уровню элементарной грамотности молодого населения (15-24 года), составляющему 99%; этот индекс Всемирный банк считает общим показателем эффективности работы школьных систем. Однако рассматриваемые страны разнятся между собой по доле общественных средств, выделяемых на нужды образования в процентах к ВВП, а также по расходам на одного учащегося.

В соответствии с поправкой к мексиканской конституции (от 2011 г.) и обновленному в сентябре 2013 г. Всеобщему закону об образовании, обязательным является 12-летнее обучение, рассчитанное на детей и подростков 4-16 (17) лет, включающее 3-летнее дошкольное воспитание, 6-летнюю начальную школу и 3-летнюю общую среднюю школу. Промежуточной ступенью между средним и высшим образованием является т.н. *средне-высший уровень*, именуемый в Мексике *бачильерато* (не путать с вузовским *бакалавриатом*) и охватывающий, как правило, подростков 15-17 лет. Общеобразовательный его вариант (*bachillerato general*) является подготовительным к вузу (*preparatoria*). По реформе образования, осуществление которой было начато в 2012 г. правительством Э. Пенья Ньето, этот уровень признан обязательным.

Эксперты ОЭСР (членом которой Мексика является с 1994 г.) отмечают несомненные успехи страны в школьном деле: уровень неграмотности среди населения старше 15 лет снизился с 8,3% (в 2005 г.) до 5,8 (в 2013 г.) нетто-охват обучением возрастной группы 3-14 лет вырос с 89 до 94%³⁵. Однако налицо серьезные трудности. По оценкам ОЭСР, коэффициент вероятности (*tasa de graduación*) в успешном и своевременном завершении бачильерато подростками 15-17 лет составляет однако всего 49%³⁶. Признавая факт низкого *коэффициента полезного действия* (*eficiencia terminal*) данной подсистемы, мексиканские специалисты подсчитали, что в 2010-2012 г. из общего контингента учащихся, составлявшего около 4 млн. человек, ежегодно покидали бачильерато общего профиля и средние учебные заведения (*сузы*) профессионально-технического профиля не менее 600 тыс. подростков, или 14%³⁷.

Степень распространения общего среднего и высшего профессионального образования относится к числу 12 *стержневых показателей* (*pillars*), определяющих уровень конкурентоспособности государств. В 2013 г. Мексика заняла по уровню професси-

³⁵ Avances en las reformas de la educación básica en México. OCDE, 2012; México. Principales cifras del sistema educativo nacional, 2012/2013.

³⁶ OCDE. México. Panorama de la Educación, 2013.

³⁷ INEE. Informe Anual. La educación media superior en México, 2011; Principales cifras del sistema educativo nacional, 2012/2013.

ональной подготовки рабочей силы 77 место в рейтинге из 144 учтенных стран главным образом потому, что доля лиц с законченным средним образованием в возрастной группе 25-34 лет составляла всего 44% (в Чили, например, 88 %) ³⁸.

О дефиците качественного молодого *человеческого капитала* пишет в обзорах Мексиканского института по конкурентоспособности (Instituto mexicano para la competitividad A.C. – IMCO) директор научно-исследовательского отдела А. Чакон, подчеркивая, что многомерная бедность остается *замкнутым кругом* для бедных слоев. Более того, он подробно рассматривает негативное влияние низкого *образовательного климата* – числа лет обучения взрослых членов - в семьях учащихся. Развивая свою мысль о влиянии семейной и молодежной среды на *приверженность*, расположенность к обучению подростков из разных социальных страт, А. Чакон считает, что «школьные достижения – это в значительной мере результат того багажа, который ученики приносят из дома, а лишь потом – того, чему их обучают в классе» ³⁹.

Результаты обследований, которые регулярно проводит Национальный институт оценки качества образования (INEE), подтверждают влияние социального неравенства, проецирующегося на систему образования. Так, среди подростков из беднейших слоев (I квинтиль) в 3,5 раза больше, чем среди обеспеченных их сверстников (V квинтиль), число покинувших обязательную базовую школу: 45% против 12%.

Мексике, как и Бразилии, свойственны глубокие территориальные диспропорции по одному из главных компонентов человеческого потенциала – образовательному, о чем можно судить, например, по т.н. *индексу маргинализации (índice de marginación)* – комплексному показателю, разработанному Национальным советом по народонаселению (CONAPO). В нем учитывается ряд характеристик – уровень бедности, коэффициенту безграмотности, доля населения (старше 15 лет), не имеющего законченного начального образования, ряд других. Выстроенная по этим и неко-

³⁸ World Economic Forum. The Global Competitiveness Report, 2013-2014.

³⁹ Chacón A. El otro lado de la educación en México. – www.estepais.com (02.07.2012)

торым сопутствующим параметрам (в частности, бытовым условиям) иерархия показала: на одном полюсе находятся южные штаты – Герреро, Оахака и Чьяпас, которые являются самыми неблагополучными по охвату детей обязательным обучением; срединное положение характерно для Дуранго и Тласкалы, низкие по стране показатели *социальной исключенности* имеют северные штаты – Нуэво-Леон, Нижняя Калифорния, а также Федеральный округ. (Дополнительную характеристику географических различий см. табл. 19, а также ПРИЛОЖЕНИЕ, табл. IX).

Таблица 19

Мексика: некоторые характеристики региональных различий

Районы (штаты)	Валовой охват населения всеми степенями обучения* (%)	Доля молодежи 15-24 лет без базового образования (%)	Госрасходы на одного учащегося (тыс. песо в год)
Северо-Запад (Н. Калифорния)	75	20,0	28 552
Север (Нуэво-Леон)	75	13,5	21 147
Северо-восток (Табаско)	78	20,9	17 280
Центро-Запад (Дуранго)	68	16,6	26 343
Центро-Восток (Халиско)	69	21,8	17 772
Центр (Ф.О)	89	12,3	-
Юг (Чьяпас)	71	40,3	14 711
П-ов Юкатан (Кампече)	72	24,1	32 865
В среднем по стране	74	21,5	21 813

Примечание: * - для возрастных групп 6-22 года.

Составлено по : INEE. Panorama Educativo de México, 2011; PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2011; Estado de la Educación en México. 2013 .

В таблице № 19 привлечены показатели по одному из штатов, входящему в тот или иной район, но они вполне репрезентативны, на наш взгляд, для иллюстрации территориального дисбаланса, контрастов между Центром, Северо-Западом, Востоком и Югом Мексики. Несмотря на то, что нивелирование межрегиональных диспропорций давно значится одной из стратегических задач в планах развития страны (2001-2006, 2007-2012), социально-географические различия сохраняются, что проявляется и в системе образования (см. ПРИЛОЖЕНИЕ, карту 6).

Порайонные дифференциации нашли отражение и в результатах PISA-2012; приведем, например, данные по Федеральному округу и штатам: Мехико и Пуэбла – в центре страны, Коауила и Нуэво-Леон – на севере, Чьяпас и Кампече – на юге. Из данных таблицы № 20 видно, что в штате Чьяпас $\frac{3}{4}$ опрошенных учащихся не умеют использовать на практике элементарные математические знания; на севере и в центре Мексики таких около $\frac{1}{2}$.

Активно участвуя в международных тестах по мониторингу школьной успеваемости⁴⁰, Мексика параллельно осуществляет внутринациональные проверки достижений учащихся на различных ступенях обучения. Под руководством министерства просвещения проводится общенациональный экзамен для выпускников базовой 9-летней и 12-летней полной средней школы (*ENLACE - Evaluacion Nacional de Logro Académico en Centros Escolares*).

Карта 4 показывает, насколько больше успешных и, следовательно, более подготовленных к будущей жизни школьников на севере Мексики, чем на юге страны.

По результатам PISA-2012 Мексика относится к числу стран, где различия в учебных достижениях школьников в зависимости от уровня благосостояния их семей существенны, хотя и имеют некоторую тенденцию к сглаживанию. Эксперты ОЭСР относят это на счет социально-ориентированных государственных программ, в

⁴⁰ Кроме Программы международной оценки обучающихся (PISA), страна участвует в Программе мониторинга математического и естественно-научного знания (Trends in International Mathematics and Science Study – TIMSS), Изучение качества чтения и понимания текста (Progress in International Reading Literacy Study – PIRLS).

частности, по выделению прямых денежных дотаций малоимущим семьям, имеющим детей и подростков в обязательном школьном возрасте, прежде всего, в рамках проекта Oportunidades (аналог бразильской Bolsa escola).

Таблица 20

Некоторые показатели территориальных различий по результатам PISA -2012 (математика)

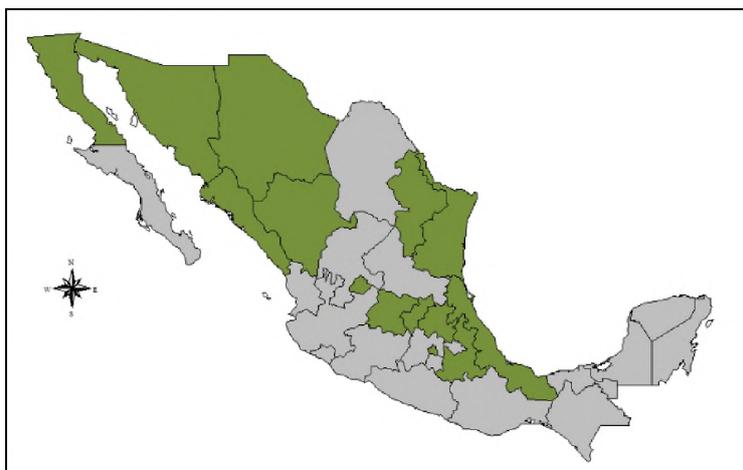
ШТАТЫ	Средний балл по математике	Процент школьников, показавших следующие результаты:	
		ниже порогового, 2-го уровня	выше 5-го, высокого уровня
Мексика	424	54	0,6
Столичный округ	421	48	0,9
Мехико (штат)	417	52	0,5
Пуэбла	416	53	0,4
Коауила	415	53	0,5
Нуэво-Леон	442	44	1,1
Кампече	404	65	0,4
Чьяпас	371	74	0,4

Источник: PISA-2012 results: what students know and can do. Vol. I.

Нелишне напомнить, что Мексика стал второй, после Бразилии, страной Латинской Америки, взявшей на вооружение социальную политику материального вспомоществования: программа Progresa (Programa de educación, salud y alimentación) начала работать в 1997 г. и имела своей задачей оказание помощи бедным семьям в приобретении необходимых продуктов питания, получении медицинской помощи, а также выделение стипендий школьникам начальных классов с тем, чтобы они регулярно посещали занятия. В 2002 г. действие этой программы было расширено правительством В. Фокса территориально и по содержанию: вступил в действие проект Oportunidades с большим объемом государственного финансирования, в котором применялась монетизация льгот (прямые денежные выплаты), и где большее внимание уделялось детям «путем предоставления им возможности пользоваться общественными службами образования»⁴¹. Ответствен-

⁴¹ Кузнецова Э. Е. Социальная политика..., с. 7.

*Штаты Мексики с наибольшей долей успешных учащихся – выпускников полной средней школы **



Примечание: на карте темным фоном выделены штаты, где процент успешных учащихся выше среднего (36,3%) результата по стране: например, Агуаскальентес – 40,5, Чиуауа – 39,0, Веракрус – 37,8, Ф.О. – 36,6.

Источник: ENLACE-media superior. Resultados (bueno y excelente) por entidad federativa, 2013.

ные за финансовую поддержку детей в учебе следили за тем, чтобы показатель посещаемости занятий учащимися составлял не менее 85% учебного времени; в противном случае выдача пособий приостанавливалась на несколько месяцев. По официальным данным с 2002 к 2012 г. число мексиканских школьников, получивших денежные пособия, достигло 6,1 млн. человек, при этом 75% выплат предназначались на их обучение в обязательной (базовой) школе, около 20% – на регулярное посещение занятий в старших классах средней⁴².

Согласно долгосрочному плану социального развития на 2007-2012 гг. в рамках Oportunidades особое внимание стало уде-

⁴² Secretaria de Educación Pública (SEP). Sexto informe de labores, 2012.

ляться именно старшекласникам, а также детям-инвалидам. Оценивая результативность этого подпроекта (Aroyo educación/jovenes oportunidades), эксперты ЭКЛА отнесли его к числу «20-ти лучших практик молодежной политики» и подсчитали, что с 2008 г. по 2012 г. около 700 тыс. подростков закончили бакалавриата, именно благодаря социальным стипендиям (Programa de becas de media superior)⁴³.

Мексика относится к тем странам Латинской Америки, где за последние 20 лет было разработано, наверное, самое большое число программ, направленных на решение актуальных проблем в области образования, и для реализации которых заключались общественные пакты. Так, в 1992 г. был подписан Общенациональный договор о модернизации базового обучения (Acuerdo Nacional para la modernización de la educación básica). В профильную программу развития системы обучения на 2007-2012 гг. (Programa sectorial de educación – PROSEDU) была включена Интегральная реформа базового обучения (Reforma Integral de la educación básica – RIEB), решение о проведении которой было достигнуто путем Общественного соглашения о качестве образования (Alianza por la calidad de la educación), заключенного правительством Ф. Кальдерона с крупнейшим мексиканским профсоюзом – Национальным синдикатом работников просвещения (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) в 2008 г.

Однако надо сказать, что многие из этих, звонко звучащих проектов, имели ограниченные результаты. Так, произошло, например, с Интегральной реформой средне-высшего образования (Reforma Integral de la educación media superior – RIEMS), о необходимости которой говорилось еще в 2008 г., но к активному осуществлению которой приступили только после прихода к власти правительства во главе с Э. Пенья (декабрь 2012 г.).

Очередная смена власти в Мексике сопровождалась заключением общественного пакта «За Мексику!» (Pacto por México), который вновь избранный президент, как глава Институционно-революционной партии (PRI), подписал с лидерами двух других ведущих мексиканских партий – Партией демократической рево-

⁴³ CEPAL. 20 buenas prácticas en políticas públicas de juventud, 2012.

люции (Partido de la Revolución Democrática - PRD) и Партией национального действия (Partido Acción Nacional - PAN). На соглашение возлагались большие надежды, поскольку главные политические силы страны торжественно обещали «совместными усилиями продвигать требуемые реформы и не подчинять их своим узкопартийным интересам»⁴⁴. Одной из задач объявлялось повышение эффективности системы обучения, обращал на себя внимание тезис о «возрождении главенствующей роли государства в управлении системой образования»⁴⁵.

Многие обозреватели сразу отметили тот факт, что на обсуждение и заключение пакта (где, в числе приоритетов стояло образование) не была приглашена глава Национального профсоюза учителей (Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación – SNTE) Эльба Э. Гордильо. И это было знаковым событием. Профессор Автономного университета г. Мехико (UAM) К. Орнелас отмечал тогда: «Похоже, что грядет смена правительственного курса в отношении учительского профсоюза, и он явно направлен на ограничение ряда привилегий, которыми SNTE излишне пользуется. Однако такая инициатива, конечно, откликнется правительству волной профсоюзного протеста»⁴⁶.

И эта бурная волна не заставила себя ждать – уже в январе 2013 г. во многих мексиканских штатах – Коауиле, Нижней Калифорнии, Сакатекасе, Оахаке, Чьяпасе – состоялись манифестации учителей, организованных как SNTE, так и другим профсоюзным объединением - Национальным координационным центром работников образования (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación – CNTE), выразившими свое несогласие с реформой образования и нововведениями в трудовое законодательство, касавшихся их положения. (Отколовшийся от SNTE в 1979 г. Национальный координационный центр позиционирует себя как диссидентская фракция, защищающая права *угнетенных учителей* юга Мексики и некоторых других территорий страны; имеет филиал в мексиканской столице).

⁴⁴ Мексика: парадоксы модернизации. М., ИЛА РАН, 2013. С. 329.

⁴⁵ Pacto por México. Acuerdos. – www.eluniversal.com.mx (03.12.2012).

⁴⁶ Elba strikes back. -www.excelsior.com.mx (16.01. 2013).

Первоначально недовольство новой реформой выразила глава SNTE Э. Гордильо, возглавлявшая этот, один из крупнейших в Латинской Америке, профсоюз (он объединяет 1,5 млн. членов) с 1989 г. Известная в Мексике под именем *Главной учительницы* (La Maestra), она долгое время считалась влиятельным «серым кардиналом» на политической сцене страны; противники Э. Гордильо обвиняли ее в том, что она стремилась единолично управлять профсоюзной организацией. При этом ее не единожды обвиняли в коррупции, но полиция не находила конкретных оснований для возбуждения уголовных дел против Маэстры. Однако Э. Пенья решился на отважный шаг: в феврале 2013 г. Э. Гордильо была задержана за незаконные финансовые операции и растрату профсоюзных денег. На пост главы SNTE он назначил Х. Диаса де ла Торре, юридического советника этого профсоюза, координатора по трудовым вопросам.

В феврале 2013 г., несмотря на открытое противодействие со стороны SNTE и его наиболее оппозиционных филиалов в штатах Герреро и Оахака⁴⁷, президент подписал согласованные с конгрессом поправки к конституции, в которых подтверждалась роль государства как гаранта *качественного обязательного образования* и необходимой для этого «соответствующей профпригодности педагогов и руководителей учебных заведений». Однако весной того же года последовал очередной учительский бунт, причиной которого, как писала пресса, стал отказ властей отправить полный пакет документов о реформе образования на доработку с учетом мнения отраслевого профсоюза. В мае 2013 г. представители партий, подписавших пакт «За Мексику!», предприняли попытку договориться с Национальным координационным центром. Предметом обсуждения были проекты законов, проходивших обсуждение в конгрессе – «Об изменениях во Всеобщем законе об образовании», «О создании Национального института

⁴⁷ Maestros mexicanos aumentan la presión contra la reforma educativa. □ www.internacional.elpais.com. (03.04.2013).

оценки качества образования, «О профессиональной преподавательской службе»⁴⁸.

Новая, еще более массовая волна учительского протеста прокатилась по стране осенью 2013 г. после того, как в начале сентября Сенат одобрил, а Э. Пенья, как президент, подписал выше названные декреты (*leyes secundarias*). Яблоком раздора по-прежнему оставался закон «О профессиональной преподавательской службе», предусматривавший регулярные проверки на профпригодность учителей государственных школ.

По мнению обозревателей, протестные выступления учителей – членов профсоюза юга Мексики, имеют подоплеку, в которой не просто разобратся стороннему наблюдателю. Но то, что речь идет о *чистке кадров* с целью повысить качество преподавания – это несомненно. Для многих мексиканских учителей – выпускников педучилищ (а они количественно преобладают, особенно в провинции) проведение профосвидетельствования чревато серьезными последствиями, поскольку среди них лишь небольшая часть способна к преподавательской работе на приемлемом уровне.

Согласно опросам общественного мнения (*Centro de estudios u opinión pública*), 88% респондентов считают, что переаттестация педагогов может реально улучшить качество обучения, и лишь 20% мексиканцев поддерживают профсоюзные протесты⁴⁹.

Что же конкретно предусматривает новый закон «О профессиональной преподавательской службе»? Во-первых, место преподавателя в государственной начальной или средней школе может получить только тот, кто пройдет на должность по ежегодно проводимым конкурсам; в настоящее время местные секретариаты предоставляют рабочие места в школах почти безоглядно выпускникам педучилищ. Законом разрешается претендовать на место не только тем, кто учился в педучилищах, но и выпускникам

⁴⁸ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación; Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente.

⁴⁹ Reforma educativa en México los más difícil está por venir. – www.eltiempolatino.com (07.11.2013).

вузов. Однако эта статья закона вызвала протест со стороны CNTE, считающего, что таким образом лица со средним специальным педагогическим образованием теряют преимущества; общеизвестно, что побуждающим мотивом для молодежи из провинции поступать именно в педучилища, является гарантированное рабочее место и профсоюзная опека. Но особое несогласие выражается по поводу обязательной и регулярной переаттестации учителей, директоров школ и вспомогательного педагогического персонала, от которой зависит дальнейшее пребывание их на службе. Формально признавая необходимости переосвидетельствования, представили Национального координационного центра протестуют против *карательных*, как они выражаются, санкций: если аттестующийся не получает удовлетворительных результатов после трех, последовательно, в течение двух лет сданных экзаменов, его могут отправить на переподготовку или даже уволить. Организация *экзаменов для учителей* (введение которых предусмотрено с 2014/2015 учебного года) вменена в обязанность Национальному институту оценки качества образования (INEE), с этой целью это учреждение, созданное в 2002 г. как центр по проведению тестирования учащихся, реорганизован.

Одна из статей закона «О профессиональной преподавательской службе» обязывает делать итоги проверок по профпригодности учителей по штатам и отдельным школам доступными для общественности. Примечательно, что по этому пункту в конгрессе развернулась полемика: парламентская фракция от PAN считала, что результаты следует сделать прозрачными для родителей учащихся по каждому из учителей, однако такую поправку отклонили депутаты от PRI и PRD. Некоторые представители Партии демократической революции даже голосовали против указанного декрета в целом. Эти разногласия по поводу законов об образовании (и об энергетической реформе) дали повод некоторым СМИ считать, что пакт «За Мексику!» дал трещину⁵⁰.

Дополнительным поводом для конфликта CNTE с правительством Э. Пенья стали санкции против прогульщиков: если учитель отсутствует на рабочем месте более трех дней в течение месяца

⁵⁰ PRD y Pacto: se acabó el amor. – www.infolatam.com (29.11.2013).

без уважительной причины, он может быть уволен, но за ним сохраняется право обжаловать такое решение в суде по трудовым спорам. (Кстати, такая мера уже была принята министерством просвещения в феврале 2014 г. в отношении 500 учителей, главным образом, тех, кто провел несколько дней кряду в маршах и забастовках). Как заявил министр просвещения Э. Чуайфетт, «учителя имеют право на участие в протестах как любой другой гражданин, однако не имеют права лишать детей учебных занятий»⁵¹. Наконец в законе введены ограничительные меры для уполномоченных от профсоюза (*comisionados sindicales*); многие из них не столько ведут занятия, сколько посвящают себя профсоюзной работе, но претендуют на учительскую зарплату, которую выделяет минпросвещения (по новому закону таким работникам жалование обязан выплачивать профсоюз). Оставляя в стороне некоторые другие острые вопросы (например, существование клиентелизма в учительском профсоюзе), нетрудно увидеть в конфликте CNTE с администрацией Э. Пенья стремление синдиката добиться от правительства узко цеховых уступок, например, выделения дополнительных денежных средств.

Вопрос уровня заработной платы, конечно, значился в повестке дня манифестаций. Однако примечательно мнение аналитиков ОЭСР, которые считают, что мексиканские учителя не слишком обижены государством. По данным ежегодника «Взгляд на образование-2013» в Мексике, учитель средней школы с 15-летней педагогической практикой и *минимальной* профподготовкой имеет заработную плату, равную 24 тыс. долл. в год (в ППС), в Чили – 23,8, в Аргентине – 17,8 тыс.⁵² (См. табл. V в ПРИЛОЖЕНИИ).

Важные сведения об условиях обучения и преподавания содержит обследование под названием TALIS (Teaching and learning international survey), которое ОЭСР впервые провело в 2008 г. Из стран Латинской Америки в нем приняли участие Бразилия, Мексика и Чили. (Результаты нового обследования – 2013 года - будут опубликованы в конце 2014 г.). Предыдущий обзор отразил как низкий уровень профессиональной подготовки мексиканских учи-

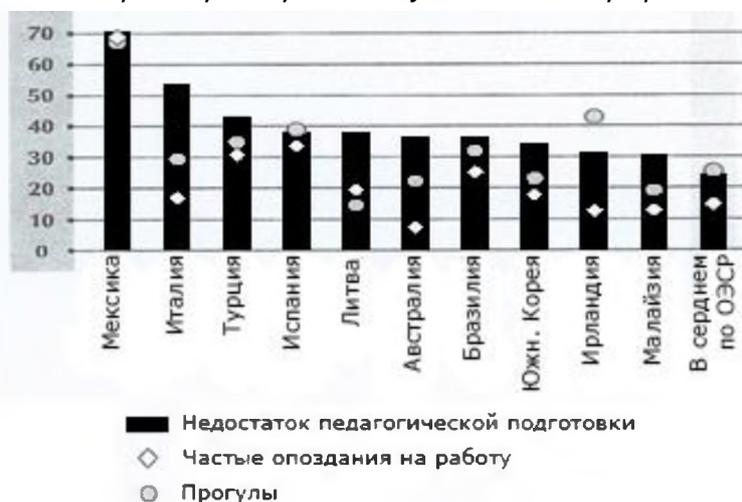
⁵¹ Despiden a 500 maestros faltistas. – [www. excelsior.com mx](http://www.excelsior.com.mx) (08.02.2014).

⁵² Education at a Glance, 2013. OECD indicators.

телей, так и иные негативные аспекты. По сведениям, предоставленным директорами начальных и средних школ, на первом месте среди проблем, с которыми они сталкиваются, фигурирует неудовлетворительная педагогическая профподготовка, на втором – опоздание учителей на уроки и прогулы (см. рис. 14).

Рис. 14

Некоторые характеристики «учительского профиля»



Источник: Creating effective teaching and learning environments. First results from OCDE/TALIS-2008.

По данным ОЭСР Мексика расходует на выплату учителям 83%, а с учетом окладов административного персонала, 93% от общей суммы, выделяемой на нужды образования, что намного выше, чем в среднем по этой организации (62%). Тем не менее, мексиканские профсоюзы учителей постоянно жалуются на недостаток средств. «Проблема не в дефиците финансов, – замечает Р. Регильо, аналитик Национального совета по науке и технологии, а в том, как они расходуются; не секрет, что должности перепродаются через инспекторов, над которыми стоят другие инспекторы,

имеющие своих начальников или кумовьев начальников, связанные коррупционными отношениями...»⁵³.

По мнению блогера Э. Андерс, правительство Э. Пенья пожинает плоды двоевластия (*duopolio educativo*), имеющее давние истоки и закреплённое Альянсом, который заключило в 2008 г. правительство Ф. Кальдерона с SNTE, позволив профсоюзу управлять набором учителей, корректировкой школьных программ на местном уровне, другими аспектами школьной жизни. Президент Э. Пенья решил нарушить режим *внутреннего самоуправления* системой образования со стороны профсоюзов и закрепить главенствующую роль за государством в лице министерства просвещения, что и вызвало столь мощный протест.

Мексиканский экономист Х. Суарес Велес (Jorge Suarez Vélez) в интервью аргентинской газете "Infobae" подтвердил важность *возрождения государственного управления* системой образования. Он также прокомментировал ситуацию, при которой «профсоюзы учителей контролируют назначения на вакантные должности, в результате чего в школах сложилась порочная практика, при которой учительские места часто занимают профсоюзные активисты, далекие от образования, и имеет место система пожизненного наследования, и когда профессиональная подготовка учителей никак не проверяется». По данным минпросвещения, в 2012 г. около 75% учителей не смогли подтвердить свою профпригодность⁵⁴.

Для наведения порядка в мексиканской системе образования была проведена перепись школ, учащихся и учителей, результаты которой стали известны в апреле 2014 г., и некоторые из них поразили общественность. В частности, оказалось, что министерство просвещения выплачивает заработную плату около 40 тыс. учителей, которые лишь числятся в штатном расписании, но реально оказались лишь тенью. Из общего числа зарегистрированных учителей (978 тыс. человек) около 300 тыс. работали не в

⁵³ México destina el 93% de su presupuesto en educación a pagar salarios. – www.sociedad.elpais.com (25.06.2013).

⁵⁴ Las tres reformas de Peña Nieto para impulsar el crecimiento de México. – www.infobae.com (22.09.2013).

тех школах, где значились, или уже стали неработающими пенсионерами, или оказались ... почившими. Еще 50 тыс. не явились на свои рабочие места на момент переписи, хотя были предупреждены о ней.

Еще более любопытные (даже курьезные) данные приводит независимый Мексиканский институт по конкурентоспособности (Instituto mexicano para la competitividad A.C. – IMCO). Сравнивая данные переписи и базу данных по платежным ведомостям, сотрудники этой организации обнаружили в стране около 1 тыс. учителей в возрасте... 100 лет, которые имели дату рождения... 12 декабря 1912 года и якобы преподавали курс по охране окружающей среды в штате Идальго⁵⁵.

Согласно переписи, в мексиканских школах учатся 23,5 млн школьников, число работников в системе образования достигает 2,25 млн человек⁵⁶. Однако в данных по таким штатам как Оахака, Мичоакан и Чьяпас возникли серьезные пробелы в связи с тем, что работники министерства и переписчики от Института статистики не получили доступа в 23 тыс. школ, работу которых контролирует CNTE, выразивший таким образом очередной протест против реформы образования⁵⁷.

Летом 2014 г. бойкот реформы со стороны некоторых штатов продолжался: местные органы власти не внесли необходимые поправки во внутренние законы об образовании, в соответствии с положениями федерального закона. В связи с этим Э. Пенья направил в Верховный суд запрос о возможности принятия санкций в отношении региональных парламентов Оахаки, Чьяпаса, Мичоакана, Соноры, Сакатекаса. Несмотря на то, что в сентябре 2013 г. вступил в силу закон «О профессиональной преподавательской службе», в этих штатах должности учителей без конкурса (как того требует новое законодательство) заняли 34 тыс. человек.

⁵⁵ El mapa del magisterio en México revela incongruencias y desigualdades. – www.internacional.elpais.com (15.05.2014).

⁵⁶ México paga a más de 39.000 maestros que nadie conoce. – www.elperiodico.mx (02.04.2014).

⁵⁷ Varios estados boicotean la reforma educativa de Peña Nieto. – www.internacional.elpais.com (15.05.2014).

Наибольшее сопротивление школьной реформе проявляют учителя в Оахаке, где они менее обеспечены, чем, например, преподаватели на севере страны. Решив пойти на некоторые уступки, минпросвещения решило заключить с SNTE соглашение о повышении ставок заработной платы учителей (6% в год) по всей территории страны. Таким образом, если в юридической части конфликта власть проявляет жесткость, то на деле пытается решить его иными, более мягкими средствами. Для дальнейшего осуществления реформы образования, мексиканское правительство решило ослабить напряжение путем широкого привлечения общественности к обсуждению ключевых моментов. В январе 2014 г. минпросвещения объявило о начале консультаций, которые должны охватить все штаты Мексики. Принять участие в дискуссии могут учителя, учащиеся, их родители, представители местных администраций, депутаты парламента, ученые и т.д. Результаты такого обсуждения, как заявил министр Э. Чуайфетт, будут учтены при доработке профильной среднесрочной программы (Programa sectorial de educación), являющейся составной частью общенационального плана на 2013-2018 гг.⁵⁸

Краткое резюме предпринимаемой в стране школьной реформе дает, например, М.А. Фернандес, руководитель блога «Мексика оценивает» (mexicoevalua.org). По его мнению, «ее политическая цена уже высока, технология осуществления не проста, финансовые затраты неопределенны и туманны, а период достижения результатов, скорее всего, растянется по времени»⁵⁹. Думаем, что этот мексиканский обозреватель во многом прав.

Сложности в осуществлении мексиканской реформы образования приобрели некоторый международный резонанс. В январе 2014 г. в штаб-квартире ОЭСР в Мехико состоялась встреча лидера SNTE Х. Диаса де ла Торре с генеральным секретарем этой организации А. Гурией, в которой последний высказался за поддержку реформы образования Мексики со стороны этой между-

⁵⁸ Inicia SEP ciclo de Foros de Consulta para la revisión del modelo educativo. – www.sep.gob.mx (07.02.2014).

⁵⁹ *Fernández M.A.* Saldo de la reforma educativa: avances, deudas y desafíos pendientes. – www.mexicoevalua.org (2013).

народной организации. События в Мексике не остались без внимания ООН, которая рекомендовала руководству страны продолжать реформу «на принципах уважения культурного разнообразия, равенства прав на образование», а также с учетом маргинального положения детей-индейцев в самых бедных штатах – Оахаке, Герреро, Мичоакане. Особое место заняли рекомендации о выделении необходимых финансовых и материальных средств на программы по их доступу к обучению⁶⁰.

Несмотря на имеющиеся в Мексике острые проблемы, опыт этой страны с интересом изучается международными организациями; так, ЮНЕСКО в 2012 г. подготовила специальный доклад о ходе выполнения мексиканской реформы средней школы и рекомендует его как «мета-анализ» специалистам из развивающихся государств⁶¹.

Мексика часто становится местом проведения международных форумов по проблемам образования. В январе 2013 г. в мексиканской столице собрались представители Латинской Америки и Карибского региона для обсуждения не только текущего состояния дел, но и для формулировки новой повестки дня, запланированной к выполнению после того, как в 2015 г. будут подведены итоги всемирного проекта «Образование для всех»⁶².

§3. На общем латиноамериканском фоне особым национальным своеобразием отличается *чилийская модель*, истоки формирования которой относятся еще к первой половине 1980-х годов, когда страна первой в регионе вступила на путь рыночных преобразований в рамках неолиберальной модели развития. В 1979-80 гг. были приняты декреты, легализовавшие процесс передачи под управление муниципалитетов школ обязательного

⁶⁰ OCDE seguirá acompañando implementación de la reforma educativa en México. – www.radioformula.com.mx (08.01.2014); ONU pide aplicar reforma educativa. – www.excelsior.com.mx (27.10.2013).

⁶¹ UNESCO. Informe sobre la reforma integral de educación básica en México. Paris. 2012.

⁶² Representantes de LAC abordan en México los desafíos educativos de la región y suman esfuerzos para reflexionar en la agenda emergente post 2015. – www.portal.unesco.org (30.01.2013).

базового обучения, ранее находившихся под руководством центрального министерства просвещения⁶³. Одновременно для повышения эффективности их работы государство стало выделять на каждого учащегося дополнительную субсидию. Со второй половины 1980-х годов их стали получать частные (по юридической принадлежности) школы, предоставлявшие обязательное обучение и деятельность которых контролировалась муниципалитетами. Достаточно очевидно, что идеологической основой была идея *корпоративного государства*, предусматривавшая *соучастие* в развитии образования, с одной стороны, государства, с другой, — самих потребителей образовательных услуг (*financiamiento compartido*).

Эксперты ЮНЕСКО охарактеризовали такую политику чилийских властей как *децентрализацию с ориентацией на приватизацию* (*descentralización con orientación privatizadora*)⁶⁴, эту тенденцию закрепил в 1990 г. Всеобщий конституционный закон об образовании (LOCE)⁶⁵. Распространение субсидий на немunicipальные учебные заведения стало своего рода прорыночным механизмом, с помощью которого регулировался спрос и предложение на образовательные услуги. Кроме того, для определения размеров дополнительного государственного финансирования в 1988 г. была внедрена система измерения качества обучения (*Sistema de medición de la calidad de la enseñanza*).

В рамках модели совместного финансового участия число частных учебных заведений, получающих государственные дотации (*escuelas subvencionadas*), постоянно увеличивалось⁶⁶. (См. диаграмму 15 и таблицу X в ПРИЛОЖЕНИИ).

⁶³ Ley de Subvenciones Educativas, 1980; Gallego F. y Sapelli C. Financiamiento y selección en educación. Algunas reflexiones. Centro de estudios públicos. 2007. N 286.

⁶⁴ UNESCO/OREALC, Situación educativa en América Latina y el Caribe, 1980-2000. Santiago de Chile. 2001.

⁶⁵ Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N 18.962 (1990).

⁶⁶ Chile: recent policy lessons and emerging challenges. – World bank institute. Washington. 1999.

В рамках модели совместного финансового участия число частных учебных заведений, получающих государственные дотации (*escuelas subvencionadas*), постоянно увеличивалось⁶⁷. (См. диаграмму 15 и таблицу X в ПРИЛОЖЕНИИ).

Рис. 15.

Динамика изменений контингента учащихся в системе школьного обучения



Источник: *Kremerman M.* El financiamiento de la educación en Chile. Una mirada crítica. Fundación Sol, 2012.

Ученые из чилийского университета «Артуро Ибаньес» в 2006 г. провели исследование, согласно которому выяснилось, что школы и колледжи смешанного типа посещают главным образом дети из средних слоев (7-9-я социальные страты), муниципальные на 80% состоят из малообеспеченных учащихся (1-2-я страты), а обучение в *чисто частных* колледжах доступно лишь отпрыскам самых обеспеченных родителей (10-я страта)⁶⁸. К настоящему времени ситуация мало изменилась.

Исторический экскурс показывает, что 90-е годы XX века были этапом активных реформ, которые проводило сначала правительство П. Эйльвина (1990-1994), затем Э. Фрея-младшего (1994-2000). Для социальной политики в тот период был характерен

⁶⁷ Chile: recent policy lessons and emerging challenges. – World bank institute. Washington. 1999.

⁶⁸ Informe de la Universidad “Adolfo Ibáñez”, 2006. Sección educación.

básica), когда первостепенное внимание уделялось учащимся из наименее обеспеченных слоев. Такой подход получил название *позитивной дискриминации*, при котором в привилегированное положение с точки зрения финансовой помощи были поставлены школы городских окраин и сельских районов. Действовали пилотные проекты «MECE-rural» для сельских некомплектных школ и Программа «P-900» (Programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas de sectores pobres). Ее суть состояла в следующем. Из общего числа чилийских школ было выбрано 10% таких, в которых обучались дети и подростки *с высоким образовательным риском*; центральное министерство просвещения заключило с каждой из них 3-годовалый контракт, по условиям которого эксперты составляли для них специальную программу развития, позволявшую сократить отсев среди учащихся и повысить их успеваемость. За десятилетний период действия данного проекта его участниками стали 2 тыс. чилийских школ, в которых насчитывалось около 0,5 млн. учащихся и почти 20 тыс. учителей. Практикующие педагоги и эксперты международных организаций высоко оценили этот чилийский опыт; к проекту «900 школ» значительный интерес проявили не только страны Латинской Америки, но и развивающиеся государства из других регионов мира.

В рамках программы MECE-básica особого упоминания заслуживает включение в учебный процесс информационно-коммуникационных технологий. Хотя в Латинской Америке самые первые эксперименты начались в Коста-Рике в 1988 г., зачинателем по *массовому внедрению* ИКТ считается Чили: проект ENLACES при активной поддержке Всемирного банка стартовал в 1992 г. Сначала была налажена интернет-связь между несколькими десятками городских школ и столичными университетами, затем – между школами Чили и зарубежными учебными центрами. По данным на 2001 г., 62% базовых школ и 89% лицеев среднего образования (что составило почти 5 тыс. учебных заведений) были подключены к Интернету. Специалисты подчеркивали: «Экспансия TIC, набравшая размах с 1990 г., стала активным промотором обновления, так необходимого национальной системе образования с учетом требований нового времени». Проект ENLACES продолжает действовать по сей день. По оценкам ми-

нистерства просвещения, к 2015 г. все без исключения чилийские школы будут иметь доступ в Интернет⁶⁹.

Чилийскую политику в области образования 1990-2000-х годов отличал принцип преемственности; в 1995 г. на смену программе МЕСЕ-básica пришел проект по модернизации средней школы – МЕСЕ-media (1995-2000), предусматривавший реформу учебных планов среднего (4-летнего) образования с целью большей их диверсификации. К числу важных новаций следует отнести создание т.н. *поливалентных* колледжей, выпускники которых успешно могли находить себе занятие как на гуманитарном, так и на техническом поприще. Во многих средних учебных заведениях (как государственных, так и частных) началось обучение по *дуальной* системе по типу немецкой, когда учебный процесс для старшеклассников распределялся между преподавателями общеобразовательных дисциплин и инструкторами-производственниками по определенной профессии; для школьников, избравших политехнический поток предусматривалась практика на предприятиях. В Чили расширялась сеть центров профессиональной подготовки с укороченным, 2-3-х годичным сроком обучения, которые, в соответствии с законом LOCE (1990 г.), стали звеном системы высшего образования. Эти меры отражали стремление властей насытить чилийскую экономику профессиональными кадрами разного уровня и увязать развитие среднего образования с реформой высшей школы.

На фоне других латиноамериканских стран (например, Мексики или Бразилии), тщето пытающихся преодолеть бытующее в обществе несколько пренебрежительное отношение к неакадемическому, не университетскому образованию, в Чили профессионально-техническое обучение стало достаточно востребованным. Если, например, в вузах Бразилии степень бакалавра по инженерной специальности желают получить не более 5% студентов, в Чили – около 15%⁷⁰. Положительные результаты курса на *политехнизацию* не замедлили сказаться. Согласно опросу,

⁶⁹ ENLACES. Innovación y calidad en la era digital. 20 años impulsando el uso de la TIC en la educación. – www.enlaces.cl

⁷⁰ IES/USA. Digest of Education Statistics, 2012. – www.nces.ed.gov

проведенному специалистами Всемирного банка в 2009/2010 гг. среди владельцев почти 1,5 тыс. фирм разной специализации (автомобильной, банковской, торговой) в Аргентине, Бразилии и Чили только в последней 80% опрошенных предпринимателей оценили положительно подготовку выпускников сузов с точки зрения их предпрофессиональных навыков; в Аргентине и Бразилии большинство сочли их неудовлетворительными⁷¹.

Чили давно пользуется особым вниманием со стороны международных организаций, которые имеют в Сантьяго свои штаб-квартиры; это – ЭКЛА, ЮНЕСКО с филиалом в регионе – OREALC, Латиноамериканский факультет социальных наук (FLACSO), Межамериканская программа продвижения реформ образования в Латинской Америке (PREAL)⁷². Аналитики этих учреждений долгое время считали чилийский опыт в области образования продуктом, готовым к возможному применению в других странах региона. И частичное заимствование происходило: в Аргентине, в соответствии с Федеральным законом об образовании 1993 г., начала действовать *полимодальная* средняя школа, где подростки 15-17 лет, помимо общих знаний, приобретают специализацию по гуманитарным или техническим дисциплинам. Колумбия взяла на вооружение механизм субвенций.

Однако с начала 2000-х годов, отмечая *авангардный характер* чилийской модели образования, все большее число авторов стали критиковать ее за слишком широкое внедрение разделенного софинансирования, что на деле обернулось социальными ограничениями для малообеспеченных слоев. Так, по данным на 2001/2002 гг., около 1/2 родителей из бедных семей хотели бы отправить своих детей на учебу в *смешанные* лицеи, однако лишь 20% смогли это сделать. Причина: недостаток собственных семейных средств, необходимых для оплаты взноса (*сораго*), или малое число подобных школ в коммуне⁷³.

⁷¹ Desconectados..., p. 169.

⁷² FLACSO: Facultad latinoamericana de ciencias sociales, PREAL: Programa de promoción de la reforma educativa en América Latina.

⁷³ Engel E. y Navia P. Que gane “el más mejor”// Debate. Centro de estudios públicos, 2006.

Программой социального характера, предоставлявшей детям и подросткам 5-15 лет из малоимущих семей возможность учиться, стала в 2002 г. инициатива правительства под руководством Р. Лагоса под названием «Chile solidario». Это был чилийский вариант уже упомянутого проекта Oportunidades/apoyo educaci6n в Мексике или Juntos в Перу. В Чили и в других странах ЛА, программы адресного вспомоществования служили символами *социально ответственного государства*.

Несмотря на довольно успешную политику, направленную на поддержание социального мира в стране, постепенно накапливавшиеся социальные противоречия и сопутствовавшее им недовольство неожиданно нашло выход в 2006 г. в сфере образования, спустя всего несколько месяцев после прихода к власти М. Бачелет. По оценкам прессы, тогда в протестных выступлениях учащихся средних учебных заведений, получивших название *Революции пингвинов* по той форме, в которую одевались молодые демонстранты, участвовало до 100 тыс. человек⁷⁴. Чилийские учащиеся требовали замены закона LOCE, принятого еще в период А. Пиночета (1990 г.) и покончившего с бесплатным высшим образованием в стране, отмены платы за вступительный экзамен в вузы (Prueba de selecci6n universitaria - PSU), улучшения условий обучения в муниципальных школах. «Характерной особенностью момента являлся тот факт, что на улицы вышло поколение, не знавшее военного режима и обладавшее собственным представлением о том, какой должна быть реальная демократия»⁷⁵. Размах молодежных выступлений вынудил главу государства предпринять срочные меры: кроме смены министров образования и внутренних дел, по инициативе М. Бачелет, был сформирован Совещательный президентский совет (*Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educaci6n*), в котором среди 80 членов были представители школьников и студентов.

Молодежные манифестации всколыхнули общественные дебаты вокруг чилийского образования, в которых столкнулись две

⁷⁴ Cerca de 100 mil estudiantes se movilizan-www.latercera.cl (26.05. 2006).

⁷⁵ Чилийская модель: ее преимущества и риски (мандат М. Бачелет). М., ИЛА РАН. 2009. С. 13.

точки зрения. Одна выражала позицию тех, кто требовал сокращения поддержки со стороны государства частного сектора, отмены или по крайней мере, уменьшения объема субвенций частным колледжам с дальнейшей передачей высвободившихся средств в муниципальный сектор. Однако, как отмечали умеренные чилийские авторы, подобный разворот был политически невозможен – субвенционный сектор не только стал более численным, чем муниципальный, но и более популярным в Чили. Сторонники прорычного подхода ратовали за внедрение дополнительных механизмов, которые активнее стимулировали бы конкуренцию за новых учащихся между учебными заведениями всех уровней и организационных форм.

Обсуждение Всеобщего закона об образовании (*Ley General de Educación*) в обеих палатах Конгресса затянулось: проект документа, представленный на обсуждение в апреле 2007 г., был одобрен лишь в августе 2009 г., а юридически закон N 20.370 вступил в силу 12 сентября того же года. Еще на стадии обсуждения была замечена половинчатость LGE; частичными ответами на требования университетской молодежи стала социально ориентированная шкала стипендий, учитывавшая материальное положение учащихся вузов. Оценивая закон 2009 г., известный исследователь К. Кох расценил его как «более требовательную к качеству, но в то же время как социально ориентированную институционализацию в сфере образования»⁷⁶. Защищая уже принятый закон от ожесточенной критики, М. Бачелет и ее администрация убеждали несогласных, прежде всего воинствующее студенчество, что LGE является базой для создания «прочной системы мер и инстанций, которые гарантировали бы предоставление качественного образования на всех уровнях и во всех формах»⁷⁷ и, прежде всего, в государственном секторе.

Движение в том же направлении решил продолжить пришедший к власти в марте 2010 г. С. Пиньера, который считал чилий-

⁷⁶ *Cox C. Educación en el Bicentenario: dos agendas y calidad de la política // Pensamiento educativo (Madrid). 2007. N 40 (1).*

⁷⁷ *La nueva ley que regirá la educación chilena. – www.educarchile.cl (12.11.2009).*

ское образование фактором, слабо способствующим экономической модернизации страны и не отвечающим международным стандартам⁷⁸. Одним из поводов для такого заключения стали результаты международного тестирования PISA-2009. Несмотря на то, что чилийские школьники оказались вместе с их уругвайскими сверстниками лучшими в Латинской Америке – средние баллы по математике составили 421 и 427 соответственно (для сравнения: в Аргентине – 388, Бразилии – 386, Мексике – 419), около ½ учащихся в Чили продемонстрировали слабое владение базовыми знаниями. В августе 2011 г. принимается закон N 20.529 «Об обеспечении качественного дошкольного, общего обязательного и среднего образования и контроля за ними», учреждается Агентство по качеству образования (Agencia de Calidad), призванное «следить за тем, чтобы во всех лицеях и колледжах были созданы надлежащие условия для учебы и чтобы зря не пропадал ни один песо, вложенный в образование чилийским правительством»⁷⁹. Как отмечала Л.И. Дьякова, опытный специалист по политическим проблемам Чили, в рамках школьной реформы С. Пиньеры применялся «эффективно-прагматический подход: плохие учителя и профессора, пассивные директора школ должны уступить место более работоспособным, активным и талантливым, готовым повышать квалификацию и соответствовать новым задачам»⁸⁰.

Анализируя курс 2010-2013 годов, ориентированный на внедрение *строгих механизмов* контроля за качеством обучения, нетрудно увидеть в такой модели взаимоотношений между субъектами образовательной системы (с одной стороны) и властью (с другой) тот вариант, который получил в западноевропейской специальной литературе наименование «Государства-инспектора» (Estado-evaluador). Согласно такой концепции, призванной служить альтернативой *квазирынку*, государство осуществляет регу-

⁷⁸ La “revolución educativa” de Sebastián Piñera. – www.infolatam.com (29.11.2011).

⁷⁹ Ley de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización.

⁸⁰ Дьякова Л.В. Себастьян Пинейра: год у власти // Латинская Америка, 2011. № 5.

лирующие и контролирующие функции в отношении всей системы образования, вплоть до каждого учебного заведения. Гражданам предоставляется широкое поле для свободного выбора образовательных услуг в соответствии с их возможностями, а учебным заведениям – достаточно высокий уровень автономии. На наш взгляд, для Чили характерно сочетание двух подходов: модель «Государства-инспектора» с регулярным тестированием школьников (SIMCE) и переосвидетельствованием учителей (Evaluación de desempeño profesional de docente с 2003 г.) работает параллельно с концепцией «Государства-благодетеля» (Estado-beneficiador) с присущей ей финансированием учебных заведений и материальной поддержкой учащихся. Ретроспективный взгляд показывает, что в период первого мандата М. Бачелет некоторые предпочтения отдавались именно социальной, а не контролирующей функции государства в отношении образования. Усилить ее попытался С. Пинейра, но его курс на повышение эффективности национального образования довольно жесткими методами не нашел поддержки в обществе, а уж тем более - в молодежной среде. Принятие в январе 2011 г. закона N 20.529, расцененного как «жесткий, критически заостренный проект»⁸¹, стало толчком к массовым и бурным выступлениям студентов, которых поддерживали профсоюзы. Студенческие протесты, – как справедливо утверждает Л.В. Дьякова, – «аккумулировали давно сформировавшиеся настроения глубокого разочарования и недовольства, связанные не только с системой образования, но и с социальным устройством общества, что усилило ожесточенность и радикализм молодежного движения»⁸².

На наш взгляд, молодежные выступления свидетельствовали не только о накопившихся социальных противоречиях, но и о неоднозначных последствиях действия национальной модели образования, которая долгое время воспринималась как *эталон* успешного совместного участия государства и общества в финансировании сферы образовательных услуг. Однако такой двой-

⁸¹ La “revolución educativa” de... – www.infolatam.com (29.11.2011).

⁸² Дьякова Л. В. Чилийская демократия: преемственность и перемены. М., ИЛА РАН. 2013. С. 279-280.

ственный (или чаще употребляемый в Чили термин *смешанный*) ее характер привел к высокой степени приватизации, считают эксперты ОЭСР. Если в Мексике, при ее традиционном *этатизме* доля частных источников в финансовом обеспечении учебных заведений *всех уровней*, начиная от дошкольных учреждений и кончая вузами, составляет не более 19%, то в Чили вдвое больше – 42%⁸³ (Приведем некоторые другие сравнительные данные, см. табл. 21). Если мексиканская высшая школа на 70% обеспечивается государством, то чилийская – лишь на 1/3. И не случайно, что одним из главных требований чилийской молодежи стала бесплатность высшего образования.

В Чили финансовая поддержка студентов осуществляется преимущественно в виде студенческих кредитов, а не в виде стипендий; по данным за 2010 г., в Чили только 14% студентов получали стипендии (в США – 51%). По информации «BBC mundo», 70% чилийских студентов прибегают к займам, которые настолько дороги, что многие остаются должниками в течение 10 лет после окончания университета: кредиты под поручительство государства, предоставлялись под 6% годовых с рассрочкой на 15 лет. Тем студентам, которые были зарегистрированы в «Солидарном фонде» как самые нуждающиеся, процентная ставка снижалась до 2%. По данным на 2012 г., около 300 тыс. студентов имели суммарный долг в 40 тыс. долл.⁸⁴

По мнению экс-министра образования Аргентины Х.К. Тедеско, практика предоставления кредитов по модели, примерно аналогичной австралийской, вряд ли правомерна в стране, где степень социального неравенства намного выше; следует учитывать, что плата за обучение в чилийских университетах самая высокая на континенте и близка к той, которую имеют такие государства как Австралия, Канада или Япония, т.е. там, где среднедушевой до

⁸³ Чили присоединилась к этой организации в 2010 г.; Education at a Glance, 2012. OECD indicators. Country note: México; Chile. Key facts.

⁸⁴ ¿Debería ser gratuita la educación en Chile? – www.bbc.co.uk (15.09.2011); New higher education law cuts university costs but doesn't placate protesting students. – www.wenr.org; Centro de estudios MINEDUC. Estadísticas de la Educación, 2012.

ход в 4 раза выше, чем в Чили. Его слова подтверждаются данными ежегодника ОЭСР: взнос за обучение на основном курсе (не в магистратуре или докторантуре) в государственном университете Чили составляет 5885 долл. в год (по ППС), в Канаде – 4288, Корее – 5395, Японии – 5019⁸⁵.

Таблица 21

Соотношение государственных и частных средств в суммарных расходах на образование

СТРАНЫ	Удельный вес в ВВП в %%*		Доля частных средств в финансировании высшей школы	
	Государственные средства	Частные источники	в % от ВВП	в % от суммарных ассигнований
Чили	4,3	2,6	1,6	77,9
Мексика	5,0	1,2	0,4	30,1
Испания	4,9	0,7	0,3	21,8
Португалия	5,5	0,4	0,4	31,0
В среднем По ОЭСР	5,4	0,9	0,5	31,6

Примечание: * - по всем уровням образования, начиная от дошкольного, заканчивая высшей школой.

Источник: Education at a Glance 2013. OECD indicators.

Если в начале своего президентского срока С. Пинейра недооценил глубину молодежных протестов, то впоследствии он пытался применить политику социального маневрирования; одним из ее элементов стало принятие в сентябре 2012 г. (после очередных манифестаций) декрета, предусматривавшего сокращение выплат по всем студенческим кредитам с 6 до 2% годовых,

⁸⁵ См. OECD. Education at a Glance..., 2013.

увеличение объема государственного финансирования на стипендии и гранты⁸⁶.

Весной 2013 г. в Чили началась очередная предвыборная кампания, в которой лидировала М. Бачелет, за возвращение которой на президентский пост, согласно опросам 2010/2011 годов, высказывалась не менее половина чилийцев. В числе главных обещаний ведущего представителя «Нового большинства» (Nueva Mayoría) стояли реформа конституции, улучшение системы здравоохранения и пенсионного обеспечения, а также постепенное введение в Чили бесплатного высшего образования за счет увеличения налогов для корпораций⁸⁷. Однако почти сразу же после обнародования таких целей в университетских кругах поднялась полемика о том, насколько они реальны и не являются лишь поводом для привлечения голосов избирателей, особенно среди молодежи. Летом 2013 г. сотрудники аналитического центра при Конфедерации студентов Чилийского университета (FECH- Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile) Х. М. Сануэса и Ф. Ларенас назвали инициативы М. Бачелет *вопросами без конкретных ответов* и косвенным образом осудили ее за то, что она дает невыполнимые обещания. В своих комментариях они ссылались на мнения известных чилийских экспертов по вопросам образования, в частности, Х.Х. Бруннера, который, в частности, считает, что бесплатным должно быть обязательное обучение; что же касается высшей школы, то декларировать возможность ее бесплатности «есть большая ошибка при той вузовской системе, которая сложилась в Чили, это – задача, реально невыполнимая»⁸⁸.

На наш взгляд, следует привести также мнение С. Битара, члена «Партии за демократию» (PPD), бывшего министра просвещения в правительстве Р. Лагоса и министра социальных ра-

⁸⁶ La Cámara de Diputados aprueba proyecto de ley que crea una subvención para la clase media. – www.mineduc.cl (15.01.2013).

⁸⁷ Educación gratuita y una nueva Constitución, los pilares de Bachelet. – www.elmundo.es (27.10.2013).

⁸⁸ Brunner J.: "es un profundo error insistir en una política de gratuidad universal en educación". – www.brunner.cl

бот в первом мандате М. Бачелет. Комментируя прошлые волнения чилийских студентов и их нынешние протесты, он отнес их на счет свойственной юности склонности *впасть в крайности*. В то же время он считает важным уметь вести диалог со студенческими лидерами: «Молодежные руководители, вошедшие в парламент (имеется в виду, в частности, бывший лидер Конфедерации чилийских студентов – CONFech – К. Вальехо – прим. авт.) могут выполнять роль связующего звена между институциональностью и социальным движением»⁸⁹.

Озабоченность все возрастающими протестными движениями молодежи во многих странах высказывает экс-премьер-министр Великобритании Г. Браун, являющийся специальным представителем в Генеральном секретариате ООН по вопросам мирового образования. Для него «причиной этих волнений является все большее осознание молодежью существующей экономической несправедливости..., разрыва между глобально декларируемым равенством возможностей для всех (в том числе и в образовании) и жестокой реальностью с ее социальным неравенством; все это вызывает негодование и даже ярость в молодежной среде»⁹⁰.

Что касается чилийской ситуации, то в ней уже просматриваются серьезные сложности для М. Бачелет и ее администрации в очередном периоде пребывания у власти по одному из приоритетов правительственной политики – реформе образования. Новый период *восстания масс* со стороны чилийских студентов возник после того, как М. Бачелет представила в конгресс проект нового закона: в мае 2014 г. возобновились студенческие демонстрации протеста. Лидеры молодежных объединений – М. Сепульведа (FECH) и Н. Абурман (Федерации Католического университета (FEUC) – считают, что левоцентристская коалиция стремится произвести «лишь макияж существующей модели», а не осуще-

⁸⁹ *Bitar*: el gabinete no es una agencia de empleos. – www.elpulso.cl (22.01.2014).

⁹⁰ *Brown G.*: «Sin escolarización los niños de globalización están abandonados». – www.elpais.es (18.02.2014).

ствить радикальные изменения, «которые бы сделали образование всеобщим правом, а не привилегией немногих»⁹¹.

Что же предложило правительство? Согласно внесенным поправкам к Всеобщему закону об образовании 2009 г., в средних учебных заведениях, пользующиеся государственной поддержкой (*subvencionadas*) постепенно, в течение нескольких будущих лет будет отменяться практика внесения родительского взноса (в Чили это называется *sorago*), предлагаются иные меры, которые ограничивали бы возможности для *обогащения* частных по принадлежности колледжей⁹². Однако эти инициативы расцениваются студенчеством как попытки «эффективнее регулировать рынок образования, а не сократить его». В то же время объединение чилийских учителей – *Colegio de profesores de Chile* – во многом поддержало инициативы правительства, но высказалось за продолжение дебатов как в парламенте, так и в формате «круглого общественного стола» при участии CONFECH, CONES, Consejo Nacional de la Educación и др.⁹³

Сдержанно-положительно отнеслись к предложением администрации М. Бачелет некоторые чилийские эксперты. Так, президент фонда «Образование 2020»⁹⁴, М. Вайсблат считает необоснованными опасения части общества, что в Чили лет через десять перестанет существовать субвенционный сектор образования. По его мнению, правительство М. Бачелет стремится поставить этот сегмент под больший контроль государства с тем, что-

⁹¹ Los estudiantes presionaron a Bachelet con una nueva marcha contra la reforma educativa. – www.infobae.com (10.06.2014).

⁹² Bachelet presenta su reforma educativa para superar la desigualdad. – www.elpais.com (19.05.2014).

⁹³ Magisterio fija posición ante proyectos del Gobierno. – www.colegiodeprofesores.cl (25.05.2014).

⁹⁴ Некоммерческий фонд «Образование – 2020» имеет своей задачей «стимулировать государственную политику, направленную на достижение социальной справедливости в образовании, и оказывать ей поддержку со стороны гражданского общества»; M. Waissbluth analiza la nueva reforma educacional que impulsará el gobierno. – www.emol.com. (30.03.2014).

бы он «лучше служил общественно значимым, а не узко частным интересам».

В комментариях по поводу очередной волны студенческих выступлений можно найти достаточно объективные оценки. Главной их причиной является осознание того обстоятельства, что образование перестало быть фактором быстрой социальной мобильности, приводящей к материальному благополучию, что экономическая среда ограничена в способности поглощать все большее число лиц с вузовским дипломом. И эту фрустрацию, свое разочарование и обманутые ожидания нынешнее поколение молодых чилийцев выплескивает на улицах городов и в учебных аудиториях. Тем временем остается открытым вопрос, насколько правительство М. Бачелет окажется способным правительство провести объявленные преобразования через парламент, не отличающийся покладистостью, и в то же время наладить взаимодействие с движением социального протеста⁹⁵, в центре которого стоит чилийское студенчество. События как в Чили, так и в Бразилии периода 2011-2014 гг. также показывают, что молодежь Латинской Америки стремится через образование оказывать на власть давление с требованием изменить существующее в этой системе положение, вызванное социальным расслоением, однако редко предлагает жизнеспособные решения.

§4. Следуя принципу *равенства и справедливости* (igualdad) в отношении всех государств латиноамериканского континента, считаем не переменным уделить внимание и малым странам, которые с не меньшим (если не с большим) напором стремятся преодолеть свою отсталость по показателям образования. К числу неблагополучных относится большая часть Центральной Америки (Гватемала, Гондурас, Никарагуа, Сальвадор), а из Южной Америки – **Парагвай**. Остановимся на этом примере, поскольку он позволит проследить как постепенно происходящие (но довольно медленно) позитивные сдвиги, так и сохраняющиеся ограничения в поступательном развитии систем обучения.

⁹⁵ Arévalo R.A y Toro Maureira S. Chile frente al cambio del ciclo // Nueva sociedad (B.-A.). 2014. N 249, enero-febrero.

Содержащиеся в таблице 24 сведения позволяют произвести некоторые сопоставления. Так, статистика показывает, что в Парагвае нетто-охват подростков средней школой выше, чем, например, в Гватемале, Гондурасе или Никарагуа, но и выше доля отсева – лишь 1/3 от числа поступивших заканчивают курс обучения (см. табл. № 22)⁹⁶.

Парагвай расходует на нужды образования примерно такую же долю государственных средств (4,7% к ВВП), что и некоторые контрагенты по нашему сопоставительному анализу – например, Панама, но, согласно данным «Социальной панорамы-2013», ЭК-ЛА, уже отстает от Никарагуа и Гондураса.

Таблица 22

Парагвай: некоторые сопоставления по фактору образования с центрально-американскими странами (2012 г.)

	Доля расходов на образование (к ВВП, в %)	Нетто-охват подростков средней школой (в % *)	Разница между числом поступивших и закончивших среднюю школу (в %)
Гватемала	3,2	48	43
Гондурас	7,8	45	43
Никарагуа	6,0	45	36
Коста-Рика	7,3	73	-
Панама	4,2	76	30
<i>Парагвай</i>	4,7	63	30
Сальвадор	3,8	62	33

Примечание: * – в процентах к возрастным группам: Гватемала 13-17 лет, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа – 12-16, Панама, Парагвай – 12-17, Сальвадор – 13-18 лет; ** – данные 2011 г.

Составлено по: SITEAL. La expansión educativa en el nivel medio // Cuaderno, 2014. N 19; CEPAL. Panorama social de América Latina, 2013; World development indicators, 2014.

В Парагвае начало масштабной школьной реформе было положено в 1992 г. разработкой «Стратегического плана в области образования» на период до 2000 г., что во многом было связано с

⁹⁶ Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo, 2013/2014.

вступлением страны в интеграционную группировку стран Южного конуса – Меркосур, в рамках которой начал действовать межгосударственный проект по образованию – *Mercosur educativo*. Изначально учитывалось, что в интегрирующееся пространство вовлекаются страны с разным уровнем социального развития, и не случайно, что одной из задач ставилось *подтягивание* отстающих участников до более высоких стандартов. За счет практической помощи со стороны партнеров по Меркосур Парагваю удалось во многом достичь выполнения задач, заложенных в национальном плане развития образования на вторую половину 90-х годов⁹⁷; так, коэффициент грамотности среди населения старше 15 лет вырос с 90 до 95%⁹⁸. Однако отставание по более существенным качественным характеристикам трудовых ресурсов сохраняется. По оценкам IPE/UNESCO, в Парагвае среди молодежи 19-22 лет лишь ½ имеет полное (12-летнее) среднее образование; для сравнения: в Аргентине 66, в Бразилии – 55⁹⁹.

Нельзя не сказать коротко о деятельности в Парагвае (с 1992 г.) добровольцев-педагогов, участвующих в широком движении интегрального обучения – «Вера и радость»¹⁰⁰ (*Fe y alegría*). Они ведут преподавание по неформальной методике с учетом насущных потребностей самых обездоленных детей и подростков, преимущественно индейского происхождения. Работа 100 учебных центров *Fe y alegría* обеспечивается фондом иезуитов, относительно недавно созданным в Парагвае. Путем активного обмена опытом с коллегами из латиноамериканских стран, в которых программа работает давно (в Эквадоре - с 1964 г., Перу и Боливии – с 1966 г., Колумбии – с 1971 г., Бразилии – с 1980 г.) парагвайские учителя-добровольцы вносят заметный вклад в приобщение к знаниям и в овладение элементарными трудовыми навыками нескольких тысяч детей, подростков и взрослых, населяющих удаленные департаменты страны. (Из государств Южного конуса

⁹⁷ Programa de apoyo al sector educativo Mercosur (PASEM).

⁹⁸ World development indicators, 2013.

⁹⁹ SITEAL. Perfil educativo de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, 2011.

¹⁰⁰ Первая школа такого типа была открыта на одной из окраин Каракаса в 1955 г. В настоящее время программа работает в 16 странах ЛА.

программа «Вера и радость» действует в Аргентине с 1996 г., в Чили – с 2005 г., Уругвае – с 2008 г.).

В соответствии с Всеобщим законом об образовании от 1998 года, обязательной для детей 6-14 лет является 9-летняя школа, включающая 6 лет начальной ступени и 3 года базового цикла средней школы. Старшая средняя школа включает два варианта бачильерато: а) гуманитарно-естественно-научный и 2) профессионально-технический с сельскохозяйственной или промышленной специализацией. Согласно поправкам в закон (2008 г.), предусматривается обязательность дошкольного обучения для детей 5-лет «при условии наличия необходимых бюджетных средств»¹⁰¹.

В рамках плана на 2002-2012 гг. особое внимание уделялось сельским начальным школам, разбросанным по территории страны. Была введена в действие программа «Активная школа» (*Escuela activa Mitã Irü*) двуязычного и интегрального обучения. В 2007 г. было создано Управление по обучению индейского населения; в Парагвае вторым, после испанского, государственным языком является гуарани. «Для большинства населения (60%) характерна диглоссия – владение испанским и гуарани»¹⁰². По данным минпросвещения 37% жителей Парагвая используют только гуарани, еще 6% - говорят на других индейских наречиях (например, тоба и матако, традиционного для индейцев Гран Чако)¹⁰³. В 2005 г. в стране при содействии Межамериканского банка развития вступила в действие программа адресных социальных дотаций *Текорогá* (в переводе с гуарани «Жить лучше»), предусматривавшая не только возвращение в школы молодежи 6-18 лет, но и обучение грамоте взрослых членов семей¹⁰⁴. Это – аналог других похожих программ - *Bolsa familia* в Бразилии, *Acción familiar* в Гондурасе, *Solidaridad* в Доминиканской республике и ряда других. Главная цель – «препятствовать передаче бедности от поколения к поколению путем социальной поддержки особо

¹⁰¹ UNESCO/IBE. Datos Mundiales de Educación. Paraguay, 2010/2011.

¹⁰² Латинская Америка. Энциклопедия. М., Экономика. 2013. С. 713.

¹⁰³ Paraguay. Censo indígena, 2010.

¹⁰⁴ *Cohen E., Franco R. Programas de transferencias...*

нуждающихся и выплаты семьям денежных средств». В 2009/2010 гг. в Текорогá участвовало около 120 тыс. семей, в 2012/2013 гг. – около 200 тысяч¹⁰⁵.

С участием Парагвая в интеграционном блоке Меркосур поначалу связывались большие надежды в плане постепенного преодоления общей социально-экономической отсталости страны; однако к началу 2000-х годов прежний оптимизм сменился значительным разочарованием, поскольку кардинальных сдвигов не происходило. В работе, посвященной 20-летию Меркосур, парагвайский ученый Р. Родригес Сильверо писал в 2012 г.: «На судьбу Парагвая влияют издержки асимметричного интеграционного процесса...». Другими причинами сохранения неблагоприятного *status quo* он считал «внутренние структурные деформации и недальновидность государственной политики»¹⁰⁶. Нелишне, на наш взгляд, напомнить, что статья 85-я конституции Парагвая обязывает расходовать на нужды образования не менее 20% госбюджета; как свидетельствует статистика, данное предписание слабо выполняется – в 2010/2012 гг. из центрального бюджета выделялось не более 12% средств¹⁰⁷.

При анализе слабых успехов в школьной реформе следует учитывать и нарастание социальной поляризации. В Парагвае на 10% самых бедных семей в 2002 г. приходилось 4,2% национального дохода, к 2012 г. показатель снизился до 3,8; доля 10% самых богатых семей увеличилась с 51 до 53%. Эта тенденция контрастирует с процессами, протекающими в большинстве других стран ЛА, где участие бедных слоев в присвоении национального богатства несколько выросло за прошедшее десятилетие, например, в Сальвадоре с 4,1 до 6,9%¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Programa TEKOPORÁ de la Secretaria de Acción Social. – www.sas.gov.py; Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. – www.cepal.cl

¹⁰⁶ Rodríguez Silvero R. Mercosur: 20 años. Breve historia, situación actual y perspectivas. Montevideo. 2011. P. 20.

¹⁰⁷ UNESCO/PREAL. Informe Rregional de Monitoreo del Progreso hacia una Educación de Calidad para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe, 2012; World Development Indicators, 2013.

¹⁰⁸ CEPAL. Panorama Social de América Latina. Síntesis, 2013. P. 23.

Немалые ожидания в Парагвае связывались с участием страны в коллективном образовательном пространстве, поэтапное построение которого предусматривалось проектом *Mercosur educativo* и соответствующими планами: сначала на 2001-2005 гг., затем на 2006-2010. Ведь в них особо подчеркивалась важность «солидарного взаимодействия для улучшения работы национальных систем образования с тем, чтобы они обеспечивали социальную *инклюзивность* наиболее уязвимых групп населения, в соответствии с задачами глобальных проектов «Образование для всех» и «Целей тысячелетия»¹⁰⁹.

То обстоятельство, что развитие парагвайской системы обучения и участие страны в субрегиональном блоке оказались двумя, слабо связанными между собой процессами, подчеркивалось в «Докладе о динамике гуманитарного развития Парагвая. Десятилетие 2001-2011»¹¹⁰. Представляя публикацию в Асунсьоне, координатор Программы ООН по развитию (ПРООН) Л. Хименес подчеркнул сохраняющееся отставание страны по основным компонентам *человеческого потенциала*, что, по его глубокому убеждению, требует «корректирующей социальной политики внутри страны»¹¹¹.

Во время председательства Парагвая в рамках Меркосур, в 2011 г. на встрече министров просвещения в Асунсьоне был принят план действий в сфере образования (*Plan de acción del sector educativo de Mercosur, 2011-2015*). По своим приоритетам он во многом совпадает с иberoамериканским проектом «Цели-2021: образование, необходимое поколению ближайшего десятилетия»¹¹². Это – прежде всего «борьба за улучшение качества образования, отыскание возможностей через образование противостоять бедности и неравенству. «Совпадение магистральных направлений, – подчеркивалось в плане Меркосур, – может об-

¹⁰⁹ Plan del Sector Educativo del Mercosur, 2006-2010.

¹¹⁰ Evaluación del desarrollo humano en Paraguay en la década 2001-2011.

¹¹¹ Paraguay permanece rezagado en desarrollo humano entre países del Mercosur. – www.infolatam.com (04.12.2012).

¹¹² Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. – www.oei.org

легчить выполнение каждого из проектов в отдельности и их обоих, вместе взятых»¹¹³.

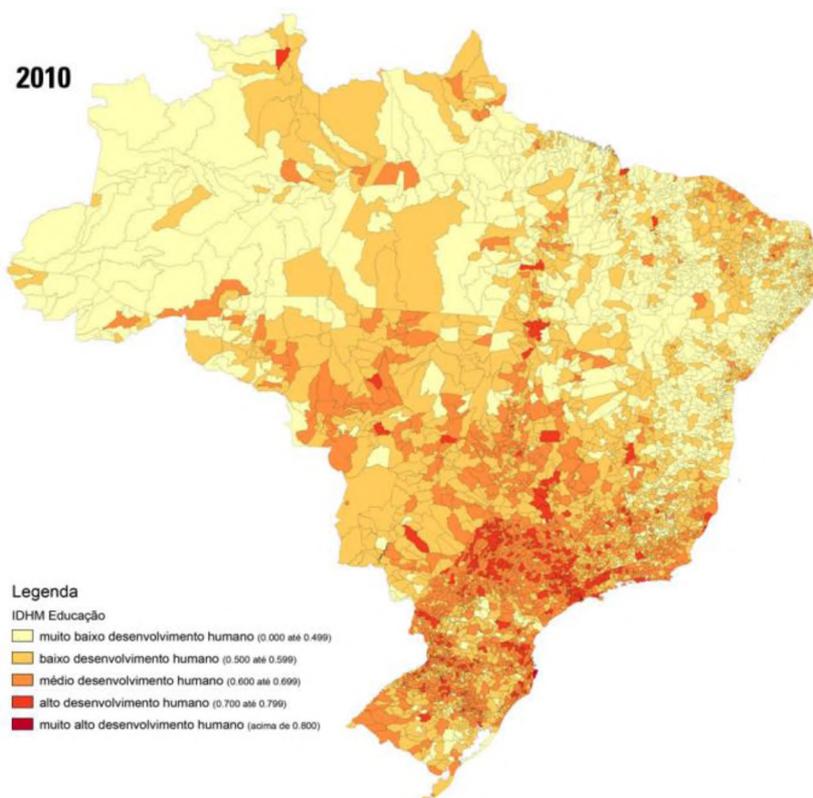
Ответом на коллективную инициативу стало принятие в ряде государств новых программ и планов; таковым стал Парагвай, где в 2012 г. началось осуществление Национального плана развития образования на период до 2024 г. В ходе его выполнения правительство, пришедшее к власти в апреле 2013 г., намерено не снижать достигнутую планку финансирования нужд образования (4,5-4,7% от ВВП) для «более решительных мер по улучшению положения в этой социальной сфере». Для гражданской поддержки «Плана-2024» в Парагвае создан общественный Консультативный совет. Тем самым реализуется идея, с которой давно выступало министерство просвещения - привлекать для реализации правительственных начинаний общественность; деятельности Ассоциаций школьного сотрудничества (Asociaciones de cooperación escolar – ACE) отводится *ключевая роль* в реформе образования¹¹⁴. Не трудно увидеть, что тема гражданского участия в решении социальных проблем, налаживание взаимодействия между властью и обществом проходит красной нитью в реформах очередного поколения как в больших, так и в малых государствах Латинской Америки.

Краткий сравнительный обзор показал, что в Латинской Америке сформировались различные модели образования. Но при этом налицо сходство в магистральных приоритетах, что позволяет объединять усилия и обмениваться опытом для достижения лучших результатов. На примере некоторых государств – в частности, Бразилии – видно: при условии, когда сильна политическая воля к исправлению ситуации, а курс на необходимые перемены носит преемственный характер, реформы в сфере образования приобретают позитивную траекторию.

¹¹³ Plan de Acción el Sector Educativo del Mercosur, 2011-2015.

¹¹⁴ MEC. Plan Nacional de Educación, 2024; Plan 2024: una mejor educación para todos. – www.mec.gov.py (25.10.2012).

Бразилия: уровень гуманитарного развития по компоненту «образование», по муниципалитетам



Примечание: IDHM (Índice de desenvolvimento humano municipal) – индекс гуманитарного развития по муниципалитетам (образование).

Источник: Atlas do desenvolvimento humano no Brasil, 2013. Educação.

*Non scholae, sed vitae discimus -
“Не для школы, а для жизни учимся”.*
Сенека

ТРУДНЫЙ ПУТЬ К УСПЕХУ (вместо заключения)

Без преувеличения можно сказать, что в новейшей истории Латинской Америки проблемы образования всегда стояли в числе основных задач государственного значения. Они остаются таковыми и по сей день. Ведь в регионе все больше осознают, что в новом миропорядке, опирающемся на знания и новейшие технологии, между собой конкурируют не только экономики, но и системы образования.

Если проследить траекторию государственной социальной политики в течение последних 25 лет, нетрудно увидеть, что реформирование образования в Латинской Америке, – это, наверное, один из тех своеобразных процессов, которые имеют почти *перманентный характер*: на всех этапах экономического развития и особенно начиная с 90-х годов, перед латиноамериканскими странами вставал вопрос о необходимости решения насущных проблем в сфере образования. Динамично изменявшиеся потребности экономики и общества требовали модернизации систем подготовки профессиональных кадров. Однако на примере Латинской Америки видно, что образовательные реформы, чаще всего обречены носить *догоняющий характер*, поскольку задачи, которые ставит реальная действительность, как правило, опережают возможности государств реагировать на них в адекватные сроки и адекватными мерами. Более того, трудно преодолевается внутренняя консервативность систем обучения, их вялая способность быстро адаптироваться к очередным вызовам очередного исторического этапа социально-экономического развития. Пример Латинской Америки показателен и тем, как в содержании реформ происходит смена приоритетов, что требует новых усилий со стороны правительств, при этом предыдущие задачи зачастую остаются не до конца решенными.

Точкой отчета предпринятого анализа было выбрано начало 90-х годов, когда образование в Латинской Америке получило статус стратегически важного приоритета государственной политики в рамках модели эффективной трансформации при соблюдении социальной справедливости. Модернизация школьных систем стала составной частью реформ социального блока, финансовые вложения в сферу образования рассматривались как инвестиции, способные принести отдачу в виде социальных и экономических выгод. Правительства латиноамериканских государств пытались решить триединую задачу: за счет накопления человеческого капитала создавать условия для экономического роста, обеспечивать молодежь, вступающую в сферу занятости, совокупностью знаний и навыков, необходимых для продуктивного труда, а за счет адресных программ, направляемых на уязвимые слои населения, улучшать условия жизни бедняков, снимать социальное напряжение в обществе.

Отдавая должное целенаправленной социальной политике, стимулировавшей распространение обязательного обучения во многих латиноамериканских странах, следует признать, что в условиях прорывных преобразований доминирующим стимулом для экспансии образования служили активные запросы среднего класса Латинской Америки. И постепенно, к началу нового века национальные системы обучения приобрели *гетерогенный*, т.е. социально-дифференцированный характер: государственный сектор – для малоимущих семей, частный сектор – для латиноамериканской элиты и обеспеченных слоев общества. Таким образом, в условиях усиливавшегося социального расслоения как результата экономической трансформации рыночного характера, возникли новые барьеры для доступа к качественному образованию со стороны малообеспеченного населения. Одним из наглядных (и тревожных) следствием подобных социальных издержек стало появление поколения «Ni-ni» – подростков и молодежи, которые не учатся и не работают.

В латиноамериканских системах образования достаточно явно, на наш взгляд, отразились и другие противоречия. С одной стороны, наращивание образовательного капитала рабочей силы объективно необходимо для повышения хозяйственной конкурен-

тоспособности региона. Но, с другой стороны, сохранение бедности, социальной поляризации вкупе с *коммерциализацией* образования, тормозят данный процесс. И становится понятно, почему разрыв между целями, обозначенными в государственных программах, и получаемыми конкретными результатами если и сокращается, то темпами, далекими от желаемого. В результате Латинская Америка продолжает ощущать дефицит в образованных и профессионально подготовленных трудовых ресурсах, что ограничивает экономическую активность, понижает восприимчивость к различного рода инновациям, способность успешно конкурировать с передовыми государствами на внешних рынках.

Особенностью латиноамериканских стран является наличие серьезного противоречия во взаимоотношениях типа *образование - рынок труда*: с одной стороны, передовые отрасли экономики требуют больше квалифицированной рабочей силы, с другой стороны, сохраняется спрос на малообразованную рабочую силу со стороны довольно массового неформального сектора. И, эта двойственность, сохранение таких неоднозначных векторов мешает процессу модернизации рынка труда.

На результатах школьных реформ сказывается и сложный поликультурный и этнический фон: все чаще признается влияние *индейского фактора*, когда страны с преобладанием коренного населения имеют более низкие, по сравнению со среднерегиональными, показатели грамотности среди взрослых и подростков.

Изучение работ латиноамериканских авторов показало, что многие из них признают наличие значительного разрыва между теоретическими посылками, педагогическими концепциями, благими (и вполне разумными) рекомендациями экспертов международных организаций и практикой образовательных реформ в регионе. По мнению ученых-теоретиков, главная цель образования сегодня состоит в том, чтобы формировать человека, способного жить в условиях демократии и свободы и одновременно приспособленного к существованию и деятельности в жестких (а порой и довольно жестоких) условиях конкуренции, охватывающей самый широкий спектр общественных отношений. Примерно таким требованиям должна отвечать та модель обучения, которая позволила бы готовить молодежь для жизни в XXI веке. Однако, как

показывают результаты латиноамериканских школьных реформ, велика дистанция между реальной действительностью и некоей *образцовой моделью*, которая предполагает сочетание здраво-прагматического начала в подходе к обучению с акцентом на гуманитарные ценности - толерантность, неприятие насилия, воспитание чувства гражданской принадлежности и ответственности. И это несоответствие между идеалами образования и насущными потребностями несовершенного общества, которому *реальное* образование призвано служить, имеет место во многих странах Юга, включая и латиноамериканские. Весьма трудно в регионе проводить в жизнь через образование и концепцию солидарного общества – единения нации в борьбе за социальную справедливость в условиях, когда налицо социальные лишения и истинная нищета, составляющие питательную среду для детской беспризорности, наркомании, преступности.

Бедность и низкий уровень материального благосостояния создают некий замкнутый круг, при котором немногим выходцам из беднейших слоев удается преодолеть барьер нищеты за счет более высокого, чем у их родителей, уровня образования. Гораздо чаще происходит передачи нищеты старшими поколениями молодежи. И за счет этого, поистине трагического круга – «бедность – низкий уровень образования – социальное неравенство» – снижается результативность школьных реформ, осуществляемых *сверху*: потому что имеют место социальные ограничители, существующие *снизу*, т.е. в семьях латиноамериканских детей и подростков.

Низкое качество массового, государственного образования в средней школе приводит к тому, что немало молодежи остается за пределами рынка труда, поскольку не располагает необходимым багажом знаний и навыков. Более того, в условиях, когда происходит девальвация образования, снижающая его роль как фактора, способного обеспечить более высокий социальный статус и приемлемый уровень благосостояния, в среде латиноамериканской молодежи не только формируется пессимистическое отношение к его получению, но и накапливается глубокое возмущение. И эта волна социального протеста заставляет не только власти, но и все общество с особым вниманием отнестись к про-

блемам образования, открыть общественные дебаты по наиболее острым вопросам.

Современные системы образования – это та область, где не только пересекаются, но и нередко сталкиваются интересы различных социальных слоев и групп. И пример Латинской Америки – довольно яркое тому подтверждение. В условиях социально-культурной поляризации гражданского самосознания *мир образования* нередко превращается в арену идейно-политического противостояния. Попыткой сгладить конфронтацию, найти точку общественного согласия стало включение темы образования в избирательные кампании.

Специфика региона, где на одном полюсе по уровню развития образования находятся Аргентина, Чили и Уругвай, а на другом – Гондурас, Никарагуа и Парагвай, ограничивала автору возможность составить некую обобщенную, собирательную, панлатиноамериканскую модель реформ в области образования. В то же время есть некоторые общие аспекты, которые существуют как в больших, так и в малых государствах региона. Так, параллельно с распространением компьютерной грамотности и внедрением дистанционного обучения, Латинская Америка продолжает бороться с неграмотностью, недостаточным охватом детей обязательной базовой школой, значительным отсевом учащихся из средних учебных заведений. И это противоборство тенденций – стремление достичь прогресса, свойственного высокоразвитому миру, при наличии большого груза социальных проблем, присущих слаборазвитости, не может не сказываться на результатах реформ, на замедлении их темпов, пролонгации сроков осуществления.

Принимая во внимание особенности латиноамериканской действительности, диктующей свои условия, не следует забывать, что образовательные системы этого региона – составная часть общемировой инфраструктуры образования, которой свойственны некоторые единые тренды. Так, задача по улучшению качества обучения и преподавания в обязательной школе, модернизация среднего профессионального образования в настоящее время поставлены в повестку дня нового этапа глобальной реформы образования и актуальны не только для Латинской Америки, но и для некоторых европейских государств (например,

Португалия и Испании, с трудом преодолевающих социальные последствия глубокого финансово-экономического кризиса).

Содержащийся в работе анализ показал, что Латинская Америка находится сейчас на этапе *усиленного поиска* такой траектории государственной политики в отношении образования, которая позволила бы региону подняться на более высокий уровень народного благосостояния и экономической конкурентоспособности. Составляя повестку дня реформ на перспективу, Латинская Америка пытается учесть просчеты недавнего прошлого и сформулировать более конкретные задачи на ближайшее будущее, делая *новую ставку* на образование с тем, чтобы оно могло эффективнее выполнять роль детерминанта позитивных изменений. Ведь вряд ли будет успешен переход на инновационное развитие, если не будет активно задействован тот резерв, который заложен в системах образования.

Прогнозные разработки латиноамериканских специалистов отражают определенный разброс мнений. Некоторые, например, считают, что на первое место в рамках *политики* на ближайшее десятилетие следует поставить ускоренное развитие промежуточного профессионально-технического образования – этой кузницы кадров среднего звена (ведь еще А. Смит считал, что именно *ремесленники* являются создателями национального богатства). По мнению других, не терпит отлагательства проблема обучения индейского населения, в наибольшей степени страдающего, на их взгляд, от социально-этнической несправедливости в сфере образования. Но, несмотря на разные специфические предпочтения, большинство экспертов ставят во главу угла модернизацию средней школы, педагогическую концепцию которой следует пересмотреть через призму новых вызовов и учитывая при этом, что молодежь эволюционирует быстрее, чем запаздывающая практика по ее обучению. Но так или иначе протагонизм учительного фактора признается во всех дискурсах о будущем латиноамериканского образования. Одновременно ставится вопрос о повышении профессионального уровня всего персонала, вовлеченного в систему образования.

Хотелось бы надеяться, что наконец останется в прошлом тот исторический опыт, когда гораздо больший прогресс наблюдался



в официальных декларациях, нежели в непосредственной практике, предусматривающей выполнение заявленных целей.

И, возможно, реформы очередного этапа, отправной точкой для которых станет 2015 год - дата завершения ряда глобальных проектов, в которых участвует регион, откроют новую страницу в развитии латиноамериканского образования, позволят Латинской Америке осуществить *качественный прорыв* в этой сфере, где переплетаются воедино потребности экономики, запросы общества, интересы политиков и простых граждан.

Исходя из того, что в рамках общемировой реформы образования каждый региональный и национальный опыт – с его плюсами и минусами – имеет несомненную ценность, анализ теории и практики латиноамериканских реформ в области обучения и подготовки квалифицированных кадров, как видится автору, следует рассматривать через призму вклада Латинской Америки в копилку международного опыта.

ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА

Монографии

- Аллак Ж. Вклад в будущее: приоритет образования. М.: Педагогика, 1993.
- Беляев В. П. Латинская Америка: народное просвещение и проблемы социально-экономического развития. М.: Наука, 1971.
- Дьякова Л. В. Чилийская демократия: преемственность и перемены. М.: ИЛА РАН, 2013.
- Красильщиков В. А. . Человеческое развитие и изменения в мировой системе. М.: ИЛА РАН, 2010.
- Латинская Америка XX века: социальная антропология бедности (отв. ред. Б. И. Коваль). М.: Наука, 2006.
- Латинская Америка на пути экономической модернизации. М.: ИЛА РАН, 2014
- Латинская Америка. Энциклопедия. М.: Экономика, 2013.
- Мексика: парадоксы модернизации. М.: ИЛА РАН, 2013.
- Образование в современном мире: состояние и тенденции развития. М.: Педагогика, 1986.
- Чилийская модель: ее преимущества и риски (Мандат М. Бачелет). М.: ИЛА РАН, 2009.
- Becker G. Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. N.Y., 1964 (2nd ed. 1975).
- El debate social en torno de la educación. Enfoques predominantes. México: UNAM, 1995.
- Costos sociales de las reformas neoliberales en América Latina. São Paulo, 1999.
- Delors J. La educación encierra un tesoro. UNESCO, París, 1996.

Freire P. Politics and Education. UCLA Latin-American studies. Los Angeles, 1998.

Ibarolla, de M. Las dimensiones sociales de educación. México, 1982.

Hopenhayn M. y Ottone E. El gran eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI. Santiago de Chile, 2000.

Kremerman M. El financiamiento de la educación en Chile. Una mirada crítica. Santiago de Chile: Fundación Sol, 2012.

Medina Echavarría J. Filosofía, Educación y Desarrollo (5 ed.). Santiago de Chile, 1975.

Ottone E. La Modernidad Problemática. México, 2000.

Shultz W. Valor Económico de la Educación. México, 1968.

Shultz W. Invirtiendo en la gente. Barcelona, 1995.

Shwartzman S. (comp.). El futuro de la educación en América Latina, 2001.

Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa. México, 2001.

Wolff P. Gonzalez J., Navarro C. Private education and Public Policy in Latin America. PREAL, Washington, 2005.

**Тематические публикации международных организаций
(Всемирного банка, ООН, ЭКЛА, ЮНЕСКО и др.)**

Banco Mundial (World Bank). *Bruns B., Evans D. and Luque J.* Achieving World-class Education in Brazil: the next agenda. 2012. Executive summary.

BID. *Bassi M., Busso M., S. Urzúa S., Vargas J.* Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina. Washington. 2012.

BID. *Martin J., Zaballos A.* Estudio de casos de soluciones TICs en sectores estratégicos de la sociedad. Washington. 2014.

BID. Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires. 2004.

CEPAL. Achieving the Millennium Development Goals with Equality in Latin America and the Caribbean: progress and challenges. 2010.

CEPAL. La Brecha de la Equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre social. Santiago de Chile. 1997.

CEPAL. La Brecha de la Equidad: una segunda evaluación. Santiago de Chile. 2000.

CEPAL. Cambio Estructural para la Igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Santiago de Chile. 2012.

CEPAL. *Cecchini S. y Madariaga A.* Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2011.

CEPAL. *Claro M., Espejo A., Jara I., & Trucco D.* Aporte del sistema educativo a la reducción de las brechas digitales. 2011.

CEPAL. La Cohesión Social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores. 2010.

CEPAL. Cohen E. y Fanco R. Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, 2005. Santiago de Chile. 2005.

CEPAL. Una Década de Desarrollo Social en América Latina, 1990-1999. Santiago de Chile. 2004.

CEPAL. El desarrollo Inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad. Santiago de Chile. 2011.

CEPAL. Desarrollo Productivo en Economías Abiertas. Santiago de Chile. 2004.

CEPAL/UNESCO. Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile. 1992.

- CEPAL/OEA. Educación, Eficiencia y Equidad. (Ed. Por E. Cohen). Santiago de Chile. 1998.
- CEPAL/OEI. Educación y Globalización: los desafíos para América Latina, vol. 1. Temas de Iberoamérica. 2006.
- CEPAL. Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado. Santiago de Chile. 1992.
- CEPAL. Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Agenda social, T. II. Santiago de Chile. 2001.
- CEPAL. Globalización y Desarrollo. Santiago de Chile. 2002.
- CEPAL. La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Síntesis. Santiago de Chile. 2010.
- CEPAL. *Hinojosa J. E. y Labbé C.* Políticas y prácticas de informática educativa en América Latina y el Caribe. 2011.
- CEPAL. Informe regional de población en América Latina y el Caribe. Invertir en Juventud. 2012.
- CEPAL. *Sunkel G, Trucco D., Espejo A.* La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe. Una mirada multidimensional. Santiago de Chile. 2014.
- CEPAL/UNESCO. Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Serie: Seminarios y conferencias. 2005.
- CEPAL/OIJ. Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica. In modelo para armar. 2008.
- CEPAL. 20 buenas prácticas en políticas públicas de juventud. 2012.
- CEPAL. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2005.
- CEPAL. Monitoreo del Plan e-LAC, 2010: avances y desafíos de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe, 2010.
- CEPAL. *Nieves M. y Trucco D.* Adolescentes: Derecho a la educación y al bienestar futuro // Serie: Políticas sociales. 2014. Nº 190.

- CEPAL. *Pizarro R.* Vulnerabilidad social y sus desafíos. Una mirada desde América Latina. Serie: Estudios estadísticos. 2001.
- CEPAL. Pactos para la Igualdad: hacia un futuro sostenible. Santiago de Chile. 2014.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2002-2003. Santiago de Chile. 2003.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina. 2008.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina. 2010.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina. 2013.
- CEPAL/OCDE. Perspectivas Económicas de América Latina. Transformación del Estado para el Desarrollo. 2012.
- CEPAL. *Sunkel G., Trucco D.* (editores). Las tecnologías digitales frente a los desafíos de una estrategia inclusiva en América Latina. Algunos casos de buenas prácticas. 2013.
- CEPAL. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores. Serie: Políticas sociales. 2006.
- CEPAL. Transformación Productiva con Equidad. Santiago de Chile. 1990.
- CEPAL. La Transformación Productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades. Síntesis. Santiago de Chile. 2008.
- CEPAL/SEGIB. Espacios Iberoamericanos. 2006.
- CEPA/SEGIB. Espacios Iberoamericanos: la economía del conocimiento. 2008
- CEPAL/UE. Economía Digital para el Cambio Estructural y la Igualdad. 2013.
- FLACSO. Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana (Coord. *Cohen E. y Franco R.*). México. 2006.
- OEI. Calidad, equidad y reformas en la enseñanza. 2011.
- OEI. Los desafíos de las TIC para el cambio educativo. 2011.

- OEI. Metas Educativas -2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Síntesis. 2012.
- OEI. Metas educativas - 2021. Version final. 2013.
- OEI. Miradas sobre la educación en Iberoamérica. Madrid. 2011.
- OEI. Miradas sobre la educación en Iberoamérica. Madrid. 2012.
- SEGIB. Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. 2012.
- OEI. Miradas sobre la educación en Iberoamérica. Madrid. 2013.
- PNUD. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. 2010.
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso.
- PNUD. Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: reducing vulnerabilities and building resilience.
- PREAL. Quedándonos atrás. Un informe el progreso educativo en América Latina. Diálogo interamericano, 2001.
- PREAL/CINDE. *Gajardo M.* Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. 1999.
- UIS/UNESCO. ICT in Education in Latin America and the Caribbean. A regional analysis of ICT integration and e-readiness, 2012.
- UNESCO/IBE. Datos Mundiales de Educación, 2010/2011.
- UNESCO. Educación para todos. Panorama regional. América Latina y el Caribe, 2010.
- UNESCO. La situación educativa en América Latina. Paris, 1960.
- UNESCO. EFA global monitoring report. Education for all. Latin America and the Caribbean. Regional review. 2007.
- UNESCO. Enfoques estratégicos sobre las TIC en educación en América Latina y el Caribe. 2014.

UNESCO. Informe de Seguimiento de la Educación para todos (EPT) en el Mundo, 2011. Panorámica regional. América Latina y el Caribe.

UNESCO. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos (EPT) en el Mundo, 2014. La situación en América Latina y el Caribe.

UNESCO/OREALC. Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000. Santiago de Chile. 2001.

UNESCO/OREALC. Informe Regional sobre Educación para Todos en América Latina y el Caribe. Reunión Mundial de EPT (Muscat, Omán, 12-14 de mayo, 2014).

World Economic Forum. The Global Competitiveness Report, 2013-2014.

Статистические издания

ПРООН. Доклад о развитии человека. 2009.

ПРООН. Доклад о человеческом развитии, 2013. Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире. М.: Изд-во «Весь мир». 2013.

ЮНЕСКО. Всемирный доклад по образованию. 2006.

CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina. 2010, 2013.

Education at a Glance. OECD indicators. 2013.

Education at a Glance. OECD indicators, 2013. Key facts in education. Country note: Brazil, Chile, México.

IES/USA. Digest of Education Statistics, 2012. N.Y. 2013.

Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE, 2012. Informe español. Madrid. 2013.

Statistical Abstract of Latin American Center of Publication. UCLA Latin-American studies. Los Angeles. 1983.

UNESCO. Statistical Yearbook, 1975; Statistical Yearbook, 1983. Statistical Yearbook, 1997.

UNESCO. Compendio Mundial de Educación. 2011. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo.

UNESCO. Global Education Digest. Comparing education statistics across the world. 2004-2005.

UNESCO. Global Education Digest. Comparing education statistics around the world. 2013.

World Bank. World Development Indicators. 2010.

World Bank. World Development indicators. 2014.

World Bank. International Telecommunication Union. Little Data Book on Information and Communication Technology. 2014.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица I

**Доступность образования для городской молодежи
из различных социальных страт
(охват по возрастным группам, в процентах к итогу, 2012 г.)**

СТРАНЫ	Беднейшие слои (I квинтиль)			Среднеобеспеченные слои (III квинтиль)			Самые богатые слои (V квинтиль)		
	7-12 лет	13-19	20-24	7-12 лет	13-19	20-24	7-12 лет	13-19	20-24
Аргентина	99	77	32	98	84	40	99	90	51
Боливия	97	77	30	99	81	35	100	81	48
Бразилия	99	78	15	99	75	19	100	84	44
Венесуэла	98	75	34	98	77	39	99	81	48
Гватемала	84	42	4	92	50	10	97	76	34
Колумбия	95	70	11	98	70	19	97	81	44
Мексика	97	58	7	99	67	18	100	82	42
Парагвай	97	69	9	99	78	33	100	85	52
Перу	82	62	14	85	64	27	91	70	41
Уругвай	99	65	10	99	76	29	100	93	67
Чили	99	82	29	100	78	32	99	88	66
Эквадор	97	76	27	99	77	32	100	88	49

Источник: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina, 2013.

Таблица II

**Степень образованности городского
экономически активного населения старше 15 лет
(в % к итогу)**

СТРАНЫ	Сроки обучения, в годах			
	0-5	6-9	10-12	13 и более
Аргентина*	4,8	22,0	40,1	33,1
Боливия	20,8	16,1	32,7	30,4
Бразилия	22,7	21,2	38,4	17,7
Венесуэла	11,0	32,9	27,4	28,6
Гватемала	33,2	31,1	24,7	10,9
Колумбия	24,8	16,3	33,8	25,2
Мексика	10,7	41,1	23,6	24,6
Перу	16,2	14,2	32,2	37,4
Уругвай	5,2	40,5	27,0	27,3
Чили	5,8	17,6	46,8	29,7
Эквадор	8,0	30,7	31,8	29,4

Примечание: * - данные по Большому Буэнос-Айресу.

Источник: CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2013.

Таблица III

**Показатели эффективности школьных систем
(2011/2012 гг.)**

	Нетто-охват детей обязательной начальной школой	Нетто-охват подростков средней школой *	Процент подростков 15-19 лет, не завершивших обучение в начальной и в средней школе
Боливия	83	68	-
Бразилия	87	82	17,0
Венесуэла	93	72	17,0
Гватемала	93	46	39,0
Колумбия	84	74	20,7
Мексика	96	67	30,1
Перу	89	73	20,8
Уругвай	100	72	21,7
Чили	93	84	10,9
Эквадор	95	74	18,8

Примечание: * - в показателе учтены национальные особенности структуры образования; для Бразилии и Мексики дан охват возрастной группы 12-17 лет, Колумбии -11-16.

Составлено по: CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2012;
World Development Indicators, 2014.

Таблица IV

**Динамика результатов в тестировании PISA
среди латиноамериканских участников (2000, 2009, 2012 гг.)**

СТРАНЫ	Уровень практической компетентности, приобретенный в школе (в баллах) по:								
	чтению			математике			естествознанию		
	2000	2009	2012	2000	2009	2012	2000	2009	2012
Аргентина	418	398	396	388	388	388	396	401	406
Бразилия	396	412	410	334	386	391	375	405	405
Мексика	422	425	424	387	419	413	422	419	415
Перу	327	370	384	292	365	368	333	369	373
Уругвай		426			427			427	
Чили	410	449	441	384	421	423	415	447	445
В среднем по ОЭСР	500	493	496	500	493	494	500	501	501
<i>Россия</i>			475		468	482		478	486

Источники: PISA-2009. OCDE. Informe español, 2011; PISA-2012. Results in focus. What 15-years-old know and what they can do with what they know.

Таблица V

Ставки заработной платы учителей государственных школ (в ППС, тыс. долл, 2010 г.*)

СТРАНЫ	Начальная школа		Базовый уровень средней школы**	
	Перво-начальная ставка	Заработная плата после 15 лет работы	Перво-начальная ставка	Заработная плата после 15 лет работы
Аргентина	13,7	17,0	11,2	14,9
Мексика	14,3	18,6	18,4	23,8
Перу	7,1	7,1	7,1	7,1
Чили	17,8	2,4	17,8	23,4
Испания	37,1	42,8	41,5	47,8
Португалия	30,8	37,5	30,8	37,5

Примечание: * - ППС - паритет покупательной способности; ** - младшие классы полной средней школы (lower secondary level of education).

Источник: UNESCO. Global Education Digest, 2012.

Таблица VI

Динамика макропоказателей по социальным расходам

СТРАНЫ	Макроэкономическая приоритетность социальных расходов (в % к ВВП)			Среднедушевые расходы на образование (долл. США, в ценах 2005 г.)		
	1990 г.	2000 г.	2010 г.	1990 г.	2000 г.	2010 г.
Аргентина	19,7	21,6	27,8	144	225	404
Боливия	-	16,3	18,4	-	63	95
Бразилия	15,1	21,3	26,4	103	225	314
Гватемала	3,9	6,7	8,1	33	57	76
Колумбия	6,3	10,8	14,0	77	110	117
Мексика	6,7	8,6	11,5	183	262	318
Парагвай	5,0	9,7	10,4	29	71	73
Перу	4,1	8,6	9,5	39	71	110
Уругвай	17,6	20,5	23,3	99	144	317
Чили	12,6	15,0	15,2	111	249	358
ЛА	11,2	14,5	18,6	121	195	279

Источник: CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2012. Anexo.

Таблица VII

**Бразилия: социально-географические показатели
доступности среднего образования**

РАЙОНЫ	Процент охвата обучением возрастной группы 15-17 лет в зависимости от уровня доходов семей		
	Самые бедные*	Средне- обеспеченные**	Самые богатые***
<i>В среднем по стране</i>	36,8	56,7	74,5
Север	29,8	41,1	61,5
Северо-Восток	32,7	43,5	67,2
Центро-Запад	43,4	57,8	74,2
Юго-Восток	46,0	65,1	77,7
Юг	42,5	59,1	77,5

Примечание: *- I квинтиль; **- III квинтиль; ***V квинтиль.

Источник: IBGE. Síntese de Indicadores Sociais, Educação. 2012.

Таблица VIII

**Динамика образовательного статуса
(среднего числа лет обучения) городского и сельского
населения в возрасте 25-59 лет (по некоторым странам)**

СТРАНЫ	1990 г.		2010 г.	
	В городе	В деревне	В городе	В деревне
Бразилия	6,2	2,6	9,0	5,1
Гватемала	5,6	1,5	7,1	3,0
Колумбия	8,2	-	9,7	5,1
Мексика	7,5	4,7	10,2	7,0
Перу	10,1*	4,6*	11,4	6,0

Примечание: * данные 1999 г.

Источник: CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2013.

Таблица IX

Мексика: некоторые характеристики региональных различий

РАЙОНЫ (штаты)	Процент неграмотных среди населения старше 15 лет	Доля молодежи 25-34 лет с образованием не ниже среднего (в%)	Размер ВВП на душу населения (долл США в ППС)**
Северо-Запад (Н. Калифорния)	2,4	40	13 496
Север (Нуэво-Леон)	2,3	39	25 887
Северо-Восток (Табаско)	6,4	42	26 699
Центро-Запад (Дуранго)	3,8	33	11 931
Центро-Восток (Халиско)	4,3	39	13 335
Центр (Ф.О.)	2,1	59	30 991
Юг (Чьяпас)	18,3	25	6 194
П-ое Юкатан (Кампече)	8,2	42	98 481
В среднем по стране	6,8	38	13 963

Составлено по: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2011;
INEE. Panorama Educativo de México, 2012. INEGI. Niveles de bienestar.
Entidades federativas de México por PIB per cápita, 2012.

Таблица X

Чили: распределение учащихся по категориям учебных заведений

	1980 г.	1990 г.	2000 г.	2012 г.
Общая численность учащихся (млн чел.), в т.ч. (в % к итогу):	2,84	2,96	3,59	3,41
- в муниципальных школах;	78,0	58,0	51,5	37,9
- в государственно-субсидируемых частных	15,1	32,4	39,5	53,2
- в <i>чисто</i> частных лицеях	6,9	9,6	9,4*	8,8*

Примечание: * - включая корпоративные учебные заведения.

Источники: Chile. MINEDUC. División de planificación y presupuestos, 2000; Estadísticas de educación en Chile, 2012.

Таблица XI

Парагвай: социально-географические дифференциации (по суб-районам страны, 2011 г.)

СУБ-РАЙОНЫ	Значение индекса ИЧР *	Средне-душевой доход на семью*	Доля живущих за чертой бедности	Среднее число лет обучения
Асунсьон	0,742	7,50	18,8	11,3
Центральный	0,688	4,76	27,8	9,5
Альто Парана	0,652	5,48	20,7	7,4
Итапуа	0,631	4,62	28,3	6,7
Каагуасу	0,592	2,75	54,3	6,5
Сан Педро	0,592	3,21	5,5	6,0
В среднем по стране	0,659	4,62	-	8,2

Примечание: * - индекс человеческого развития (ИЧР) отражает уровень гуманитарного развития по следующим параметрам: здоровью и долголетию, знаниям и достойным условиям жизни. Чем ближе значение ИЧР к 1, тем большим человеческим потенциалом обладает район; ** в тыс долл (в ППС).

Источник: PNUD. Evaluación del desarrollo humano en Paraguay en la década 2001-2011.

Таблица XII

Сравнительные характеристики стран-членов Иberoамериканской организации по сотрудничеству в области образования, науки и культуры (ОЕИ) по развитию высшего образования, науки, распространению ИКТ

Рейтинг стран в соответствии с индексом развития человеческого потенциала (ИЧР)	Значение ИЧР (2013 г.)	Валовой (брутто) охват молодежи высшим образованием	Уровень расходов на НИОКР (в % к ВВП)	Число научных работников в расчете на 1 тыс. занятого населения	Доля семей, имеющих компьютер (в %)	Процент семей, пользующихся Интернетом
Испания	0,869	83	1,39	9,53	74	68
Чили	0,822	71	0,44	1,19	54	45
Португалия	0,822	48	1,52	18,26	66	61
Аргентина	0,808	75	0,64	4,67	56	47
Уругвай	0,790	63	0,43	0,89	64	48
Панама	0,765	46	0,19	-	38	32
Венесуэла	0,764	-	0,58	-	20	20
Коста-Рика	0,763	54	0,47	4,21	49	47
Мексика	0,756	28	0,47	-	32	26
Бразилия	0,744	36	1,20	2,31	50	45
Перу	0,737	43	-	-	30	20
Колумбия	0,711	56	0,18	0,69	38	32

Эквадор	0,711	39	0,26	-	32	22
Доминиканская Республика	0,700	33	-	-	20	14
Парагвай	0,676	35	0,03	0,2	24	23
Боливия	0,667	38	0,16	0,41	26	10
Сальвадор	0,662	25	0,03	0,2	15	15
Гватемала	0,628	18	0,04	0,1	16	12
Гондурас	0,617	21	-	-	15	13
Никарагуа	0,614	18	-	-	10	7

Составлено по: World development indicators, 2013; Red de indicadores de ciencia y tecnología iberoamericana e interamericana (RICYT), 2012/2013. ITU. Measuring the information society, 2013; PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 2014.

Ермольева Элеонора Георгиевна

**Образование в Латинской Америке:
адаптация к вызовам времени**

Редакторы – В.Г. Бушуев, С. Саркисян

Макет – И.М. Вершинина

За аутентичность фактического материала и библиографии
ответственность несет автор. Работа публикуется в авторской
редакции.

Подписано в печать 5.08.2014.
Бумага офсетная. Формат 60x84 1/16.
Физ. печ. л. 11,6. Уч.-изд. л. 7,3.
Заказ №10. Тираж 200 экз.

ПЛИЛА РАН 115035 Москва, Б. Ордынка, 21
Тел.: (495) 951-53-23, факс: (495) 953-40-70
E-mail: ilac-ran@mtu-net.ru