
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

Volumen 27 Número 157

16 de diciembre 2019

ISSN 1068-2341

Los Discursos de los Organismos Financieros y de Cooperación Internacional sobre la Obligatoriedad de la Educación Secundaria Baja, 1960-2015. Una Perspectiva desde el Institucionalismo Discursivo y el Análisis Crítico del Discurso

Rosalina Romero Gonzaga

Universidad Nacional Autónoma de México
México

Citation: Romero Gonzaga, R. (2019). Los discursos de los organismos financieros y de cooperación internacional sobre la obligatoriedad de la educación secundaria baja, 1960-2015. Una perspectiva desde el institucionalismo discursivo y el análisis crítico del discurso. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(157). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4245>

Resumen: El artículo examina las propuestas y las recomendaciones que han formulado tres organismos financieros y de cooperación internacional (OFyCI) para la educación secundaria baja (ESB), nivel educativo emergente en la investigación educativa. Se parte del supuesto de que la secundaria baja es promovida por los OFyCI como un eslabón funcional y subsidiario de la educación media superior (educación secundaria alta), quienes han reorientado y alineado el conocimiento convertido en motor de la economía capitalista, soslayando una formación crítica e integral de los adolescentes. Las ideas y los discursos educativos de los OFyCI sobre la obligatoriedad de la educación secundaria, constituyen los marcos de referencia que sirven para reproducir y reconstruir la comprensión de sus intereses económicos, políticos y sociales, en un contexto marcado por la segmentación e indefinición del nivel educativo.

Palabras clave: Organismos internacionales; Educación secundaria baja; Obligatoriedad; Institucionalismo discursivo; Análisis crítico del discurso

The discourse of financial and international cooperation organizations on the compulsory nature of lower secondary education, 1960-2015. A perspective from discursive institutionalism and critical discourse analysis

Abstract: The article examines the proposals and recommendations formulated by three international financial and cooperation organizations (OFyCIs) for lower secondary education (ESB), an emerging educational level in educational research. It is assumed that the lower secondary school is promoted by the OFyCI as a functional subsidiary to upper secondary education (high secondary education), reoriented and aligned toward the capitalist economy, but forgoing a critical and comprehensive development of adolescents. The discourse of the OFyCI on the compulsory nature of secondary education constitutes frames of reference that serve to reproduce their economic, political and social interests, within a context marked by educational segmentation and lack of definition of educational levels.

Keywords: International organizations; Lower secondary education; Compulsory; Discursive institutionalism; Critical discourse analysis

Os discursos dos organismos financeiros e de cooperação internacional sobre a obligatoriedad da educação secundária baixa, 1960-2015. Uma perspectiva desde o institucionalismo discursivo e a análise crítica do discurso

Resumo: O artigo examina as propostas e as recomendações que têm formulado três organismos financeiros e de cooperação internacional (OFyCI) para a educação secundária baixa (ESB), nível educativo emergente na investigação educativa. Parte-se do suposto de que a secundária baixa é promovida pelos OFyCI como uma eslabão funcional e subsidiário da educação média superior (educação secundária alta), quem têm reorientado e alinhado o conhecimento convertido em motor da economia capitalista, soslayando uma formação crítica e integral dos adolescentes. As ideias e os discursos educativos dos OFyCI sobre a obligatoriedad da educação secundária, constituem os marcos de referência que servem para reproduzir e reconstruir o entendimento de seus interesses económicos, políticos e sociais, num contexto marcado pela segmentação e indefinição do nível educativo.

Palavras-chave: Organismos internacionais; Educação secundária baixa; Obligatoriedad; Institucionalismo discursivo; Análise crítica do discurso

Introducción

A nivel mundial la educación secundaria moderna,¹ concebida a fines del siglo XIX, atraviesa por serios problemas de identidad, sentido y función reflejados en la fragmentación y estratificación del nivel y, al mismo tiempo, ha producido discordancias y críticas sobre su papel y lugar como parte del nuevo diseño de los sistemas educativos. En esa tesitura, distintas voces han planteado la necesidad urgente de redefinir, mejorar, diversificar y ampliar la educación secundaria baja (ESB) con el fin de responder a las consecuencias de la expansión de la educación básica y a los desafíos que plantean los cambios rápidos que se producen en la sociedad. Esta demanda que, en principio, parece legítima se enfrenta con las difíciles condiciones que impone el nuevo orden económico mundial y la globalización a los países de América Latina (AL). Entre las voces más fuertes y visibles han sido las de tres organismos financieros y de cooperación internacional (OFyCI), que comparten elementos comunes como el hecho de que ejercen una influencia notable en la definición de políticas educativas de los países de la región, especialmente en la educación básica; han atravesado a lo largo de la historia por diversas redefiniciones en sus propuestas, privilegiando una perspectiva de corte economicista y tecnocrática que, para el caso de la ESB, la han reducido a un eslabón “indispensable” para satisfacer las necesidades de producción y consumo que plantea el desarrollo económico y el mercado laboral mundial. Para ello, los tres OFyCI-Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, y la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico- se apoyaron en el discurso de la obligatoriedad, con el propósito de reorientar las funciones del nivel educativo hacia las demandas que plantea la globalización y la economía basada en el conocimiento, en detrimento de una educación formativa e integral de los adolescentes.

El propósito de este trabajo es analizar la construcción y difusión de la idea y el discurso de la obligatoriedad de la ESB promovida por los OFyCI en los países de AL donde se niegan y limitan las condiciones para hacer efectiva la universalización del nivel educativo. Para ello, primero fue necesario ubicar, revisar y describir las propuestas y recomendaciones en torno a la ESB que los tres organismos internacionales han promovido desde 1960 en los países de la región. Para abordar esto se analizaron un conjunto de documentos publicados por los OFyCI sobre educación en general y, sobre educación secundaria en particular (ver anexo cuadro 1). Asimismo, se revisó la evolución de sus ideas sobre obligatoriedad de la EBS, tal como éstas se expresaron a través de informes, memorándums, documentos sectoriales sobre educación publicados. En el estudio se presenta un diagnóstico de las similitudes y diferencias de sus propuestas y recomendaciones. La inmersión en los documentos permitió distinguir entre momentos o etapas distintas en las que se presentaron cambios de orientaciones y enfoques respecto de la obligatoriedad promovida, derivados de la crisis mundial que el sistema capitalista experimentó desde finales de la década de los 70 y principios de los 80.

Posteriormente, se analiza cómo las propuestas para la ESB estuvieron vinculadas con los modelos de desarrollo económico y los modelos de obligatoriedad que enarbolaron e impulsaron los OFyCI en dichos contextos. El estudio expone de manera marginal las funciones que desempeñaron desde su creación sólo para poner de manifiesto la hipótesis de que los organismos internacionales promovieron modelos de obligatoriedad basados en reorientar y alinear la educación básica y el conocimiento convertido en motor de la economía capitalista, soslayando un modelo de obligatoriedad basada en la formación crítica e integral de los adolescentes. El abordaje particular de la investigación puso el acento en explicar la relación causal entre la construcción y difusión de la obligatoriedad como tendencia mundial y la acción

¹ Para fines del trabajo, se ha tomado como referencia la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de 2011, que ubica la secundaria baja en el Nivel 2. Los términos más comunes que se han utilizado para definir a la educación secundaria baja son: secundaria inferior y ciclo básico de educación secundaria.

discursiva reflejada en la acción política y las relaciones de poder desplegada por los OFyCI en países latinoamericanos. A pesar de que en el estudio se explican las propuestas y recomendaciones de los tres organismos internacionales con relación a la obligatoriedad de la ESB, no por ello se renunció a asumir una posición crítica con respecto a la obligatoriedad impuesta y trazar los contornos del modelo de obligatoriedad deseable. La investigación no utiliza el análisis del contenido o del discurso dado que no pretende analizar estructuras lingüísticas, semánticas, léxicas, sintácticas, significados, propiedades estructurales, más bien toma en consideración el contexto y sus relaciones con los actores, sus acciones, sus habilidades, en estrecha relación con las categorías de poder, dominio, ideología. Así, las preguntas que se buscan resolver son: ¿por qué la obligatoriedad de la secundaria baja se convirtió en política mundial?, ¿cómo lograron los organismos internacionales incorporarla en la agenda educativa mundial?

El trabajo recupera algunos aportes del institucionalismo discursivo (ID) y el análisis crítico del discurso (ACD), para explicar el conjunto de entendimientos del mundo que configura los proyectos políticos a defender en la disputa política, en torno al diseño de las políticas, como expresión de la subjetividad de los actores que intervienen en la política pública y como escenarios de transformación de acciones y pensamientos. Las ideas y los discursos constituyen los marcos de referencia que sirven para construir y reconstruir la comprensión de los intereses económicos de los centros de poder económico en el ámbito educativo y redirigir sus acciones. Lo que se buscó con el empleo de estos marcos teóricos fue evidenciar el sustrato tecnocrático, político e ideológico que subyace en la construcción y difusión de la obligatoriedad como idea, discurso y argumento instituido a nivel mundial para influir y (re) orientar la educación básica en los países latinoamericanos.

Para alcanzar el objetivo planteado, el artículo se organiza en cuatro apartados: en la perspectiva teórica recupero algunos principios derivados del ID y ACD, defino los conceptos que proporcionan el andamiaje conceptual del estudio y señalo algunas consideraciones metodológicas; en seguida, se identifica en qué medida los orígenes y objetivos de los OFyCI permearon las recomendaciones sobre la obligatoriedad de la ESB en los países de AL; posteriormente, se explican y analizan las propuestas de los OFyCI para la ESB tomando en consideración los principios del ID y ACD; finalmente, en las conclusiones, se responden a las interrogantes que se plantearon en el trabajo, estableciendo en qué medida los resultados se encuentran en sintonía con la hipótesis formulada y algunas líneas de indagación futuras.

El Institucionalismo discursivo y el Análisis Crítico del Discurso como Enfoques para Comprender el Diseño y Difusión de la Obligatoriedad de la ESB

El institucionalismo discursivo (ID) y el análisis crítico del discurso (ACD) representan vertientes teóricas orientadas a situar a las ideas como variables explicativas. En ambas perspectivas: asignan un papel mayor a la agencia (a la acción y la capacidad de actuar), ponen énfasis en la dimensión discursiva en la política y las habilidades discursivas de los actores (tanto en la interacción del proceso de políticas públicas como en la comunicación entre ellos), y dan cuenta de las relaciones entre poder, política y discurso. Su mayor potencial se ubica en plantear que las ideas son anteriores a los intereses e instituciones permitiendo “explicar el conjunto de entendimientos del mundo que configuran los proyectos políticos a defender en la disputa política, en torno al diseño de las políticas y la búsqueda de sus resultados” (Schmidt, 2008, p. 312). Siendo que el discurso es un tipo de acción política y está involucrado en la reproducción del poder y el dominio (sea económico, político, social) desplegado por instituciones internacionales y grupos (Van Dijk, 1999a), en la investigación se recuperan los siguientes principios derivados del ID y del ACD: 1) las relaciones de poder son discursivas, 2) el discurso

lleva a cabo un trabajo ideológico, 3) el discurso es histórico (Van Dijk, 1999b); 4) las ideas y los discursos como marcos en el que los actores piensan y se comunican; 5) las habilidades discursivas de los actores y 6) la lógica de comunicación (Schmidt, 2008). Los principios del ID y del ACD vinculan los planos macro -las ideas y discursos de los OFyCI- y meso -diseño y ejecución de decisiones públicas- tomando en cuenta: a) los actores, b) las acciones, y c) el contexto. Los conceptos de poder, dominio, ideología están estrechamente interrelacionados y forman parte del contexto en el que se despliegan las ideas y los discursos promovidos por los organismos internacionales. En la siguiente figura se muestran los conceptos y relaciones de ambas perspectivas de análisis.

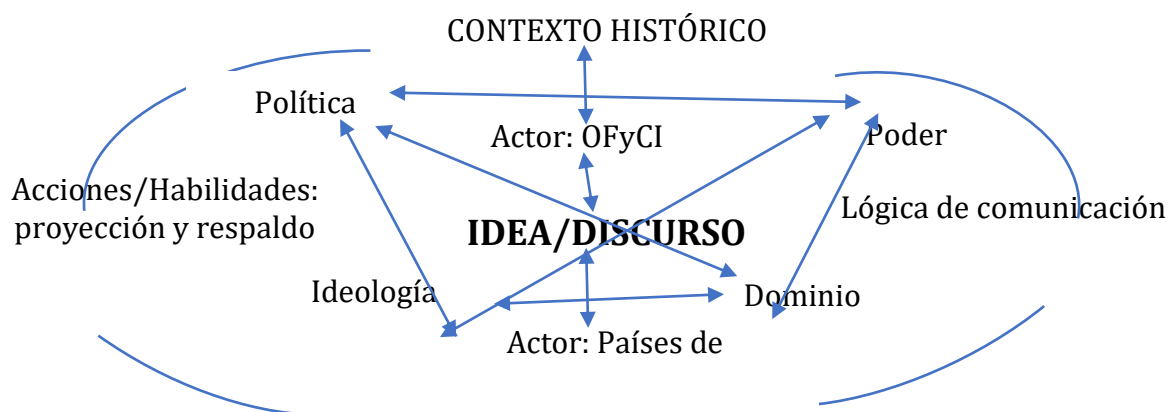


Figura 1. Marco de interpretación del diseño y difusión de la política de obligatoriedad de la educación secundaria baja en los países de América Latina

Fuente: Elaboración propia.

Los OFyCI actúan dentro de una estructura mundial caracterizada por el ascenso y reestructuración del capitalismo, la globalización y el neoliberalismo como ideologías transnacionales (Schriewer, 1997) que hacen relevante el contexto. La incidencia de las ideas, como contenido sustantivo del discurso, sobre el diseño de las políticas es especialmente relevante cuando se arraigan en espacios institucionales de alta legitimidad social directamente conectados con la toma de decisiones, o cuando son asumidas por actores particularmente influyentes. Tal es el caso de los OFyCI quienes producen el discurso y tienen control sobre éste. Por su parte, los países de AL representan los actores sobre los que se ejerce poder y dominio mediante una serie de acciones, habilidades, dentro de un contexto histórico determinado.

Los discursos como procesos de coordinación y comunicación (Schmidt, 2008) y modos de hacer política (Van Dijk, 1999a) permiten exponer los intereses políticos de los actores. Lo que realmente importa para entender la acción política no son los intereses objetivos de los actores sino cómo ellos perciben, definen sus intereses y elaboran sus estrategias, a partir de la construcción de ideas políticas. Los discursos tienen una esfera coordinadora (mediante el cual grupos de poder logran acuerdos y existen intercambios argumentativos e instancias de negociación), y otra comunicativa (mediante discusiones y deliberaciones, tratan de persuadir de que las políticas son necesarias), usando argumentos o ideas cognitivas (proveen las fórmulas, recetas básicas o soluciones a los problemas y sirven para justificar los intereses de los actores dominantes) y normativas (indican cómo las políticas están acordes con los principios y valores de un orden internacional o nacional), las cuales son necesarias para la legitimación de un proyecto político: “los mensajes tienen que convencer en términos cognitivos (justificables) y persuadir en términos normativos (apropiados y/o legítimos)” (Schmidt, 2008, p. 313).

La acción política, vía el discurso, no sólo es producto del cálculo racional de los actores o de lo apropiado de acuerdo con reglas, sino resultado de dos tipos de habilidades discursivas (Schmidt, 2008) que dan sentido, permiten redefinir y reconstruir proyectos políticos e intereses de los organismos internacionales, y explican la racionalidad de la acción política a nivel mundial. Las “habilidades discursivas de respaldo” (*background ideational abilities*), hacen referencia al cómo se crean y mantienen las ideas y, por lo tanto, se expresan a través del discurso coordinador vinculado a la política. Por su parte, las “habilidades discursivas de proyección” (*foreground discursive abilities*) los habilitan a comunicarse críticamente acerca de esa política, para cambiarla o mantenerlas y, por ende, se vinculan con el núcleo de creencias y valores que defienden los organismos internacionales (dimensión comunicativa del discurso). Estas habilidades discursivas presuponen un poder que consiste en el acceso privilegiado a recursos como el dinero, el conocimiento, la información, el discurso para controlar, en su propio interés, las acciones de los países latinoamericanos.

La solución que configuraron los organismos internacionales al problema del desempleo de los adolescentes y jóvenes y la universalización de la educación primaria fue la idea cognitiva de la obligatoriedad de la educación secundaria baja, forjada como tendencia y política mundial de internacionalización (Schriewer, 1997) durante la reestructuración del capitalismo. En ese sentido, la idea o discurso forjó un modelo de obligatoriedad que fue expresado como el reconocimiento legal de que más grados o años de escolaridad eran necesarios para una formación hacia el pleno ejercicio de la ciudadanía e integración en el mundo del trabajo. El modelo de obligatoriedad fue asociada a la idea normativa de establecerla como una disposición legal (impuesta o forzada, consensada o tolerada) a los países latinoamericanos y el compromiso social de los padres de familia para asegurar que los adolescentes asistan a la escuela, así como privilegiar las tasas de matriculación escolar como indicador para universalizar el nivel, sin prestar atención a la retención, aprendizaje y formación integral de los adolescentes (obligatoriedad progresiva). Si las ideas cognitivas que justifican la política de obligatoriedad no están respaldadas con ideas normativas que se vinculan con la visión del mundo y los problemas establecidos, serán susceptibles de fracasar.

Las ideas y discursos dan forma a “la acción política, al poder de la persuasión en el debate político, a la deliberación para la legitimación democrática, a la construcción y la reconstrucción de los intereses y valores políticos” (Schmidt, 2008, p. 321), al tiempo que constriñen las posibles actuaciones de los países de AL, ya que en el diseño y la formulación de políticas públicas existe una lógica comunicativa, es decir, una congruencia de cómo y dónde se dicen las ideas para dar sustento a la política. En ese sentido, las agencias internacionales han impulsado orientaciones de políticas en el universo discursivo para ser dominantes en asuntos de interés público internacional.

Los discursos reflejan las relaciones de poder en que los actores están insertos y “tienen la capacidad de determinar patrones dominantes de cada época, encuadrando el campo de lo verdadero, lo creíble y lo aceptable, al momento que legitima la racionalidad hegemónica” (Foucault 2001, p. 6). El discurso y modelo de la obligatoriedad se hallan incrustados en una realidad histórica globalizada e internacionalizada, mezclada con múltiples interrelaciones entre los países de AL (de competencia, conflicto, dominación, cooperación, alianza) que refuerzan y dinamizan la lucha por la dominación de una cierta visión del mundo. Los OFyCI promueven un modelo de obligatoriedad en un entorno de fuerte presión económica y retracción del Estado en la educación. Particularmente, la ESB al carecer de fuentes de apoyo político, consensos, voluntades y recursos, así como de grupos de presión nacionales e internacionales para realizar cambios profundos, ha sido retomada para extender los ideales de “la democratización de la educación” al movimiento educativo mundial Educación para Todos (EPT).

Los discursos de los OFyCI se han plasmado en conocimiento especializado, susceptible de informar las decisiones políticas por distintas vías. Han utilizado los informes, los

memorándums, los documentos de política educativa (*policy papers*), los documentos de política por nivel educativo, los informes de política por nivel educativo, las notas por país, como conductos de vinculación entre el saber especializado y las decisiones políticas para transmitir las como recomendaciones a los países latinoamericanos. Además, se nutren de investigadores y asesores expertos que van conformando grupos de trabajo con distintas posiciones ideológicas. Los investigadores desarrollan toda una infraestructura intelectual (bases de datos, estudios comparativos, evidencias empíricas, conferencias, páginas web, etc.) para sustentar sus propuestas y recomendaciones. En el corto y largo plazo, los investigadores y asesores han conformado una agenda mundial, dentro de la cual la obligatoriedad generó climas de opinión favorables tanto en Estados Unidos (George Psacharopoulos, Marlaine Lockheed, Adrian Verspoor; Wadi Haddad, Duncan Ballantine, Eric A. Hanushek, George Papadopoulos) como en América Latina (Cecilia Braslavsky, Gustavo Cosse, Juan Carlos Tedesco, Néstor López, Françoise Caillods, entre otros).

La difusión de la obligatoriedad, así como los estudios sobre la ESB-que incluye evidencias empíricas o “pruebas concluyentes”- se han propagado a través de revistas, libros y poderosas editoriales multinacionales que controlan la producción, legitimación y distribución del conocimiento científico relevante (Schriewer, 1997). Un discurso es exitoso cuando está dirigido y tiene efecto sobre la audiencia adecuada (especialistas, tomadores de decisiones o público en general). Un discurso exitoso es aquel que difunde bien sus ideas, que es adecuado, aplicado, apropiado, consistente, coherente, creíble y tiene resonancia (Schmidt, 2008). Las ideas y el conocimiento se encuentran cruzados por grandes disputas teóricas y disciplinarias y que, para incidir en la comunidad internacional, requiere de sólida evidencia. Los OFyCI, han estimulado concepciones u horizontes de desarrollo para la educación secundaria alta, equiparados para la secundaria baja, delineados según los diagnósticos, los estudios, las conceptualizaciones de los problemas, las estructuras teóricas desarrollados en los círculos académicos angloamericanos, quienes ejercen una fuerte presión sobre los investigadores de todo el mundo para que adapten su trabajo a los criterios establecidos (Schriewer, 1997).

El ID y el ACD permiten comprender la política de obligatoriedad mundial como idea (cognitiva y normativa) y discurso sostenido por los OFyCI como expresión de la subjetividad que desean proyectar hacia los países de AL, valiéndose de un conjunto de habilidades discursivas, el poder y una ideología que ejercen. Además, como enfoques críticos sirven para examinar cómo el discurso de la obligatoriedad producido por los OFyCI contribuyó a construir y difundir un modelo basado en elementos económicos. Ambas perspectivas permiten responder cómo fueron capaces los OFyCI de establecer, mantener y legitimar su modelo de obligatoriedad en los países latinoamericanos, y qué recursos discursivos desplegaron.

Consideraciones Metodológicas

El trabajo consiste en una investigación exploratoria y de carácter documental-analítica sobre la construcción y difusión de la política de obligatoriedad de la ESB que los OFyCI han promovido en los países latinoamericanos. Se estableció como unidad de análisis las ideas y los discursos de la obligatoriedad de la ESB elaborados y generados por tres OFyCI. Las categorías de análisis que se emplearon fueron: obligatoriedad, poder, dominio e ideología. Dichas categorías han sido relacionadas con algunos principios derivados del institucionalismo discursivo (ID) y el análisis crítico del discurso (ACD) dentro de un contexto histórico mundial determinado. Las relaciones entre el dominio, el poder y la ideología se establecen de manera estrecha con las ideas y los discursos de la obligatoriedad de la ESB y el modelo que elaboran, promueven y reproducen los OFyCI en los países de AL, sobre los que se ejerce presión mediante una serie de acciones, habilidades discursivas e ideológicas.

La metodología que se siguió en el trabajo consistió en exponer las propuestas y recomendaciones en torno a la obligatoriedad de la ESB que los OFyCI han promovido en los países latinoamericanos, ubicando la obligatoriedad como idea y discurso que los organismos

internacionales piensan y comunican; sus habilidades discursivas, así como la lógica de comunicación. El proceso de selección del corpus bibliográfico consistió en ubicar y clasificar los informes, memorándums, documentos de política educativa (*policy papers*), documentos de política por nivel educativo, los informes de política por nivel educativo, por cada organismo internacional, estableciendo similitudes y diferencias de las propuestas y recomendaciones para la ESB. Además, se empleó un método cualitativo de análisis de ideas y de explicación de ellas a partir de factores como el contexto histórico mundial, las relaciones de poder y dominio que establecen los OFyCI mediante los discursos desarrollados, la ideología promovida mediante el modelo de obligatoriedad promovida y su ubicación en diferentes etapas o momentos históricos para comprender cómo es que los organismos internacionales controlan las ideas y los discursos.

Los OFyCI: Cómo sus Orígenes y Propósitos Permearon las Propuestas y Recomendaciones sobre la Obligatoriedad de la ESB

Desde 1940, los OFyCI han tenido una influencia creciente en la definición de políticas educativas en América Latina. El peso y la incidencia de sus orientaciones y recomendaciones derivan de la naturaleza, los fines y la función que asumen a nivel mundial. De ahí que se debe distinguir entre los que actúan como agencias de financiamiento, como el Banco Mundial (BM), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); de aquellos que operan como entidades de cooperación técnica y/o económica, como la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). El trabajo se ha centrado en tres OFyCI debido a: su fuerte influencia en la definición de políticas educativas de los países latinoamericanos; su intervención en la ESB ha sido de larga data y supeditada al crecimiento de otros niveles educativos; la atención peculiar y el giro que sufrió el nivel educativo como parte de ciertos requerimientos mundiales y la agregación de nuevas recomendaciones.

A continuación, se muestra en qué medida los orígenes y objetivos de los OFyCI permearon las recomendaciones sobre la obligatoriedad de la ESB en los países de AL. La presentación de los organismos internacionales se hará en función de su fecha de creación.

En la década de los 60 del siglo XX, en pleno auge del capitalismo mundial, el BM, creado en el marco de los Acuerdos Bretton Woods, fue la primera organización financiera cuyas recomendaciones reflejaron una preocupación por aplicar criterios económicos en la educación: "...el Banco y la AIF deben concentrar su atención, por lo menos en la fase actual, en proyectos en las áreas de a) la educación y formación técnica y profesional a diversos niveles, y (b) la enseñanza secundaria general. Los demás tipos de proyectos educativos, creo sólo pueden considerarse excepcionales. Los gastos educativos tienen objetivos sociales y culturales, así como económicos. A los efectos de determinar si el Banco/AIF debe financiar un proyecto determinado en el sector de la educación, sin embargo, creo que *solo se deben tener en cuenta los factores económicos*" (BM, 1963, p. 1. *Las cursivas son mías*). En 1963 realiza el primer préstamo a la educación secundaria técnica y con ello la proyección del BM fue ampliar el tramo educativo con el propósito de proporcionar fuerza de trabajo de nivel medio para el gobierno, la industria, el comercio y la agricultura, por medio de la construcción y dotación de equipo en las escuelas.

La expansión de la educación secundaria tuvo un trasfondo político-ideológico. Para los países industrializados el nivel más difícil de la política educativa fue la educación secundaria. El núcleo de la preocupación giró en torno a si la educación secundaria debería ser continuación de una educación general o preámbulo para incorporar a los jóvenes al mercado de trabajo. Los dilemas fueron abordados por Estados Unidos en vigorosos debates opuestos sobre la educación secundaria (Jones, 1995). En las primeras décadas del siglo XX un tema que capturó la atención de muchos educadores norteamericanos fue la posibilidad de consagrar valores democráticos en la escuela secundaria, un enfoque que era en parte un rechazo a la educación secundaria europea, reservada para la minoría. Aunado a la persistencia de los países de AL en emular las modalidades institucionales, las estructuras de sistemas escolares, los métodos de enseñanza y los

planes de estudio del viejo continente, fue motivo para que uno de los principales objetivos de la diplomacia cultural de los Estados Unidos en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial fuera la transformación de la escuela secundaria europea en una escuela más inclusiva e integral, un objetivo que tuvo gran éxito desde el Departamento de Estado.² A partir de aquí comenzó a construirse el modelo de obligatoriedad tolerada basado en ampliar “racionalmente” la expansión de la educación secundaria por la vía del financiamiento, asistencia y planificación educativa.³ En esta primera etapa, el Banco forjó una alianza con los países de la región recientemente independizados orientada a la rápida expansión de la educación secundaria con miras a satisfacer las necesidades de mano de obra no calificada. Rechazó los esquemas restrictivos y elitistas de la educación secundaria provenientes de Europa y respaldó la educación masiva que, con toda probabilidad, conduciría a aumentos en la productividad de los trabajadores, apoyando un currículo práctico orientado al trabajo. No todos los países de AL aspiraban a la rápida expansión de la secundaria y un currículum diversificado⁴, que incluyera materias prácticas en un plan de estudios general y dedicara mayor tiempo para la capacitación al trabajo. A pesar de ello, el Banco siguió fomentando la expansión de la secundaria técnica. A partir de los años 90, cambió el modelo de obligatoriedad tolerada por uno forzado centrado en aumentar la competitividad y la productividad de la fuerza laboral.

El BID, creado en 1959, nació con el propósito de promover la integración regional y operar en el sistema interamericano ofreciendo préstamos, donaciones, consultoría, investigación y asistencia técnica para financiar el desarrollo de sus países miembros prestatarios. Su objetivo fundamental consistió en contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países de AL y el Caribe. La influencia de los Estados Unidos en la agencia multilateral fue determinante, al acompañar las prescripciones generales y sectoriales que en materia de desarrollo y ajuste estructural se impartían desde el BM y asumir esquemas de modernización autoritaria y de modelos hegemónicos de desarrollo (Estrada, 2009). Con la crisis mundial de los 80 y sus secuelas, el BID desplazó sus programas de integración regional por la apertura e integración mundial. En un ambiente de liberalización comercial e inserción en la globalización, replanteó sus actividades: financió la modernización, la infraestructura económica y social, la reforma del sector público de los países de la región para su acceso al modelo de libre mercado, orientado por los Estados Unidos y las directrices del FMI y el BM (Bouzas & Knaack, 2009). Promueve y defiende la inversión en capital y recursos humanos, como vía para alcanzar mayores niveles de productividad y reducir la pobreza. En el ámbito de la educación, existió unidad discursiva que compartió con el BM, la cual se tradujo en formulaciones de política orientadas hacia el desarrollo en recursos humanos, las reformas de estabilización, ajuste y reforma estructural. Desde sus inicios la agencia se embarcó en financiar infraestructura, sectores primarios de transporte y comunicaciones, energía, agricultura y pesca, e industria, minería y turismo; destinando menos recursos a la educación, subsumido en proveer servicios de agua potable, saneamiento básico e infraestructura. Considera que un mayor grado de escolaridad y adiestramiento de la mano de obra permitirán un incremento en la productividad y crecimiento económico. El crecimiento de la escolarización ha estado acompañado por una prolongación del

² Los educadores estadounidenses durante los años de la guerra, dirigidos por el decano Grayson Kefauver de la Facultad de Educación de la Universidad de Stanford, convencieron al Departamento de Estado de que los sistemas educativos democráticos en Europa eran un requisito previo para la seguridad internacional de la posguerra, una idea que condujo a la fundación de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

³ La planificación educativa, promovida por el BM representó la estrategia y herramienta central para el cumplimiento de las etapas del desarrollo, junto con la difusión de las teorías de capital humano y de formación de recursos humanos dieron cuenta del valor económico de la educación y la importancia estratégica de mejorar las calificaciones de la fuerza de trabajo.

⁴ Modalidad educativa basada en planes de estudio que incluyen asignaturas académicas y diversas capacitaciones técnico-laborales con las que se pretende facilitar la incorporación al mercado de trabajo.

período de escolarización obligatoria de la ESB más allá del nivel primario (de 13 a 17 años). Como agencia que acompaña las recomendaciones del BM, en 1994 extendió su primer préstamo para la educación secundaria. Los préstamos financieros coincidieron con la iniciativa del BM de redefinir el concepto de educación básica y el reforzamiento de la obligatoriedad forzada en los países de América Latina. A partir de entonces, ha promovido, junto con el BM y la OCDE, las reformas de los sistemas educativos que se fueron implementando en la mayor parte de los países de AL en la década de los 90. Finalmente, se ha visto obligado a adoptar en 2002 los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM) como parte de las presiones de los Estados Unidos, bajo la supervisión directa del BM (Estrada, 2009; Oreja & Vior, 2016).

La OCDE fue creada en 1961 con la finalidad de promover la cooperación económica basada en la vinculación de las economías, salvaguardando los principios de la economía de libre mercado. Representa un centro de poder e influencia en los países latinoamericanos en los temas de la calidad y los resultados de los sistemas educativos. A través del Centro para la Investigación e Innovación Educativa, CERI, ha trabajado fervientemente en la construcción de mediciones internacionales con el propósito de prever futuros cambios educativos. Desde los años 60 del siglo XX, concentró sus actividades en promover la obligatoriedad de la educación secundaria en los países miembros como mecanismo orientado a impulsar la democratización, por la vía de la masificación de la ESB en los países desarrollados. Las reformas educativas comprehensivas supusieron la ampliación de la obligatoriedad escolar, así como la expansión diferenciada del nivel secundario y el retraso de la selectividad (pasando de los 10 a 16-17 años). La obligatoriedad escolar en los países europeos representó una preocupación central que trasladó a través del Proyecto Regional Mediterráneo, modelo influyente en América Latina, orientado a ajustar el sistema educativo a las necesidades futuras de mano de obra del aparato productivo. El razonamiento básico fue que el abandono prematuro de los adolescentes constituía una fuerte preocupación para los países miembros y sus economías, ya que ese abandono se convertiría en desempleo, trabajo precario y mal remunerado. De allí la necesidad de promover una obligatoriedad que extendiera la moratoria social y el control del trabajo adolescente. Con la recesión del modelo capitalista de 1973-75, la expansión educativa y el crecimiento económico disminuyeron en muchos países y, por consecuencia, se contrajo el gasto público y los ingresos reales, acompañados por el aumento del desempleo que afectó a los jóvenes (Papadopoulos, 1994). Sería en la Conferencia Internacional celebrada en Washington en mayo de 1984, cuando puso el énfasis en elevar la calidad en la escolarización básica, particularmente la mejora y la calidad de la enseñanza en las escuelas secundarias. Reforzaba el discurso de la obligatoriedad tolerada para el nivel educativo afirmando que los años escolares eran la parte más formativa del conjunto del aprendizaje permanente (OCDE, 1983). Tras el arribo del neoliberalismo, la transformación de los mercados laborales de producción industrial en mercados de producción de servicios, y las nuevas tecnologías de la información se crearon nuevas demandas de fuerza laboral especializada, creativa y altamente competitiva (OCDE, s/f), que la llevaron a endurecer el modelo de obligatoriedad forzada pronunciándose a favor de la prolongación de la educación o enseñanza permanente.

La Producción del Discurso de la Obligatoriedad y su Control

En este apartado se analiza la producción de los discursos de la obligatoriedad de la ESB de los tres OFyCI, destacando las principales similitudes y diferencias (ver anexo cuadro 2) tomando en cuenta el contexto, las acciones de los actores, el poder, dominio e ideología que despliegan en los países de América Latina.

El periodo que corre de 1960 a 1980 se caracterizó por el impulso de las reformas educativas de primera generación bajo el paraguas ideológico del desarrollismo, la modernización y la planificación social. Durante estas décadas hubo una fuerte expansión de la educación primaria, una ampliación desigual de la educación secundaria y una pauta de diferenciación social

selectiva promovidas por un modelo de obligatoriedad (permitida o tolerada) vinculado al desarrollo capitalista. La educación fue visualizada como motor de cambio y agente de modernización que en los países latinoamericanos se expresó en la expansión de la escuela asociada al desarrollo rural, mientras que en otros impulsó la educación técnico-profesional que debía acompañar el cambio de las estructuras productivas.

Ante el crecimiento desmesurado que experimentó el sector educativo y la prioridad que hasta el momento se había dado al nivel de educación superior y la educación primaria, el BM reorientó sus intereses e iniciativas en favor de áreas de política educativa focalizadas. Ejerció su poder y control a través del primer modelo de obligatoriedad tolerada que produjo cuando decidió sobre qué niveles educativos financiar, a quiénes educar, cómo y para qué, a expensas de quién, a qué costo, el tiempo y el lugar de su difusión, qué tipo de recomendaciones promover. Frente a la creciente demanda de educación por parte de las naciones urbanizadas y en proceso de industrialización, la agencia estructuró la idea cognitiva de financiar la secundaria técnica, el sector más “duro”, para proporcionar personal de nivel medio para el gobierno, la industria, el comercio y la agricultura, más candidatos para la educación superior y para la formación profesional especializada. Además, se apoyó en la idea normativa de que “los programas educativos de los países en desarrollo se formulan con el fin de proporcionar la mano de obra capacitada necesaria para el desarrollo económico... (los cuales) deben diseñarse para lograr sus objetivos a un costo tan bajo y con el menor desperdicio posible” (BM, 1963, p. 1). Las respuestas a cada una de las interrogantes tuvieron lugar cuando se pronunció por apoyar la educación secundaria diversificada de los países de ingresos medios y más altos o “vocacionalización” del currículum y la “ruralización” del plan de estudio de las escuelas secundarias no urbanas, es decir, la formación de habilidades manuales y su vinculación con el trabajo: “el contenido de la educación debe ser reorientado para relacionar habilidades que se enseñan con el trabajo, asegurando así que los graduados puedan ser empleados. El énfasis en las escuelas y centros vocacionales y técnicos, y los intentos de “vocacionalizar” la currícula de las escuelas académicas, son ejemplos de intentos para lograr dicha reorientación” (BM, 1974, pp. 19-21). Ambas ideas estuvieron sustentadas en los principios de que la educación era una de las inversiones más productivas en desarrollo económico y que el financiamiento de los proyectos educativos deben servir para crear una fuerza laboral que impulse el desarrollo económico de los países pobres.

Para ello, empleó habilidades de respaldo manifestadas en la alianza que forjó con las naciones recién independizadas y las antiguas colonias para consagrar valores democráticos en la escuela secundaria moderna, respaldando una educación abierta, sin especialización temprana o segregación académica. Las habilidades de proyección se centraron en promover un currículum práctico orientado al trabajo y financiar la formación y capacitación para la agricultura y la industria. Desde los círculos académicos y los estudios encargados por el BM proyectaron que la secundaria técnica y general deberían preparar a los adolescentes para empleos calificados y consagrarse como un servicio a las necesidades de las empresas manufactureras urbanas en expansión. Posteriormente, desplazó la idea cognitiva de la educación secundaria diversificada (BM, 1980) por la idea de la expansión de la secundaria general a costos reducidos, limitando su apoyo a mejorar la calidad de la educación en este nivel, sobre todo, en los espacios físicos, la construcción de escuelas y la capacitación docente.

En esta etapa, la lógica de comunicación que utilizó consistió en reorientar sus políticas a otorgar préstamos en función de los problemas y malestares que se extendieron en el mundo. Uno de ellos, fue el desempleo juvenil. Las nuevas prioridades asumidas por el Banco se concentraron en “recuperar los costos públicos de la educación superior y reasignar el gasto público en favor de los niveles y tipos de educación socialmente más rentables” (BM, 1986, p. 2). Al constatar con sus estudios emprendidos que las escuelas técnicas y vocacionales son más caras y ofrecen pocas ventajas volteó su mirada a la educación secundaria tradicional, aunque recomendó promover la enseñanza vocacional intensiva. La decisión estuvo basada en criterios

económicos: “que los estudiantes seleccionaran su ocupación, aumentar su motivación, incrementar la flexibilidad laboral y promover una mayor igualdad educativa” (BM, 1980, pp. 47-48). La expansión de la secundaria general fue lenta en la medida en que la posición del Banco se centró en adaptar la educación al mercado y no ampliar las oportunidades educativas sin tomar en cuenta el mercado mundial (BM, 1986). El Banco tuvo reticencia a un potencial aumento de la demanda de educación secundaria general, ya que esperaba que los países de AL cumplieran primero con universalizar la educación primaria por lo que se propuso revisar los mecanismos para desarrollar la educación secundaria general y apoyar su expansión a costos reducidos centrados en mejorar la calidad de la educación en el nivel, sobre todo, en la infraestructura.

El BM continuó impulsando la secundaria general en todo el mundo pese a las divisiones internas generadas (Jones, 1995), el desmantelamiento de su división de investigación del departamento de educación y su reorganización, donde no había un área exclusiva para el estudio e investigación de temas vinculados con la educación secundaria. Para ello, contaba con los equipos y la capacidad instalada para imponer los hallazgos de las investigaciones entre los prestatarios de bajos y medianos ingresos.

El BID, creado en el marco de la influencia del integracionismo en América Latina y el Caribe, fue la agencia partícipe de la transición entre el viejo y nuevo regionalismo forjado en la región. El viejo regionalismo, visto con simpatía por los Estados Unidos (Bouzas & Knaack, 2009) formó parte del programa de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones. El nuevo regionalismo significó la extensión de las reformas estructurales que tuvieron lugar a mediados de la década de los 80, incluyendo la apertura comercial, la integración plena de las economías latinoamericanas a la economía mundial. En ambos procesos, el BID jugó el papel de constituirse en la agencia de financiamiento multilateral para fortalecer a las economías latinoamericanas a través del fomento del comercio, la inversión en infraestructura y la asistencia técnica. Posteriormente, entre 1971 y 1988, la agencia modificó su enfoque y aporte a la integración regional hacia la cooperación basada en acuerdos bilaterales superpuestos y asimétricos, con la supervisión del Banco Mundial y, para 1991, se convirtió en facilitador de la iniciativa de apertura e integración al comercio mundial.

La manifestación más directa del poder e influencia que ejerció el BM sobre el BID ha sido la postura ortodoxa que tomó con respecto a las prioridades de financiamiento en los países latinoamericanos. Los préstamos que otorgó desde 1965 se destinaron a la educación técnica, vocacional y superior como lo hizo al BM en aquella época. A partir de 1976 otorgó el primer préstamo de apoyo a la educación primaria y en 1994 extendió su primer préstamo para la educación secundaria (BID, 2013). De este modo, el BID extendió y reprodujo las recomendaciones de financiar la educación básica definidas por el Banco Mundial.

La idea cognitiva y el discurso dominante del BM fue secundado por el BID, el que, siguiendo las orientaciones generales de la agencia, destinó la mayor parte de sus préstamos a la educación técnica y vocacional. Transitó de un modelo de ayuda asistencialista (recursos para apoyar la cobertura y expansión) a otro de tipo intervencionista (mejora de la calidad hacia el mercado laboral). Como el BM, cuando la agencia se percató de que el costo de financiar una educación técnica y vocacional diversificada era alto y sus resultados pobres: “se obtuvieron destrezas técnicas de nivel inferior, al dedicarse pocas horas y materias de instrucción profesional o vocacional; los programas diversificados no influyen en las decisiones de los estudiantes después de dejar la escuela” (BM, 1993, p. 34), reorientó sus políticas hacia el fortalecimiento de la educación general en los niveles primario y secundario para mejorar la productividad y flexibilidad de la fuerza laboral. Posteriormente, se involucraría en el financiamiento de la educación básica como parte de las iniciativas internacionales impulsadas en la década de los noventa. Por su parte, la idea normativa giró en torno a la construcción de un modelo de desarrollo económico que produciría inevitablemente el pasaje de una sociedad tradicional a una moderna en todos los países latinoamericanos y donde la educación se concibió como un

mecanismo fundamental para el cambio social por la vía de la preparación de recursos humanos para el desarrollo mirando hacia la industrialización.

Las habilidades de respaldo se cifraron en la alianza que forjó el BID con América Latina y el Caribe para instaurar la planificación integral de la educación como instrumento para lograr el desarrollo educacional en correspondencia con el desarrollo social. Las habilidades de proyección que exhibió fueron la promoción de una pedagogía desarrollista que puso énfasis en la cobertura, la tecnificación, la eficiencia y la racionalización bajo los principios de la teoría del capital humano y el poder económico de la educación.

Frente a la profunda crisis que vivían los sistemas educativos a fines de los 80, en términos de calidad de la educación, inequidad e ineficiencia del servicio educativo, paradójicamente, la mayoría de los países de AL amplió la duración de la educación básica obligatoria y sólo hasta la segunda mitad de los 90 se incorporó la educación secundaria. Entonces, el BID relacionó el número adicional de años de escolaridad y el desempeño en las pruebas de rendimiento (BID, 2000a, 2000b) Años después, sostendría que “las habilidades cognitivas de la fuerza de trabajo (su “capital de conocimiento”), muestran una influencia más fuerte sobre las perspectivas de crecimiento que los indicadores tradicionales, basados en el número de años de escolaridad” (BID, 2005, pp. 5-6). Para aquella época, la lógica de comunicación que utilizó se basó en alertar sobre el crecimiento del desempleo juvenil y el aumento de jóvenes “ociosos” que se incorporaban al mercado de trabajo sin poseer los conocimientos y las competencias necesarios para competir en la economía moderna: “el nivel relativamente alto y creciente de desempleo juvenil se ha traducido en una marcada prevalencia de “jóvenes ociosos” (que no estudian ni trabajan) (BID, 2013, p. VIII).

La OCDE, desde su creación puso el acento en el crecimiento económico de los países miembros de la Organización, como objetivo primordial. Para ello, tuvo que dominar la escena política durante la mayor parte de los años sesenta, ubicándose en la corriente de la economía de la educación y la planeación educativa, como movimientos intencionales diseñados para asegurar un lugar perdurable para la educación dentro de la Organización. La Conferencia de Washington, celebrada en 1961, capitalizó el interés político, particularmente en los Estados Unidos, para promover como objetivo educativo la idea normativa de que más y mejor educación es deseable en sí misma y, al mismo tiempo, es uno de los factores más importantes en el crecimiento económico” (Papadopoulos, 1994, p. 38).

El discurso de la OCDE representa la extensión del pensamiento del BM y el BID, para quien los temas educativos fueron definidos, en una primera etapa, en términos de planificación de recursos humanos e inversión en educación (OCDE, 1983). Los Estados debían invertir en mano de obra, ya que el capital humano contribuía al crecimiento económico. Por ello, la Organización orientó sus ideas a ampliar la matriculación en educación secundaria, en primera instancia; técnica y vocacional y superior, posteriormente, ya que representaban los niveles educativos primordiales para mejorar el capital humano. La idea cognitiva se centró en el desarrollo de la educación secundaria, uno de los sectores más caros de los sistemas educativos (Papadopoulos, 1994), y su papel crucial en la política general de desarrollo, las cuales ocuparon un lugar prominente dentro de los programas y las políticas educativa de la OCDE a lo largo de los años sesenta. A partir de un estudio encargado a la OCDE por los ministros europeos de educación en 1965, sobre la situación general de la educación secundaria, emergieron las iniciativas de promover la extensión de la educación obligatoria (fusión de la educación primaria y secundaria inferior) y la escuela comprensiva.⁵ El aumento de la edad de asistencia obligatoria a la escuela (de 11 o 12 años) fue una medida de política basada en razones sociales y políticas, aunque en la práctica se consagró una situación de facto creada por el aumento voluntario de la

⁵ La escuela comprensiva hacía referencia a la forma de enseñanza que ofrece a todos los alumnos una misma forma de enseñanza, desarrolla un currículo básico común dentro de un mismo centro y una misma aula. Este tipo de enseñanza fue apoyada por la ideología de la social-democracia europea.

matrícula. Su razonamiento básico fue que cuanto mayor sea la proporción de la población con educación extendida, mejor para los individuos y para el bienestar de la sociedad.

La educación secundaria de los países latinoamericanos fue un sector que preocupó a la OCDE a partir de las estimaciones de las necesidades de expansión plasmadas en el informe *Objetivos para la Educación en Europa en 1970*. En el marco de la Conferencia de París, planteó un cambio de rumbo en las directrices de la Organización: de políticas de crecimiento educativo a políticas de desarrollo educativo para los países miembros. La redefinición de las estrategias de educación en su nuevo entorno social y económico era un ejercicio esencialmente político que tenía que involucrar a aquellos con responsabilidad directa en la formulación de políticas educativas en los países miembros. Las habilidades de respaldo que exhibió la Organización fueron provistas por la reunión de Ministros de Educación de la OCDE, celebrada en octubre de 1978, en un momento de inflación y recesión, en la cual se hizo una defensa del gasto público futuro tomando en cuenta las necesidades educativas derivadas del cambio social, así como el reconocimiento del hecho de que la educación es un bien en sí mismo. Por su parte, las habilidades de proyección se concretaron en desplegar el movimiento de cambio organizacional en la estructura de los sistemas educativos, instrumento por el cual los gobiernos buscaron influir en el volumen y la dirección del crecimiento y alcanzar los objetivos de la política, en su doble enfoque de la expansión global de las oportunidades educativas y su relevancia social y económica. En los países miembros de la OCDE se produjo un modelo de extensión de la educación obligatoria que trató de compensar las desigualdades sociales a través de la escuela comprensiva, la cual pretendió conocer mejor la naturaleza y experiencia de los adolescentes durante esta etapa crucial de su desarrollo dentro de sociedades en rápida evolución.

La lógica de comunicación que proyectó la OCDE en una era marcada por el cambio estructural, tecnológico, económico, social, y un clima político marcado por el aumento del conservadurismo fue dominar las discusiones ministeriales (en 1984 y 1990) sobre cómo la educación podría contribuir a establecer nuevos imperativos económicos al tiempo que ayudara a mejorar la posición de los grupos menos privilegiados en la sociedad. La respuesta: la educación debía mejorar su relevancia y calidad. En contexto de restricciones financieras y desempleo juvenil comenzó a perfilarse la recomendación de promover la educación técnico y profesional, para mejorar y facilitar la transición entre la escuela y vida laboral.

El Discurso de la Obligatoriedad y la Reproducción del Poder

El periodo que corre de 1990 al 2010 está caracterizado por la crisis de la deuda externa y los programas de ajuste estructural, lo que implicó la implementación de medidas de austeridad que redujeron drásticamente el gasto público. Ante la crisis le siguió el desarrollo sustentado en la globalización, la internacionalización de la economía, la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica y la inversión en recursos humanos. La nueva ola de reformas educativas se materializó en una agenda de políticas específicas (descentralización, focalización, autonomía escolar, participación social, etc.) auspiciadas por el decálogo de políticas basadas en la desregulación (Consenso de Washington, 1989) y sus reajustes posteriores (Consenso de Washington ampliado, 1995; Post-Consenso de Washington, 1999).

A partir de los años 90, el avance de los cambios tecnológicos y el menor crecimiento económico redujo la demanda laboral, lo que se expresó en un mayor desempleo y la generación de puestos de trabajo de baja calidad. Esto tuvo secuelas en América Latina donde los efectos de la globalización se dejaron sentir con la débil generación de empleos productivos, altas tasas de desempleo y salarios bajos. Ese fue el contexto en el que se instaló la idea cognitiva de la educación obligatoria forzada, impulsada por el BM, quien reorientó su atención a la ESB en la medida en que potenciaba la secundaria alta. Al iniciarse la década a pesar de reconocer 20 “áreas de ignorancia” (BM, 1993, p. 50) recomendó financiar la secundaria en países de ingreso bajo y medio, bajo un esquema de restricción y racionalización: “redistribuir el gasto educativo de la

primaria al de la secundaria; cobro selectivo de derechos de matrícula en las escuelas secundarias públicas para ayudar a aumentar la matrícula; fomentar la participación de las comunidades en los costos; sistema de becas y apoyos para los niños de familias pobres; uso eficiente del gasto educativo (incremento de la cantidad de alumnos por docente, construcción de escuelas con materiales de bajo costo, uso intensivo de las instalaciones); limitar su acceso; racionar los espacios escolares” (BM, 1996, p. 29).

Desde la óptica del BM, la idea normativa de la educación secundaria como “piedra angular de los sistemas educativos”, provocó cambiar el enfoque mundial de educación primaria a educación básica, concepto que incorporó a la ESB. Hasta 1990, sólo la primaria formaba parte de la educación básica y obligatoria. En el documento de política educativa ubicó a la educación secundaria en los siguientes términos: “está nuevamente en la agenda de los países en desarrollo, luego de un período de olvido. Lejos de ser el eslabón más débil en los sistemas de educación, ahora está emergiendo como la piedra angular del proceso de transformación de la educación... las políticas de EPT sitúan de facto a la educación secundaria inferior en el ámbito de la educación básica –y obligatoria–... En 1995, se produjo un giro considerable en esta tendencia, que venía de lejos, cuando el objetivo estratégico pasó de ser la educación “primaria” a la “básica”, que en muchos casos incluía los cursos inferiores de la escuela secundaria... a esto se sumaron los esfuerzos para conseguir que la Educación para Todos formara parte de los ODM” (BM, 2005, pp. XVI-XX).

En su primer informe de política sobre la educación secundaria, hizo uso de sus habilidades discursivas (respaldo y proyección) para apoyar la extensión de la ESB orientada al ejercicio de la ciudadanía y a la incorporación de los jóvenes y adolescentes como miembros activos de “sociedades abiertas y cohesionadas”, promoviendo un perfil más general y menos especializado para capacitar una masa amplia de “trabajadores del conocimiento”, “trabajadores adaptables” con tareas que requieren pensamiento experto y comunicación compleja. El BM espera que la educación secundaria contribuya al crecimiento económico y al desarrollo del capital social, por ser “el vértice de la articulación entre diferentes niveles educativos, así como entre la escolarización y el mercado laboral” (BM, 2005).

La lógica de comunicación que utilizó el BM se cifró en señalar la importancia de generar un enfoque holístico, fundado en el diseño de currículos diversificados, flexibles y eclécticos, entendido como nuevas fuentes de conocimientos curriculares válidos que no estén basados en disciplinas y donde “los alumnos enfatizan sus habilidades y competencias orientadas al empleo, con miras a construir un currículo de educación secundaria más relevante e inclusivo” (BM, 2005, p. 100). Recientemente, el BM puso en marcha la *Estrategia 2020. Aprendizaje para Todos* cuya finalidad consiste en “garantizar que todos los jóvenes puedan no solo asistir a la escuela, sino también adquirir los conocimientos y las capacidades que necesitan para llevar vidas saludables y productivas y obtener un empleo significativo” (BM, 2011, p. 11). La lógica de comunicación gira al centrarse en los conocimientos y capacidades adquiridos y no en la cantidad de años de estudio. Para lograrlo se propuso impulsar la reforma educativa, la rendición de cuentas, la medición, evaluación y resultados del aprendizaje. La estrategia ha venido a sumarse al conjunto de iniciativas internacionales que insta a los países de la región a asumir una serie de compromisos y acuerdos para concluir la educación secundaria (gratuita, equitativa y de calidad) en el 2030 y producir resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.

A partir de la Conferencia Mundial de Educación para Todos, Jomtien 1990, el BM y el BID, otorgaron mayores recursos que llegaron vía créditos, los cuales fueron utilizados por los países de AL para la puesta en marcha de reformas en la educación básica. Esto significó una homogeneización de la agenda de política educativa, en la que se dio preferencia a las reformas en educación básica. El BID reforzó el modelo de la obligatoriedad forzada de la ESB al extender su primer préstamo en 1994, financiando tres rubros: “1) el acceso equitativo, 2) las mejoras de calidad, 3) las reformas de las instituciones educativas para reforzar la modernización y capacidad de gestión” (BID, 2013, p. VII). Bajo las disposiciones de las Cumbres

Interamericanas (diciembre de 1994; abril de 1998; noviembre de 2005) asoció la idea cognitiva de la obligatoriedad con la ampliación del acceso, la calidad y la equidad, como aspectos centrales de la reforma educativa. En tanto, la idea normativa se cifró en afirmar que “una enseñanza de calidad mejorará las perspectivas de competitividad y crecimiento nacionales, al tiempo que reducirá la desigualdad, mejorará los valores cívicos y la participación en la vida civil, aumentará la capacidad de emplearse y los salarios, disminuirá los comportamientos de riesgo como la delincuencia, el uso de las drogas y el embarazo en adolescentes, y mejorará el bienestar general de cada joven (BID, 2013, p. VIII).

En la era de la competencia internacional y las revoluciones en la información y la telecomunicación, el BID hizo uso de sus habilidades discursivas (respaldo y proyección) hacia la educación secundaria, dadas las características de la economía mundial que requiere una fuerza de trabajo con conocimientos en lectura, matemáticas y ciencias, capacidad para solucionar problemas, aptitud para la computación y la comunicación, así como el desarrollo de una cultura cívica vinculada con la tolerancia, la cooperación y el sentido de comunidad. La lógica de comunicación empleada fue que al ser la secundaria el último ciclo de la educación obligatoria, el nivel debería asumir un nuevo “paradigma pedagógico” orientado a desarrollar “un conjunto de habilidades nuevas y más sofisticadas, que incluyan conocimientos técnicos, capacidad para el entrenamiento y flexibilidad, mayores responsabilidades, capacidades analíticas, habilidades innovadoras, habilidades para el trabajo conjunto y habilidades de comunicación” (BID, 2000c, p. 9). La recomendación va en consonancia con la exigencia de adquirir habilidades adquiridas y desplazar el número de años de escolaridad: “La economía del conocimiento exige un número cada vez mayor de empleados con altos niveles de habilidades, que deben actualizar sus conocimientos de forma permanente. El aprendizaje de orden superior y habilidades tales como creatividad, habilidades de comunicación y la capacidad de trabajar en equipo han adquirido más importancia que el aprendizaje de hechos básicos y datos” (BID, 2005, p. 5).

El BID comenzó a plantear la importancia del apoyo a la extensión del nivel secundario, como respuesta al “problema” de los jóvenes, en clara sintonía con las orientaciones emitidas por el Banco Mundial. La actual agenda educativa del BID propone: “la inversión en la mejora de la escolaridad, la incorporación de nuevas tecnologías en la enseñanza, la búsqueda de mecanismos para la inclusión de mujeres, indígenas y afrodescendientes, la necesidad de atender a los jóvenes en riesgo” (BID, 2013, p. viii); diseñar políticas educativas que incluyan desde “evitar la deserción de la escuela secundaria, asegurar el desarrollo de habilidades académicas y promover las habilidades socioemocionales, hasta evitar conductas de riesgo como el consumo de drogas, la delincuencia y las relaciones sexuales sin protección” (BID, 2017, pp 14-49). El organismo financiero reitera algunas estrategias ya recomendadas en los noventa como la evaluación y la focalización, a la vez que incorporan otras nuevas: la promoción del nivel secundario con énfasis en la inclusión, el desarrollo de habilidades en la adolescencia para que éstas incidan “positivamente” en la productividad durante la adultez, la intensificación del uso de las TIC y de plataformas virtuales como las nuevas formas de aprendizaje para enfrentar los “desafíos” del capitalismo flexible. El cambio de estrategia no va acompañado de cambios en el modelo económico ni en los factores que inciden en el deterioro de los ambientes de aprendizaje como la inseguridad, la pobreza, la violencia, la desintegración social, la escasez económica. La ausencia de problemáticas sociopolíticas y económicos estructurales en los análisis del BID han orientado las recomendaciones y propuestas de políticas educativas basadas en concepciones mecanicistas como el suponer que la secundaria no será capaz de actuar como factor corrector de las carencias con las que llegan los alumnos, por lo cual la insta a los gobiernos a poner más énfasis en “mejorar la calidad de la educación de la primera infancia y de las políticas de desarrollo de habilidades en la infancia para garantizar que los niños y niñas de contextos socioeconómicos más bajos ingresen en las escuelas secundarias con iguales oportunidades” (BID, 2017, p. 96). Ello coloca en entredicho la obligatoriedad de la educación secundaria al relegar la atención en el nivel educativo y reorientarlo, ahora, hacia el preescolar.

Con el advenimiento del neoliberalismo, la OCDE colocó el acento en la idea cognitiva de la mejora de la calidad de la educación y la supervisión de los sistemas educativos, bajo el enfoque de la sociedad del conocimiento y la renovación de la teoría del capital humano. En una economía globalizada, las nuevas tecnologías cambiaron la producción y exigió más de la educación, la cual requirió ajustarse a los cambios en la forma de concebir la relación conocimiento-producción-mercado mundial. Con ello, se verificó el desplazamiento de la idea cognitiva de la escolarización básica por la medición y evaluación competencias. La Organización reforzó la idea-discurso de la obligatoriedad forzada al sostener que “la educación general, así como la educación técnica y vocacional deben ser una piedra angular de la educación y la capacitación laboral durante toda la vida para fomentar el crecimiento a largo plazo, reducir la pobreza, eliminar las desigualdades y construir estabilidad y cohesión social” (OCDE, 2016, pp. 33-35).

Las habilidades discursivas (de respaldo y proyección) que ha demostrado la OCDE son las que sostienen como fundamento la eficiencia de la educación y la capacidad de los gobiernos de formar a las personas para que innoven, es decir, para que “utilicen su capacidad de aprender y de aplicar nuevas destrezas a lo largo de sus vidas” (Gurría, 2011, p. 35).

La lógica de comunicación que empleó en una primera etapa fue vincular la escolarización básica con el mercado mundial, ya que representaba la parte más formativa del conjunto del aprendizaje permanente. Con la introducción del concepto “competencias”, la OCDE sometió a evaluación los sistemas escolares y las reformas curriculares, las cuales fueron dirigidas por la gestión de objetivos, contenidos y resultados y relacionadas con los cambios en la producción y en la economía. Su atención en la secundaria superior deriva de la lógica de comunicación que ha construido a partir de la cual más educación y formación implica ingresos relativos altos (OCDE, 2012, 2013, p. 106), debido a ello ha ampliado la noción de competencias para incluir además de las competencias básicas, las transferibles y las competencias laborales, extendiéndola para la secundaria inferior. Su preocupación estriba en la formación de fuerza de trabajo de jóvenes de entre 15 y 19 años de edad, sobre todo, de la fuerza de trabajo femenina, para quienes “la transición de la escuela al trabajo deberá ser prioritaria y la forma de preparar a los estudiantes para el mercado laboral es a través de la educación vocacional y técnica (EVT) y de programas basados en el trabajo”.

El vínculo entre la educación y producción ha estado estrechamente relacionado con el tipo de trabajador que demandan las economías de los países de la OCDE: habilidades y conocimiento generales para el aprendizaje permanente, como medida para “extender la oferta de oportunidades educativas básicas a lo largo de la vida de las personas, para contar con recursos humanos disponibles cuando se necesiten (OCDE, 2010, p. 10).

Para la OCDE, la obligatoriedad de la educación básica ha sido alcanzada plenamente, no obstante, en sus reportes encuentra una mano de obra poco calificada en los países latinoamericanos. Aun reconociendo que el gasto destinado a la secundaria es de los más bajos, establece que el principal reto es la reforma de la educación básica, la calidad, los resultados de aprendizaje de los alumnos y la evaluación del desempeño docente, enmarcados en el enfoque de la sociedad del conocimiento y la teoría del capital humano.

La Organización ha recomendado desarrollar competencias básicas (la lectura, la escritura y el cálculo) para entrar directamente al mercado laboral o transitar a la educación superior, pese a reconocer deficiencias en el subsistema. Para disponer de mano de obra abundante y calificada, la Organización ha utilizado la habilidad discursiva de sustituir la educación formal por una educación a lo largo de la vida (*lifelong learning*; OCDE, 2017).

Discusión y Conclusiones

Desde finales de la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo XX los OFyCI han puesto nuevamente atención a la ESB sin sustraerse por completo de una visión economicista y tecnocrática, basada en el análisis del impacto de la educación en el mercado.

En este artículo se desarrolló un análisis de las propuestas y recomendaciones de tres OFyCI para la ESB, basado en el ID y el ACD. Dos interrogantes se formularon: ¿por qué la obligatoriedad de la secundaria baja se convirtió en política mundial?, ¿cómo lograron los organismos internacionales incorporar en la agenda mundial la obligatoriedad de la educación secundaria? En las consideraciones teóricas se planteó que las ideas son variables que explican los proyectos a defender en la disputa política por los OFyCI, en torno al diseño de las políticas educativas. El BM por ser una de las agencias financieras de desarrollo más antiguas, sus acciones han estado dirigidas a conservar su poder político y económico frente a todas las agencias multilaterales. Su papel protagónico a nivel mundial le permitió producir un modelo de obligatoriedad tolerada, basado en recomendar financiar la secundaria técnica y secundaria general en los países de ingreso medio y bajo, en un primer momento y, posteriormente, la educación secundaria general (incluida la secundaria superior). El primer modelo de obligatoriedad elaborado estableció a quiénes van dirigidos, por quiénes, en qué momento y por cuáles métodos. El modelo promovió como prioridad dominante el apoyo a la secundaria técnica lo que influyó en que la mayoría de los países de AL dedicaran gran parte de sus presupuestos a financiar ese nivel educativo. La idea-discurso de la obligatoriedad de la ESB se convirtió en política mundial cuando se percató de que el tramo educativo carecía de fuentes de apoyo y poseía mayores ventajas económicas frente a la educación primaria. En ese tenor, elaboró los modelos de obligatoriedad (tolerada y forzada) para garantizar el funcionamiento y la conservación de los sistemas educativos segmentados y estratificados. El modelo fue asumido y reforzado por el BID y la OCDE quienes erigieron ideas-discursos dirigidos a los países prestatarios, en momentos de la reestructuración del capitalismo mundial al presentarse problemas de recesión económica, creciente malestar y violencia política y social. Para ello, elaboraron propuestas de ajuste estatal y reforma educativa, en consonancia con las tendencias de política educativa generales en América Latina, promovidas desde los años 60. Se impulsaba la enseñanza secundaria porque ello correspondía, por un lado, a la presión de los grupos sociales y, por otro, a las necesidades de mano de obra, relativamente limitadas, con formación en ese nivel. Posteriormente, los OFyCI, encabezados por el BM, fomentaron un modelo de obligatoriedad forzado de la ESB, cuando se le situó de facto dentro de las políticas del programa Educación para Todos e incorporada como meta en las iniciativas internacionales, incluyendo los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM) y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). El dominio e ideología del BM se ha manifestado en que ha mostrado suficiente poder económico y político para que la obligatoriedad forzada de la ESB en los países latinoamericanos se convierta en realidad. Su poder también se manifestó en la coacción que ejerció sobre los países de la región al condicionar los préstamos al financiamiento de la ESB, aun cuando no todos los deudores aspiraban a la rápida expansión de la secundaria.

Como agencia de desarrollo, el BM ejerció su poder en concertación con el BID y la OCDE, quienes unificaron los discursos sobre la obligatoriedad de la ESB, con el propósito de reorientar las funciones del nivel educativo hacia las demandas que plantea la globalización y la economía basada en el conocimiento, manteniéndolo como un nivel subsidiario de la educación superior, en un primer momento, y de la secundaria superior, posteriormente, preservándolo como reducto de un sistema económico asimétrico.

Las ideas-discursos de los OFyCI promovieron modelos de obligatoriedad (tolerado o forzado) de educación ideal para adaptar los sistemas educativos a la globalización, la sociedad de aprendizaje y la tecnología de la información con el objetivo expreso de reorientar y alinear el conocimiento hacia los intereses económicos y políticos de los organismos internacionales. El discurso de la obligatoriedad de la ESB (cuyas ideas cognitivas y normativas ha sido propagadas por el mundo) se promueve a expensas de la educación media superior (secundaria superior)

como una manera de justificar la trascendencia del programa mundial de Educación para Todos sin ser consistente de la crisis por la que atraviesa el nivel. Los discursos sostenidos por los OFyCI les han permitido colocarse como agencias poderosas que han capitalizado la ausencia de fuentes de apoyo político, consensos, voluntades y recursos nacionales e internacionales que promuevan la educación secundaria. Los discursos y los cambios de percepción que promueven los organismos internacionales son un recurso empleado para producir y legitimar sus ideas, con el propósito de redirigir el nivel educativo para ajustarlo a las necesidades y lógica del capitalismo global.

La lógica de comunicación que emplearon los OFyCI se ha centrado en alertar sobre el desempleo juvenil, las nuevas formas de organización del trabajo, las competencias y conocimientos que demandan los procesos productivos, lo que conlleva más años de escolaridad. Las ideas-discursos de la obligatoriedad (forzada y tolerada) fueron hábilmente comunicados para promover el acceso a la educación secundaria, manifestando discursivamente el problema de la calidad de la educación, la evaluación de los resultados de aprendizaje, pero sin vincularlos con las condiciones sociales objetivas y desigualdades estructurales de permanecer y egresar con aprendizajes relevantes y valiosos. Las ideas están formuladas desde una posición fuerte de cómo “debe ser” y lo que se “debe hacer” en la ESB, aunque se torna abstracto y difuso las orientaciones para el tramo educativo, dado que se invierte menos recursos, se carece de consensos, voluntades y esfuerzos para emprender transformaciones significativas. Una situación que han contribuido los OFyCI.

Las ideas, los discursos y la lógica comunicativa construidos por los OFyCI para la ESB, se han caracterizado por seguir reforzando la segregación, la estratificación y el abandono en el que se encuentra del nivel educativo. La extensión de la obligatoriedad se concreta sobre la base de mecanismos selectivos que se manifiestan en el incremento de la edad, las formas de ingreso a la educación secundaria, las pruebas de egreso, las formas de regular la articulación con el nivel medio superior. Los modelos de obligatoriedad único (forzada o tolerada) soslayan un modelo de obligatoriedad progresiva o alternativa acorde a las necesidades de los países latinoamericanos, lo cual conlleva una educación crítica e integral que dote a los estudiantes de experiencias de aprendizajes de vida relacionadas con todas las dimensiones de su desarrollo personal, así como atender a la diversidad de perfiles, inquietudes, expectativas y potencialidades de los adolescentes y jóvenes; concebir la educación secundaria como una etapa de acompañamiento y orientación en la que consideren estudios, investigaciones y propuestas curriculares con múltiples procesos formativos en función de la diversidad del estudiantado para lograr que sean sujetos autónomos.

Las ideas y discursos sobre la obligatoriedad plantean un modelo único de la ESB basado en el desarrollo de habilidades, competencias y destrezas en las cuales importa más los resultados que la formación integral de los adolescentes. Las políticas educativas para el tramo educativo se encuentran ajustadas a la lógica del mercado mundial. Los discursos y las ideas sobre la obligatoriedad de la ESB se tornan difícil de concretar dado que no cuenta con aliados o grupos de interés para promover cambios o transformaciones de largo alcance. Los discursos pronunciados convierten al tramo educativo en subsidiario de la educación media superior, sin un claro propósito de desarrollo y formación integral para los adolescentes del siglo XXI. Refuerza este escenario demoledor, la escasez y debilidad de los estudios e investigaciones sobre la ESB que aporten pruebas sobre distintos aspectos vinculados con el nivel educativo. Aun así, los organismos internacionales hacen de las prescripciones su recurso más utilizado para incidir en los gobiernos y la comunidad internacional.

Algunas Líneas de Investigación Futura

Como posibles líneas de indagación se consideran mayores estudios del discurso en ámbitos como la ciencia política, la sociología del trabajo, sociología de la educación, la administración pública, la economía, el derecho, así como estudios empíricos sobre el discurso y

el poder, bajo perspectivas inter, multi y transdisciplinar del IH y el ACD que debieran relacionar el discurso y la acción con la cognición y la sociedad están todavía en la agenda.

El análisis de los partidos no como aparatos electorales sino como articuladores de opinión y portadores de legados anticívicos. El voto que la ciudadanía ejerce en función de principios y concepciones antidemocráticos.

Otras posibles vetas de investigación girarían en torno a si los agentes más racionales y cooperadores son capaces de construir buenas instituciones políticas; las ideas, los relatos y narraciones propiamente políticos, así como las ideas antipolíticas, tan comunes en el mundo contemporáneo, como el fundamentalismo, el terrorismo, el populismo, etc.

Referencias

- Banco Mundial. (1963). *Proposed Bank/IDA policies in the field of education*. [Board Report, número 71458]. Washington DC: Author.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/644321468175436466/pdf/714580BR0FPC190C0disclosed070260120.pdf>
- Banco Mundial. (1974). *Política sobre el sector educación*. [Informe número. 561]. Washington DC.: Departamento de Educación Servicio Central de Proyectos
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/706071468169756447/pdf/5610SR0SPANISH101Official0Use0Only1.pdf>
- Banco Mundial. (1980). *Education. Sector Policy Paper*. Washington DC: Author.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/366981468182955979/pdf/PUB268000REPLA00PUBLIC00Box114061B.pdf>
- Banco Mundial (1986). *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo*. Washington DC: Author.
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/614071468163754682/pdf/82260PUBSPANISH0Box70021B01PUBLIC1.pdf>
- Banco Mundial (1993). *Secondary Education in Developing Countries*. [Discussion Paper Series, No. 7]. Washington DC: Education and Social Policy Department, The World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/218061468739246513/pdf/multi-page.pdf>
- Banco Mundial. (1996). *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Washington DC: Author.
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/715681468329483128/pdf/14948010spanish.pdf>
- Banco Mundial. (2005). *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una nueva agenda para la educación secundaria*. Washington DC: Author.
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/337041468314693189/pdf/34360optmzd0RE101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
- Banco Mundial. (2011). *Aprendizaje para todos, Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el Desarrollo*. Author.
https://virtualeduca.org/documentos/2012/worldbank_ed2020.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2000a). *Educación secundaria en América Latina y el Caribe: Los retos del crecimiento y la reforma*. [Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible]. Washington, DC: Author.
<http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/627151.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2000b). *Las escuelas secundarias en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo*. [Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible]. Washington, DC: Author.
<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4723/Las%20escuelas%20de%2>

- [Usecundaria%20en%20América%20Latina%20y%20el%20Caribe%20y%20la%20transición%20al%20mundo%20del%20trabajo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2000c). *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*. [Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible]. Washington, DC: Author. <http://www2.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/07127a.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2005). *Hacia la expansión del capital de conocimiento de América Latina y el Caribe: una estrategia del BID para la educación y la capacitación*. Washington, DC: Author. https://www.oei.es/historico/etp/expansion_capital_conocimiento_AL_bid.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). *Análisis del apoyo del BID a la educación secundaria. Mejora del acceso, la calidad y las instituciones, 1992-2012*. Washington, DC: Author. <https://publications.iadb.org/handle/11319/6374?locale-attribute=es&locale-attribute=en&locale-attribute=es&>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Aprender mejor. Políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Washington, DC: Author. https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8495/Aprender_bueno_%20Políticas_publicas_para_el_desarrollo_de_habilidades.PDF
- Bouzas, R., & Knaack, P. (2009). El BID y medio siglo de integración regional en América Latina y el Caribe. *Revista Electrónica, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe*, (29), enero-junio, 15-27. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3522/Revista%20Integración%200%26%20Comercio%20Nº%2029.pdf?sequence=1>
- Estrada Álvarez, J. (2009). *El BID en América Latina: 50 años reproduciendo la desigualdad: derecho, transformaciones sociales y globalización*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternat. http://www.ilsa.org.co/biblioteca/Coleccion_utiles/El_BID_en_America_Latina_50_años_reproduciendo_la_desigualdad.pdf
- Foucault, M. (2001). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gurría, Á. (2011). La OCDE, a los 50 años de su creación: logros, retos y decisiones futuras. Sociedad de Economía Mundial, Huelva, España. *Revista de Economía Mundial*, (28), 29-38. <http://www.redalyc.org/pdf/866/86622163002.pdf>
- Jones, P. W. (1995). *World Bank financing of educations: Lending, learning and development*. New York: Routledge.
- OCDE. (s/f). *Historical summary of CERI's main activities*. Paris: OCDE. <http://www.oecd.org/education/ceri/50234306.pdf>
- OCDE. (1983). *Activities of OECD in 1983. Report by the Secretary-General*. Paris: OECD.
- OCDE. (2010). *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*. Paris: OCDE. www.oecd.org/mexico/mejorarlasescuelasestrategiasparalaaccionenmexico.html
- OCDE. (2012). *Avances en las reformas de la educación básica en México: Una Perspectiva de la OCDE*. Paris: OCDE. https://adt3.files.wordpress.com/2013/01/avances_en_las_reformas_de_la_educacion_basica.pdf
- OCDE. (2013). *Diez pasos hacia la equidad en la educación*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/education/school/40043349.pdf>
- OCDE. (2016). *Impulsando la productividad y el crecimiento inclusivo en Latinoamérica*. Paris: OCDE, IDB, Global Forum on Productivity. http://www.oecd.org/latin-america/Impulsando_Productividad_Crecimiento_Inclusivo.pdf
- OCDE. (2017). *Diagnóstico de la OCDE sobre la estrategia de competencias, destrezas y habilidades de México*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/mexico/Diagnostico-de-la-OCDE-sobre-la-Estrategia-de-Competencias-Destrezas-y-Habilidades-de-Mexico-Resumen-Ejecutivo.pdf>

- Oreja Cerruti, M. B., & Vior, S. (2016). La educación y los organismos internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina (2000-2015). *Journal of Supranational Policies of Education*, (4), 18-37.
<https://revistas.uam.es/index.php/jospoe/article/view/5663/6078>
- Papadopoulos, G. S. (1994). *Education, 1960-1990. The OECD perspective*. París: OECD.
<https://www.voced.edu.au/content/ngv%3A33044>
- Schmidt, V. A. (2008). "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth new institutionalism". *European Political Science Review*, 303-326. <https://www.uv.uio.no/iped/english/research/projects/solbrekke-formation-and-competence-building/pictures-and-downloads/discursive-institutionalism.pdf>
- Schriewer, J. (1997). "Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada". *Educación y Ciencia*, vol. 1, núm. 1 (15), enero-junio, pp. 21-58.
<http://www.educacionyciencia.org/index.php/educacionyciencia/article/viewFile/108/pdf>
- Van Dijk, T. A. (1999a). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, Barcelona, (186), septiembre-octubre, 23-36.
<http://www.discursos.org/oldarticles/E1%20an%20E1lisis%20cr%20EDtico%20del%20discurso.pdf>
- Van Dijk, T. A. (1999b). *Análisis del discurso político y social*. Ediciones Abya-Yala.
https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1414&context=abya_yala

Anexo

Cuadro 1

Principales documentos publicados por los OFyCI empleados en el estudio

BANCO MUNDIAL	BID	OCDE
(1963). <i>Proposed Bank/IDA policies in the field of education.</i>		(s/f). <i>Historical summary of CERI's main activities</i>
(1974). <i>Política sobre el sector educación</i>		
(1980). <i>Education. Sector Policy Paper</i>		
		(1983). <i>Activities of OECD in 1983</i>
(1986). <i>El financiamiento de la educación en los países en desarrollo</i>		
(1993). <i>Secondary Education in Developing Countries</i>		
		Papadopoulos, G. S. (1994). <i>Education, 1960-1990. The OECD Perspective</i>
Jones, P. W. (1995). <i>World Bank financing of educations: lending, learning and development</i>		
(1996). <i>Prioridades y estrategias para la educación</i>		
	(2000a). <i>Educación secundaria en América Latina y el Caribe: los retos del crecimiento y la reforma</i> (2000b). <i>Las escuelas secundarias en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo.</i> (2000c). <i>Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe</i>	
(2005). <i>Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una nueva agenda para la educación secundaria</i>	(2005). <i>Hacia la expansión del capital de conocimiento de América Latina y el Caribe: una estrategia del BID para la educación y la capacitación</i>	
		(2010). <i>Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México</i>
(2011). <i>Aprendizaje para todos, Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo</i>		

Cuadro 1 cont.

Principales documentos publicados por los OFyCI empleados en el estudio

BANCO MUNDIAL	BID	OCDE
		(2012). <i>Avances en las reformas de la educación básica en México: Una Perspectiva de la OCDE</i>
	(2013). <i>Análisis del apoyo del BID a la educación secundaria. Mejora del acceso, la calidad y las instituciones</i>	(2013). <i>Diez pasos hacia la equidad en la educación</i>
		(2016). <i>Impulsando la productividad y el crecimiento inclusivo en Latinoamérica</i>
	(2017). <i>Aprender mejor. Políticas públicas para el desarrollo de habilidades</i>	(2017). <i>Diagnóstico de la OCDE sobre la Estrategia de Competencias, Destrezas y Habilidades de México</i>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2

Ideas-discursos de los OFyCI sobre la obligatoriedad de la ESB

DÉCADAS	OFyCI	IDEAS: COGNITIVA (IC), NORMATIVA (IN)	HABILIDADES: RESPALDO (HR), PROYECCIÓN (HP)	LÓGICA DE COMUNICACIÓN
1960-1980	BANCO MUNDIAL	IC: Obligatoriedad tolerada: Secundaria técnica Secundaria diversificada Secundaria general	HR: Alianza con naciones recién independizadas y antiguas colonias.	Frente al problema mundial del desempleo juvenil, promover currículums prácticos y diversificados
		IN: la educación para la formación de habilidades manuales y vínculo con el trabajo	HP: Promueve currículum práctico	
	BID	IC: Obligatoriedad tolerada: Educación técnica y vocacional Educación secundaria universal	HR: Alianza con países en desarrollo de AL y el Caribe	Frente al problema mundial del desempleo juvenil, promover currículums diversificados
		IN: La educación prepara a los recursos humanos para el desarrollo y la industrialización dependiente.	HP: La escolarización bajo principios de la cobertura, eficiencia, racionalización, capital humano.	
	OCDE	IC: Obligatoriedad tolerada: Desarrollo y extensión de la secundaria	HR: Alianza con ministros europeos de educación	Frente al problema mundial del desempleo juvenil, promover currículums comprensivos
		IN: La educación es un bien en sí mismo. Más y mejor educación es deseable y uno de los factores más importantes del crecimiento económico	HP: Movimiento de cambio organizacional	

Cuadro 2 cont.

Ideas-discursos de los OFyCI sobre la obligatoriedad de la ESB

DÉCADAS	OFyCI	IDEAS: COGNITIVA (IC), NORMATIVA (IN)	HABILIDADES: RESPALDO (HR), PROYECCIÓN (HP)	LÓGICA DE COMUNICACIÓN
1990-2010	BANCO MUNDIAL	IC: Obligatoriedad forzada Secundaria baja o inferior	HR y HP: Orientada al ejercicio de la ciudadanía y la incorporación de adolescentes y jóvenes como miembros activos de sociedades abiertas y cohesionadas	Frente al problema mundial del desempleo juvenil, promover curriculums con enfoque holísticos (diversificados, flexibles, eclécticos)
		IN: Secundaria como “piedra angular” de los sistemas educativos		
	BID	IC: Obligatoriedad forzada Educación secundaria (acceso, equidad, gestión)	HR y HP: desarrollo de habilidades cognitivas, socioemocionales, académicas	Frente al problema mundial del desempleo asumir un “nuevo paradigma pedagógico”
		IN: La educación para el desarrollo de habilidades: ayuda a los individuos a tomar mejores decisiones promoviendo una mayor confianza en sí mismos y en otros en la sociedad		
	OCDE	IC: Obligatoriedad forzada Secundaria: la formación, activación y uso eficaz de habilidades y competencias	HR y HP: Eficacia de la educación en la formación de personas para que innoven.	Frente al problema mundial del desempleo sustituir la educación formal por la educación a lo largo de la vida.
		IN: La educación secundaria general es piedra angular.		
Siglas: IC (idea cognitiva), IN (idea normativa), HR (habilidades de respaldo), HP (habilidades de proyección). Fuente: Elaboración propia.				

About the Author

Rosalina Romero Gonzaga

Universidad Nacional Autónoma de México

rrgonzaga@comunidad.unam.mx

Investigadora. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (México). Líneas de investigación: Políticas Educativas, Políticas de Educación Básica, Sistema Educativo Mexicano, Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Educativas, Políticas de Evaluación, Formación y Gestión en la Educación Básica, Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas, Diseño y Capacidad Institucional de Instituciones Públicas, Organización y Funcionamiento de Aparatos Educativos, Burocracias educativas, Partición Ciudadana y Desempeño Gubernamental. Dra. Rosalina Romero Gonzaga, beneficiaria “UNAM, Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM”, becaria del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, bajo la asesoría de la Dra. Patricia Ducoing Watty, durante el año académico 2019-2020. <http://www.iisue.unam.mx/investigacion/investigador/rosalina-romero-gonzaga>

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 27 Número 157

16 de diciembre 2019

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síganos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Felicitas Acosta** (Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina), **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Ignacio Barrenechea**, **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Angelica Buendía**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Veronica Gottau** (Universidad Torcuato Di Tella), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin**, **Axel Rivas** (Universidad de San Andrés), **Maria Veronica Santelices** (Pontificia Universidad Católica de Chile), **Maria Alejandra Tejada-Gómez** (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,

México

Pedro Flores Crespo Universidad

Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier

Tellez, Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad de Granada, España

Mónica Pini Universidad

Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto

de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé,

Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: Audrey Amrein-Beardsley

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Melanie Bertrand, David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Daniel Liou, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro

San Diego State University

Gary Anderson

New York University

Michael W. Apple

University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale

University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner

Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb

University of Connecticut

Arnold Danzig

San Jose State University

Linda Darling-Hammond

Stanford University

Elizabeth H. DeBray

University of Georgia

David E. DeMatthews

University of Texas at Austin

Chad d'Entremont Rennie Center
for Education Research & Policy

John Diamond

University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo

Albert Shanker Institute

Sherman Dorn

Arizona State University

Michael J. Dumas

University of California, Berkeley

Kathy Escamilla

University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion

University of the Negev

Melissa Lynn Freeman

Adams State College

Rachael Gabriel

University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University
of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass

Arizona State University

Ronald Glass University of

California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross

University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California

State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt

University of North Carolina

Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester

Indiana University

Amanda E. Lewis University of

Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana

University

Christopher Lubienski Indiana

University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis

University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses

University of Colorado, Boulder

Julianne Moss

Deakin University, Australia

Sharon Nichols

University of Texas, San Antonio

Eric Parsons

University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton

University of Kentucky

Susan L. Robertson

Bristol University

Gloria M. Rodriguez

University of California, Davis

R. Anthony Rolle

University of Houston

A. G. Rud

Washington State University

Patricia Sánchez University of

University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of

California, Berkeley

Jack Schneider University of

Massachusetts Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist

University of Maryland

Benjamin Superfine

University of Illinois, Chicago

Adai Tefera

Virginia Commonwealth University

A. Chris Torres

Michigan State University

Tina Trujillo

University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller

University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol

University of Connecticut

John Weathers University of

Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner

University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley

Center for Applied Linguistics

John Willinsky

Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth

University of South Florida

Kyo Yamashiro

Claremont Graduate University

Miri Yemini

Tel Aviv University, Israel

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch**, **Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso
Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz
Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco
Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá
Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins
Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla
Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes
Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira
Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva
Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes
Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro
Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner
Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes
Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil