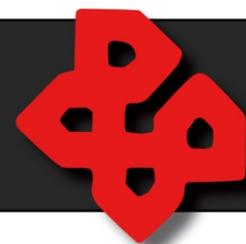


Profesorado

Revista de currículum y formación del profesorado



VOL. 16, Nº 3 (sep.-dic. 2012)

ISSN 1138-414X (edición papel)

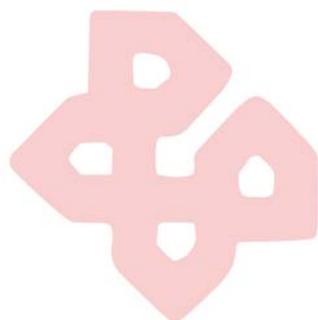
ISSN 1989-639X (edición electrónica)

Fecha de recepción 04/12/2012

Fecha de aceptación 23/12/2012

LA EMERGENCIA DE LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADO EN LA AGENDA EDUCATIVA GLOBAL: NUEVOS RETOS PARA LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA

The emergence of public-private partnerships in the global education agenda: New challenges for educational research



Antoni Verger y Xavier Bonal

Universitat Autònoma de Barcelona

E-mail: Antoni.Verger@uab.cat, Xavier.Bonal@uab.cat

Resumen:

Las alianzas público-privado (PPPs) - esto es, políticas que conllevan algún nivel de colaboración entre el sector público y el privado en la provisión de servicios públicos - han adquirido gran centralidad en la agenda educativa global. Como consecuencia de ello, actualmente, las PPP están muy presentes en las discusiones de reforma educativa que se dan tanto en países industrializados como en países en vías de desarrollo, y se están promoviendo mayores dosis de participación privada, elección escolar y competición entre centros en el marco de los sistemas educativos.

Este artículo explora los orígenes de la idea de las PPPs en el campo de la política educativa y, concretamente, qué organismos internacionales y mediante qué mecanismos están promoviendo su implementación a escala global. El artículo también pone de manifiesto los puntos débiles de los argumentos y las metodologías en que se sustentan las prescripciones de políticas de los defensores de las PPPs y, a su vez, plantea una agenda de investigación alternativa al estudio de los efectos de las PPPs basada en la conocida como 'evaluación realista'.

Palabras clave: Globalización, Banco Mundial, Alianzas Público Privado, Privatización, Política Educativa, Evaluación Realista

Abstract:

Public-Private Partnerships (PPPs) - i.e. policies that involve collaboration between the public and the private sector when it comes to the provision of public services - have acquired iconic status in global education agendas. As a consequence, currently, PPPs are highly present in the discussions on education reform in both industrialized and developing countries, and higher levels of private participation, school choice and schools' competition are being promoted within educational systems.

This article explores the origins of the PPPs in education idea and, specifically, what international organizations and through which mechanisms are promoting its global implementation. The article also highlights the weaknesses of the arguments and methodologies which underpin the policy prescriptions of the PPPs advocates and, in turn, raises an alternative research agenda based on the so-called 'realist evaluation' approach.

Key words: *Globalization, World Bank, Public-Private Partnerships, Privatization, Education Policy, Realist Evaluation*

1. Introducción

El estudio de los efectos de la privatización en educación ha generado uno de los debates más apasionantes y apasionados de los últimos tiempos en las ciencias de la educación. En el ámbito académico, se han publicado cientos de trabajos sobre el tema que presentan resultados ambivalentes y a menudo contradictorios. A pesar de ello, numerosos organismos internacionales, entre los que destaca el Banco Mundial, justifican, en base a argumentos científicos, la necesidad de implementar políticas de privatización educativa, tanto en países en vías de desarrollo como desarrollados, como la mejor manera de expandir la educación de calidad de forma rentable. De hecho, en la última década, las políticas de alianza entre el *sector público y el privado* (PPP por sus siglas en inglés), desarrolladas para promover mayores dosis de elección escolar y competición entre centros, han adquirido una gran centralidad en la agenda educativa global. En consecuencia, políticas que conllevan algún nivel de colaboración entre los sectores público y privado a la hora de proveer servicios educativos han guiado los procesos de reforma educativa en numerosos países en vías de desarrollo.

Este artículo tiene dos objetivos principales. En primer lugar, explora los orígenes de la idea de los PPPs en educación y qué organismos internacionales, y mediante qué mecanismos e ideas, están promoviendo su implementación a escala global. En segundo lugar, el artículo pone de manifiesto los puntos débiles de los argumentos, las asunciones y las metodologías en que se sustentan las prescripciones pro-privatización de dichos organismos y, a su vez, plantea una agenda de investigación alternativa.

El artículo se estructura en tres partes principales. En la primera definimos brevemente en qué consisten las Alianzas Público-Privado y explicamos su relación con otras políticas de privatización y cuasi-mercado en educación. En la segunda parte analizamos cómo la idea de las PPP ha sido introducida en la agenda educativa global, cómo y por quién. Concretamente, analizamos los orígenes de la idea de las PPP y la manera en la que se ha transferido y recontextualizado en el campo de la educación para el desarrollo. Para ello, nos centramos en el rol destacado que ha jugado el Banco Mundial en este terreno. En la tercera parte, exploramos los retos metodológicos que la emergencia de las PPP plantea en la investigación educativa. Una parte importante de la investigación sobre el tema se centra en enfoques positivistas y se basan en asunciones de la economía neoclásica sobre el comportamiento humano en contextos de mercado. En contraposición a este tipo de aproximaciones, argumentamos que únicamente una investigación que contemple la

dimensión micro-sociológica de los fenómenos sociales, como la planteada por el enfoque de la 'evaluación realista' (cf. Pawson 2006), puede ayudarnos a entender los mecanismos causales y la naturaleza de los efectos de las PPPs en educación. Consideramos que esta discusión de carácter metodológico es muy relevante de cara a contrarrestar o, al menos, matizar las 'evidencias' en base a las cuales las agencias de desarrollo están promoviendo reformas educativas basadas en el modelo de las alianzas público-privado.

2. Nuevas políticas de privatización en educación: el caso de las ppp

Actualmente, es difícil encontrar a intelectuales o representantes de la comunidad de la ayuda internacional que apoyen abiertamente políticas de privatización, en sentido estricto, en el ámbito de la educación, aunque hay algunas excepciones bien conocidas (véase, por ejemplo Tooley 2002, Tooley y Dixon 2010). La comunidad internacional ha aprendido importantes lecciones del periodo de ajuste estructural, como el hecho de que las políticas de privatización en el sector de los servicios sociales pueden tener efectos sociales nefastos, sobre todo para las personas más pobres (Bonal 2002, Colclough 1996, SAPRIN 2004). Es por ello que, actualmente, los debates sobre la implicación del sector privado en educación raras veces se refieren a modelos de "privatización pura", sino que más bien se mueven de manera difusa entre las aguas de lo público y lo privado. Específicamente, existen dos grandes medidas mediante las cuales se puede hacer interaccionar, de forma más o menos directa y formalizada, al sector público con el privado:

- a) La liberalización de la educación, que permite que los proveedores privados emerjan y expandan su actividad en el sector educativo.
- b) La introducción de normas, reglas y mecanismos de mercado en el mundo de la educación, como la competencia, la elección o los incentivos basados en resultados.

A partir de estos dos tipos de políticas que, en gran medida, corresponden a lo que Ball y Youdell (2007) denominan privatización exógena y endógena - respectivamente-, se constituyen los denominados *cuasi-mercados educativos*. Los cuasi-mercados difieren de los mercados puros en el sentido que si bien los primeros introducen mecanismos de mercado y elementos de competencia en los servicios públicos, los precios del servicio se alteran mediante la intervención estatal (Le Grand 1996). Las opciones políticas para promover la competencia dentro del contexto de los cuasi-mercados educativos incluyen, aunque no se limitan a: fórmulas competitivas de financiación educativa como los voucher o cheques escolares; la externalización de servicios educativos; la creación de centros financiados públicamente pero de gestión privada (como las escuelas *charter*); o la publicación de los resultados escolares y la eliminación de zonas escolares con la intención de facilitar la elección escolar (Lubienski 2009). Dichas políticas van a menudo de la mano de otras intervenciones como las evaluaciones basadas en pruebas estandarizadas y las políticas de rendición de cuentas (Waslander *et al.* 2010).

Más recientemente, los cuasi-mercados y otras medidas de desarrollo del sector privado en educación se han introducido con fuerza en la agenda educativa global bajo la etiqueta de "alianzas público-privadas". Las PPP en educación se definen como relaciones contractuales entre el gobierno y el sector privado para la adquisición de servicios educativos por un periodo específico. Dichos contratos se pueden materializar en modalidades muy distintas como la subcontratación de plazas en escuelas privadas para niños desfavorecidos, la gestión privada de centros públicos o fórmulas de financiación educativa pública que sigue la

demanda para fomentar la elección de centro, indistintamente de si éste es público o privado (IFC 2001, Patrinos *et al.* 2009).

En la última década, las PPP han adquirido un estatus icónico en las agendas para la educación y el desarrollo, y han guiado las reformas educativas en muchos países del Sur (Robertson *et al.* 2012). La urgencia por lograr los objetivos del marco de acción de la EPT (Educación para Todos) y los Objetivos del Desarrollo del Milenio ha abierto la puerta para que organizaciones internacionales, consultores internacionales e investigadores que defienden los potenciales beneficios de las PPP introduzcan sus ideas en países de ingresos bajos (Rose 2010). Incluso situaciones de crisis humanitaria profunda como la de Haití después del terremoto se han convertido en una oportunidad política para promover experimentos con vouchers y establecer relaciones más estrechas con el sector privado del país.¹

3. Orígenes y difusión de las políticas PPP: El rol del Banco Mundial

Antes de su popularización en el campo educativo, las PPP se habían puesto en práctica en otros sectores. El concepto de las PPP empezó a utilizarse en los EE.UU. a principios de la década de los ochenta. En esos años aparecieron varias publicaciones que analizaban “estructuras de gobernanza innovadoras” adoptadas por gobiernos locales para trabajar conjuntamente con organizaciones empresariales en asuntos de desarrollo local. La idea fue adoptada y difundida de inmediato por emprendedores de políticas como Peter Drucker e investigadores del Instituto Brookings (Wettenhall 2003).

En su fase inicial, el debate sobre las PPP contaba con un fuerte enfoque gerencial. Fundamentalmente, el objetivo principal de los promotores de este tipo de políticas consistía en tratar de cambiar el funcionamiento y la cultura organizativa del sector público para acercarlo al *modus operandi* del sector privado. Esta idea encajaba muy bien con los planes más amplios de la administración Reagan de la época para reestructurar de manera profunda el sector gubernamental y hacerlo así más eficiente y rentable (Linder 1999). Sin embargo, la idea de las PPP también contaba con apoyos entre sectores políticos progresistas que vieron las alianzas como una oportunidad para contrarrestar las fuerzas del mercado y revertir la tendencia comercializadora asociada a la privatización y la corporatización de los servicios públicos (Wettenhall y Thynne 1999). Dado que actores con ideologías políticas muy dispares se sintieron cómodos con la idea de las PPP (algunos autores hablan incluso del carácter ‘acomodaticio’ de las PPPs), éstas adquirieron mucha popularidad entre la clase política y diseñadores de políticas (Hodge and Greve 2010).

En los noventa, las PPP alcanzaron niveles de popularidad elevados en el mundo industrializado en sectores como la sanidad y la educación. Numerosas asociaciones, centros de investigación y congresos internacionales, así como una gran cantidad de actividades de consultoría e investigación, se organizaron en torno a la idea de las PPP. Incluso se crearon revistas académicas internacionales centradas en el tema como la *International Journal of Applied Public-Private Partnerships* y la *International Journal of PPPs* (Wettenhall 2003).

Después de los EE.UU., el gobierno del Reino Unido fue uno de los países que adoptaron con más entusiasmo las PPP e implementó este tipo de políticas en un amplio

¹ Véase <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/10/15462032/haiti-education-all-project-support-second-phase-education-all-program-project>

abanico de sectores de servicios, entre ellos el de la educación (Robertson 2002). Las denominadas Iniciativas de Financiación Públicas (PFI, por sus siglas en inglés, *Public Finance Initiatives*), adoptadas por el gobierno conservador en 1992, fueron el primer modelo de Alianzas que fue aplicado a gran escala en el Reino Unido. En el marco de las PFI, se concedía el diseño, construcción, gestión y financiación de un equipamiento público, como un hospital, una escuela o una prisión, a una entidad privada; dicho equipamiento sería alquilado por el gobierno por un tiempo determinado a la entidad privada, después del cual su propiedad pasaría a manos públicas. Una vez en el poder, el gobierno laborista adoptó y aplicó la misma idea, pero prefirió etiquetarla de forma diferente. Precisamente, optó por usar el término PPP (Ball 2007).

a) *Los PPPs ‘viajan’ a los países en vías de desarrollo*

En la década de los noventa, una serie de organizaciones y agencias de cooperación internacional, como el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regional, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) o la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE. UU. (USAID) se mostraron cada vez más interesadas en la propuesta de las PPP y la adoptaron como estrategia clave para mejorar la “gobernanza” en los países en los que intervenían (Miller-Adams 1999, Miraftab 2004). Dichas organizaciones, bajo el liderazgo intelectual del Banco Mundial, adoptaron el marco de las PPP para reflexionar, por un lado, sobre la reforma del sector público y, por el otro, sobre nuevas formas de financiar e implementar proyectos de construcción de grandes infraestructuras.

La idea de las PPP encaja muy bien en el largo historial del Banco Mundial caracterizado por fomentar la participación del sector privado en la provisión de servicios y, en concreto, en la *Estrategia de desarrollo del sector privado* que este organismo impulsó en los noventa (véase World Bank 2002). En el marco de dicha estrategia, la idea de las PPP se erigió en una especie de herramienta transversal y de gran centralidad para el Banco. Entre otras iniciativas para promover que el personal del Banco adopte las PPP, este organismo ha constituido el ‘Equipo de Expertos Global sobre PPP’, y la ‘Red Global de PPP del Banco Mundial’. Esta última se define como una “*plataforma on-line para profesionales, responsables políticos y expertos en desarrollo para intercambiar conocimientos, debatir, aprender y establecer contacto en torno a las mejores prácticas globales sobre políticas PPP en una serie de sectores*”.² Por su parte, el Instituto del Banco Mundial (que es el centro de formación del Banco orientado a formar a técnicos y políticos de países del Sur en diversas áreas) adoptó las PPP como uno de los temas prioritarios en el contexto de su nueva ‘Estrategia de Conocimiento y Aprendizaje’ (World Bank Institute 2009). Las PPP también aparecen con fuerza y frecuencia en documentos centrales y de gran influencia operativa y política del Banco, como los *Poverty Reduction Strategy Papers* y los *Country Assistance Strategies* (Barnett y Duvall 2005, World Bank 2002).

El predominio de economistas dentro de los departamentos del Banco relacionados con áreas sociales favorece la adopción de políticas y enfoques que abogan por un incremento del papel del sector privado, los incentivos y las soluciones de mercado (Bull y McNeill 2007). Ello, a su vez, contribuye a que prevalezca una cultura institucional mucho más alineada con los mercados y el sector privado, incluso en los ámbitos de políticas relacionadas con bienes públicos como la educación, la salud o el agua. Los modelos económicos aplicados en las

² Véase: <http://pppnetwork.ing.com/>

investigaciones llevadas a cabo en el Banco Mundial tratan de aislar —y, por lo tanto, predecir— el comportamiento humano en base a la teoría de la elección racional. Así, los investigadores del Banco a menudo dan por supuesto que los actores realizan cálculos coste-beneficio con los que pretenden maximizar sus beneficios en situaciones de información perfecta (Lauglo 1996). Dichas asunciones sobre el comportamiento humano, y la fe en que dichos modelos se puedan aplicar en contextos muy dispares, se pone muy de manifiesto en las políticas de PPP que este organismo impulsa, precisamente, en el campo educativo (véase Patrinos et al. 2009).

Otra razón por la que la propuesta de las PPP ha penetrado con tanta fuerza en el instrumental de políticas del Banco Mundial se encuentra en el hecho de que esta política contribuye a resolver una de las principales contradicciones institucionales e ideológicas de esta organización. Desde los años ochenta, el Banco Mundial ha adoptado la economía neoclásica y las ideas de libre mercado con fuerza y, por consiguiente, ha adoptado una postura crítica y contraria al intervencionismo estatal en la mayoría de sectores. No obstante, al mismo tiempo, las operaciones del Banco Mundial contribuyen habitualmente a que los estados clientes crezcan mediante la concesión de créditos multi-millonarios (Miller-Adams 1999). Las PPP han sido bien recibidas en esta institución porque representan un modo de evitar esta contradicción, ya que permiten que el sector privado crezca mediante el establecimiento de contratos de externalización de servicios con el Estado. En otras palabras, los proyectos PPP del Banco Mundial (o los componentes PPP presentes en los proyectos del Banco) permiten que los créditos que otorga este organismo, en lugar de “engordar” el Estado, contribuyan al crecimiento del sector privado, aunque sea a través de mecanismos de financiación pública.

b) La promoción discursiva y material de las PPP en educación

La primera referencia al concepto *PPP para la educación en contextos de desarrollo* aparece en una publicación conjunta del Banco Mundial y del Banco Asiático de Desarrollo (BAD) que compila las presentaciones de un seminario organizado por estas mismas organizaciones en 1999 en Manila titulado “La nueva agenda sobre políticas sociales en Asia” (véase Wang 2000). Un año más tarde, un grupo de consultores e investigadores (Norman Larocque, James Tooley y Michael Latham), en el marco de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), publicaron un manual sobre PPP y políticas educativas (IFC 2001). En ese momento, estos autores estaban trabajando conjuntamente con el Grupo Temático sobre Economía de la Educación del Banco Mundial, dirigido por Harry Patrinos, en una línea de investigación y reflexión sobre formas “innovadoras” de provisión educativa (Verger 2012).³ Como resultado de las sinergias generadas entre ellos, en 1998 se había creado una iniciativa conocida como EdInvest. EdInvest es una *joint venture* entre el Council for British Teachers y la IFC, que se define como un “foro de información de inversión en línea sobre el desarrollo del sector privado en el campo de la educación.” EdInvest produce información, datos y análisis sobre el desarrollo de la educación privada y, entre otros resultados, ha contribuido a fortalecer el departamento de educación de la IFC.

³ James Tooley fue progresivamente apartado del ámbito de trabajo de esta red debido al radicalismo de sus planteamientos (Tooley tiene un marcado discurso anti-Estado que incomoda a organismos internacionales como el mismo Banco Mundial que cuenta con los estados como miembros y clientes clave), aunque también, en palabras de los mismos miembros de dicha red, debido a la falta de rigor de sus análisis (Verger 2012).

Más allá de Edinvest, esta red de investigadores, asesores y emprendedores de políticas está detrás de las publicaciones, estudios y manuales sobre las políticas PPP más difundidos y citados actualmente. Probablemente, el informe del Banco Mundial “The role and impact of PPPs in education”, publicado en 2009, es la más relevante de las numerosas publicaciones de las que esta red de expertos es responsable. Los miembros de dicha red se encuentran también detrás de la organización de numerosos eventos en los que la idea de las PPP en educación ha sido presentada a actores clave en la formulación, financiación e implementación de políticas educativas como son ministerios de educación, agencias de ayuda internacional, organizaciones internacionales y académicos (Verger 2012).⁴

Una de las suposiciones principales que predomina entre los promotores de la política de PPPs es que “...la educación es un bien de consumo y el estudiante su consumidor principal a través de sus padres” (IFC, 2001: 1). La consecuencia de esta suposición es que la organización del sector educativo debe estar supeditada a la elección de centro de los padres (y de los estudiantes) para que funcione de acuerdo con la lógica de mercado. Esto significa que el sistema educativo debe generar y ofrecer información sobre las características y la calidad de las escuelas, incentivos económicos -o de otro tipo- para garantizar el rendimiento de las escuelas, garantías reguladoras para proteger los intereses del sector privado y asegurar la libre competencia entre proveedores, y un sistema de evaluación que permita aportar información sobre los resultados escolares que sea accesible a las familias para facilitar la elección de centro y crear, así, un círculo virtuoso (véase Gráfico 2).

Como ya hemos mencionado, las PPP son definidas como relaciones contractuales entre el gobierno y proveedores privados para adquirir servicios de una calidad determinada en un periodo específico. Según sus promotores, el contrato en el que se sustentan las PPP debería formalizarse y basarse en resultados de rendimiento (LaRocque 2008; Patrinos et al 2009). Las PPP pueden abarcar diferentes áreas de colaboración entre el sector público y el privado, pero el énfasis se pone normalmente en la oferta de servicios educativos básicos (Patrinos *et al.* 2009). En cuanto a este tipo de oferta, el contrato con el sector privado puede centrarse en diferentes modalidades que incluyen la compra de plazas en escuelas privadas para niños desfavorecidos por parte del Estado, la gestión privada de centros públicos o los *vouchers* educativos (en los que la financiación educativa pública sigue la demanda y puede beneficiar tanto a centros públicos como privados) (IFC 2001).

Sin embargo, no siempre es fácil distinguir qué formas de colaboración con el sector privado se pueden clasificar o no como PPPs. En lugar de establecer una definición cerrada de PPPs, el Banco Mundial prefiere considerar que hay una continuidad de modelos, que van desde alianzas de poca índole a alianzas de gran profundidad. Esta continuidad es presentada de modo evolutivo, y se considera que todo sistema educativo puede transitar entre un estadio “latente” de PPP, en el que los centros privados existen pero no interactúan necesariamente con el Estado, y un estadio “integral” en el que el 100 % de la educación es proporcionada por el sector privado bajo un esquema *voucher* gigantesco (véase el Gráfico 1).

⁴ En paralelo al desarrollo de políticas PPP operativas, el sistema de las Naciones Unidas se ha mostrado más proclive a conceptualizar y desarrollar Alianzas de distinta naturaleza centradas en conseguir nuevos recursos, coordinar esfuerzos e intercambiar conocimientos en el campo educativo (Draxler 2008). Este modelo de PPP es habitualmente denominado Alianzas Multi-participante (MSP, por sus siglas en inglés, *multi-stakeholder partnerships*). A pesar de que se acepte la participación de todo tipo de actores no estatales en el contexto de las MSP, incluidas organizaciones de la sociedad civil, universidades, etc., los actores más importantes del sector privado proceden del mundo corporativo. De hecho, una de las principales organizaciones que promueve las MSP en el campo educativo es el Foro Económico Mundial.

oferta educativa en las áreas más empobrecidas. Otro giro importante en el punto de vista del Banco Mundial sobre la gobernanza educativa y el rol del sector privado, que también se manifiesta en la Estrategia 2020, es que considera que el sector lucrativo (y no sólo el sector privado no-lucrativo) es un socio legítimo del Estado a la hora de constituir PPPs en educación (Verger y Bonal 2012).

Más allá de la difusión de ideas, el Banco Mundial y otros bancos regionales, sobre todo el Banco Asiático de Desarrollo, promueven las PPP mediante su poder “material”. A nivel operativo, el Banco Mundial dispone de la capacidad de dar préstamos millonarios que sirvan para financiar totalmente o parcialmente proyectos y reformas educativas en un amplio abanico de países. A pesar de que muchos de dichos proyectos se definan conjuntamente con los países clientes, el personal del Banco Mundial contribuye habitualmente a establecer y definir las preferencias y prioridades principales de los proyectos, cuando no a condicionar directamente la ayuda (Dale 1999).

Recientemente, este organismo ha aprobado la concesión de importantes créditos para financiar proyectos con componentes PPP en países tan diferentes como India y Haití.⁵ En marzo de 2012, el Banco Mundial aprobó un proyecto de 500 millones de dólares para fortalecer la universalización de la educación secundaria en India que “se ha diseñado para procurar un mayor avance de la contribución del sector privado para la consecución de los objetivos de las políticas públicas de mejora del acceso, la igualdad y la calidad”.⁶ Por su parte, el proyecto educativo en Haití, aprobado en diciembre de 2011 por un valor de 70 millones de dólares, asigna más de 30 millones de dólares para distribuir *vouchers* de 60 dólares entre las familias pobres como ayuda para que puedan acceder a los centros privados de su preferencia.⁷

Por su parte, la IFC ha ampliado considerablemente su actividad financiera en el sector educativo en la última década. En marzo de 2011, la IFC había realizado una inversión acumulada de más de 500 millones de dólares en 63 proyectos educativos en 31 países, con un valor acumulado de 1.500 millones de dólares (Mundy y Menashy 2012). Debido a la naturaleza de la IFC (se trata de la división del Grupo del Banco Mundial que se dedica a la concesión de préstamos al sector privado), todos los préstamos concedidos por dicha corporación implican, *de facto*, la promoción de la oferta educativa privada, muy probablemente, con fines lucrativos.

4. El auge de los PPPs en educación y los retos metodológicos que plantea

Los defensores de las PPPs consideran que las alianzas público-privadas contribuyen a corregir las ineficiencias de la gestión educativa al tiempo que consiguen movilizar nuevos

5 Ahora bien, el número de proyectos con componentes PPP del Banco Mundial todavía no se puede comparar con el nivel de promoción discursiva de dicha política. Según Mundy y Menashy (2011), las medidas para fortalecer la implicación del sector privado en educación primaria y secundaria están presentes en tan sólo el 11,6 % de los proyectos aprobados por el banco en el trienio 2008-2010.

6 Véase la información del proyecto en <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P118445&theSitePK=40941&ypiPK=73230&ypagePK=64283627&menuPK=228424>

7 Véase la información del proyecto en <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/10/15462032/haiti-education-all-project-support-second-phase-education-all-program-project>

recursos en el ámbito educativo. Argumentan los beneficios de su propuesta proponiendo “evidencias” empíricas y situando el debate en un terreno lo más científico y técnico posible. De este modo, los argumentos de defensa de los PPPs recurren a literatura académica, a estudios de impacto y, en general, a relaciones causales sobre los beneficios derivados de una mayor implicación del sector privado en la educación pública.

En concreto, pueden identificarse dos conjuntos de ideas que fundamentan la defensa de los PPPs en educación. En primer lugar, desde un punto de vista teórico, los argumentos principales se fundamentan en la economía neoclásica. Desde este paradigma, se predice que las alianzas público-privadas, y especialmente, los sistemas de libertad de elección y la competencia entre escuelas, desencadenan una serie de conexiones que contribuyen a aumentar la competitividad, la eficiencia y la calidad de la oferta educativa. En segundo lugar, se aportan “evidencias empíricas” como resultado de evaluaciones de impacto y otros estudios cuantitativos (usualmente basados en técnicas de regresión) que pretenden ilustrar ganancias netas en los resultados educativos de aquellos sistemas de provisión educativa basados en mecanismos de mercado. El informe del Banco Mundial de 2009 sobre el ‘rol e impacto’ de los PPPs en educación revisa 22 estudios académicos y 92 experiencias prácticas. La mayoría de estas evidencias señalan que el mayor protagonismo del sector privado y la aplicación de sistema de *voucher* escolar contribuye, con grados de intensidad variable, a la mejora de los resultados académicos de los estudiantes (Patrinos *et al.* 2009). El trabajo más citado en esta revisión es el de Wößmann (2006), quien a partir de una explotación de PISA muestra como en los países de la OCDE los sistemas educativos que combinan elevados niveles de financiación pública con elevados niveles de provisión privada tienden a obtener resultados superiores a sus contrapartes. Estudios cualitativos y experiencias relativas a Chile, Holanda o Pakistán se presentan también en este informe como muestra de buenas prácticas de participación privada en los sistemas educativos.

Sin embargo, el análisis del impacto de los PPPs - y de la aplicación de reformas de cuasi-mercado en términos generales - acostumbra a ser un ámbito de estudio especialmente controvertido. La evidencia empírica disponible es comúnmente parcial y la interpretación de los datos da lugar a menudo a conclusiones contradictorias. La metodología empleada en estos trabajos es generalmente cuantitativa, y contempla desde experimentos con muestras aleatorias y grupos de control, hasta modelos de *propensity score matching* y regresiones discontinuas (Patrinos *et al.* 2009). La variable dependiente en este tipo de análisis es usualmente el aprendizaje del alumno (medido mediante pruebas estandarizadas). A partir de estas técnicas, ciertos estudios concluyen que las experiencias de PPP en educación tienen efectos positivos significativos en el nivel de aprendizaje de los estudiantes (Chakrabarti y Peterson, 2009; Wößmann, 2006), mientras otros apuntan a la inexistencia de impactos sustanciales o de impactos mínimos en el mejor de los casos (Rouse y Barrow, 2009). Otros investigadores coinciden en señalar que incluso en los casos en que los sistemas de provisión a través del mercado producen impactos positivos en el aprendizaje, pueden tener efectos negativos en otras dimensiones, como la eficiencia o la equidad.

Una revisión muy completa de la literatura sobre los cuasi mercados educativos publicada por la OCDE y que cubre la mayoría de modelos de los países desarrollados, concluye que por lo que respecta a las mejoras en el aprendizaje de los estudiantes “si algún efecto se puede observar, éste es en cualquier caso de poca magnitud” (Waslander, 2010: 64). El estudio también señala que la aplicación de cuasi-mercados en educación tiende a afectar los niveles de equidad educativa de forma negativa.

En términos generales parece que aquellos sistemas que otorgan mayor capacidad de elección a los padres corren el riesgo de incrementar la segregación escolar respecto a la etnia, el nivel socioeconómico o las habilidades de los estudiantes (Waslander 2010, p. 16)

En relación con otras dimensiones de impacto, como la eficiencia, la literatura disponible también presenta resultados contradictorios. Algunos trabajos consideran que la competencia entre escuelas conduce a ganancias en eficiencia-X (Hoxby, 2000), mientras que otros apuntan a todo lo contrario, es decir, al incremento de costes asociados a la introducción de PPPs. Se trata de costes adicionales, que no se encuentran presentes del mismo modo en sistemas públicos convencionales, como los derivados de los sistemas de transporte (para garantizar que, en un sistema de mercado educativo, los sectores más populares tengan opciones reales de escoger escuela), de la publicidad de los centros o de la creación de sistemas muy pormenorizados de evaluación estandarizada e información pública sobre calidad escolar (Levin 1999). Además, en sistemas educativos fragmentados por la competencia existen menos posibilidades de generar economías de escala, mientras que es más probable que se den mayores costes de transacción (Le Grand 1996).

El debate sobre PPPs en contextos de países menos desarrollados es incluso más controvertido. La mayor parte de las investigaciones sobre los efectos de los mercados educativos se ha desarrollado en los países más desarrollados (y generalmente en el contexto anglosajón), y los resultados de estas investigaciones no son nunca directamente extrapolables a países en vías de desarrollo. Como señala Lewin (2007) las políticas de cuasi-mercado educativo han sido impulsadas en sistemas educativos consolidados, bien financiados, altamente profesionalizados y bien regulados. Unas condiciones que, por supuesto, están lejos de cumplirse en la gran mayoría de países menos desarrollados. Ello no impide, con todo, que agencias internacionales como el Banco Mundial se sirvan de los resultados de las experiencias con PPPs en países como Holanda, Estados Unidos o el Reino Unido para justificar su aplicación en países con niveles menores de desarrollo (IFC 2001, Patrinos 2010).

a) Las limitaciones de la aproximación neoclásica al estudio de los mercados educativos

Desde nuestro punto de vista, la visión positivista del funcionamiento de los mercados educativos se fundamenta en las premisas de la economía neoclásica respecto al comportamiento de los agentes en contextos de mercado en los que se dan condiciones de competencia perfecta. En efecto, la economía neoclásica asume que los actores desarrollan siempre una racionalidad instrumental a la hora de tomar sus decisiones respecto a la oferta o la demanda de un bien o servicio en un mercado. Su comportamiento como maximizadores de utilidad es el principio del comportamiento humano que subyace a la supuesta superioridad del mercado. Las asignaciones serán de este modo eficientes puesto que ningún actor tomará decisiones que no estén basadas en la racionalidad instrumental. La estructura de un mercado de competencia perfecta se basa en los siguientes elementos:

Ilimitada presencia de compradores y vendedores - Existe un número ilimitado de consumidores dispuestos y con la posibilidad de adquirir un producto a un determinado precio, y un número ilimitado de productores con la disposición y la posibilidad de ofrecer el producto a un determinado precio.

No existen barreras de entrada y salida del mercado - Es relativamente fácil para cualquier empresa entrar y salir del mercado en cualquier momento.

Existe perfecta movilidad de factores - En el largo plazo los factores de producción son perfectamente móviles y permiten ajustes libres a largo plazo en función de los cambios en las condiciones de mercado.

Información perfecta - Tanto los precios como la calidad de los productos se asume que son conocidos por todos los consumidores y productores.

Ausencia de costes de transacción - Compradores y vendedores no incurren en costes derivados de intercambios (perfecta movilidad).

Maximización de beneficios - Las empresas buscan vender allí donde los costes marginales se equilibran con los beneficios marginales, esto es, donde pueden generar mayores beneficios.

Productos homogéneos - Las características de cualquier mercado de bienes y servicios no varían en función de los proveedores.

Inexistencia de economías de escala - El hecho de que no existan incrementos en las economías de escala asegura la presencia de firmas suficientes en el mercado.

La política educativa tradicionalmente ha asumido explícita o implícitamente que estos principios microeconómicos de funcionamiento de mercado no concurrían en la educación. De hecho, economistas y planificadores de la educación han asumido tradicionalmente la existencia de inevitables “fallos de mercado” para justificar niveles sustanciales de intervención pública en educación (Calero y Bonal, 1999; Le Grand, 1996). La existencia de externalidades sociales positivas, la información imperfecta, la selección adversa o posibles situaciones de monopolio en determinados territorios generan fallos en los sistemas de asignación que es recomendable corregir por medio de la intervención pública.

De hecho, el propio concepto de cuasi-mercado educativo define la imposibilidad de que la educación sea completamente un mercado que funcione mediante la competencia perfecta. El Estado debe regular asignaciones que de otro modo pueden ser ineficientes e inequitativas.

Sin embargo, en las nuevas propuestas relativas a los PPPs en educación se pretende prácticamente minimizar la presencia del Estado, sobre todo en la provisión educativa. El rol del Estado se reduce a la financiación y la regulación, y se asume que gracias a la mayor eficacia del sector privado, la calidad de la educación mejorará si se deja en sus manos. Es más, las propuestas más recientes que abogan por los PPPs en educación pretenden reducir la dimensión de la regulación, por ejemplo impidiendo que el Estado obstaculice la presencia en el mercado de proveedores con ánimo de lucro. Como señalábamos, la estrategia educativa 2020 del Banco Mundial celebra incluso la presencia de estos actores en los mercados educativos como mecanismo de mejora de la calidad de la enseñanza (Verger y Bonal, 2012).

En definitiva, las asunciones de la economía neoclásica sobre el funcionamiento de los mercados educativos constituyen una ‘caja negra’ llena de implícitos de comportamiento de los actores, que no son comprobados empíricamente. De hecho, las evaluaciones de impacto sobre la introducción de reformas de cuasi-mercado, como el *voucher* educativo o las escuelas *charter* se reducen a medir posibles cambios en la variable dependiente -como ya

señalamos, el aprendizaje de los alumnos medido por tests estandarizados- ignorando por completo los mecanismos que dan lugar a un determinado tipo de decisiones tanto del lado de la oferta educativa como de la demanda. La reflexividad de los actores en determinados contextos puede conducir sin duda a decisiones no guiadas exclusivamente por la racionalidad instrumental ni por la maximización de utilidad que asume la microeconomía neoclásica.

Ignorar los aspectos del contexto y los factores que pueden conducir a comportamientos distintos a los esperados supone una omisión central en la evaluación de los cuasi-mercados educativos y una distorsión de sus efectos 'reales' sobre el aprendizaje, la eficiencia o la equidad.

B) Una aproximación desde la evaluación realista

La evaluación realista (Pawson 2006) representa una crítica a los sistemas de evaluación de impacto de políticas y programas que omiten elementos contextuales en sus modelos de análisis. Este tipo de elementos, a pesar de que no son siempre fáciles de observar o modelizar, pueden ser clave a la hora de comprender cómo los programas/políticas funcionan sobre el terreno y qué efectos tienen. La evaluación realista tiene sus raíces epistemológicas en la conocida como filosofía realista según la cual los fenómenos sociales que observamos son el resultado de fuerzas causales de naturaleza muy diversa. Dichas fuerzas causales pueden ser estructuras, marcos cognoscitivos, mecanismos sociales, relaciones de poder, etc. que, a pesar de no ser fácilmente observables y/o medibles, son 'reales' y tienen efectos 'reales' (Ekstrom y Danermark 2002).

La evaluación realista concibe los programas como hipótesis sobre posibles y futuras mejoras sociales. Dichas hipótesis deben ser identificadas (en caso que no sean suficientemente explícitas), cuestionadas y analizadas antes de que se pueda determinar si los programas tendrán efectos o no y en qué sentido. La evaluación realista intenta identificar los *mecanismos generativos* que son activados por los programas, sin asumir en ningún caso un funcionamiento automático de éstos. Al aplicar estas premisas a nuestro objeto de estudio, podemos considerar que el análisis de los mecanismos generativos implica la necesidad de entender cómo funcionan los PPPs en educación como paso previo a la evaluación de sus resultados. Por lo tanto, la evaluación de este tipo de programas no debería basarse en la pregunta, excesivamente simplista, *¿funcionan los PPPs?* Parafraseando a Pawson y Tilley (1997) sería más adecuado formularse preguntas como, por un lado, *¿cómo se constituyen los efectos de los PPPs?* Y, por el otro, *¿para quién funcionan este tipo de programas y bajo qué circunstancias?*

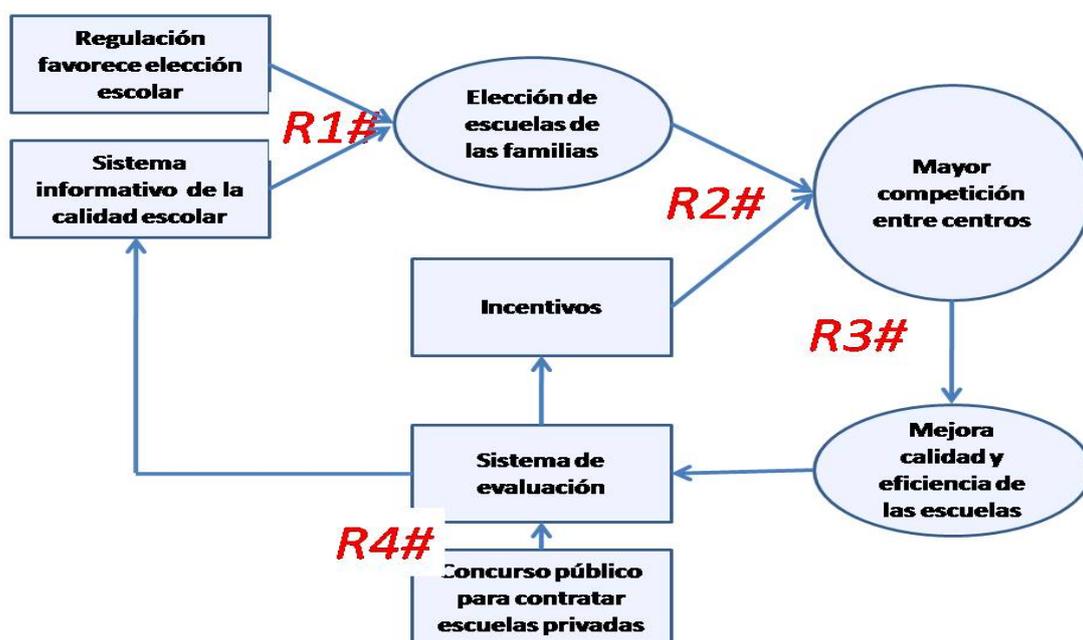
De cara a comprender el funcionamiento "selectivo" de los PPPs es condición necesaria explorar las estrategias, expectativas y comportamiento de los actores que interactúan en el marco de dichos programas. En cada contexto, la subjetividad de los actores puede diferir substantivamente y condicionar de manera determinante los resultados de los programas en un sentido o en otro. En general, los evaluadores que se ubican en el paradigma de la economía neoclásica tienen dificultades para capturar este tipo de variables, debido a su carga altamente subjetiva y a las limitaciones técnicas existentes a la hora de medirlas cuantitativamente.

Bajo la mirada de la evaluación realista, la teoría que subyace a los programas o políticas sociales se plasma en la realidad cuando los actores se comportan como la teoría efectivamente predice. Es por ello que la investigación requiere una metodología capaz de

captar la reflexividad, las interpretaciones, las estrategias, las elecciones y las normas sociales que subyacen a las mismas. A pesar de la utilidad de contar con datos cuantitativos para validar (o reforzar la validación de) algunas de las hipótesis, sólo mediante una aproximación micro-sociológica es posible comprobar si se cumplen los principios de la teoría microeconómica respecto al funcionamiento de los mercados educativos.

El Gráfico 2 describe el funcionamiento de un mercado educativo basado en la competencia perfecta. Describe, por lo tanto, el conjunto de hipótesis que conforman el programa de los PPPs o, en otras palabras, las asunciones explícitas o implícitas que están presentes en los discursos de aquellos que defienden la eficiencia y la eficacia de los mercados educativos.

Gráfico 2: *Mecanismos de funcionamiento del mercado educativo según el modelo de competencia perfecta. Fuente: Verger 2012*



Según el esquema descrito, puede observarse que la mayoría de implícitos antes explorados están incorporados en los mecanismos generativos del modelo basado en la competencia perfecta de la teoría económica neoclásica. La aproximación realista debe por lo tanto preguntarse bajo qué circunstancias y para quién funcionan las relaciones incluidas en el gráfico, así como hasta qué punto los actores que son sujetos de la intervención entienden y comparten en su hacer cotidiano y a la hora de tomar decisiones las reglas del juego establecidas por los diseñadores de las PPP. Dicho de otro modo, los mecanismos que se describen en el Gráfico 2 presuponen unos comportamientos de los agentes que deberían ser contrastados (corroborados o desmentidos) como presupuestos generalizables. Así, puede cuestionarse que los sistemas de información sean homogéneos y tengan la misma calidad en todos los mercados educativos, o que la información llegue en las mismas condiciones a los usuarios. Del mismo modo, puede también cuestionarse que una mayor libertad de elección de escuela comporte automáticamente un mayor nivel de competencia entre escuelas. El comportamiento de los proveedores en el mercado educativo no se rige exclusivamente por la maximización de la atracción de demanda. De hecho, más que la persecución de la competencia entre escuelas, los proveedores mejor situados en el mercado pueden optar

preferentemente por estrategias de distinción y diferenciación de producto destinado a determinados segmentos de demanda, mucho más que por *competir* en un mercado abierto.

En diversas relaciones que asume el Gráfico 2 puede extenderse un ejercicio de contra-hipótesis parecido, que pasa en todos los casos por construir métodos capaces de contrastar esas relaciones en la realidad y matizar los mecanismos causales para distintos conjuntos de colectivos y distintos contextos.

El peso del contexto en el análisis de impacto de los mercados educativos es indiscutible, como bien nos demuestra la diversidad de resultados de las distintas investigaciones y como bien se ha ocupado de subrayar Waslander (2010) en su extensa revisión de trabajos que evalúan el funcionamiento de algunos de los mecanismos descritos.

La evaluación realista invita a sustituir el tradicional análisis de regresión múltiple sobre la variable “resultados de aprendizaje” por una aproximación eminentemente cualitativa, capaz de captar los matices del contexto y las representaciones, estrategias y decisiones de las familias ante los mercados educativos y de los proveedores que operan en dichos mercados.

A modo de ejemplo, podemos observar cómo la evaluación realista construye contra-hipótesis de investigación en algunas de las relaciones causales representadas por R1 - R4 (véase el Gráfico 2). Tomemos la relación causal R1. Según la teoría económica neoclásica, los cuasi mercados educativos funcionan gracias a la existencia de información simétrica. En base a esta información, las familias maximizan su utilidad buscando la mejor escuela disponible (a partir de indicadores “objetivos” de calidad). Sin embargo, esta asunción prescriptiva debe ser contrastada en la realidad cotidiana de los procesos de acceso a la información y elección escolar. Así, podemos preguntarnos sobre si las familias están adecuadamente informadas en el momento de efectuar sus elecciones, si conocen los márgenes de elección de que disponen, o si sus elecciones cambian en función de la información disponible. También surgen interrogantes sobre si las familias eligen en base a los criterios de calidad o lo hacen a partir de un sistema particular de preferencias (ideología, religión, disciplina, etc.). Asimismo, cabe preguntarse también si el mercado educativo establece un sistema de precios inasequible para determinados sectores de demanda, con lo que algunos sectores sociales presentarían una elasticidad-precio más elevada que otros, lo cual contradeciría las tesis del libre mercado y la libertad de elección en educación.

De modo sintético, estas reflexiones se pueden concretar en las siguientes hipótesis:

H1: Las familias de clase media disponen de mayor información y acceden a ella de forma menos costosa.

H2: Las familias eligen centro a partir de criterios diversos y no únicamente en base a los criterios “objetivos” de calidad.

H3: Existe un umbral económico (cuota escolar) a partir del cual la elasticidad-precio de la demanda se convierte en una variable fundamental para explicar el comportamiento de la demanda educativa.

La contrastación de las hipótesis señaladas puede requerir de diversos métodos de investigación, tanto de naturaleza cuantitativa como cualitativa, aunque entre ellos destacan las aproximaciones micro-sociológicas basadas en la exploración etnográfica por medio de entrevistas y observación. El mismo tipo de ejercicio es extensible a las otras relaciones causales señaladas en el Gráfico 2. De este modo, podemos preguntarnos si los amplios

márgenes de elección escolar repercuten en una mayor competencia entre escuelas, o si todo tipo de escuelas compiten con la misma intensidad (R2), si la competencia efectivamente genera ganancias de eficiencia (pueden producirse, por ejemplo, pérdidas de eficiencia por un empeoramiento del rendimiento escolar en aquellas escuelas que pierden un mayor número de alumnos) o si la ventaja comparativa de las mejores escuelas repercute en una efectiva mejora de sus servicios o más bien en la selección de los alumnos más aventajados (R3). También nos podríamos preguntar hasta qué punto la entrada de nuevos proveedores es tan abierta como la teoría económica presupone, o si los proveedores lucrativos están dispuestos a instalarse y ofrecer sus servicios en zonas menos favorecidas (R4).

La exploración realista de los mecanismos generativos de los sucesos que configuran los mercados educativos nos acerca, en definitiva, a abrir la caja negra de los supuestos beneficios que incorpora la teoría económica neoclásica.

5. Conclusiones

En la última década, las PPP han adquirido gran centralidad en la agenda educativa global, debido en gran parte al rol jugado por el Banco Mundial como principal promotor de la idea. Como consecuencia de ello, muchos países, especialmente países del Sur, se están planteando implementar reformas educativas en base a la idea de las PPP.

A pesar de la rápida diseminación de las PPPs en educación, los beneficios de su implementación no cuentan hasta el momento con una evidencia empírica que apoye el nivel de diseminación ni el entusiasmo con el que múltiples agencias de desarrollo internacional han adoptado dicha propuesta. De hecho, los efectos de las políticas de cuasi-mercado y de privatización *de* y *en* la educación han generado uno de los debates más controvertidos de la investigación educativa de los últimos tiempos (Klees 2008). Existe una gran cantidad de publicaciones con resultados dispares - e incluso contradictorios - en relación con dichos efectos, tanto en países desarrollados como en los países menos desarrollados. Esta disparidad es altamente problemática, sobre todo si se tiene en cuenta que la supuesta mayor eficiencia que se supone a la provisión privada de educación se extiende en contextos muy distintos, sin observar cómo, para quién y bajo qué circunstancias tienen lugar los procesos que otorgan un mayor protagonismo al sector privado.

Por contraposición a las asunciones descriptivas y prescriptivas que incorpora la teoría económica neoclásica, basada en modelos de competencia perfecta, cabe proponer la evaluación realista como un marco teórico y metodológico de investigación alternativo. La evaluación realista es una aproximación más consistente al estudio de los efectos *reales* de la introducción de reformas de PPP y el cuasi-mercado educativo, y a sus múltiples dimensiones -no únicamente en lo referente a resultados de aprendizaje. La exploración del contexto en el que se desarrollan las políticas y la diversidad de motivaciones, estrategias y comportamientos de los actores nos proporcionan una visión más ajustada del funcionamiento de los mercados educativos y de sus efectos sobre dimensiones como la calidad, la eficiencia o la equidad de los sistemas educativos.

Referencias bibliográficas

Ball, S.J. (2007). *Education plc: understanding private sector participation in public sector education*.

- New York: Routledge.
- Ball, S. y Youdell, D. (2007): *Hidden privatisation in public education*. Brussels: Education International.
- Barnett, M., y R. Duvall (2005). "Power in International Politics." *International Organization* 59: 39-75.
- Bonal, X. (2002). "Plus ça Change... The World Bank Global Education Policy and the Post-Washington Consensus." *International Studies in Sociology of Educational* 12 (1): 3-21.
- Bull, B., y D. McNeill (2007). *Development Issues in Global Governance: Public-private Partnerships and Market Multilateralism*. London: Taylor and Francis.
- Calero, J y Bonal, X. (1999). *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Chakrabarti, R., y P. E. Peterson (2009). *School choice international: exploring public-private partnerships*. Boston: MIT Press.
- Colclough, C. 1996. Education and the market: which parts of the neoliberal solution are correct? *World Development* 24(4): 589-610.
- Dale, R. (1999). Specifying Globalisation Effects on National Policy: focus on the Mechanisms. *Journal of Education Policy* 14 (1): 1-17.
- Draxler, A. 2008. *New partnerships for EFA: Building on experience*. Paris: UNESCO-IIEP and World Economic Forum.
- Ekstrom, M. y Danermark, B. (2002). *Explaining Society: An Introduction to Critical Realism in the Social Sciences*. London: Routledge.
- Fielden, J. y N. LaRocque (2008). *The evolving regulatory context for private education in emerging economies*. Washington DC: World Bank and International Finance Corporation.
- Hodge, G., y C. Greve (2010). Public-Private Partnerships: Governance Scheme or Language Game? *Australian Journal of Public Administration* 69, no. 1: S8-S22.
- Hoxby, C. M. (2000). Does competition among public schools benefit students and taxpayers? *American Economic Review*: 1209-1238.
- IFC (2001). *Handbook on PPPs and Education*. Available at: <http://www.ifc.org/ifcext/edinvest.nsf/Content/PublicPrivatePartnerships>
- Klees, S.J. (2008). Reflections on theory, method, and practice in comparative and international education. *Comparative Education Review* 52, no. 3: 301-328.
- LaRocque, N. (2008). *PPPs in basic education. An International Review*. London: CfBT.
- Lauglo, J. (1996). Banking on Education and the Uses of Research. A Critique of: World Bank Priorities and Strategies for Education. *International Journal of Educational Development* 16 (3): 221-233.
- Le Grand, J. (1996). Los cuasi mercados y la política social. En Oroval, E. (ed.) *Economía de la Educación*, 257-269. Barcelona: Ariel.
- Levin, H.M. (1999). The public-private nexus in education. *American Behavioral Scientist* 43(1): 124-137.
- Lewin, K.M. (2007). The Limits to Growth of Non-Government: Private Schooling in *Sub Saharan Africa*. En P. Srivastava and G. Walford (eds.). *Private Schooling in Less Economically Developed Countries: Asian and African Perspectives*, 41-65. Oxford: Symposium.

- Linder, S.H. (1999). Coming to terms with the public-private partnership: A grammar of multiple meanings. *American Behavioral Scientist* 43(1): 35.
- Lubienski, C. (2009). Do quasi-markets foster innovation in education? A comparative perspective. *Education Working Paper* No. 25. Retrieved 22 December 2009 from <http://www.oecd.org/dataoecd/41/6/43415929.pdf>
- Miller-Adams, M. (1999). *The World Bank: new agendas in a changing world*. New York: Routledge.
- Miraftab, F. (2004). Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development?. *Journal of Planning Education and Research* 24 (1): 89-101.
- Mundy, K. y Menashy, F. (2012). The Role of the IFC in the promotion of Public-Private Partnerships for Educational Development. En Robertson, S., A. Verger, K. Mundy y F. Menashy (Eds.), *Public-Private Partnerships and the Global Governance of Education*, 81-103. London: Edward Elgar.
- Patrinos, H. A, F. B Osorio, y J. Guaqueta (2009). *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. Washington DC: World Bank.
- Patrinos, H.A. (2010). Private Education Provision and Public Finance: The Netherlands. *World Bank-HDN Policy Research Working Paper*, no. 5185.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Pawson, R., y N. Tilley (1997). *Realistic Evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Robertson, S. (2002). Changing Governance/Changing Equality? Understanding the Politics of PPPs in Education in Europe. Paper presented at the ESF - *Exploratory Workshop Globalization, Education Restructuring and Social Cohesion in Europe*, Barcelona, 3-5 October 2002.
- Robertson, S., A. Verger, K. Mundy y F. Menashy (eds.) (2012). *Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World*. London: Edward Elgar.
- Rose, P. (2010). Achieving Education for All through public-private partnerships? *Development in Practice* 20(4): 473-483.
- Rouse, C. E, y L. Barrow (2009). School vouchers and student achievement: Recent evidence and remaining questions. *Economics* 1: 17-42.
- SAPRI (2004). *Structural Adjustment: The SAPRI Report. The Policy Roots of Economic Crisis, Poverty and Inequality*. London: Zed Books.
- Tooley, J., y P. Dixon (2010). Private Education Is Good for the Poor: A Study of Private Schools Serving the Poor in Low-income Countries. *Power*.
- Tooley, J. (2002). Justificación De Las Soluciones De Mercado En Educación. En Narodowski, M., M. Mores y M. Andrada (eds.) *Nuevas Tendencias En Políticas Educativas. Estado, Mercado y Escuela*, 129-144. Buenos Aires: Granica.
- Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: The promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*. 27(1): 109-130.
- Verger, A. y X. Bonal (2012). "All things being equal"? Policy options, shortfalls and absences in the World Bank Education Sector Strategy 2020. En Klees, S., J. Samoff, and N. Stromquist (eds.) *World Bank and Education: Critiques and Alternatives*, 125-142. Rotterdam: Sense.
- Wang, Y. (2000). *The New Social Policy Agenda in Asia*. Manila: Asian Development Bank and World Bank.

- Waslander, S., C. Pater and M. Weide. 2010. Markets in education: an analytical review of empirical research on market mechanisms in education. *OECD Education Working Paper* 52: 1-92.
- Wettenhall, R. (2003). The rhetoric and reality of public-private partnerships. *Public Organization Review* 3(1): 77-107.
- Wettenhall, R., y I. Thynne (1999). Emerging patterns of governance: synergy, partnerships and the public-private mix. *Asian Journal of Public Administration* 21 (2): 157-78.
- Wößmann, L. (2006). Public-Private Partnership and Schooling Outcomes across Countries. *CESifo Working Paper Series*, 1662. Available at: <http://ssrn.com/abstract=889519>.
- World Bank Institute (2009). The World Bank Institute: A global facilitator of capacity development for poverty reduction. Available at: <http://wbi.worldbank.org/wbi/about/strategy>
- World Bank, 2002, *Private Sector Development Strategy - Directions for the World Bank Group*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2011). *Learning for all: Investing in people's knowledge and skills to promote development: World Bank Education Strategy 2020*. Washington DC: World Bank.