

## LA ESTRATEGIA EDUCATIVA 2020 O LAS LIMITACIONES DEL BANCO MUNDIAL PARA PROMOVER EL “APRENDIZAJE PARA TODOS”\*

ANTONI VERGER\*\*

XAVIER BONAL\*\*\*

**RESUMEN:** LA NUEVA Estrategia Educativa 2020 del Banco Mundial establece las prioridades de reforma educativa en países en vías de desarrollo para la década siguiente. El título explícito de la estrategia, Aprendizaje para Todos, es un claro reconocimiento de que, más allá de políticas centradas en el acceso, se debe hacer algo más para asegurar que la educación derive en experiencias positivas de aprendizaje. Sin embargo, como este artículo sostiene, las opciones de políticas explícitas y latentes en la Estrategia 2020 no son las más adecuadas para lograr el Aprendizaje para Todos. El artículo desarrolla tres tipos de argumentos al respecto. El primero se refiere al fuerte apego del Banco a un conocimiento disciplinario y un enfoque metodológico que es insuficiente para entender lo que aprenden los niños en la escuela y por qué. El segundo argumento se refiere al sesgo pro-mercado de la Estrategia por lo que respecta a la reforma del sector público y a nuevas formas de oferta educativa. En tercer lugar, el artículo señala las principales ausencias de la Estrategia, con especial atención a las omisiones relacionadas con la compleja relación entre educación y pobreza.

*Palabras clave:* Banco Mundial. Estrategia Educativa 2020. Cuasi-mercados. Aprendizaje. Pobreza.

### THE 2020 EDUCATION STRATEGY OR THE LIMITATIONS OF THE WORLD BANK TO PROMOTE “LEARNING FOR ALL”

**ABSTRACT:** The World Bank’s 2020 Education Strategy establishes the new education priorities in developing countries for the next decade. Its title, *Learning for All*, clearly recognizes that, beyond policies focusing on access, something else must be done to ensure that schooling involves positive learning experiences. However, as this paper argues, the 2020 Strategy explicit and latent policy options might not be adequate to achieve Learning for All. This paper develops

\* Este trabajo se integra en el proyecto I+D+D *EDUTODOS – Progresos y limitaciones de la Educación para Todos en América Latina*, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, Gobierno de España (ref.: EDU2008-00816).

\*\* Doctor en Sociología y profesor del Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona (España). E-mail: antoni.verger@uab.cat

\*\*\* Doctor en Sociología y Profesor del Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona (España). E-mail: xavier.bonal@uab.cat

three arguments on that matter. The first one refers to the Bank's strong attachment to a disciplinary knowledge and a methodological approach that do not suffice to understand what children learn at school and why. The second one addresses its pro-market bias when it approaches the public sector reforms and the new forms of providing education. The last argument points out the main omissions of this *Strategy*, especially in what regards the complex relation between education and poverty.

*Key words:* World Bank. Education sector strategy 2020. Quasi-markets. Learning. Poverty.

#### LA STRATÉGIE 2020 D'ÉDUCATION OU LAS LIMITATIONS DE LA BANQUE MONDIALE POUR PROMOUVOIR "L'APPRENTISSAGE POUR TOUS"

*RÉSUMÉ:* La nouvelle Stratégie d'éducation 2020 de la Banque Mondiale définit les priorités de la réforme de l'éducation dans les pays en développement pour la prochaine décennie. Son titre, "l'apprentissage pour tous" reconnaît clairement qu'il faut plus que des politiques centrées sur l'accès pour que l'éducation garantisse des expériences d'apprentissage positives. Toutefois, comme cet article le soutient, le choix des politiques explicites ou non de cette stratégie n'est pas des plus appropriés pour atteindre l'apprentissage pour tous. Cet article développe trois types d'arguments. Le premier concerne le fort attachement de la Banque à une connaissance disciplinaire et à une approche méthodologique qui ne suffisent pas à comprendre ce que les enfants apprennent à l'école et pourquoi. Le deuxième rehausse la partialité pro-marché de cette stratégie pour ce qui est de la réforme du secteur public et des nouvelles formes d'offre éducative. Le troisième souligne les absences majeures de cette stratégie, en particulier en ce qui concerne la relation complexe entre éducation et pauvreté.

*Mots-clés:* Banque mondiale. Stratégie d'éducation 2020. Quasi-marchés. Apprentissage. Pauvreté.

## Introducción

La nueva Estrategia Educativa 2020 del Banco Mundial (en adelante, Estrategia 2020) establece las directrices y prioridades de reforma educativa en contextos de desarrollo para la próxima década. La Estrategia 2020 apuesta por un modelo de reforma educativa que trascienda el enfoque en los *inputs* materiales y se centre más bien en resultados (*outputs*) y en soluciones de gestión y gobernanza. Más concretamente, la estrategia sugiere: a) la adopción de un enfoque *sistémico* de la reforma educativa que refuerce el papel de los actores no-gubernamentales y de los incentivos en educación; b) prestar mayor atención al rendimiento académico y al aprendizaje, así como a su medición para tener mayor conocimiento de los sistemas educativos; c) la adopción de enfoques de provisión educativa innovadores y, específicamente, actuaciones basadas en la demanda con las que mejorar eficazmente los resultados de aprendizaje.

Estudiar en profundidad la Estrategia 2020 es relevante debido a la gran influencia de este tipo de documentos en el campo de la educación para el desarrollo. Las estrategias educativas del Banco Mundial, que se distribuyen ampliamente por todo el mundo, tienen una enorme capacidad de establecer agendas educativas de carácter global. Agentes tan diversos como donantes, ONGs internacionales y ministros de educación de países menos desarrollados las perciben – y en gran medida las usan – como guía de políticas educativas. Probablemente las Estrategias Educativas son el documento político con el que el Banco contribuye más claramente a posicionarse como el líder intelectual de la reforma educativa en el campo de la ayuda al desarrollo.

El título explícito de la Estrategia 2020, *Aprendizaje para todos*, es un claro reconocimiento de que, más allá de las políticas que se centran en el acceso, debe hacerse algo más para garantizar que la escolarización conlleve experiencias de aprendizaje positivas. Ello podría ser visto como un paso adelante en el compromiso del Banco Mundial con la educación para el desarrollo. Sin embargo, como argumentamos en este artículo, las opciones políticas explícitas y subyacentes en la Estrategia 2020 reflejan más continuidades que rupturas en relación a estrategias anteriores. Además, paradójicamente, dichas políticas cuentan con importantes limitaciones a la hora de alcanzar el objetivo del “aprendizaje para todos”.

Para desarrollar este argumento, este artículo se estructura en dos grandes apartados. En el primero, hacemos un breve repaso al desarrollo de las políticas del Banco Mundial en materia educativa, con el objetivo de poner en perspectiva histórica la Estrategia 2020, su contenido y sus prioridades. Como veremos, el repertorio de políticas del Banco se ha ido ampliando y se ha vuelto más ambicioso con el paso del tiempo. La Estrategia actual pretende persuadir a los países en desarrollo a nivel mundial de los motivos por los cuales deberían llevar a cabo cambios complejos en la gobernabilidad de sus sistemas educativos y así mejorar las oportunidades de aprendizaje de todos sus estudiantes. No obstante, cuando se trata de prescripciones específicas, la Estrategia 2020 se mantiene más bien fiel al instrumental habitual de política educativa del Banco Mundial.

En el segundo apartado, identificamos y exploramos los principales puntos débiles de las ideas sobre política educativa incluidas en la Estrategia 2020 y desarrollamos tres líneas argumentales al respecto. La primera se refiere a la fuerte adhesión del Banco a un enfoque disciplinario y metodológico que es incapaz de entender lo que los niños y niñas aprenden (y no aprenden) en la escuela y los motivos de ello. La segunda línea argumental se refiere al sesgo ideológico pro-mercado de la estrategia en relación a temas como la reforma del sector público y nuevas modalidades de oferta educativa. En tercer lugar, el artículo apunta a las principales carencias de la Estrategia, haciendo especial referencia a las omisiones relativas a la complejidad de la relación entre educación y pobreza.

## La Estrategia Educativa 2020 vista en perspectiva

El Banco Mundial no cuenta con un mandato oficial en educación debido a que la UNESCO es formalmente la institución del sistema de Naciones Unidas especializada en educación. No obstante, paradójicamente, el Banco se ha convertido en una de las organizaciones internacionales más influyentes en el ámbito de la educación para el desarrollo (Mundy, 2002). De hecho, tras leer la Estrategia 2020, que cuenta con la aprobación del Comité Ejecutivo del Banco Mundial, podría considerarse que el Banco tiene un amplio e implícito mandato en educación. Dicho mandato podría resumirse como la mejora de los resultados educativos globales como medio para reducir la pobreza e integrar los países en la economía global.

Los primeros proyectos del Banco Mundial, cuando éste se creó en 1945, se centraban en el desarrollo de infraestructuras y no tenían relación alguna con la educación. Sin embargo, en la década de 1960, el Banco empezó a implicarse en asuntos educativos, aunque a menudo de manera indirecta. Las primeras iniciativas educativas estaban supeditadas a proyectos de infraestructuras (por ejemplo, incluían programas de formación diseñados para proporcionar a los trabajadores locales las habilidades necesarias para la construcción y el mantenimiento de las nuevas infraestructuras), o eran infraestructuras educativas en sí mismas. Así pues, los primeros proyectos educativos en los que participó el Banco se limitaban en gran medida a los aspectos materiales de los sistemas educativos: la construcción de escuelas o la transferencia de material para laboratorios, talleres o bibliotecas (Jones, 1997). Con el paso de los años, el Banco avanzó del *hardware* al *software* de los sistemas educativos, contrató más personal especializado en educación y adoptó unos planes que estaban mucho más orientados hacia la “política educativa” y no solo hacia las demandas de mano de obra (HDN, 2002; Mundy, 2002).<sup>1</sup>

El “Education Policy Paper”, publicado en 1980, alienta al personal del Banco, por primera vez, a utilizar las tasas de retorno como la principal herramienta analítica en sus proyectos educativos. A consecuencia de la adopción de las tasas de retorno, el programa de políticas en materia de educación del Banco se condensó en el llamado “menú corto” de la política educativa (Heyneman, 2003). Este menú, que se consolidó claramente en 1986 en el documento del Banco “Financing Education in Developing Countries”, apostaba por: a) concentrar la inversión pública en la educación primaria, fomentando la privatización de la educación superior; b) aumentar el coste privado de asistencia a la educación secundaria y superior; y (iii) políticas de recuperación de costes (planes de préstamos y tasas para los graduados) en la educación superior (Jones, 1997).

El “menú corto” prevaleció durante años en el discurso y la práctica educativa del Banco y se reforzó en el documento de revisión de la política educativa del

Banco Mundial de 1995 titulado “Priorities and Strategies for Education”. Además de opciones de financiación similares a las incluidas en el menú corto, dicho documento apostó por políticas como la descentralización de los sistemas educativos, la autonomía escolar y la medición de los resultados educativos. También expresó interés en materia de planificación de currículos, subrayó la importancia para el desarrollo económico de asignaturas como matemáticas y lengua, y recomendó el establecimiento de indicadores claros de rendimiento para controlar el grado en el que se alcanzan los estándares educativos (Lauglo, 1996; World Bank, 1995). De esta manera, “Priorities and Strategies for Education” representó una ampliación del menú corto de la política educativa, el cual estaba muy centrado en la financiación de la educación, y avanzó hacia un enfoque más amplio de la reforma educativa que incluyera recomendaciones relativas a la regulación curricular y la gobernanza de la oferta educativa.

La primera Estrategia en el sector educativo con carácter oficial se publicó en 1999. Dicha Estrategia establecía las siguientes prioridades: fomentar la educación de calidad para todos para hacer frente a las grandes desigualdades entre países en materia de aprendizaje (con una atención especial en las niñas y las personas más pobres), educación de la primera infancia, educación innovadora a través de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), y reforma sistémica. A su vez, la reforma sistémica se centraba en tres ámbitos similares a los incluidos en el documento de 1995: i) evaluación de logros, currículo y estándares, ii) gobernabilidad y descentralización y iii) fomento de la inversión privada en educación (World Bank, 1999).

La Estrategia de 1999 se actualizó en 2005. La innovación más significativa que se incluyó en dicha actualización es una evidente pérdida de peso del análisis de las tasas de retorno debido a un énfasis renovado en la inversión pública en educación superior. Este cambio se justificaba por la contribución estratégica de las universidades en la construcción de “economías del conocimiento” (World Bank, 2005). La idea de la “economía del conocimiento” se había convertido en un imaginario económico muy potente en la última década, y la mayoría de los países, tanto del mundo desarrollado como en desarrollo, expresaban, y de hecho todavía expresan, su ambición de convertirse en una economía de este tipo (Robertson, 2005). Sin embargo, también debería considerarse que desde que tuvo lugar el Foro Mundial de Educación en Dakar en 2000, la comunidad de donantes y en particular la “Vía Rápida para la Educación para Todos” había concentrado los esfuerzos en la financiación de la educación básica. De esta manera, se habían liberado recursos del Banco para ser prestados a otros niveles de educación.

En 2011, tras un largo proceso de consulta sin precedentes que incluyó decenas de reuniones en 53 países, se publicó la Estrategia 2020. No obstante, a pesar

de los comentarios y sugerencias recibidos de parte de cientos de agentes educativos durante estas consultas, la nueva Estrategia Educativa refleja, más que nada, continuidad programática con la anterior política educativa del Banco. La atención en la reforma sistémica, los resultados del aprendizaje, la evaluación y la medición (tanto en el ámbito nacional como internacional), el papel clave del sector privado, los efectos positivos de la educación de la primera infancia y la importancia de la educación como herramienta clave para hacer frente a la pobreza y reforzar el mercado de trabajo se formulan de manera muy similar en todas las Estrategias (incluyendo el documento de revisión políticas de 1995). Además, las últimas Estrategias enfatizan la importancia de generar una base de conocimiento sobre los sistemas educativos y proponen iniciativas concretas para conseguirlo (EKMS en la Estrategia, 1999; SABER en la Estrategia, 2020).<sup>2</sup> Los primeros documentos de políticas educativas del Banco Mundial utilizan la teoría del capital humano para justificar la inversión en educación (y, de paso, la implicación del Banco en educación), mientras que la Estrategia 2020 utiliza una versión revisada de esta teoría concebida por el actual paladín educativo del Banco, Eric A. Hanushek, que sustituye el concepto de “años de escolarización” por el de “rendimiento educativo” como variable independiente para el crecimiento económico (véase Hanushek y Woessmann 2008).

Por supuesto, también se pueden identificar diferencias. En términos de reforma sistémica, la estrategia actual muestra un interés menor en la descentralización y en las políticas de currículo que los documentos de 1995 y 1999, y otorga mayor importancia a los cambios de gobernanza basados en la rendición de cuentas, en los incentivos, y en el papel del sector privado. A pesar de las reservas, la Estrategia de 1999 reconoció la importancia de las organizaciones de profesores en la formulación y la aplicación de reformas, pero en la Estrategia 2020 no se hace ni una sola mención a ellas. La estrategia actual carece del optimismo tecnológico del documento de 1999, y atribuye un papel mucho más secundario a la formación en TIC. Por último, destaca que, por primera vez, la Estrategia 2020 reconoce que no hay un *trade-off* (o punto de conflicto) entre igualdad y calidad y que, de hecho, los sistemas educativos más igualitarios son los que consiguen resultados mejores.

## La estrategia “aprendizaje para todos” a examen

El título de la Estrategia 2020, *Aprendizaje para todos*, conlleva un reconocimiento implícito de los límites de las estrategias educativas anteriores, que no fueron capaces de transformar la inversión en materia educativa en niveles de aprendizaje satisfactorios, especialmente en el caso de los más pobres (Bonal, 2007; Jones 2006). Lejos de la autocrítica, la Estrategia 2020 interpreta la historia de las políticas educativas del Banco como un proceso acumulativo de aprendizaje sobre aquello

“que funciona mejor” en el campo de la educación. En este apartado apuntamos a los principales problemas y carencias que prevalecen en las ideas causales y en las metodologías en las que se basa la agenda educativa actual del Banco Mundial. En concreto, problematizamos tres aspectos principales: el enfoque economicista predominante tanto en el análisis como en las prescripciones relativas a la reforma educativa; el énfasis puesto en las políticas de mercado educativo y en el papel del sector privado; y la manera como el Banco trata la compleja relación entre pobreza y educación.

### **Atrapados por el método: el aprendizaje según el enfoque sistémico**

Las principales recomendaciones de políticas del Banco Mundial en materia de educación incluidas tanto en la Estrategia 2020 como en las anteriores se caracterizan por adaptarse a una visión economicista de los problemas educativos. De hecho, como admite el propio Banco, uno de los objetivos implícitos de las Estrategias Educativas es “informar a personas externas de cuestiones que las de dentro dan por hecho, como el valor de un enfoque económico del desarrollo educativo” (HDN, 2002, p. 430). Sin embargo, este sesgo disciplinario también tiene sus limitaciones y contribuye a que el Banco esté limitado por los métodos de análisis que utiliza para estudiar políticas y sistemas educativos. El objetivo de desarrollar una base de conocimiento científico universal e irrefutable para evaluar las reformas educativas, junto con una fuerte creencia en las soluciones de mercado para dicho desarrollo, lleva al Banco a rechazar otros enfoques más dependientes del contexto para evaluar las políticas educativas. La inclusión de dichos enfoques haría que el Banco fuera más prudente sobre cualquier pretensión de universalidad.

Una de las características principales de la Estrategia 2020 es su deseo de superar las reformas basadas en *inputs* educativos para fijarse en los resultados académicos como objetivo central. Se establece como objetivo principal el aprendizaje para todos, y no sólo el acceso para todos. Como se indica en la Estrategia, la mejora de los sistemas también requiere asegurar que los insumos se utilizan de forma más efectiva para acelerar el aprendizaje. Mientras que las estrategias anteriores reconocieron este objetivo, la nueva estrategia le da más énfasis, y lo sitúa en un contexto de evaluación y reforma del sistema educativo (World Bank, 2011, p. ix).

Sin embargo, ¿Qué significa para el Banco Mundial ir más allá de políticas basadas en *inputs*? El Banco interpreta dicha premisa como un cambio en la gobernabilidad y gestión de los centros educativos y de los profesores, y como un ajuste de las reglas financieras y los mecanismos de incentivos con el objetivo de conseguir el aprendizaje para todos (*idem, ibid.*, p. x). Más allá de un amplio apoyo a la introducción de reglas de mercado y a intervenciones basadas en la demanda, en la

Estrategia no se distingue qué formas específicas de gobernabilidad y gestión son las que asegurarían el aprendizaje, puesto que no es posible identificar qué relaciones causales específicas explican mejor el aprendizaje. El Banco es muy ambiguo sobre el modo en el que se deben introducir reformas en estos ámbitos: "The mechanisms that connect the various parts of the system need to be reformed so that functions, authority, and relationships of accountability within the system are clear and aligned with national educational goals" (World Bank, 2011, p. 18).

Aquí radica una de las principales contradicciones de la Estrategia 2020. El Banco defiende las políticas basadas en evidencias, pero no es capaz de aportar pruebas concluyentes sobre cuáles son las mejores políticas que aseguran que los niños aprenden en la escuela. De hecho, el Banco define la Estrategia en términos de dos enfoques principales: reforzar los sistemas educativos y crear una base de conocimiento de alta calidad. Curiosamente, la naturaleza de estos enfoques es bastante diferente. Ambos son muy generales, pero mientras que el primer enfoque puede traducirse en medidas concretas que potencialmente mejorarían el aprendizaje, el segundo sólo puede entenderse como proveedor de los medios necesarios para el conocimiento y no como acción estratégica para mejorar el aprendizaje. En otras palabras, es posible establecer una relación entre mejores sistemas educativos y mejor aprendizaje, pero no entre mayor conocimiento sobre el sistema educativo y mejor aprendizaje (de hecho, es posible tener un gran conocimiento sobre un sistema educativo y una alta tasa de alumnos con bajo rendimiento). Por supuesto, es necesario adquirir conocimiento sobre el sistema educativo, pero sería de esperar que la Estrategia revelara qué conocimiento y para qué objetivos concretos.

La naturaleza del conocimiento sobre los sistemas educativos que espera obtener el Banco refleja una visión sistémica de los mismos, que pueden definirse como la cadena *inputs*-procesos-resultados de diferentes factores educativos integrados. Para el Banco, un mayor conocimiento sobre los sistemas educativos significa acceder a más información sobre cada una de estas fases. Aplicar un enfoque sistémico a la creación de políticas es una tarea compleja, puesto que aquellos que diseñan las políticas no pueden controlar todos los factores que potencialmente pueden mejorar los sistemas educativos. Así pues, la clave para aplicar el enfoque sistémico es reconocer que no implica *actuar* sobre todas las partes del sistema a la vez, sino ser consciente de su existencia y analizar cómo pueden afectar unas a otras (idem, *ibid.*, p. 42). Para el Banco, este hecho puede traducirse en el principio "analiza globalmente, actúa localmente" (p. 6).

Las prioridades establecidas por la Estrategia 2020 son un buen ejemplo de cómo el Banco Mundial se propone reforzar su liderazgo en el análisis global de los sistemas educativos. El enfoque defendido por el Banco Mundial hace posible llevar a cabo análisis de regresión entre países con numerosas observaciones, que



pueden responder al objetivo explícito de generalizar los resultados. La pretensión del Banco es pues ser capaz de predecir qué factores funcionan mejor para mejorar el aprendizaje universalmente, controlando la intervención de otros factores. El mensaje implícito a los gobiernos nacionales parece ser: “mejorad vuestra capacidad de recogida de datos para que podamos llevar a cabo regresiones más fiables”.

Debido al alcance territorial del Banco Mundial, sus métodos de estudio y sus recomendaciones políticas deben ser aplicables necesariamente a diferentes contextos sociales y sistemas educativos. Sin embargo, al mismo tiempo, el Banco Mundial defiende cada vez más la importancia de estrategias y políticas basadas en el contexto. Pese a esta intención, el Banco se ve supeditado a un método que intrínsecamente ignora el contexto. Aunque los procesos de aprendizaje por naturaleza están basados en las condiciones de vida y las experiencias culturales de los individuos, el Banco confina la Estrategia en los límites de los sistemas educativos. La Estrategia “redefine” el término “sistema educativo” como una red de relaciones, incluyendo todos los posibles actores que intervienen en las oportunidades de aprendizaje que se ofrecen en la sociedad, es decir, dentro y fuera de las instituciones de educación formal (World Bank, 2011, p. 16). Sin embargo, los métodos para aportar pruebas se limitan a técnicas (como análisis de regresiones o funciones de producción)<sup>3</sup> que revelan la incapacidad del Banco para captar los factores que no pueden medirse u observarse fácilmente. Según Weaver (2007, p. 507):

[En el Banco] se da una gran importancia a los factores económicos y técnicos que son fáciles de identificar y medir, mientras que normalmente se obvian las complejas evaluaciones políticas y de riesgo sociales que implican indicadores cualitativos “blandos”, y no se confía en ellas, por ser “no científicas”.

El enfoque sistémico que defiende el Banco es de hecho un signo del poder del método. El mejor ejemplo de ello puede encontrarse en el punto 20 del resumen ejecutivo, en el que la Estrategia invita a diferenciar los sistemas educativos en base a sus resultados y no por su capacidad de generar un mejor desarrollo (World Bank, 2011, p. xi). Realmente, se trata de una declaración de principios: el resultado de los sistemas educativos, más que su desarrollo, es el objetivo principal. Por qué los buenos resultados de los sistemas educativos no se traducen en más desarrollo o por qué los buenos rendimientos educativos no pueden reducir la pobreza y la desigualdad son cuestiones que se omiten en la Estrategia 2020.

Una observación final sobre el poder del método tiene que ver con las posibles razones que motivan la inclusión del aprendizaje como objetivo prioritario de la estrategia. Por supuesto, hay numerosas evidencias que muestran los límites de la simple expansión educativa como mecanismo generador de mayor aprendizaje. Otras declaraciones estratégicas, como las recientes *Metas Educativas 2021* para Latinoamérica,

destacan el hecho de que los países latinoamericanos han podido ampliar la educación primaria y secundaria en la última década, pero no han logrado un rendimiento educativo alto. Sin embargo, en la última década también hemos sido testigos de la aplicación generalizada de sistemas de evaluación de los resultados y especialmente de la consolidación de *Programme for International Student Assessment* (PISA) como el principal referente de la adquisición de habilidades en los sistemas educativos. Como reconoce la Estrategia 2020, PISA es un potente instrumento para evaluar los resultados educativos, pero no es de ningún modo un instrumento basado en el contexto para descubrir cómo y por qué los niños aprenden en diferentes sistemas educativos. El principal valor de PISA es que es un instrumento medible que facilita las comparaciones. La tentación de reducir la medida del aprendizaje a pruebas estandarizadas internacionales (como PISA, TIMSS o PIRLS) es demasiado fuerte para evitarla. No obstante, el aprendizaje útil para la inclusión social y laboral va más allá de la mera obtención de buenos resultados en pruebas estandarizadas.

Reducir el análisis de los factores de aprendizaje a variables que pueden medirse, cuantificarse y compararse internacionalmente, es de hecho un claro signo del poder del método. En la Estrategia 2020 el Banco Mundial se autoproclama el líder global y el promotor de un paradigma de investigación educativa que incorpora una pretensión de universalidad e irrefutabilidad que no puede compaginarse fácilmente con el objetivo del aprendizaje contextualizado.

## **Sobrevaloración de las soluciones de mercado**

El Banco Mundial promueve la participación del sector privado en educación desde hace décadas. No obstante, en este sentido, la Estrategia 2020 va un paso más allá que los documentos anteriores. La estrategia actual pone mayor énfasis en la importancia del sector privado para alcanzar los objetivos de la Educación para Todos, apoya abiertamente el rol de instituciones educativas privadas con ánimo de lucro,<sup>4</sup> otorga más protagonismo a los préstamos educativos de la International Finance Corporation (IFC) – la institución del Grupo del Banco Mundial que se ocupa directamente del sector privado – y considera que el sector privado puede ser beneficioso para los pobres. En relación con lo último, debería reconocerse que la Estrategia de 1999 establece una relación indirecta entre la escolarización privada y la pobreza; las razones para ello son que las familias que pueden permitírselo deberían llevar a sus hijos a escuelas privadas, porque así liberan recursos gubernamentales que pueden invertirse en mejorar los centros educativos públicos, a los que asisten normalmente los pobres. Por el contrario, la Estrategia 2020 indica que: “Although it is often assumed that the private sector serves mainly students who can afford to pay, private entities are important providers of education services to even the poorest communities, especially in areas that governments do not reach” (World Bank, 2011, p. 20).

Una creencia implícita en la Estrategia 2020 es que las instituciones privadas son inherentemente mejores que los centros educativos públicos, y que los estudiantes pobres se beneficiarán de asistir a escuelas privadas, a través de un sistema de *vouchers*, por ejemplo (idem, *ibid.*, p. 6). Sin embargo, la Estrategia no presenta evidencias sobre los supuestos mejores resultados de las escuelas privadas. De hecho, debería reconocerse que las evidencias sobre el tema son más bien contradictorias, debido en gran medida a que los resultados de las investigaciones son muy sensibles a la composición socioeconómica de las escuelas, a los diferentes tipos de centros privados, y/o a las regulaciones educativas existentes en diferentes países (Calero y Escardíbul, 2007; Vandenberghe y Robin, 2004). Es más, análisis recientes de datos de PISA nos revelan que, cuando se controla el estatus socioeconómico de los estudiantes, el tipo de titularidad de la escuela, es decir si es un centro privado o estatal, tiene solo efectos moderados o nulos sobre los resultados de los alumnos (Corten y Dronkers, 2006; Fertig, 2003; OECD, 2005).

La Estrategia 2020 defiende con firmeza que los gobiernos establezcan alianzas con el sector privado y que se regule este sector de tal manera que se fomente la aparición de nuevos proveedores privados y, a su vez, se controle la calidad de los servicios que prestan. En línea con las categorías sugeridas por Ball y Youdell (2007), podríamos considerar que el Banco Mundial apoya dos tipos de privatización: por una parte, la privatización *de* la educación y, por la otra, la privatización *en* la educación. La privatización *de* la educación consiste en fomentar el aumento de la oferta privada y el número de centros educativos privados en los sistemas educativos. La Estrategia sugiere que esta modalidad de privatización puede llevarse a cabo a través de contratos o subvenciones a escuelas privadas. El objetivo principal de la privatización de la educación es ampliar los recursos disponibles en materia de educación en un territorio determinado.

Por su parte, la privatización *en* educación consiste en fomentar que las escuelas públicas actúen y funcionen como proveedores privados, con el objetivo de hacerlas más competitivas y de aumentar los estándares de calidad. Según la Estrategia 2020, estos objetivos pueden alcanzarse introduciendo incentivos y fórmulas de financiación competitivas (*vouchers*, financiación orientada a resultados, etc.) en los sistemas educativos. Por la marcada influencia de la teoría económica y de una concepción racionalista del comportamiento humano como maximizador de beneficios, la competencia y la elección de centro educativo son dos de los principios de políticas centrales de la Estrategia 2020. El Banco considera que ambos principios son elementos clave en “la cadena de resultados que hay entre los *inputs* y los resultados del aprendizaje” (World Bank, 2011, p. x) que la Estrategia 2020 intenta identificar: “Power of greater autonomy at the provider level and of competition for resources (such as through the use of performance incentives or vouchers) [will contribute] to

generate a strong motivation among providers for better service delivery” (idem, *ibid.*, p. 15).

Al mismo tiempo, la Estrategia asume que la elección de centro y la competencia contribuirán a que las escuelas de baja calidad pierdan matriculados y, en consecuencia, desaparezcan del mercado.

Aplicar metáforas relacionadas con el mercado, como “elección” o “competencia”, a los sistemas educativos puede sonar muy convincente. Sin embargo, es muy difícil traducir dichas metáforas en políticas concretas exitosas. Una elección escolar óptima requiere condiciones, como una información perfecta o una red de transporte, que a menudo escasean en regiones menos desarrolladas. Incluso cuando el Estado garantiza el derecho a elegir, la mayoría de las familias, especialmente las pobres, no pueden ejercer este derecho del modo en el que el Banco esperaría (es decir, escogiendo la mejor escuela). En vez de escoger según la “calidad” del centro, las familias acostumbran a escoger el centro educativo para sus hijos en función de criterios como la proximidad, el coste, las relaciones sociales, ideas preconcebidas sobre los diferentes tipos de colegios, preferencias religiosas o la disciplina en clase (Fennell, 2012; Härmä, 2009; Nieuwenhuys, 1993). Además, en las zonas pobres, rurales o poco pobladas, las familias pueden no tener centros educativos suficientes como para poder elegir con garantías.

Con independencia de que sean deseables o no, los mercados en educación pueden no ser factibles en muchos países en los que interviene el Banco Mundial, porque son muy costosos y técnicamente complejos. Para que puedan funcionar mínimamente bien, los mercados en educación requieren un conjunto muy complejo y costoso de servicios de apoyo (transporte, agencias de calidad, sistemas de información y arbitraje, etc.) cuya implantación podría exigir un esfuerzo demasiado grande en países con escasos recursos (Verger, 2011). Desde este punto de vista, no sorprende que el informe de 2011 del Grupo de Evaluación Independiente identifique debilidades en los proyectos educativos del Banco Mundial debido a errores de diseño e implementación incluyendo diseños demasiado complejos relativos a las capacidades locales (IEG, 2011). Además, si los gobiernos pretenden incluir el sector lucrativo en la prestación de educación pública, como sugiere la Estrategia 2020, los incentivos económicos que el Estado tendría que ofrecerles para prestar sus servicios en zonas pobres podrían hacer que la propuesta fuese todavía más costosa (Rosenau, 2000).

En muchos países con escasos recursos, la oferta de educación privada de calidad es exigua. Así pues, en vez de esperar que las regulaciones estatales estimulen el surgimiento de emprendedores educativos privados, los Estados podrían alcanzar los objetivos de la “Educación para Todos” de manera más rápida y sostenible ampliando y reforzando el sector público. Por lo menos, esta es la conclusión a la que llega Lewin (2007) en una investigación internacional sobre la cuestión en el África

subsahariana. Como advierte Lewin, las políticas de mercado en educación se inspiran con demasiada frecuencia en experiencias implementadas en sistemas educativos bien desarrollados, profesionalizados, regulados y parcialmente mercantilizados. Estas políticas no son fáciles de transferir a sistemas escasamente desarrollados, poco profesionalizados y con regulaciones débiles como los que existen en los países en que opera a menudo el Banco Mundial.

Ahora bien, debería reconocerse también que incluso en países ricos, no se ha demostrado de manera ni mucho menos concluyente que los efectos de las políticas de mercado sean positivos. Tras revisar cientos de investigaciones sobre elección escolar y competencia entre centros, un reciente informe educativo de la OCDE concluye que si hay algún efecto en rendimiento escolar éste es, a lo sumo, pequeño (Waslander, 2010). Sin embargo, el Banco Mundial distorsiona una importante parte de la evidencia sobre el tema y, de manera muy selectiva, sobreestima los resultados de evaluaciones de impacto propias y de la investigación de académicos con ideas afines. Sus recomendaciones de políticas contradicen la literatura académica que apunta a efectos neutros o incluso negativos de los mercados educativos en dimensiones como los resultados (véanse Rouse y Barrow, 2009; McEwan y Carnoy, 2000), la eficiencia (Levin, 1999) y especialmente la equidad (Alegre y Ferrer, 2010; Fiske y Ladd, 2000; Reay, 2004).

La Estrategia 2020 es muy optimista por lo que respecta al papel potencial de la *International Finance Corporation* (IFC) en la educación de los más pobres. Entre otros factores, la Estrategia apoya la IFC debido a su capacidad para proporcionar financiación a una red cada vez mayor de proveedores privados que tienen la capacidad de orientar sus servicios a los sectores más populares (World Bank, 2011). Sin embargo, como demuestra una reciente investigación, los fondos de la IFC no llegan a los países menos desarrollados ni alcanzan a las poblaciones más pobres. Entre 2006 y 2010, solo el 4,8% de las inversiones de la IFC en educación se hicieron en países menos desarrollados, y el 67% de los proyectos actuales son de educación superior, a la que muy inusualmente acceden los más pobres (Mundy y Menashy, 2012). Además, como demuestra el mismo estudio, en la IFC se considera que las inversiones en educación son arriesgadas. En 2010, se informó de una tasa de retorno interno del -32% en proyectos educativos.

Como conclusión, es muy positivo que el Banco, a través de la Estrategia 2020, se aleje de una visión demasiado simplista de la reforma educativa exclusivamente centrada en *inputs*. Sin embargo, el foco actual en soluciones de gestión corporativa, provisión privada y mercados en educación no debería restar valor al hecho de que la mayoría de los sistemas educativos de países en vías de desarrollo todavía requieren altos niveles de inversión pública para la construcción de centros educativos, mejora de las infraestructuras escolares, libros, formación del profesorado y salario docente (Glewwe, 2002).<sup>5</sup>

## Cerrar la brecha del aprendizaje: una meta sin medios

Una de las características principales de la Estrategia 2020 es la importancia que se otorga a la relación entre igualdad y aprendizaje. Se trata, en efecto, de una nueva dirección estratégica que no estaba presente en las estrategias previas. El documento de política educativa del Banco de 1995 asumía que la política educativa dependía claramente de una política económica que prácticamente menospreciaba las desigualdades sociales y educativas como factores que impedían el desarrollo. En dicho documento, el objetivo de crecimiento económico constituía la principal, y casi única, prioridad para el Banco Mundial.

Por el contrario, la Estrategia actual alinea el objetivo de aprendizaje para todos con los objetivos de igualdad subyacentes en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de educación. Esta afirmación se repite en diversos apartados de la Estrategia, y se basa en las evidencias aportadas por los resultados del informe PISA. El Banco subraya que los últimos resultados de PISA (2009) refuerzan el argumento de que los países que tienen mejores resultados de aprendizaje son también los que presentan menores desigualdades educativas (World Bank, 2011). El reconocimiento de la importancia de la igualdad educativa, en consecuencia, se esperaba que se tradujera en un conjunto de recomendaciones políticas para combatir las desiguales en el sistema educativo de manera efectiva. Sin embargo, el discurso en materia de igualdad del Banco no parece que conlleve ninguna orientación redistributiva en las políticas educativas. Las evidencias sobre las que se basa el Banco son totalmente parciales en este sentido. Aunque la Estrategia reconoce la importancia de la igualdad, ignora los factores que explican el motivo por el cual los sistemas educativos continúan siendo desiguales. Se ignoran por completo las evidencias relacionadas con las regulaciones del sistema educativo, la segregación escolar, las diferencias en la calidad de la educación o el “efecto compañero” (o efecto entre pares) sobre el aprendizaje.<sup>6</sup>

Curiosamente, la Estrategia establece una fuerte equivalencia entre la idea de igualdad y la identificación de grupos de población desfavorecidos que sufren obstáculos específicos para el aprendizaje: “A well-functioning education system will therefore have policies or programs that specifically address the disadvantages faced by some population groups (...) and will target special resources to assist those disadvantaged groups” (World Bank, op. cit., p. 21).

La reducción del concepto de igualdad a la idea de focalización significa también ignorar otras estrategias de políticas universales que podrían reducir potencialmente los privilegios educativos y redistribuir las oportunidades educativas entre los grupos más desfavorecidos.

Dentro de las políticas focalizadas el Banco incluye acciones tan diversas como las intervenciones sobre la demanda, la supresión de tasas académicas y el aumento

de becas dirigidas a sectores específicos, transferencias económicas que compensen a las familias por el coste de oportunidad de la asistencia escolar, o los programas de bonos (*vouchers*) que permitan a los estudiantes pobres acceder a centros educativos privados (idem, *ibid.*, p. 6). Así pues, el Banco incluye dentro del mismo conjunto de instrumentos políticos acciones de naturaleza muy diferente. Sin embargo, suprimir las tasas académicas, tramitar transferencias de renta condicionadas o conceder *vouchers* a estudiantes pobres para asistir a centros privados son políticas que responden a concepciones muy diferentes de igualdad educativa. Además, las evidencias relativas a los efectos de algunas de las políticas propuestas no son concluyentes en absoluto, por lo que es cuestionable considerarlas como ejemplos de buenas prácticas para conseguir el aprendizaje para todos.

Por ejemplo, las evaluaciones de los programas de transferencia de renta condicionada a la asistencia escolar ofrecen un panorama de efectos diferentes en distintos campos, dependiendo en gran medida del diseño del programa (Bonal et al., 2012). El impacto sobre el acceso a la escuela es normalmente positivo (debido a la condicionada) pero la transferencia tiene un efecto menos claro en los procesos de aprendizaje y en los resultados educativos (Reimers et al., 2006). La calidad educativa de las escuelas a las que asisten los beneficiarios del programa y las condiciones de vida de los niños pobres son factores decisivos que a menudo impiden los efectos esperados de la transferencia sobre el aprendizaje (Bonal y Tarabini, 2010; Tarabini, 2008).

Por su parte, el impacto de programas de *vouchers* sobre la igualdad educativa también presenta evidencias desiguales, pero la balanza se inclina a favor de los estudios que demuestran que los *vouchers* aumentan la segregación del sistema educativo según el estatus socioeconómico de los estudiantes (Quezada-Hofflinger, 2008; UNESCO, 2009; Waslander, 2010). En este sentido, es paradójico que el Banco por una parte defienda la importancia de la igualdad para mejorar los resultados de aprendizaje, y por otra parte apueste por los planes de *vouchers* y otras políticas de mercado en materia de educación de las que existen suficientes evidencias de sus efectos sobre las desigualdades educativas y la segregación escolar. En cualquier caso, como ocurre con las transferencias de renta condicionadas, considerar los *vouchers* como un instrumento de política educativa que “funciona” o “no funciona” es erróneo, puesto que sus efectos dependen en gran medida del modo en que se diseñan los programas y en el que se seleccionan a los beneficiarios (Levin, 2002). En lugar de formular relaciones bivariantes demasiado simplistas entre las intervenciones de la política y los resultados, el Banco obtendría mayor información si formulara las preguntas de evaluación de su impacto de manera más matizada (es decir, qué funciona, para quién, en qué circunstancias y cómo) (Pawson y Tilly, 1997), así como si siguiera enfoques metodológicos cualitativos para captar la importancia de las normas sociales, las preferencias y las regulaciones locales en

lo que respecta a entender y evaluar la experiencia escolar de los niños (Fennell y Arnot, 2008, Klees, 2008).

La Estrategia 2020 también es clara sobre la necesidad de establecer como objetivo que las políticas sean suficientemente inclusivas como para llegar a los más pobres. La Estrategia reconoce la necesidad de mirar más allá de la experiencia educativa de los niños para detectar los factores que impiden el aprendizaje.

Learning is not only about schooling. Investments in the nutritional and health status of very young children and the quality of their interaction with parents and caregivers determine the readiness of children to learn. Likewise, programs that address hunger, malnutrition, and disease among schoolchildren significantly improve their academic performance (...). Indeed, learning is not simply the business of education agencies; it should also involve social welfare and/or social protection and health agencies in the design and implementation of policies across sectors that ensure young children have the foundational skills to succeed in school. (World Bank, 2011, p. 12-13)

La afirmación anterior reconoce la importancia de los efectos de la pobreza sobre la educación. De hecho, esta relación es tan fuerte como para cuestionar los potenciales efectos positivos de la educación sobre la reducción de la pobreza (Bonal, 2007; Jones, 2006). Sin embargo, el paradigma que ha fundamentado la política educativa del Banco Mundial en las últimas décadas ha ignorado explícitamente los efectos de la pobreza sobre la educación. El motivo es que la teoría del capital humano incorpora una visión de la educación como una *causa* del desarrollo y nunca como un efecto de políticas económicas y sociales. Para el Banco, las concepciones del desarrollo educativo siempre han sido equivalentes a las inversiones educativas, como forma de inversión de capital. Esta forma de entender el papel de la educación para el desarrollo no ha dejado espacio a otros enfoques que podrían cuestionar la universalidad de los principios de la teoría del capital humano. En consecuencia, si el Banco se tomara la afirmación anterior seriamente, estaríamos ante un cambio real de paradigma en su estrategia de política educativa. También significaría anteponer el desarrollo a la educación, y entender que el desarrollo de la educación no sólo es una causa del desarrollo, sino también una consecuencia de procesos de desarrollo en muchos ámbitos (economía, salud, etc.). Ello supondría, en definitiva, relacionar la educación con las políticas y los resultados en otros ámbitos del desarrollo.

El desarrollo educativo necesita la adopción de un enfoque multisectorial que reconozca que existen factores no educativos que impiden el aprendizaje. La Estrategia 2020 lleva a cabo un interesante ejercicio de presentar las relaciones posibles entre la estrategia educativa y otras estrategias sectoriales del Banco (véase el Anexo 3 de la Estrategia). Para cada estrategia, el Banco intenta identificar las contribuciones de la educación al sector en cuestión, y viceversa, cómo otros sectores contribuyen a la educación. Pero relacionar todos los sectores con la educación no es exactamente



desarrollar un enfoque multisectorial. Un enfoque realmente multisectorial debería incluirse en el centro de la estrategia política y no en el apéndice, y debería ser por fuerza integrador. Debería tratar aspectos relativos a las condiciones que rigen la educabilidad de los niños (López y Tedesco, 2002), es decir, identificar los requisitos sociales mínimos que son necesarios para que un niño aprenda en la escuela. Si para cerrar la brecha del aprendizaje son los niños pobres quienes tienen que aprender más, como el Banco afirma repetidas veces en el documento, la Estrategia debería concentrarse en los factores culturales, materiales, psicológicos o sociales que impiden que los niños pobres obtengan rendimiento de su experiencia escolar. La Estrategia 2020 enfatiza principalmente aspectos relativos a la salud y a la alimentación como variables no educativas relacionadas con el aprendizaje. Pero se trata de una interpretación reduccionista de las múltiples dimensiones de la pobreza que influyen en las condiciones de aprendizaje de los niños. Observar las condiciones de educabilidad implica tanto una comprensión multidimensional de la pobreza como el uso de métodos cualitativos capaces de captar las experiencias vitales de los niños en diversos ambientes sociales. Y es difícil captar estos elementos utilizando estudios internacionales cuantitativos o evaluaciones de impacto marcadamente positivistas como las que normalmente lleva a cabo el Banco.

## Conclusiones

La Estrategia 2020 no difiere en gran medida de las estrategias educativas anteriores del Banco Mundial. En la Estrategia 2020, el foco en la reforma sistémica, la evaluación de los resultados del aprendizaje, el papel clave del sector privado o la importancia de la educación como herramienta para hacer frente a la pobreza se formulan de manera muy similar a como se hacía en Estrategias previas.

Dicha continuidad no sería un problema si no fuera por las limitaciones en los análisis que subyacen en la Estrategia, así como en las políticas que ésta prescribe. Tal y como hemos argumentado en este artículo, el enfoque sistémico que defiende el Banco Mundial refleja su adhesión a un conocimiento disciplinario, a premisas teóricas y a métodos empíricos con pretensiones de universalidad. Pero, dado que el aprendizaje es un fenómeno claramente dependiente del contexto, este tipo de análisis no es el más adecuado para explicar cómo los niños aprenden en la escuela y por qué.

Una vez más, la última Estrategia Educativa del Banco revela una fuerte confianza en la eficiencia y la calidad de las soluciones de mercado y de la escolarización privada, a pesar de que se trata de creencias causales que no se encuentran suficientemente respaldadas por la evidencia. De hecho, las pruebas existentes más bien demuestran que las soluciones de mercado afectan a la igualdad educativa de manera negativa. Esta última observación, precisamente, socava la innovación conceptual

más importante de la Estrategia 2020, que es el reconocimiento de la igualdad educativa como medida de la calidad educativa y el aprendizaje. También hemos demostrado que la Estrategia 2020 no captura la complejidad de la relación entre educación y pobreza, puesto que no contempla las múltiples dimensiones de la pobreza que ejercen un impacto en las condiciones de aprendizaje de los niños.

En la Estrategia 2020, el Banco Mundial considera acertadamente que un enfoque de la reforma educativa basado en *inputs* es demasiado simplista e insuficiente, y que los decisores de políticas tienen que prestar más atención a la gobernanza de los sistemas educativos. Sin embargo, este mensaje no debería entenderse como que se puede hacer caso omiso de los *inputs*, puesto que los sistemas educativos en la mayoría de los países en desarrollo necesitan mayores recursos, a menudo con urgencia. Además, el énfasis en actuaciones basadas en la demanda y en cambios en la gobernanza escolar podría ocultar variables como el efecto entre pares o las condiciones de educabilidad que son clave para entender el aprendizaje del alumnado, y que por desgracia no están presentes en la Estrategia 2020, titulada paradójicamente “Aprendizaje para Todos”.

## Notas

1. Los Planes de Ajuste Estructural (PAE) generaron las condiciones necesarias para que tuviera lugar este cambio. Los PAE supusieron que los países tuvieran menos recursos disponibles de los presupuestos públicos para servicios sociales como la educación. En consecuencia, tuvieron que pedir préstamos al Banco para cubrir sus a menudo crecientes necesidades educativas (Mundy, 2002).
2. EKMS significa “Sistema de Gestión del Conocimiento Educativo” y SABER, “Evaluación del Sistema y Comparación de los Resultados Educativos”. Ambos acrónimos provienen del inglés.
3. Véanse ejemplos de la manera en la que estas técnicas pueden ser problemáticas para guiar la política cuando se utilizan sin sentido crítico, en Glewwe (2002) o Klees (2008).
4. Curiosamente, el documento de revisión de la política educativa de 1995 afirma que, “para obtener una licencia para abrir una escuela privada en Nigeria, el propietario debe cumplir muchos *requisitos aparentemente razonables* (por ejemplo, demostrar que la escuela no tendrá ánimo de lucro)” (World Bank, 1995, p. 123).
5. Esta afirmación también es válida para países más ricos como Argentina (véase Santos, 2007).
6. Véanse, por ejemplo, Dupriez et al. (2008) o Hanushek et al. (2003) para identificar evidencias de estos factores a la hora de explicar diferencias en el rendimiento de los estudiantes.

## Referencias

- ALEGRE, M.A.; FERRER, G. School regimes and education equity: some insights based on PISA 2006. *British Educational Research Journal*, London, v. 36, n. 3, p. 433-461, 2010.
- BALL, S.J.; YOUDELL, D. *Hidden privatisation in public education*. Brussels: Education International, 2007.

BONAL, X. On global absences: reflections on the failings in the education and poverty relationship in Latin America. *International Journal of Educational Development*, v. 27, n. 1, p. 86-100, 2007.

BONAL, X.; TARABINI, A. *Ser pobre en la escuela: habitus de pobreza y condiciones de educabilidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2010.

BONAL, X.; TARABINI, A.; RAMBLA, X. Conditional cash transfers in education for development: emergence, policy dilemmas and diversity of impacts. In: VERGER, A.; NOVELLI, M.; KOSAR-ALTINYELKEN, H. (Ed.). *Global education policy and international development: new agendas, issues and programmes*. New York: Continuum, 2012.

CALERO, J.; ESCARDÍBUL, O. Evaluación de servicios educativos: el rendimiento en los centros públicos y privados medido en PISA-2003. *Hacienda Pública Española: Revista de Economía Pública*, Madrid, v. 183, n. 4, p. 33-66, 2007.

CORTEN, R.; DRONKERS, J. School achievement of pupils from the lower strata in public, private government-dependent and private government-independent schools: a cross-national test of the Coleman-Hoffer thesis. *Educational Research and Evaluation*, London, n. 2, p. 179-208, 2006.

DUPRIEZ, V.; DUMAY, X.; VAUSE, A. How do school systems manage pupils' heterogeneity? A reanalysis of PISA 2003. *Comparative Education Review*, Chicago, v. 52, n. 2, p. 245-273, 2008.

FENNELL, S. Why girls' education rather than gender equality?: the strange political economy of PPPs in Pakistan. In: Robertson, S. et al. (Ed.). *Public private partnerships in education: new actors and modes of governance in a globalising world*. London: Edward Elgar, 2012 (no prelo).

FENNELL, S.; ARNOT, N. Decentring hegemonic gender theory: the implications for educational research. *Compare*, Oxford, v. 38, n. 5, p. 525-538, 2008.

FERTIG, M. Who's to blame? The determinants of German students' achievement in the PISA 2000 Study. *IZA Discussion Paper Series*, n. 739, 2003.

FISKE, E.B.; LADD, H. *When schools compete; a cautionary tale*. Washington, DC: Brookings Institution, 2000.

GLEWWE, P. Schools and skills in developing countries: education policies and socioeconomic outcomes. *Journal of Economic Literature*, Nashville, v. 40, n. 2, p. 436-82, 2002.

HANUSHEK, E.A. et al. Does peer ability affect student achievement? *Journal of Applied Econometrics*, Chichester, v. 18, n. 5, p. 527-544, 2003.

HANUSHEK, E.; WOESSMANN, L. The role of cognitive skills in economic development. *Journal of Economic Literature*, v. 46, n. 3, p. 607-68, 2008.

HÄRMÄ, J. Can choice promote Education for All? Evidence from growth in private primary schooling in India. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, v. 39, n. 2, p. 151-165, 2009.

HEYNEMAN, S.P. The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000. *International Journal of Educational Development*, n. 23, p. 315-337, 2003.

HUMAN DEVELOPMENT NETWORK (HDN). World Bank strategy in the education sector: process, product and progress. *International Journal of Educational Development*, n. 22, p. 429-437, 2002.

IEG ANNUAL REPORT 2011: results and performance of the World Bank Group. Washington, DC: World Bank, 2011.

JONES, P.W. On World Bank Education Financing. *Comparative Education*, v. 33, n. 1, p. 117-130, 1997.

JONES, P.W. *Education, poverty and the World Bank*. Rotterdam: Sense, 2006.

KLEES, S.J. Reflections on theory, method, and practice in comparative and international education. *Comparative Education Review*, Chicago, v. 52, n. 3, p. 301-328, 2008.

LAUGLO, J. Banking on education and the uses of research. A critique of: World Bank priorities and strategies for education. *International Journal of Educational Development*, v. 16, n. 3, p. 221-233, 1996.

LEVIN, H.M. 1999. The public-private nexus in education. *American Behavioral Scientist*, Princeton, v. 43, n. 1, p.124-137, 1999.

LEVIN, H.M. A comprehensive framework for evaluating educational vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Washington, DC, v. 24, n. 3, p. 159-174, 2002.

LEWIN, K.M. The limits to growth of non-government: private schooling in sub-Saharan Africa. In: SRIVASTAVA, P.; WALFORD, G. (Ed.). *Private schooling in less economically developed countries: Asian and African perspectives*. Oxford: Symposium, 2007.

LÓPEZ, N.; TEDESCO, J.C. Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina. Buenos Aires: IPE-UNESCO, 2002.

McEWAN, P.J.; CARNOY, M. The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Washington, DC, v. 22, n. 3, p. 213-239, 2000.

- MUNDY, K. Retrospect and prospect: education in a reforming World Bank. *International Journal of Educational Development*, v. 22, n. 5, p. 483-508, 2002.
- MUNDY, K.; MENASHY, F. The role of the IFC in the promotion of public-private partnerships for educational development. In: ROBERTSON, S. et al. (Ed.). *Public-private partnerships and the global governance of education*. London: Edward Elgar, 2012.
- NIEUWENHUYS, O. To read and not to eat: South Indian children between secondary school and work. *Childhood*, v. 1, n. 2, p. 100-109, 1993.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *School factors related to quality and Equity: results from PISA 2000*. Paris: OECD, 2005.
- PAWSON, R.; TILLEY, N. *Realistic evaluation*. London: Sage, 1997.
- QUEZADA-HOFFLINGER, A. School choice and equity: the impact of voucher schools on educational inequality in the Chilean case. Prepared for delivery at the 28. Annual ILASSA Student Conference, Austin, Texas, Febr. 7-9, 2008.
- REAY, D. Exclusivity, exclusion, and social class in urban education markets in the United Kingdom. *Urban Education*, Buffalo, v. 39, n. 5, p. 537-560, 2004.
- REIMERS, F.; SILVA, C. S.; TREVINO, E. Where is the "education" in conditional cash transfers in education? *UIS Working Papers*, n. 4, p. 1-80, 2006.
- ROBERTSON, S.L. Re-imagining and rescripting the future of education: global knowledge economy discourses and the challenge to education systems. *Comparative Education*, Oxford, v. 41, n. 2, p. 151-170, 2005.
- ROSENAU, P.V. *Public-private policy partnerships*. Boston: MIT, 2000.
- ROUSE, C.E.; BARROW, L. School vouchers and student achievement: recent evidence and remaining questions. *Annual Review of Economics*, v. 1, n. 1, p. 17-42, 2009.
- SANTOS, M.E. Calidad de la educación en Argentina: determinantes y distribución utilizando los resultados de PISA 2000. *Revista Bienestar y Política Social, México*, v. 3, n. 1, p. 79-109, 2007.
- TARABINI, A. Educational targeting in the fight against poverty: limits, omissions and opportunities. *Globalisation, Societies and Education*, New York, v. 6, n. 4, p. 415-429, 2008.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). Overcoming inequality: why governance matters. In: *EFA Global Monitoring Report 2009*. Paris: UNESCO, 2009.

VANDENBERGHE, V.; ROBIN, S. Evaluating the effectiveness of private education across countries: a comparison of methods. *Labour Economics*, Amsterdam, v. 11, n. 4, p. 487-506, 2004.

VERGER, A. Framing and selling global education policy: the promotion of PPPs in education in low-income countries. *Journal of Education Policy*, London, 2011. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02680939.2011.623242?tab=permissions#tabModule>>. doi: 10.1080/02680939.2011.623242.

WASLANDER, S.; PATER, C.; VAN DER WEIDE, M. Markets in education: an analytical review of empirical research on market mechanisms in education. *OECD Education Working Paper*, n. 52, 2010. 89p.

WEAVER, C. The World's Bank and the bank's world. *Global Governance: a review of multilateralism and international organizations*, v. 13, n. 4, p. 493-512, 2007.

WORLD BANK. *Priorities and strategies for education*. Washington, DC: World Bank, 1995.

WORLD BANK. *Education sector strategy*. Washington, DC: World Bank, 1999.

WORLD BANK. *Education sector strategy update: achieving education for all, broadening our perspective, maximizing our effectiveness*. Washington, DC: World Bank, 2005.

WORLD BANK. *Learning for all: investing in people's knowledge and skills to promote development*. Washington, DC: World Bank, 2011.

---

Recebido em 2 de dezembro de 2011.

Aprovado em 10 de dezembro de 2011.