

Incentivos a la demanda y racionalidades de elección escolar: reflexiones en entornos de pobreza

Xavier Bonal

45

Resumen

Durante las últimas décadas hemos sido testigos de un creciente protagonismo de las políticas educativas centradas en la demanda para mejorar el acceso y las condiciones de escolarización de los pobres. Entre ellas, las políticas de *voucher* o bono escolar han desempeñado un papel destacado. Los actores que abogan por esas políticas y las impulsan, como el Banco Mundial (BM), los gobiernos nacionales o las empresas privadas comparten una interpretación común acerca de las formas en que los pobres responden a las políticas basadas en incentivos de mercado. Este artículo desarrolla una crítica de la supuesta racionalidad instrumental de las políticas y programas que se centran en incentivos de mercado para influir en la demanda educativa de los pobres. En la primera parte, describe las principales características de las políticas educativas orientadas a la demanda y proporciona una interpretación de la racionalidad instrumental incorporada en la teoría del cambio de esas políticas. En la segunda, se presentan y discuten marcos alternativos para interpretar las respuestas de los pobres a los incentivos de mercado. La última sección reflexiona sobre las implicaciones políticas significativas de esta discusión para las reformas globales de la educación.

Palabras clave: pobreza; racionalidad; incentivos de mercado; políticas educativas; globalización.

Resumo

Incentivos à demanda e racionalidades de escolha escolar: reflexões em entornos de pobreza

Durante as últimas décadas, testemunhamos um protagonismo recente das políticas educacionais com foco na demanda para melhorar o acesso e as condições de escolaridade dos pobres. Entre elas, as políticas de voucher ou cheque escolar desempenharam um papel destacado. Os atores que defendem e fomentam essas políticas, como o Banco Mundial (BM), os governos nacionais ou as empresas privadas compartilham um entendimento comum sobre as maneiras pelas quais os pobres respondem a políticas baseadas em incentivos de mercado. Este artigo desenvolve uma crítica da suposta racionalidade instrumental das políticas e programas que incidem sobre os incentivos de mercado para influenciar as necessidades educativas dos pobres. Na primeira parte, descreve as principais características das políticas educacionais voltadas para a demanda e proporciona uma interpretação da racionalidade instrumental incorporada na teoria da mudança dessas políticas. Na segunda parte, são apresentados e discutidos quadros alternativos para interpretar as respostas dos pobres aos incentivos de mercado. A última seção reflete sobre as implicações políticas significativas dessa discussão para reformas globais da educação.

Palavras-chave: pobreza; racionalidade; incentivos de mercado; políticas educacionais; globalização.

46

Abstract

Incentives to demand and rationalities of school choice: reflections about poor regions

During the last decades, we have witnessed a recent centrality of demand-side education policies aimed to improve access and conditions of schooling for the poor. Among them, voucher systems have played a prominent role as a mechanism to enhance choice and competition. Actors advocating for and boosting these policies, such as the World Bank, national governments or private corporations, share a common understanding of the ways in which poor people respond to policies based on market incentives. This paper develops a critique of the assumed instrumental rationality of policies and programs that focus on market incentives to influence the educational demand of the poor. In the first part, the paper describes the main characteristics of demand-side financing of education policies and provides an interpretation of the instrumental rationality embedded in the theory of change of these policies. In the second part, alternative frameworks to interpret poor's responses to market and policy incentives are presented and discussed. The final section reflects on the significant political implications of this discussion for global education reforms.

Keywords: poverty; rationality; market incentives; educational policies; globalization.

La globalización de las políticas educativas basadas en la demanda y la lucha contra la pobreza

En las últimas décadas, no cabe duda de que la misión de reducción de la pobreza se ha convertido en el objetivo más importante de la agenda mundial para el desarrollo. Cualquier revisión de los objetivos de organizaciones internacionales, como el Banco Mundial (BM), muestra la centralidad que ha adquirido la lucha contra la pobreza. Las cumbres internacionales de las Naciones Unidas, desde la Cumbre Milenio 2000, en la cual se adoptan los Objetivos del Milenio (Millennium Development Goals – MDGs) hasta la Cumbre del Desarrollo Sostenible, con los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (Sustainable Development Goals – SDGs), han consolidado la lucha contra la pobreza como la característica más destacada del desarrollo sostenible (Sachs, 2012; Cremin; Nakabugo, 2012). Tampoco hay duda de que la educación ha desempeñado un papel importante en la agenda del desarrollo y, en particular, en los medios para la reducción de la pobreza a nivel mundial. El dominio absoluto de la teoría del capital humano como principal paradigma del desarrollo educativo ha colocado a la educación en la primera línea de las inversiones necesarias, no solo para luchar contra la pobreza, sino también para reducirla de una forma sostenible (Bonal, 2016). Invertir en la educación abre la posibilidad de romper el ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza.

Sin embargo, la presencia incontestable de la educación en la agenda para la reducción de la pobreza no ha llevado a un modelo único de políticas educativas. De hecho, los acuerdos sobre las metas educativas, como las establecidas en Jomtien y Dakar con el programa *Educación para Todos* (Unesco, 2000), o las que se comparten en los MDGs o los SDGs, no presuponen qué medios políticos son necesarios para alcanzar los objetivos educativos. De este modo, la identificación de las mejores estrategias políticas para combatir la pobreza está abierta a disputas, debates y sujeta a distintas relaciones de poder. Si bien el BM ha dominado claramente el escenario de las estrategias de política educativa para el desarrollo durante décadas, en los últimos años estamos asistiendo a un complejo entramado de organizaciones con capacidad para influir en las políticas nacionales de educación en los países en desarrollo, como las agencias de ayuda al desarrollo, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) globales o algunas corporaciones privadas (Verger; Novelli; Altinyelken, 2012). Curiosamente, aunque la presencia de diversos actores haya producido debates y divergencias, su desigual capacidad de poder y, en algunos casos, su alineamiento ideológico, no han impedido el surgimiento de discursos y estrategias políticas convergentes. El neoliberalismo ha afectado ciertamente a la conceptualización de la agenda contra la pobreza – especialmente intentando hacer funcionar a los mercados para los pobres (World Bank, 2004) – y ha consolidado las principales opciones (y omisiones) en las políticas educativas (Bonal, 2007; Tarabini, 2010). Pero la forma específica del neoliberalismo en la educación no ha permanecido igual. De ese modo, las políticas educativas tradicionales han evolucionado desde simples fórmulas basadas en la privatización directa de la educación, la liberalización de los servicios educativos o la recuperación de costes, hasta formas sofisticadas de rendición de cuentas, alianzas público-privadas o sistemas empresariales de gestión escolar.

Una de las tendencias observables en las reformas de las políticas educativas la simboliza el paso de formas de intervención fundamentalmente basadas en la oferta escolar hacia formas de incentivación de la demanda. El BM ha dirigido principalmente ese cambio, especialmente para expandir la educación secundaria y superar las barreras financieras a las que se enfrentan los sectores pobres después de completar la educación primaria (World Bank, 2005). Invertir en equipamientos escolares, infraestructura, programas u organización escolar parecen medidas adecuadas para aumentar las condiciones de acceso de los más pobres, pero evidencian efectos limitados para mejorar el aprendizaje. Al asumir las limitaciones de la expansión educativa como un medio para combatir la pobreza, las políticas orientadas a incentivar la demanda pasan a considerarse mucho más poderosas para mejorar el acceso e incluso los resultados educativos. Políticas como las transferencias de renta condicionadas (Fiszbein *et al.*, 2009, Bonal; Tarabini; Rambla, 2012) o el financiamiento de la educación basado en la demanda (Patrinos, 2007) se convierten en las opciones preferidas por el BM y una de las reformas sistémicas más recomendadas (World Bank, 2011).

Diversas "virtudes" se identifican en las intervenciones basadas en la demanda, entre ellas la capacidad de transferir fondos a las familias y a los propios estudiantes y con ello la posibilidad de evitar la ineficacia política, la burocratización de los procesos e incluso los sistemas de corrupción económica. Además, las intervenciones basadas en la demanda son medios estratégicos para empoderar a las personas y ayudarlas a tomar las mejores decisiones (World Bank, 2005). En lugar de considerar a los pobres como un grupo social que debe ser atendido por servidores públicos, a menudo irresponsables, las intervenciones centradas en la demanda consideran a los pobres como personas que tienen el poder de decidir sobre sus inversiones futuras. El papel de la esfera pública debe ser, por lo tanto, hacer que los mercados funcionen para los pobres (World Bank, 2006) y evitar cualquier intento de *prestar unos servicios a unos beneficiarios* que se sienten distantes de los mismos. Huelga decir que, al transferir el poder de elegir o de administrar recursos a los propios padres y estudiantes (clientes), los sistemas educativos pasan a ser mucho más dependientes de sus demandas. La elección de escuela y la privatización de las agendas educativas evolucionan paralelamente a un conjunto de reformas que quieren capacitar a las personas dándoles los recursos necesarios para decidir el tipo de servicios que pueden reclamar (Verger; Bonal, 2012). Por lo tanto, el aumento de las intervenciones basadas en la demanda se desarrolla paralelamente a una agenda de privatización de los servicios educativos, principalmente a través de la consolidación y expansión de las alianzas público-privadas (Patrinos; Barrera-Osorio; Guáqueta, 2009).

En un contexto de restricciones financieras, la aparición de intervenciones basadas en la demanda también supone impulsar estratégicamente un tipo de política social menos costosa. En general, la transferencia de recursos económicos a las familias siempre es menos costosa que la prestación de servicios directos. La creación de *vouchers* para que los estudiantes asistan a escuelas privadas, como actualmente se está expandiendo en varios países en desarrollo, o transferir dinero en efectivo

a familias pobres puede ser significativamente menos costoso que ampliar directamente los servicios públicos. En Brasil, por ejemplo, el *Programa Bolsa Família*,¹ que es el mayor programa de transferencia de renta condicionada en el mundo, solo supone un coste equivalente al 0,5% del Producto Interno Bruto (PIB) o a menos del 3% del gasto social total (Pereira, 2015). En todo caso, como señalan algunos trabajos, el menor costo de las intervenciones basadas en la demanda no se traduce necesariamente en una mayor rentabilidad, y se necesitan más análisis antes de extender esas intervenciones (Education..., 2015, p. 91).

En resumen, las supuestas virtudes señaladas han impulsado la expansión de las intervenciones basadas en la demanda en las últimas décadas. Recientemente, la última estrategia educativa del BM, *Learning for All*, subraya las potencialidades de las intervenciones basadas en la demanda como políticas estratégicas para la equidad y la calidad educativa, y las incluye entre las reformas sistémicas que deberían desarrollar los sistemas educativos (World Bank, 2011).

Racionalidad instrumental y teoría del cambio de las políticas de demanda basadas en incentivos de mercado

Más allá de las razones económicas y políticas detrás de la globalización de las políticas de incentivos a la demanda, la transnacionalización de esas directrices también conlleva un proceso de globalización de las supuestas respuestas de los actores a diferentes tipos de incentivos. Esencialmente, la teoría del cambio subyacente a esos programas entiende que los beneficiarios responden a los incentivos de un único y mismo modo, independientemente de los valores de los actores o de los contextos culturales en los que viven. Las intervenciones basadas en la demanda asumen básicamente una racionalidad instrumental de los electores, que, se supone, actúan como maximizadores de utilidad de sus decisiones y elecciones. Ese razonamiento instrumental se entiende como la “hipótesis de las expectativas racionales” o la “hipótesis de los mercados eficientes”, en la que las decisiones de los actores no difieren del equilibrio del mercado (Alexander, 2012, p. 170).

Los *vouchers* son incentivos lo suficientemente poderosos como para hacer que todos los ciudadanos (independientemente de su estatus socioeconómico, supuestamente) reaccionen positivamente al incentivo de elegir escuelas de la mejor calidad. Si la demanda está correctamente informada y empoderada, no hay razón para esperar reacciones irracionales. Los incentivos de mercado se convierten, por lo tanto, en dispositivos potentes de transformación social. Por supuesto, la racionalidad instrumental es especialmente visible y formalmente predecible en situaciones de mercado. Los padres actúan como electores racionales de escuela cuando disponen de toda la información necesaria para tomar sus decisiones. La elección de ellas se convierte entonces en el mecanismo clave para impulsar la competencia y, por lo tanto, en el mejor instrumento para aumentar la calidad

¹ La traducción al español es Beca Familia. (Nota del revisor).

educativa. Los padres, considerados como consumidores bien informados, buscarán la mejor escuela para sus hijos. Las buenas recibirán demanda y aquellas de mala calidad se verán obligadas a cerrar debido a la falta de demanda o porque la demanda educativa tendrá el “poder de cambiar” (Chubb; Moe, 1990; Tooley, 2010). Esos autores consideran que los sistemas estatales y burocráticos tienden a mantener malas escuelas basadas solamente en el interés de los sindicatos de maestros y otros burócratas, que tienen el único objetivo de mantener sus posiciones de poder y no responder a las necesidades de sus clientes. Contra el modelo estatal de provisión, el mercado asegura un sistema de incentivos y premios que garantiza un sistema educativo más eficiente. La elección racional es, por tanto, el lema que hace que el sistema funcione y facilite la competencia escolar necesaria para garantizar la eficiencia educativa.

La posición opuesta a los defensores del mercado es visible en los críticos de la elección escolar, que subrayan el hecho de que las posibilidades reales de elección disponibles para diferentes segmentos de la población son muy distintas. Existen evidencias sobre los diferentes patrones de elección usados por los segmentos sociales de la población (Ball, 2003; Waslander; Pater; Van der Weide, 2010). Los padres con educación superior tienen más posibilidades de elección y tienden a estar mejor informados que los menos educados, que se supone que manejen menos información y se enfrenten a mayores restricciones de elección debido a barreras económicas o culturales. La elección de escuela puede así distinguirse entre “padres calificados, semi-calificados o desconectados” (Gewirtz; Ball; Bowe, 1995, p. 24).

50

De hecho, la reacción de los defensores del mercado en contra de esos análisis subraya que los críticos con la elección en realidad socavan la capacidad de elección de los que están peor. De ese modo, para ellos, los críticos de la elección escolar consideran que algunos actores no pueden operar como maximizadores de utilidad. Al señalar los límites de su capacidad de elegir “correctamente”, los defensores del mercado sostienen que los críticos desprecian la capacidad de los pobres y los tratan como consumidores menos capaces (Chubb; Moe, 1990). En realidad, como señala Brando (2017), los defensores del mercado incluso ven una mejor estructura de igualdad de oportunidades en un escenario con mayor provisión privada y competencia.

Al subrayar el poder de la agencia de los pobres, los defensores del mercado asumen que la demanda educativa desempeña un papel fundamental en la selección de escuelas “buenas”, mientras que las “malas” se verán obligadas a cerrar. Sin embargo, esa teoría del cambio ignora que, para un gran número de familias, existen muchos obstáculos para elegir escuelas “buenas”, sea por factores geográficos (Elacqua; Schneider; Buckley, 2006), sea porque los propios gobiernos puedan estar dispuestos a mantener abiertas algunas de esas escuelas “malas” para concentrar a aquellos estudiantes excluidos de las mejores (Zancajo; Bonal; Verger, 2014; Lubiensky; Gulosino; Weitzel, 2009). La competencia de segundo orden que guía los procesos de selección de estudiantes – esto es la disputa para atraer estudiantes con ciertas características (Van Zanten, 2009) – puede alterar la reacción de los actores ante los incentivos políticos, que pueden diferir de lo que la teoría del cambio prevé.

El mismo tipo de suposiciones se puede identificar en la relación entre la información pública sobre el rendimiento educativo y la elección de escuela. Este es uno de los apriorismos más fuertes de la teoría del cambio de los efectos del mercado en educación. Si los gobiernos hacen pública la información sobre el desempeño escolar, las familias tendrán una base para tomar sus decisiones, y nuevamente sólo se elegirán escuelas atractivas y de calidad. La realidad, sin embargo, nos muestra que muchas familias pueden ignorar el desempeño educativo como información relevante para tomar sus decisiones, o pueden considerarlo sólo como una fuente secundaria de información. La elección puede responder a aspectos menos tangibles como la seguridad del niño, el clima familiar de la escuela, las necesidades específicas del niño u otras razones (Raczynski *et al.*, 2010; Bonal; Zancajo; Verger, 2017; Stewart; Wolf, 2014). Las respuestas de los actores a los incentivos pueden no fundamentarse en lo que la teoría del mercado asume como un comportamiento racional e instrumental de la demanda educativa. Por supuesto, la tentación de interpretar esas respuestas como no racionales o irracionales es alta para aquellas posiciones que asumen que existen las “mejores prácticas” en la política educativa y que los sistemas de incentivos pueden tener efectos universales si están adecuadamente diseñados. Las intervenciones basadas en la demanda, dirigidas principalmente a los pobres, se apoyan en los supuestos de que la teoría del cambio funciona para todos y bajo cualquier circunstancia. Incluso cuando hay evidencia de que las respuestas a los incentivos pueden no ser como predice la teoría (Waslander; Pater; Van der Weide, 2010), estos son problemas que pueden resolverse proporcionando información mejor y más adecuada a los beneficiarios y corrigiendo las posibles asimetrías en la distribución de la información. Es decir, lo que no se cuestiona es si la base de la teoría del cambio puede estar equivocada porque las respuestas de los actores a los incentivos pueden fundamentarse en una racionalidad diferente. Sobre ese aspecto nos ocupamos en el siguiente apartado.

¿Son racionales los pobres? Tres alternativas a la racionalidad instrumental

Los debates sobre la racionalidad de los actores y, en particular, sobre la de los pobres han estado en el centro de disciplinas como la economía, la filosofía, la sociología o la psicología durante mucho tiempo. Curiosamente, las posiciones han evolucionado desde una simple comprensión del comportamiento irracional de los pobres, que actuarían muy lejos del *homo economicus* neoclásico, hasta el reconocimiento de que el comportamiento de ellos puede ser explicado por las circunstancias específicas en las que viven. La expresión de Schultz (1964), “pobre pero eficiente”, puso de relieve que la conducta de los pobres no tenía nada de particular, sino sólo el hecho de su adaptación a unas circunstancias económicas determinadas. La mirada neoclásica se concentra entonces en el reconocimiento de posibles ineficiencias de los mercados y de otras instituciones, incapaces de responder de forma adecuada a las necesidades de los pobres, sin cuestionar en ningún momento su racionalidad instrumental.

Sin embargo, otras alternativas interpretativas nos dan herramientas para entender por qué los pobres pueden comportarse (y responder a los incentivos) de manera diferente que otros sectores de la sociedad. En el ámbito de la educación, creo que se pueden identificar tres enfoques principales: el enfoque del déficit cultural, la teoría de la racionalidad limitada y el *habitus* de la clase social incluido en la teoría de la reproducción de Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron (1981). Esas tres perspectivas nos proporcionan visiones diferentes de la racionalidad de los pobres que pueden explicar diferentes respuestas a los incentivos políticos.

La privación cultural y el déficit de racionalidad

Cuando James Coleman publicó el famoso informe *Equality of Educational Opportunity* (Coleman *et al.*, 1966), una de sus principales conclusiones destacó el hecho de que las diferencias de financiación y recursos no explicaban los resultados desiguales entre alumnos blancos y de color. Algunas de las respuestas inmediatas a ese informe se centraron en la privación cultural de los colectivos pobres (o negros) como razón principal de su falta de rendimiento. La privación de acceso a la cultura explicaba por qué las personas se volvían pobres (y no al revés) y por qué los estudiantes pobres tenían bajo rendimiento escolar. La “cultura de la pobreza”, desde ese punto de vista, explicaba la desorganización y los déficits que caracterizaban a las personas pobres, y por lo tanto también podía ser una poderosa explicación para entender su comportamiento incorrecto o irracional al realizar determinadas elecciones. En las ciencias de la educación, el enfoque de la “teoría del déficit” pretendió así ofrecer explicaciones plausibles acerca del fracaso escolar o la mala socialización de los niños en entornos de pobreza (Valencia, 1997).

En comparación con las ineficiencias del mercado identificadas por la economía neoclásica, el modelo de privación cultural culpa a las propias víctimas de su incapacidad para actuar racionalmente. Simplemente son incapaces de hacerlo, ya que toda su socialización genera una “cultura de pobreza”, que va más allá de los aspectos materiales y limita su capacidad racional. Además de la gran cantidad de literatura psicológica incluida en este paradigma surgido en los años 1960 y 1970, cabe destacar que algunas de las críticas a las políticas de elección escolar y a los efectos de los mecanismos de mercado en educación construyen sus argumentos en una posición ambigua con respecto a la capacidad de elección de los sectores socialmente más vulnerables. Como se ha mencionado antes, la categoría de “padres desconectados” (Gewirtz; Ball; Bowe, 1995) refleja algún tipo de socialización implícita que separa a los padres de la posibilidad de elegir racionalmente.

Paradójicamente, el debate sobre las posiciones más extremas relativas a las virtudes o los defectos del mercado en educación conduce en ambos casos a una comprensión simplista de la racionalidad de los actores. Por un lado, los defensores del mercado asumen una forma de comportamiento racional limitada al comportamiento instrumental y a la maximización de la utilidad. Se supone que el elector puede manejar la información apropiada y hacer elecciones informadas posteriores porque puede calcular los costos y beneficios de sus decisiones.

En consecuencia, si el sistema garantiza que el acceso a la información está perfectamente disponible para los ciudadanos, debemos asumir que todos los actores se comportan racionalmente y toman decisiones informadas.

Por otro lado, es cierto que algunas de las posiciones más radicales contra la preferencia de escuela construyen sus críticas simplemente asumiendo menos posibilidades de elección entre los grupos sociales más desaventajados, debido al menor acceso a la información o porque encuentran una serie de barreras (económicas y culturales) para asistir a las mismas escuelas que los grupos sociales más acomodados. Por lo tanto, algunas críticas a la selección de escuela suponen que la razón por la que algunos padres no eligen las mejores escuelas no se debe a su "comportamiento irracional" (como consideran los defensores del mercado) sino a la imposibilidad de comportarse racionalmente debido a las muchas barreras a las que se enfrentan. Por supuesto, cuanto más pobre sean las personas que buscan elegir una escuela, mayores serán las barreras que les impiden ejercer una verdadera elección. Las desigualdades de la educación son entonces el resultado de la falacia de la selección de la escuela. El sistema establece una serie de reglas que se supone que se aplican a todos los posibles electores pero que en realidad no lo hacen (Dwyer, 2012).

Si bien las posiciones críticas de la elección de escuela no pueden ser acusadas (como hacen los defensores del mercado) de devaluar moralmente a los pobres, el peso que parecen dar a las barreras y circunstancias externas parece excluir cualquier posibilidad de considerar racionalidades alternativas de los mismos. Cuanto mayores son las barreras económicas, más alta parece ser la "desconexión" de cualquier forma de toma de decisiones, parece ser el axioma que conduce a estas posiciones a una especie de déficit cultural.

Racionalidad limitada

Desde una perspectiva diferente, una crítica reciente a posiciones liberales de elección escolar y a la racionalidad instrumental de los actores se identifica en aquellos autores que han utilizado el concepto de racionalidad limitada como alternativa a una comprensión estrecha y demasiado simplista de ella (Ben-Porath, 2009, 2012; De Jarnatt, 2008; Jones, 1999). Ben-Porath (2009) critica la comprensión de la libertad y la autonomía que está implícita en las teorías liberales normativas y aboga por una política social que tenga en cuenta las formas reales en que las personas toman sus decisiones. Al observar varios estudios etnográficos, Ben-Porath (2009, p. 531) destaca lo siguiente:

La introducción de la investigación empírica en las conceptualizaciones liberal-demócratas de libertad y elección sugiere que las condiciones de elección deben ser reconsideradas si se pretenden satisfacer los requerimientos de libertad.

Por lo tanto, Ben-Porath (2009, p. 538) invita a que las políticas que incentivan la elección escolar tengan en cuenta las "limitaciones y desafíos reales que los padres y las familias tienen al tomar estas decisiones". Esa posición nos ayuda a dejar de

lado una comprensión restringida del actor racional y la autora ofrece varios ejemplos de investigación etnográfica que muestran cómo el género, la raza o la clase condicionan el proceso de búsqueda de información o el acceso a diferentes redes sociales, o cómo la aversión al riesgo condiciona altamente la demanda de las “escuelas malas” incluso cuando los padres pueden tener la oportunidad de cambiar.

La idea de racionalidad limitada va más allá de la división básica entre la capacidad de elegir como proceso libre de maximización y selección de la utilidad y la casi negación de la capacidad de elección para aquellos grupos que no tienen oportunidad de acceder a ciertas escuelas debido a barreras culturales o económicas. La racionalidad limitada reconoce algunas formas de jerarquía en las condiciones de elección a las que se enfrentan las familias dependiendo de su origen de clase. Sin embargo, esto no las conduce necesariamente a estar “desconectadas” del proceso de decisión. La consideración de la existencia de una racionalidad limitada implica la necesidad de observar empíricamente el comportamiento social en los procesos de elección de escuela y de comprender las condiciones que limitan y desafían el acto de elegir en sí. Es precisamente la existencia de restricciones a ese acto lo que produce una racionalidad limitada, que no necesariamente evidencia falta de habilidades o “desconexión”. Al observar empíricamente cómo los padres responden racionalmente a los límites a los que se enfrentan, la política de elección puede volverse más democrática y socialmente justa (Ben-Porath, 2009, 2012).

Por consiguiente, la racionalidad limitada da un papel clave a las circunstancias externas y a su impacto en los procesos de toma de decisiones. Desde esa perspectiva, el comportamiento de los pobres no es irracional, sino racionalmente adaptado a sus circunstancias. Sin embargo, existe una diferencia entre la posición de Schultz (1964) de “pobre pero eficiente” y la racionalidad limitada. Si bien la primera entiende implícitamente que la conducta de los pobres podría responder a una racionalidad instrumental indiferenciada si se eliminan las barreras que les impiden elegir, la teoría de la racionalidad limitada supone que las barreras y las circunstancias externas generan una racionalidad diferente, que sería cualitativamente distinta incluso si se eliminaran las imperfecciones del mercado. Como afirma Duflo (2006), en cualquier circunstancia, los pobres actuarían como pobres y los ricos actuarían como ricos.

Sin embargo, la cuestión aún no resuelta es si cualquier forma de racionalidad limitada es exclusivamente el resultado de esos límites a los que los padres se enfrentan al hacer elecciones o si esos límites interactúan con preferencias o valores específicos del actor – en el sentido de la racionalidad axiológica de Weber (1978). En otras palabras, asumiendo la existencia de una racionalidad limitada resultante de restricciones, ¿implica esto que todas las familias que se enfrentan a las mismas limitaciones responderán a los incentivos de una manera similar? Y si no lo hacen, ¿qué otros aspectos configuran sus racionalidades específicas? Por ejemplo, el concepto de racionalidad limitada aplicado a la elección de escuela no puede entenderse únicamente como resultado de restricciones objetivas, ya que incluyen valores y preferencias que evidencian la diversidad de opciones, incluso bajo el mismo tipo de restricciones. Las opciones pueden ser más bien el resultado de una interacción entre las limitaciones objetivas y las disposiciones específicas que los padres nos descubren al elegir (Bosetti; Pyryt, 2007).

Habitus de clase social y racionalidad

Las reflexiones anteriores se aplican específicamente a una comprensión simplista de cómo las familias pobres eligen la escuela de sus hijos. Si bien la mayoría de las investigaciones sobre la elección de escuela y las racionalidades de los actores se centran en la clase media (Power *et al.*, 2004; Swift, 2003; Ball, 2003; Van Zanten, 2013), los pobres suelen tratarse como categoría “desconectada”, “separada” o “alienada” en los procesos de elección escolar. Para los defensores del mercado, como hemos visto, los pobres son perfectamente conscientes de la calidad de la educación, por lo que debemos asumir que tienen las mismas habilidades que cualquier otro elector de clase media. Además, la comprensión de la decisión como una reacción a los límites o barreras de elección (ya sean económicas, geográficas o culturales) puede no captar la riqueza de las diferentes racionalidades que las familias pobres pueden desarrollar en el mercado educativo.

¿Cómo podemos entonces entender las diferentes respuestas de los pobres a las políticas de incentivos, más allá de la racionalidad instrumental e incluso más allá de una racionalidad limitada? ¿Cómo podemos interpretar que la condición de ser pobre afecta a las respuestas a los incentivos teniendo en cuenta las limitaciones objetivas y las preferencias específicas, pero sin entender que la racionalidad está necesariamente limitada? Una posible explicación puede ser identificada en el concepto de Bourdieu de *habitus* de clase.

El concepto de *habitus* comprende una lógica de acción que relaciona las condiciones de existencia con una disposición a actuar de cierta manera, mientras que al mismo tiempo esas disposiciones tienen la capacidad de actuar como motor de prácticas y representaciones (Bourdieu, 1990). Desde la perspectiva del autor, podríamos interpretar que las condiciones de pobreza proporcionan un cierto *habitus*, es decir, un sistema de disposiciones para pensar, sentir y tomar decisiones de una manera particular. Aplicado a nuestra discusión sobre la racionalidad de los pobres, su *habitus* debe informarnos sobre sus disposiciones estructuradas y, por lo tanto, ayudarnos a entender por qué y cómo la condición de pobreza conduce a reacciones específicas a los incentivos políticos.

El reconocimiento de una estructura (posición de clase) que condiciona la acción, sin embargo, no significa que todas las personas que comparten las mismas condiciones de existencia reaccionarán del mismo modo. En realidad, el *habitus*, como concepto, trata de superar el dualismo estructura-agencia. Dado que es un concepto dinámico, el *habitus* se refleja en cada campo específico, y cada campo puede tener diferentes posiciones y prácticas que lo proyectan de una manera determinada. Diane Reay (2004, p. 432) destaca claramente ese punto:

En relación con la carga del determinismo, Bourdieu sostiene que el *habitus* se activa en relación con un campo y que el mismo *habitus* puede conducir a prácticas y posturas muy diferentes dependiendo del estado del campo.

Por lo tanto, la racionalidad de los pobres como respuesta a los incentivos políticos puede diferir y no ser idéntica, pero puede no responder únicamente a límites y barreras (como predeciría la teoría de la racionalidad limitada), sino a un conjunto de disposiciones específicas que emanan del *habitus* que resulta de las

condiciones de pobreza. Desde este punto de vista, el *habitus* no elimina la elección en absoluto. Él da espacio al “arte de inventar (Bourdieu, 1990, p. 55), pero al mismo tiempo las opciones inscritas en el *habitus* son limitadas. [...]. Las opciones están limitadas por el marco de oportunidades y restricciones en que se encuentra la persona en sus circunstancias externas” (Reay, 2004, p. 435).

Si entendemos las respuestas a los incentivos enmarcados en el *habitus*, podemos entender que las reacciones de los pobres a políticas como la elección de escuela responden a opciones o preferencias personales (que a su vez están enmarcadas por el *habitus*) dentro de un conjunto de opciones limitadas. En ese sentido, el concepto de *habitus* supera los límites de la teoría de la racionalidad limitada, porque utilizando el concepto anterior podemos interpretar las respuestas no exclusivamente como un producto de las limitaciones y desafíos que los pobres deben afrontar. Desde esta perspectiva, la interpretación del comportamiento humano va más allá de los límites impuestos por la condición objetiva de ser pobre, aunque esa condición induce ciertamente a un comportamiento que no tendría lugar bajo circunstancias objetivas diferentes.

Esa diferencia es significativa, por ejemplo, para interpretar la elección de escuela en contextos de pobreza. Si bien hay barreras objetivas (precio y selección) que imponen y limitan la capacidad de elegir a las familias pobres, las formas en que éstas entienden la “educación de calidad” o el tipo de aspectos que identifican como prioridades de elección pueden ser interpretados como resultado de un *habitus* específico. Sus reacciones no son un simple producto de la racionalidad instrumental (ni siquiera bajo las imperfecciones del mercado) o un producto de las limitaciones. La decisión existe dentro de un campo específico vivido personal y colectivamente.

Implicaciones políticas

¿Son relevantes estas discusiones para el estudio de las reformas educativas? ¿Son significativas las concepciones de racionalidad para el diseño, implementación y evaluación de las políticas educativas? En esta última sección presentaré argumentos para justificar la respuesta positiva a esas preguntas.

En el ámbito de las políticas, los debates sobre la racionalidad son especialmente pertinentes, porque ellas siempre asumen una comprensión explícita o implícita de la conducta humana. Por supuesto, en el área específica de los incentivos políticos, las suposiciones sobre las reacciones humanas a la inducción externa están en el centro de su diseño. Prever cómo los actores reaccionarán a los insumos externos puede ser un tema clave para el éxito o fracaso de las políticas.

Como hemos expuesto en la primera parte del artículo, la globalización de las reformas educativas ha llevado a una convergencia y una universalización de la comprensión de las respuestas humanas a los incentivos. La racionalidad instrumental se ha asumido como la única racionalidad posible de los pobres, y sus reacciones

esperadas y predecibles a los incentivos están en el centro de la teoría del cambio de las políticas educativas basadas en la demanda. La economía neoclásica entiende que todos los individuos están en disposición de calcular eficientemente costos y beneficios y tomar decisiones basadas en eso. Curiosamente, al abogar la racionalidad instrumental universal, los defensores del mercado censuran otras posiciones porque socavan la capacidad de los pobres de ser racionales. Desde esa perspectiva, en la medida en que valoran la capacidad de los pobres para actuar naturalmente como cualquier individuo no pobre se sitúan en una posición moralmente superior.

Los economistas neoclásicos también han adaptado su comprensión de la racionalidad de los pobres en situaciones de mercados imperfectos. Es sabido que la teoría de la competencia perfecta ha considerado ciertamente una serie de imperfecciones del mercado que producen distribuciones subóptimas de bienes o servicios y justifican la necesidad de la intervención estatal. Por lo tanto, el mercado de la educación está expuesto al “fracaso sistémico” (Williamson, 1975), que se evidencia en la existencia de externalidades positivas o negativas, información imperfecta, información asimétrica, selección adversa o competencia imperfecta. Estas son razones suficientes para que el sector público intervenga e introduzca correcciones en un sistema de provisión del mercado. Sin embargo, incluso aceptando el fallo sistemático del mercado, desde ese enfoque, se sigue asumiendo que las decisiones individuales responden básicamente a la racionalidad instrumental. En otras palabras, la teoría de la elección supone que el fracaso del mercado puede ser compensado por una adecuada intervención estatal. Y esa compensación, entre otras cosas, supera los obstáculos que impiden que las familias hagan elecciones racionales (instrumentales).

Obviamente, la economía neoclásica no es ciega a la diversidad de las preferencias de los consumidores. Es decir, actuar racionalmente significa una respuesta no a un solo objetivo, sino a una adecuada evaluación de costos y beneficios asociados a prioridades específicas. Sin embargo, el reconocimiento de la diversidad de preferencias nunca se refleja en el diseño de políticas. Aquellas que regulan la elección de escuelas, las normas para tener acceso a un *Conditional Cash Transfer*² (CCT), los incentivos para ser elegible para ciertas becas, nunca consideran sistemas alternativos de preferencias que aquellos que maximizan los beneficios instrumentales dentro de un programa específico. Los incentivos políticos se conciben exclusivamente desde esta perspectiva. De hecho, cualquier corrección necesaria en el diseño de la política rara vez se efectúa como consecuencia de un cambio en el comportamiento esperado de los beneficiarios. Los formuladores de políticas generalmente ignoran que el comportamiento de los agentes no está formado exclusivamente por lo que predice la teoría del cambio. Los responsables de políticas introducen cambios en el diseño *como si* el comportamiento de las personas siguiera siendo instrumental.

Si esos responsables desarrollan políticas y programas como si la racionalidad de los actores fuera instrumental, entonces cabe preguntarse acerca de cuáles son

² La traducción al español es Transferencias Monetarias Condicionadas. (Nota del revisor).

las consecuencias sociales de aplicar políticas basadas en suposiciones erráticas. El hecho de que las reglas del mercado no operen como sus defensores asumen no las convierte en inofensivas. Esas reglas realmente alteran, aunque de manera diferente a las predicciones de la teoría de la elección pública, las respuestas de los agentes educativos: sus estrategias, lógicas de acción y respuestas a los incentivos no tienen lugar en un vacío, sino en entornos sociales e institucionales precisamente moldeados por las reglas del mercado o por otros sistemas de generación de incentivos (Verger; Bonal; Zancajo, 2016).

Los marcos alternativos como la teoría de la racionalidad limitada o la teoría de la reproducción de Bourdieu (a través de la adquisición y proyección del *habitus* de clase) van ciertamente más allá de las comprensiones reduccionistas de la racionalidad de los pobres y abren una nueva puerta para comprender por qué y cómo las respuestas de éstos a los incentivos políticos pueden ser diferentes. Las restricciones, en el primer caso, y la socialización y posición de clase, en el segundo, pueden conformar otras lógicas de acción, que no necesariamente tienen que operar a un nivel consciente. La inclusión de formas de razonamiento que no son simplemente el producto de una racionalidad instrumental, la inclusión de barreras que van más allá de las imperfecciones del mercado, la atención al *habitus* como mecanismo de una determinada lógica de la práctica, abre un espacio para entender de manera diferente por qué las personas hacen lo que hacen y cómo los grupos más desfavorecidos de la sociedad responden a los incentivos en una variedad de formas.

Al considerar las racionalidades alternativas, que no son uniformes, se puede profundizar en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas basadas en la demanda y, en particular, a introducir la flexibilidad necesaria en el desarrollo de políticas para captar la riqueza de las respuestas a los incentivos. Los sistemas de incentivos o de información pública pueden entonces tener efectos diferentes en distintos beneficiarios. El hecho de que ciertos individuos compartan las mismas condiciones de vida no tiene necesariamente que conducir a políticas uniformes, que a su vez no tienen que conducir a respuestas iguales de los beneficiarios. La globalización puede generar convergencia en ciertos procesos económicos, políticos y culturales, pero ciertamente puede conducirnos a respuestas equivocadas si seguimos pensando que la propia globalización lleva consigo soluciones globales y únicas para la reducción de la pobreza.

Referencias

ALEXANDER, K. Asymmetric information, parental choice, vouchers, charter schools and Stiglitz. *Journal of Education Finance*, Gainesville, v. 38, n. 2, p. 170-176, Fall 2012.

BALL, S. J. *Class strategies and the education market*. London: Routledge, 2003.

BALL, S. J. *Global education inc.: new policy networks and the neo-liberal imaginary*. London: Routledge, 2012.

BEN-PORATH, S. R. School choice as a bounded ideal. *Journal of Philosophy of Education*, London, v. 43, n. 4, p. 527-544, 2009.

BEN-PORATH, S. R. School choice and educational opportunity: rationales, outcomes and racial disparities. *Theory and Research in Education*, London, v. 10, n. 2, p. 171-189, 2012.

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

BONAL, X. Education, poverty and the "missing link": the limits of human capital theory as a paradigm for poverty reduction. In: MUNDY, K. et al. (Ed.). *The handbook of global education policy*. New Jersey: Wiley-Blackwell, 2016. p. 97-110.

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.; ALTINYELKEN, H. (Ed.). *Global education policy and international development: new agendas, issues and programmes*. New York: Continuum, 2012. p. 141-160.

BONAL, X.; ZANCAJO, A.; VERGER, A. Making poor choices? Demand rationalities and school choice in a Chilean local education market. *Journal of School Choice*, New York, v. 11, n. 2, p. 258-281, 2017.

BOSETTI, L.; PYRYT, M. C. Parental motivation in school choice: seeking the competitive edge. *Journal of School Choice*, New York, v. 1, n. 4, p. 89-108, 2007.

BOURDIEU, P. *The logic of practice*. Cambridge: Polity Press, 1990.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J-C. *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia, 1981.

BRANDO, N. Between equality and freedom of choice: educational opportunities for the least advantaged. *Internacional Journal of Educational Development*, Oxford, v. 53, p. 71-79, Mar. 2017.

CHUBB, J. E.; MOE, T. M. *Politics, markets & America's schools*. Washington: The Brookings Institution, 1990.

COLEMAN, J. S. et al. *Equality of educational opportunity*. Washington: Government Printing Office, 1966.

CREMIN, P.; NAKABUGO, M. G. Education, development and poverty reduction: a literature critique. *International Journal of Educational Development*, Oxford, v. 32, n. 4, p. 499-506, 2012.

DE JARNATT, S. L. School choice and the (ir)rational parent. *Georgetown Journal on Poverty Law & Policy*, Washington, v. 15, n. 1, p. 1-47, 2008.

DUFLO, E. Poor but rational? In: BANERJEE, A.; MOOKHERJEE, D.; BENABOU, R. (Ed.). *Understanding poverty*. New York: Oxford University Press, 2006. p. 367-378.

DWYER, J. G. The parental choice fallacy in education reform debates. *Notre Dame Law Review*, South Bend, v. 87, n. 5, p. 1837-1859, 2012.

EDUCATION for all: global monitoring report 2000-2015: achievements and challenges. Paris: UNESCO, 2015.

ELACQUA, G.; SCHNEIDER, M.; BUCKLEY, J. School choice in Chile: is it class or the classroom? *Journal of Policy Analysis and Management*, New York, v. 25, n. 3, p. 577-601, 2006.

FISZBEIN, A. et al. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington: World Bank, 2009.

GEWIRTZ, S.; BALL, S.; BOWE, R. *Markets, choice and equity in education*. Buckingham: Open University Press, 1995.

JONES, B. Bounded rationality. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 2, p. 297-321, 1999.

LUBIENSKI, C.; GULOSINO, C.; WEITZEL, P. School choice and competitive incentives: mapping the distribution of educational opportunities across local education markets. *American Journal of Education*, Chicago, v. 115, n. 4, p. 601-647, 2009.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a glance 2013: OECD indicators*. Paris: OECD, 2013.

PATRINOS, H. *Demand-side financing in education*. Paris: UNESCO/IAE/IIEP, 2007. (Education Policy Series, 7).

PATRINOS, H.; BARRERA-OSORIO, F.; GUÁQUETA, J. *The role and impact of public private partnerships in education*. Washington: World Bank, 2009.

PEREIRA, A. W. *Bolsa Família and democracy in Brazil*. *Third World Quarterly*, London, v. 36, n. 9, p. 1682-1699, 2015.

POWER, S. et al. *Education and middle class*. Buckingham: Open University Press, 2004.

RACZYNSKI, D. et al. *Hacia una estrategia de validación de la educación pública-municipal: imaginarios, valoraciones y demandas de las familias*. Santiago de Chile: FONIDE, 2010.

REAY, D. 'It's all becoming a habitus': beyond the habitual use of habitus in educational research. *British Journal of Sociology of Education*, Oxfordshire, v. 25, n. 4, p. 431-444, 2004.

RYAN, J. E.; HEISE, M. The political economy of school choice. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 111, n. 8, p. 2043-2136, 2002.

SACHS, J. D. From millennium development goals to sustainable development goals. *The Lancet*, London, v. 379, p. 2206-2211, June 2012.

SCHULTZ, T. W. *Transforming traditional agriculture*. New Haven: Yale University Press, 1964.

SCOTT, D. et al. (Ed.). *Policy transfer and educational change*. London: Sage, 2016.

STEWART, T.; WOLF, P. *The school choice journey: school vouchers and the empowerment of urban families*. New York: Palgrave MacMillan, 2014.

SWIFT, A. *How not to be a hypocrite: school choice for the morally perplexed parent*. London: Routledge, 2003.

TARABINI, A. Education and poverty in the global development agenda: emergence, evolution and consolidation. *International Journal of Educational Development*, Oxford, v. 30, n. 2, p. 204-212, 2010.

TOOLEY, J. Moving from educational equality to improving the education of the least advantaged. In: HAYDON, G. (Ed.). *Educational equality: key debates in educational policy*. New York: Continuum, 2010. p. 96-129.

UNESCO. *Marco de acción de Dakar: educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Paris, 2000. Recuperado en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>>.

VALENCIA, R. (Ed.). *The evolution of deficit thinking: educational thought and practice*. London: RoutledgeFalmer, 1997.

VAN ZANTEN, A. Competitive arenas and schools' logics of action: a European comparison. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, Abingdon, v. 39, n. 1, p. 85-98, 2009.

VAN ZANTEN, A. A good match: appraising worth and estimating quality in school choice. In: BECKERT, J.; MUSSELIN, C. (Ed.). *Constructing quality: the classification of goods in market*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 77-102.

VERGER, A.; BONAL, X. "All things being equal?" Policy options and absences in the World Bank Education Sector Strategy 2020. In: KLEES, S.; SAMOFF, J.; STROMQUIST, N. (Ed.). *World Bank and Education: critiques and alternatives*. Rotterdam: Sense Publishers, 2012. p. 125-142.

VERGER, A.; BONAL, X.; ZANCAJO, A. What are the role and impact of public-private partnerships in education? A realist evaluation of the Chilean education quasi-market. *Comparative Education Review*, Chicago, v. 60, n. 2, p. 223-248, 2016.

VERGER, A.; NOVELLI, M.; ALTINYELKEN, H. K. (Ed.). *Global education policy and international development: new agendas, issues and policies*. New York: Continuum, 2012.

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 Papers*, Paris, n. 52, 2010.

WEBER, M. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press, 1978.

WILLIAMSON, O. E. *Markets and hierarchies*. New York: The Free Press, 1975.

WORLD BANK. *World development report: making services work for poor people*. Washington, 2004.

WORLD BANK. *Expanding opportunities and building competencies for young people: a new agenda for secondary education*. Washington, 2005.

WORLD BANK. *World development report 2006: equity and development*. Washington, 2006.

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

ZANCAJO, A.; BONAL, X.; VERGER, A. Mercados educativos y segmentación de la oferta escolar: efectos sobre las desigualdades educativas en Chile. *Témpora: Revista de historia y sociología de la educación*, Santa Cruz de Tenerife, n. 17, p. 11-30, 2014.

Xavier Bonal es profesor de Sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona, Special Professor of Education and International Development en la Universidad de Amsterdam, director del centro *Globalización, Educación y Políticas Sociales* (GEPS) y coordinador del Máster Erasmus Mundus GLOBED: Education Policies for Global Development. Ha sido miembro fundador de la red Europea sobre *Globalización y Educación* (GENIE) y miembro de la red de expertos en ciencias sociales y educación (NESSE) de la Comisión Europea. Ha realizado investigaciones en el ámbito de la sociología de la educación y la política educativa en España, Europa y América Latina. Entre 2006 y 2010 ocupó el cargo de Adjunto al Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo) de Cataluña para la defensa de los derechos de la infancia.

xavier.bonal@uab.cat