

Estudio sobre criterios para la evaluación de la justicia social en las instituciones educativas

Borrador para la discusión

Hemos comentado en el trabajo anterior que las instituciones se constituyen en los ámbitos sociales en los cuales se manifiestan ciertos aspectos legitimados de lo público, ellas presentan a los hombres modos de resolución de sus necesidades que les resultan económicos (no tenemos que estar permanentemente conociendo, creando, calculando e innovando soluciones a las necesidades cotidianas) y generan, pese a una dinámica en constante movimiento, algunas estabilidades en relación con dichas resoluciones que enmarcan y ordenan de alguna forma, la estructura básica de las sociedades y las conductas y expectativas de los sujetos en ellas.

Las políticas sociales son, en principio, prácticas institucionalizadas que involucran decisiones y acciones de orden público que, entre otras cosas, resuelven de modos particulares los problemas implicados en el desarrollo de la vida de las personas y del conjunto social al que se dirigen.

Tal resolución necesariamente conlleva cierta tendencia hacia un ordenamiento socio-político que asume en una situación histórica particular, modos de resolver la tensión igualdad-libertad entre y para sus miembros. En esa relación se reconocen los derechos, las obligaciones, las responsabilidades diferenciales de cada actor (según su posicionamiento y capacidad de acción y decisión).

Existe un consenso generalizado respecto de que la educación es un derecho social, y como tal debe ser garantizado a toda la población.

Dicho consenso colabora con la incorporación, en términos de garantías institucionales, de políticas específicas en la gran mayoría de los países que adhieren a los tratados y convenciones internacionales, postulando, sosteniendo y promoviendo su efectivización en los diferentes contextos nacionales. No obstante, la formalidad del principio que lo sostiene (“la educación es un derecho de todos”) requiere de reflexiones y adecuaciones particulares operacionalizables, concretizables en criterios de evaluación que puedan generar decisiones y formulaciones de políticas públicas específicas para el área.

Las instituciones, como ordenadoras del conjunto social, implican significaciones y realizaciones sociales de aquello que es esperado, pretendido y promovido, en cierto sentido por la sociedad: sus normas, valores, modos de relación, modos de distribución, concepción de lo bueno y de lo justo. Las

instituciones en general, y entre ellas obviamente las educativas, se constituyen como instrumentos a través de los cuales se legitiman, actúan y reproducen ciertas ideas de lo justo y de lo bueno en cada sociedad.

Pero, como hemos planteado en el trabajo anterior, desde Aristóteles se plantean diferentes conceptualizaciones acerca del término *justicia*. Algunos pensadores se han referido con el mismo a la totalidad de la vida moral (el hombre justo), otros, más restringidamente, como sinónimo de lo lícito, algunos hablan de la justicia como modalidad, otros como test de distribución, otros como virtud, algunos la miden por las consecuencias, otros por justeza a principios... En el marco de la educación, justicia generalmente se ha acotado al ámbito particular que se especifica como “justicia distributiva”, asociada a conceptos como la equidad, la eficiencia, el bienestar.

Tomaremos inicialmente las intuiciones con que Rawls comienza su teoría de justicia, vinculadas al pensamiento igualitario: no merecería ser reconocida como tal una noción de justicia que permitiera que las personas resulten beneficiadas o perjudicadas por circunstancias ajenas a sus propias elecciones o a su propia voluntad. Rawls distingue entre hechos arbitrarios y hechos de los que las personas son absolutamente responsables.

Una sociedad justa debe tender a igualar a las personas en las circunstancias fundamentales para el desarrollo de su vida, de modo que lo que ocurra con ellas quede bajo su propia responsabilidad y elección, luego que la sociedad, a través de las instituciones que ella misma crea a tal fin, haya ordenado la distribución y disposición de sus recursos de modo que generen circunstancias tales que permitan a los hombres y mujeres que la constituyen desarrollar sus propios planes de vida, y a la sociedad en su conjunto promover su desarrollo (y éste no puede alcanzarse de otro modo que propiciando el desarrollo de todos los que la constituyen, su plena libertad, construyendo instancias de articulación vinculadas a la solidaridad y cooperación social).

Esa posibilidad de “crear condiciones para...” (la realización personal y el desarrollo social) es inherente al ámbito político. La política, y específicamente las políticas particulares, tendrán la responsabilidad de ampliar los espacios de desarrollo personal y social de los ciudadanos y del conjunto organizado de actores sociales y sus modalidades institucionalizadas de relación.

Las responsabilidades de gobierno y de los distintos sujetos (individuales y colectivos) se implican, pero ninguna puede subsumirse o diluirse en la otra.

En el análisis y construcción de una política educativa y la distribución de las prestaciones propias del sistema, es preciso tener en cuenta las diferentes interpretaciones de lo que es la justicia, considerar diversos modelos y teorías (lo que intentamos introducir en el trabajo anterior).

Como hemos visto, no hay un solo y único valor o conjunto de valores o fundamentos que sea aceptado por todos los miembros de una sociedad, ni una sola teoría predominante de justicia. Existen, entonces, distintas bases teóricas que apoyan los diferentes modelos de organización de la educación y criterios de justicia respecto de la misma en nuestras sociedades pluralistas.

No pretendemos en este trabajo crear teoría ni elaborar principios ni proponer uno como el único camino posible, sino aplicar y articular principios y conceptos formulados por la ética política al sistema educativo a fin de encontrar, provisoriamente al menos, algunos criterios operacionalizables respecto de las respuestas más significativas para la toma de decisiones políticas a la pregunta ¿cuándo un sistema educativo es justo?

En ese sentido nos referiremos a los principios –como hace Rawls para la estructura básica de la sociedad- no considerando casos particulares, sino criterios destinados a aplicarse en relación con la estructura básica del sistema educativo.

Es importante señalar aquí que es difícil pensar en instituciones educativas operacionalizando justicia social en sociedades injustas; y que, si consideramos como conceptos asociados al de justicia, los conceptos de sujeto y de ordenamiento social, al pensar cada uno de ellos para lo educativo, lo estaremos haciendo para el conjunto de esferas que abarca lo público-político, pero no obstante aquí focalizaremos en lo que hace a la especificidad del área.

Nuestro objetivo en el presente es identificar, por una parte (como hemos intentado comenzar en el trabajo anterior), las conceptualizaciones acerca de la justicia más relevantes para la construcción de criterios apropiados para el ámbito educativo, y por otra, la identificación de la base informacional de la justicia que nos permita evaluar y realizar comparaciones entre distintas situaciones, para la toma de decisiones.

En esa línea, la pretensión no se vincula a un desarrollo de tipo teórico-académico, sino a una propuesta de articulación práctico-política, de aplicación para la instrumentalización de criterios de evaluación de la justicia de las instituciones y sistemas educativos.

Comprendemos que las políticas educativas se constituyen como un conjunto de decisiones que implican fuerzas sociales orientadas hacia la prosecución de ciertos fines para la población y que se representan y ejecutan a través de instituciones que tienen la responsabilidad de “encarnar” las obras y direccionar estratégicamente las fuerzas socio-culturales y los recursos públicos. Ello se traducirá en condiciones positivas de educabilidad y en condiciones socio-políticas y culturales favorables para la realización de aquello que la educación constituye del plan de vida de cada uno de los ciudadanos en particular y del desarrollo social en general.

Como vimos en el trabajo anterior, la educación de la población tiene íntima relación con la calidad de vida de la misma y con el desarrollo sostenible de una sociedad, que implica necesariamente importantes niveles de justicia social.

Es generalmente aceptado en los ámbitos tanto políticos como académicos, (excepto en las propuestas extremas de los libertarios y del utilitarismo), que tal justicia implica significativos grados de igualdad; pero vamos a ver en qué consistiría esta noción de igualdad en este caso y si éste sería el único criterio relevante.

La construcción de lo público-educativo, y con ello de la justicia en las instituciones educativas, es responsabilidad de los distintos actores sociales (organizados e individuales) que definen e implementan los fines y medios estratégicos para tal área.

En ese sentido, las políticas educativas, en el marco de las políticas generales de gobierno e integradas en éstas, serán responsables de crear condiciones para que los ciudadanos con su singularidad, y el conjunto social en la interrelación de sus actores y organizaciones históricamente situados, tiendan al desarrollo pleno, tal como éste sea entendido conforme el plan de vida, las concepciones de bien y los valores particulares.

En otro orden de cosas, podría afirmarse un consenso generalizado respecto de que hay “algo” que, por justicia, se requiere que las personas tengan en igual cantidad, no por sí mismo, sino por las posibilidades de acceso a otros bienes que ello permite y en la medida que no sacrifique valores sociales importantes para los distintos grupos sociales.

Nos preguntamos: en educación, ¿qué sería aquello de lo que todos, por justicia deberían tener en igual cantidad? Y si hay diferencias en las decisiones políticas ¿sobre qué bases pueden fundamentarse?

Acordamos la idea de A. Sen por la que plantea que el concepto de condición de la persona no es captado por un inventario de bienes ni por el mero bienestar; no es lo mismo la condición de educación de una persona que su acceso a un conjunto de prestaciones educativas (inventario de bienes) o que la satisfacción con el trato recibido por parte del personal actuante en las instituciones educativas (bienestar). Pareciera que medir la condición o el estado de educación de una persona implicaría otras variables y otros aspectos a tener en cuenta; cuanto más, entonces, medir la justicia social implicada en las políticas educativas.

Sabemos que la base de información utilizada en un juicio delimita y prioriza los aspectos a tener en cuenta en el análisis, de los que dependerá directamente el juicio o evaluación que, en este caso, se realice respecto de la justicia de las políticas; condicionando las decisiones y las acciones que en ese sentido se realicen. Entonces, no es un problema menor la identificación de dicha información.

Al respecto, nos parece sumamente provechosa la distinción que Amartya Sen realiza entre la información relevante para los análisis comparativos de la calidad de vida: a) las *características focales* personales [y agregaríamos en nuestra propuesta las institucionales], y b) los modos *característicos de combinación* [que para ambos casos se considere]. Sobre las primeras distintas teorías focalizan en rasgos diferentes: las utilidades (utilitaristas), los bienes primarios (Rawls), los recursos (Dworkin), los derechos (Nozick); mientras que las segundas refieren a modelos tales como la suma total (en el caso de las utilidades), las prioridades lexicográficas y el maximin (Rawls), la igualdad (de la característica focalizada, como en Nozick o Dworkin, aunque focalizando en cuestiones bien diferentes) o reglas mixtas. Intentaremos entonces, explicitar algunas opciones posibles respecto de las variables focales para evaluar la situación de educación de las personas y las condiciones institucionales adecuadas con arreglo a la justicia, como así también los modos de combinación para su evaluación.

Pero, volvamos a Rawls y a su distinción entre la arbitrariedad y la responsabilidad moral, la que resulta útil al momento de pensar en políticas de tipo igualitarias y distinguir los niveles de responsabilidad estatal e individual, para los problemas originados por el azar natural o social (que alguien nazca más o menos dotado de capacidades y aptitudes básicas o que sea nacido en una familia rica o pobre, o en un ambiente socio-culturalmente estimulante o no). Como las arbitrariedades morales no son justas o injustas en sí mismas, no se puede reprochar a la naturaleza su distribución azarosa de favores, pero las instituciones sí tienen el imperativo de ser justas: es justo o injusto el modo en que el sistema institucional procesa esas situaciones, porque en ello se juegan decisiones y acciones de sujetos que pueden responder por ellas. La responsabilidad del Estado se vinculará fundamentalmente con las condiciones en las cuales cada uno pueda tener oportunidades y posibilidades reales de no quedar “condenado” a esas circunstancias en las que se halla, y así el Estado asumirá, en virtud de la cooperación social y la justicia, el rol de generar políticas que permitan y promuevan achicar la brecha entre quienes por azar están situados en extremos de desigualdad (la fragmentación y ampliación de dicha brecha es lo propio de sociedades en desequilibrios, desordenadas y conflictivas, inhibidoras de la libertad y el desarrollo)

Rawls afirma que la “primera virtud” de un sistema institucional es la justicia. En este sentido, Brian Barry sostiene que “Una sociedad justa es aquella cuyas instituciones honran dos principios de distribución. Uno es un principio de contribución [que dice que] las instituciones de una sociedad deben operar de tal modo que contrarresten los efectos de la buena o mala fortuna; [y el otro es un] principio de responsabilidad individual [que dice que] los arreglos sociales deben ser tales que las personas terminen con los resultados de sus actos voluntarios”. Y nosotros estaríamos acordando con esas definiciones.

Ahora bien, antes de comenzar a identificar las características focales a tener en cuenta para la evaluación de la justicia en la educación y en sus instituciones, definiremos primero las *características de combinación* que aspiramos (a las que

referíamos en párrafos anteriores – Sobre Sen). Parecerá extraña esta inversión: ¿cómo sabremos qué combinación pretendemos si no hemos identificado aquello a combinar?. Pero a ello responderemos que lo hacemos porque para poder contrarrestar los efectos de la mala o buena fortuna parecería necesario, por esa misma naturaleza “contrarrestadora”, que el modo en que se combinen los rasgos a evaluar tendrá que ver con la igualdad y la diferencia. No cabría aquí pensar en sumas totales ni en cálculos costo-beneficio generales, pues lo que nos va a interesar es, por una parte, la circunstancia en que cada sujeto se encuentra en relación con lo público-educativo, circunstancias personales y sociales (creación de condiciones como responsabilidad política del Estado), y por otra, la promoción de su responsabilidad y posibilidades de ejercicio de la libertad respecto de los resultados finales conforme sus propias definiciones y acciones.

Pensaremos la evaluación de la justicia comparando las situaciones personales a partir de criterios de igualdad y de contribución (modos de contrarrestar los efectos desfavorables del azar natural y social) por ser estas las combinaciones que permitirán la realización de la responsabilidad política del Estado, y se asumirá para ello una conceptualización de sujeto que necesariamente nos pone también frente a los problemas de la libertad personal y la solidaridad social, ya que dicha responsabilidad tendrá relación con que todos los ciudadanos puedan acceder al despliegue de su propia libertad y a las ventajas del desarrollo de la sociedad (dichos criterios se circunscribirán al ámbito educativo). La contribución se plantea en tanto función para el logro de niveles de igualdad en el acceso y de posibilidades reales de realización del logro que las personas planean para su educación y por las cuales se responsabilizan ellos mismos, mientras se generan condiciones para contrarrestar las situaciones limitativas e inhibitorias que provienen sólo de la fortuna.

Como afirma Norberto Bobbio: “De manera más precisa, mientras que la libertad es una cualidad o propiedad de la persona (no importa si física o moral), y por lo tanto sus diversos significados dependen del hecho de que esta cualidad o propiedad puede referirse a distintos aspectos de la persona, sobre todo a la voluntad o a la acción, la igualdad es pura y simplemente un tipo de relación formal, que se puede colmar de los más diversos contenidos.”¹

La pregunta que sigue, entonces, será la que se vincula con las *características focales* a evaluar, entendidas como igualdad ¿de qué? y contribución ¿en y respecto de qué?. Vamos a tratar de ocuparnos aquí sobre ello.

Como afirmamos antes, si bien no creemos que podría pensarse un sistema educativo justo sin un marco de justicia social general, las preocupaciones, interrogantes y reflexiones de este trabajo sólo focalizarán en dicha esfera, a la que consideramos relevante también para revertir los procesos de reproducción de las desigualdades sociales. Entonces, nuestra pregunta más bien sería formulada como:

¹ Bobbio, Norberto: *Igualdad y libertad*; Ed. Paidós, Barcelona, 1996. Pág. 54

¿Respecto de qué la igualdad y la contribución resulta éticamente relevante que la política construya en el ámbito educativo?

En las últimas décadas han sido muy importantes las propuestas que al respecto sugirieron, fundamentalmente, igualdad de oportunidades y distribución equitativa de recursos y prestaciones. Las primeras remiten a las políticas que han promovido la escolaridad obligatoria universal y extendida para toda la población y las de mejoras de infraestructura, equipamiento y capacitación docente; mientras que en las segundas se incluirán los programas de tipo compensatorio y de acción afirmativa, que cobraron gran desarrollo en los últimos tiempos conformando distintas experiencias y modalidades diversas² (becas, mochilas y útiles escolares, planes de estudios diferenciados, etc.).

Los análisis sobre equidad educativa habitualmente enfatizan en los aspectos igualitarios y compensatorios respecto de la métrica de los bienes; focalizando en la disponibilidad de recursos y prestaciones educativas y en el acceso a los mismos. La equidad de la educación tradicionalmente ha sido medida en términos de cobertura y accesibilidad. Así, se supone equitativa una política que tienda a facilitar el acceso de estudiantes provenientes de hogares de bajos ingresos o a incrementar los niveles educativos de los sectores excluidos del sistema escolar.

Pero, hablar de “la población” o de “la gente”, que es hacia quienes se dirige la política y entre quienes se plantea la igualdad, implica hacer referencia a grupos de personas diferenciados, no sólo individualizables desde su singularidad, sino también particularizables según intereses compartidos, modalidad de presentación de sus demandas, organización para realizar sus necesidades, capacidad de acción y decisión, disponibilidad y uso de recursos y posición social en que se ubican. Pero además, lo que la gente hace con los recursos a su disposición tiene que ver con los significados que los mismos tengan para ella. Y esos significados además de construirse socialmente, se imprimen en el sujeto a partir de sus propias experiencias (aprendizaje en torno a los mismos recursos y su legítima distribución), y en ellas la educación juega un papel preponderante.

Entonces, nos proveerá de información más relevante no sólo focalizar en los recursos y servicios que se distribuyen y la igualdad en el acceso a los mismos, sino incursionar y complejizar la base informacional incorporando otras variables que nos permitan incluir en la evaluación aspectos vinculados, por una parte, a lo que los bienes hacen en y por la gente y lo que los distintos grupos y sujetos sociales

² A modo de ejemplo mencionaremos algunos de los que se han considerado como los más relevantes: “Programa para Abatir el Rezago Educativo” (PARE) y “Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica” (PAREB), “Programa PROGRESA” (México); “Programa de Escuela Nueva para medios rurales” (Colombia); “Programa de las 900 Escuelas” (Chile); “Escuelas Fe y Alegría” (por acuerdos entre la Iglesia y el Estado en Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela, Argentina); “Programa Educo” (El Salvador); “Programa Bolsa Escola” y “Fundescola” (Brasil); “Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los países Andinos” (PROEIB-Andes); “Plan Social Educativo” (Argentina).

pueden hacer con ellos (libertad de que disponen), como responsabilidad política del Estado, más allá de lo que efectivamente hacen con ellos (que tendrá que ver con su absoluta responsabilidad personal). Por otra parte, es importante, considerar los significados acerca de los funcionamientos valiosos que las personas pueden desarrollar en la sociedad y el modo de organizar dichos funcionamientos como capacidades ciudadanas que el ámbito educativo promueve en cada caso. Es claro que ambos aspectos darán cuenta de cuestiones bien distintas, una de la justicia distributiva en la educación en tanto igualdad y contribución, y otra, vinculada a la construcción y/o reproducción de prácticas y conceptos de justicia o injusticia.

Pero veamos entonces, con un poco más de detenimiento esta complejización de la base informacional y su justificación. Para ello tomaremos las propuestas de A. Sen y de G. A. Cohen³.

Al respecto podemos decir que los bienes –entendidos como recursos– “hacen” en los sujetos distintas cosas, más allá de lo que los sujetos hacen con ellos; esto es, por ejemplo: una certificación de estudios habilita a una persona a obtener determinado tipo de trabajo, si bien, dicha persona ha hecho mucho para obtener ese certificado, el certificado por sí mismo, más allá de la voluntad y las capacidades que específicamente tenga esa persona en comparación con otra que posea la misma certificación, la pone en la misma situación ante la búsqueda de empleo que aquella otra.

En la formulación de Cohen, la vía media (porque está a mitad de camino entre los bienes y la utilidad), “(...) está constituida por los estados que en la persona producen los bienes, estados en virtud de los cuales los niveles de utilidad adquieren sus valores”. Es un concepto heterogéneo porque los bienes hacen varias cosas por las personas: 1) las dotan con capacidades (que pueden o no usar), de cierta instrucción, de cierta información, conocimiento de habilidades y destrezas, experiencias técnicas, sociales, ciudadanas. 2) por medio del ejercicio de las capacidades los bienes contribuyen al desempeño de actividades valiosas y al logro de estados deseables, el ejercicio de la ciudadanía a través de desarrollo de capacidades para participar, tomar decisiones informadas y deliberar y resolver problemas a partir de intercambios y discusiones argumentadas. 3) los bienes causan estados deseables adicionales directamente, sin que el individuo haga nada, por ejemplo al desarrollarse una nueva tecnología que hace más fáciles y rápidos los procesos de información y generan que los docentes estén más actualizados, sin que los sujetos hagan nada en particular para beneficiarse con ese bien, ese bien hace en ellos el estar actualizados y aprovechar su tiempo para otras tareas distintas a la búsqueda de información actualizada.

Es importante distinguir lo que los bienes hacen por las personas de lo que éstas pueden hacer con ellos de lo que realmente hacen. Que la persona tenga

³ Cohen, G.A.: “¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades”; en Sen, A. – Nussbaum, M. (comp.): *La calidad de vida*; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, 1ra. versión en castellano (1993, primera versión en inglés).

capacidad de educarse es diferenciable de la oferta educativa de la que puede disponer y tal vez, de la que dispone y que la persona tenga capacidad de estar educada no es lo mismo que efectivamente se le permita (o por condiciones sociales, políticas o familiares) ser educada. Que la persona convierta en realidad esa posibilidad es un hecho adicional, pero para la política no resulta adicional crear las condiciones para que ello pueda suceder efectivamente.

Cuando se evalúa qué tan bien educada está una persona, no se plantea qué tan bien aprende, aunque a las dos preguntas corresponda la misma respuesta, se pregunta a qué bienes educativos ha tenido acceso y qué niveles de logros ha alcanzado en cada uno. Pero alcanzar distintos niveles de logros tiene que ver con condiciones personales y con condiciones sociales en las que se produce el aprendizaje. La política es responsable fundamentalmente de estas segundas, y de las primeras sólo en términos de hacer más asequibles a quienes se encuentran desafortunados en la distribución que la naturaleza o la fortuna ha hecho de talentos y aptitudes y medios.

El servicio educativo puede ser tomado y asimilado por el sujeto o no, pero el servicio mismo inserta a la persona en un encuadre normativo específico, lo pone en contacto con ciertos roles y con información particularmente seleccionada por las generaciones anteriores.

Por su parte A. Sen dice en “Goods and People”: “aunque los bienes y servicios son valiosos, no lo son por sí mismos, su valor se encuentra en lo que las personas pueden hacer con estos bienes y servicios”. Entonces, si la evaluación moral y políticamente relevante respecto de las políticas educativas deberá estar orientada también a ello, no se considerará justa por dedicarse sólo a entregar o poner a disposición a la población ciertos servicios y recursos educativos, sino también deberá en generar condiciones para la realización en tanto despliegue de las potencialidades personales conforme el plan de vida de los propios sujetos y también de las condiciones organizacionales e institucionales para el desarrollo social.

Para Sen tener capacidad es ser libre para lograr una gama de “funcionamientos”, entendidos éstos de dos maneras diferentes: como lo que la persona hace (leer, escribir, formar parte de la vida pública), y como un estado deseable (estar bien educado, informado, representado). Cuanto mejor nutrida o educada una persona esté (funcionamiento) mayores posibilidades tendrá de realizar las actividades que él y /o la sociedad consideren valiosas.

Es importante considerar “lo” que la gente hace con los recursos en dos sentidos fundamentales: uno que apunta a en qué medida esos recursos son utilizados y le sirven a las mismas personas para mejorar su vida, o en este caso su educación o condiciones de educabilidad, en relación con sus aspiraciones y planes

de vida, y otro, en qué medida esos recursos sirven para respetar y promover el respeto a los principios rectores de la vida social, como pilares del desarrollo social⁴.

Para evaluar cuán justo es un sistema educativo, entonces, tendríamos que conocer cómo están distribuidos los recursos en relación con la cantidad y sector de población que tiene acceso a: establecimientos escolares, vacantes, becas, cuotas de comedor, etc., pero también las habilitaciones que ciertos niveles de instrucción e información hacen en los sujetos, y sobre todo se requiere saber otras cuestiones vinculadas a la calidad de la educación que se distribuye, la satisfacción de los sujetos involucrados, si las relaciones entre los distintos actores es humana o denigrante, autoritaria o formadora de capacidades ciudadanas, cuáles son los mecanismos de control y realización de la dignidad personal y el desarrollo de los fines públicos, conocer los privilegios legales e ilegales de los que algunos sujetos gozan en el sistema, las relaciones interpersonales y sociales en su interior, las estructuras y valores que promueven o dificultan dichas relaciones, la forma en que el sistema permite a las personas informarse, pensar, imaginar, maravillarse, sentir emociones, solidarizarse con otros, compartir, sentirse parte de una comunidad, comprometerse ciudadanamente, asumir la responsabilidad por el desarrollo personal, sectorial y social. Estos son ejemplos de informaciones necesarias para describir en forma rica y compleja lo que las personas pueden ser y hacer dentro del sistema o de la esfera educativa. O sea, los funcionamientos, en tanto “quehaceres y seres” –como se ha traducido la definición de Sen- de la persona, que se constituyen en la esfera de la educación.

Muchos dirán a esta altura, aún no pudimos lograr la igualdad de oportunidades tan buscada y declamada y ya planteamos que es insuficiente. A ellos recordamos que nuestra propuesta no es de tipo descriptiva sino normativa, por lo tanto, más allá de mostrar lo que sucede, en realidad aspira a un horizonte de realización más justo, y eso creemos que es valioso porque ayuda a evaluar lo existente, medir las distancias con lo que se pretende y direccionar las acciones y decisiones en ese sentido, y no en la mera reproducción de lo mismo que a veces se critica.

Por otra parte, dijimos que también debíamos evaluar las *características focales institucionales*, y esto implica, identificar aquellas variables que hacen que las instituciones y organizaciones sociales dedicadas a lo educativo (no solamente a lo escolar) constituyan ámbitos en los cuales se promuevan condiciones de justicia. Fundamentalmente, creemos que en ese sentido deberán atenderse a los procedimientos de deliberación, decisión y control de gestión y evaluación propios de cada ámbito organizacional, sus tendencias a la proactividad y la participación de los actores, como el cumplimiento de normas y sanciones para quienes incumplan con lo institucionalmente pautado. Pero también será una característica a tener en cuenta, en tanto permite o no expansión y desarrollo social, la articulación y estructura

⁴ Sen, A.- Nussbaum, M (comp.): *La calidad de vida*; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, 1ra. versión en castellano (1993, primera versión en inglés)

interorganizacional, el funcionamiento sistémico. Focalizar en estos aspectos permite comparaciones interinstitucionales e intersistémicas, y por ello sirve a la evaluación. También permite identificar el cumplimiento de la responsabilidad de los distintos actores y la igualdad de su trato, ya que los procedimientos permiten neutralizar las parcialidades y las ventajas ilegítimas de unos respecto de otros en cada nivel y ámbito específico de evaluación.

El impacto de las políticas sociales, y en este caso de las educativas, no pueden ser medidos solamente en observancia a la cantidad de prestaciones ofrecidas, a qué sectores de población se atiende y qué porcentaje del PBI corresponde a la educación; pues ello resulta absolutamente escaso. Importará medir también como afectan a las personas involucradas, a sus organizaciones, qué posibilidades de agencia les brindan esos recursos a los que tienen acceso; y por otra parte, si no se mide el impacto, en realidad, se sabe muy poco de lo que una política hace en la gente y en la sociedad, con lo cual las nuevas decisiones se tomarán irracionalmente o con base informacional restringida, afectando así la efectividad de las políticas y las condiciones de trato a los sujetos ciudadanos .

Como propuestas iniciales, entonces, respecto de la base informacional para la evaluación de la justicia de las políticas e instituciones educativas y el valor de la distribución de recursos y servicios en esa área, se postula el siguiente ordenamiento:

Respecto de la temática de *igualdad*, estaríamos identificando a tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Igualdad de servicios básicos ofrecidos y de oportunidades de acceso a recursos educativos (por ejemplo, prestaciones educativas de nivel básico –según el significado y valoración socio-cultura que ello tenga y lo legitimado en cada sociedad: por ejemplo, EGB- accesibles a toda la población)
- Igualdad respecto de la vía media (por ejemplo, en la validez de los títulos que otorgan todas las instituciones que cumplan con ciertos requisitos formales y entonces habiliten a lo mismo a los sujetos que han logrado culminar ese nivel)
- Igualdad de condiciones educativas para los funcionamientos y capacidades esperables para el área, correspondientes a los distintos grupos y actores sociales (por ejemplo, condiciones salariales que permitan a los docentes adquirir medios de actualización y capacitación permanentes; o una calidad igual de prestaciones tal que todos puedan acceder a hacer como aprender, investigar, innovar y argumentar)
- Igualdad en trato y posibilidades de participación en los ámbitos institucionales socialmente valiosos (por ejemplo, la existencia de procedimientos que garanticen la imparcialidad e igualdad de criterios para la evaluación anual)

docente, o transparencia en la promoción y control de gestión de quienes conduzcan los proyectos escolares, como lugar accesible a todos).

En un segundo orden (y aquí retomando el orden lexicográfico que da Rawls a sus principios):

- Contribución, en tanto contrarrestar con mecanismos de distribución desigual de recursos, las particularidades y los casos de sectores de población situados en condiciones desfavorables por circunstancias personales especiales o sociales, económicas o culturales restrictivas o en conflicto.

Respecto de la *libertad*, se propone priorizar:

- Libertad para elegir los rasgos que el sistema ofrece en función de los planes de vida singulares de los propios sujetos y desarrollarlos. (libertad positiva)
- Posibilidades reales para el despliegue de las particularidades socioculturales (que no sean contrarias a los principios fundamentales de cada Estado) (libertad positiva)
- Libertad para desarrollar proyectos individuales y colectivos, privados o públicos que no inhiban los desarrollos individuales y sociales de los demás ciudadanos. (libertad negativa)

Respecto de la evaluación de las *instituciones* y su capacidad para favorecer la justicia en el ámbito educativo:

- Imparcialidad que garantizan los procedimientos de toma de decisiones, control de gestión y evaluación
- Articulaciones interinstitucionales y con otras organizaciones
- Logros y medición de alcance de objetivos y metas institucionales
- Capacidad de decisión, gestión, autoevaluación y autocontrol
- Promoción de actitudes proactivas de los actores sociales implicados en ellas.
- Promoción de lazos de cooperación y solidaridad entre los miembros
- Promoción de resolución de conflictos por vía negociación y discusión razonada
- Efectividad de las normativas y sanciones

Hasta aquí se han identificado, en una primera aproximación, un conjunto de criterios para evaluar la justicia de las políticas educativas y su contribución -podría agregarse- a la justicia social; y de aspectos que amplían la base informacional tradicional, abrevando en distintas fuentes teóricas que permiten captar conjunta y complementariamente la complejidad de la cuestión.

Consideramos que tanto esos criterios como esos aspectos propuestos para considerar en la evaluación, tienen un alto potencial de operacionalización que permitirá comparaciones interpersonales e interinstitucionales y aportará información relevante para la toma de decisiones.

No obstante, sabemos que queda mucho por trabajar, y para ello la posición dialógica es la que nos permitirá retroalimentar las reflexiones, volver a repensar muchas de las aquí explicitadas, fortalecer algunas, replantear otras y construir, así colectivamente, nuevos caminos orientados a mejorar los sistemas de información para la construcción de políticas que tiendan a mejorar efectivamente las condiciones de educación de nuestros pueblos, y así contribuir de algún modo a la obturación de los alarmantes niveles de reproducción de las desigualdades que éstos padecen.

Bibliografía * citada:

Barry, Brian: *La justicia como imparcialidad*. Ed. Paidós, Barcelona, 1997, primera versión en castellano (1995, primera versión en inglés).

Bobbio, Norberto: *Igualdad y libertad*; Ed. Paidós, Barcelona, 1996.

Gargarella, R. : *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Ed. Paidós, Barcelona, 1999.

Sen, A.: *Bienestar, justicia y mercado*. Ed. Paidós, Barcelona, 1997

Sen, A.- Nussbaum, M (comp.): *La calidad de vida*; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, primera. versión en castellano (1993, primera versión en inglés).

* Los materiales teóricos utilizados corresponden a la bibliografía incluida en los trabajos anteriores, además de los que aquí se exponen, cuyo listado ha sido presentado, por ello sólo referimos aquí a los textos citados.