

Ana María Rodino

Pensar la educación en derechos humanos como política pública

Introducción

Me propongo compartir algunas reflexiones sobre cómo concibo las relaciones entre la educación en derechos humanos (de aquí en adelante abreviada EDH) y las políticas públicas y sus desafíos. Creo que establecen una relación de doble vía, y que debemos reconocer y recorrer esos dos caminos.

Por un lado, la EDH es una práctica educativa estratégica para impulsar la construcción de políticas públicas democráticas, inclusivas y equitativas, que protejan los derechos humanos de la población y amplíen la ciudadanía. Lo es porque sensibiliza, informa y moviliza distintos colectivos sociales a luchar por sus derechos, mientras les brinda herramientas concretas para transformar su realidad.

Por otro lado, la EDH también es –y debe ser– objeto de políticas públicas específicas que creen las condiciones para que ella se haga realidad y dé frutos. Sin políticas públicas de EDH no se puede pasar de la teoría educativa a la puesta en práctica que concrete su potencial sensibilizador, informativo, movilizador.

La EDH como promotora de políticas públicas de protección de derechos

Una práctica mediadora

Hacer realidad los derechos humanos exige *traducir las normas de derechos humanos en políticas* que puedan cambiar la vida de las per-

sonas para mejorarla y les permitan a todas ellas, sin exclusiones, vivir más libres y más seguras –humanamente seguras–. En última instancia: ser más felices en su vida y con su condición humana.

Contar con normas que reconozcan derechos humanos, los definan y los caractericen es esencial, porque eso otorga *entidad jurídica* a los principios y valores de derechos humanos, los hace exigibles; como también es esencial que estas normas se consagren en el orden internacional, regional y nacional. Alcanzar consenso político sobre los derechos humanos es la condición de posibilidad para su vigencia.

Pero, por sí solas, las normas de derechos humanos no los instauran en la vida de la gente. Para ello, todas las comunidades tienen que recorrer el trayecto que va de los *acuerdos políticos* a la *voluntad política* de ponerlos en práctica y de allí a la *ejecución* de las transformaciones sociales para concretar los acuerdos. Este recorrido es largo y accidentado.

Para avanzar por ese camino, la EDH es una herramienta muy poderosa. Es una entre otras herramientas (la aplicación de la ley por el sistema judicial, la jurisprudencia, la abogacía de casos concretos, el lobby o “diplomacia ciudadana”). Pero es la herramienta indispensable, porque todas las otras tuvieron que ser antecedidas por alguna educación en derechos que formara agentes para usarlas (agentes públicos, como los operadores judiciales o activistas civiles) y fueron también seguidas por procesos educativos para extender su uso y ampliar su impacto. Las transformaciones sociales que activan normas de derechos humanos siempre tienen en su origen un *disparador educativo* y se reproducen a través de *multiplicadores educativos*.

Concibo educar en derechos como una práctica de interpretar y traducir los principios, las normas y la doctrina de derechos humanos en *políticas de acción* y en *conductas*. Y pienso en políticas y conductas *públicas* y *privadas*. Públicas porque los derechos humanos deben regir los espacios colectivos de vida, y privadas porque también deben guiar la convivencia más íntima entre personas: de pareja, de familia y de amistad.

En breve: la EDH hace la mediación entre el reconocimiento legal de los derechos humanos y su aplicación en la cotidianidad. Entonces, una vía de relación entre EDH y políticas públicas es: “La EDH es una propuesta de políticas públicas”.

Claro que no se educa solo por buena voluntad de quienes lo hacen, sino por la pertinencia y calidad del proceso que se genere. La pedagogía de la EDH es clave.

En este sentido, la mediación es más efectiva cuando un programa de EDH se diseña y se conduce pedagógicamente como un proceso de enseñanza-aprendizaje que sea:

- focalizado en cuanto a sus destinatarios;
- contextualizado, es decir, situado en los contextos de tiempo, espacio y problemáticas específicas de los destinatarios en materia de derechos humanos, y
- direccionado hacia objetivos precisos y pertinentes para los destinatarios.

Destinatarios especialmente relevantes

¿Cómo pueden los procesos de EDH promover políticas públicas?

En principio, la EDH debe dirigirse a todos los actores sociales, para que se asuman como sujetos de derecho y puedan ejercer, defender y hacer progresar los derechos humanos. Si los derechos humanos son comunes a todas las personas, hay objetivos y contenidos de EDH que deben ser comunes. Pero ocurre que las estrategias con que los derechos humanos se protegen y se promueven son fenómenos situados en un contexto y condicionados por él.

La EDH no puede ignorar los contextos y ser un proceso formativo único, ni universalmente uniforme. Al contrario, busca llegar a todas las poblaciones, pero a cada una de la manera más apropiada a su caso. Por eso, los programas de EDH, además de objetivos y contenidos generales, deben tener otros específicos para cada grupo de destinatarios y su situación.

Existen tantos destinatarios para programas de EDH como colectivos se identifiquen en una comunidad. Pero si buscamos *promover políticas públicas de derechos humanos a través de la educación*, en mi experiencia, los destinatarios más sensibles son tres amplios colectivos diferenciados por su inserción social y laboral:

- expresiones organizadas de la sociedad civil;
- agentes del Estado;
- académicos y formadores de opinión pública: comunidades universitaria y de medios de comunicación.

La inserción sociolaboral es un buen criterio de focalización para educar en derechos (a diferencia de pensar en un público “general” indeterminado) porque ayuda a poner bajo la lupa crítica las prácticas de los destinatarios. Son prácticas que ellos mismos están en capacidad de transformar después de haberlas revisado conscientemente. Los tres colectivos cumplen roles decisivos para proteger

derechos de toda la población, por lo cual merecen esfuerzos sistemáticos y sostenidos de EDH.

Cada colectivo tiene distintas posibilidades de afectar las políticas públicas, pero todos juegan un rol clave en sostenerlas o transformarlas. Los agentes del Estado definen, aplican y revisan políticas; las entidades civiles pueden tener gran incidencia en esas decisiones; y académicos y formadores de opinión son potentes agentes de argumentación y multiplicación de argumentaciones sobre las políticas.

Al trabajar con ellos, la EDH logra más que capacitarlos en derechos humanos. Los ayuda a ver los derechos como una “vara de medir” su trabajo regular —es decir, como lo que son, parámetros éticos, críticos y políticos—; para identificar los problemas sociales que enfrentan a diario; para ubicar su propio rol frente a ellos (real y deseable); y para visualizar correctivos que está a su alcance impulsar. Los compromete ética y políticamente a movilizarse para producir cambios.

La importancia de la EDH para estos destinatarios se viene reconociendo progresivamente, pero en América Latina todavía no está generalizada ni se practica con sistematicidad. ¿Qué aportes puede hacer la EDH a cada grupo? Veamos.

Las expresiones organizadas de la sociedad civil y la EDH

Los miembros de este colectivo tan amplio y variado no tienen facultades para decidir políticas públicas, pero sí gran potencial de influencia. Pueden denunciar, criticar y combatir las políticas que afectan negativamente sus derechos, así como proponer, demandar, promocionar, cabildear, negociar y ejercer variadas acciones a favor de aquellas que los benefician. La sociedad civil traslada al Estado sus preocupaciones y demandas, pero también aporta soluciones y propuestas, y espera que el Estado las atienda y actúe.

Las entidades civiles son muy variadas. Trabajan con diversas poblaciones con distintas necesidades en cuanto al goce de sus derechos. De especial importancia para ampliar la ciudadanía democrática es la labor de las entidades que atienden poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Ser eficaz en la acción de incidencia política, *diplomacia ciudadana* o *contraloría social* exige de las entidades civiles numerosas destrezas, estrategias y recursos. La EDH hace un aporte sustantivo en capacitar para el empoderamiento y la participación ciudadana, lo cual fortalece las capacidades técnicas y políticas que exigen los procesos de incidencia (organización, diagnósticos de situación

con enfoque de derechos, definición de objetivos de transformación, establecimiento de alianzas, visión y planificación estratégica, planes operativos, negociación, evaluación y rendición de cuentas, etcétera).

Los agentes del Estado y la EDH

Dado que las obligaciones de derechos humanos conciernen a todos los sectores del gobierno, los agentes estatales –sin excepciones– deberían ser educados en derechos humanos de manera regular y rigurosa. Fuerzas armadas y policiales, legisladores, operadores judiciales y electorales, funcionarios de servicios de salud, vivienda, seguridad social o educación; en fin, cualquier servidor público que no comprenda su tarea con perspectiva de derechos humanos corre el riesgo de violarlos, por acción u omisión.

Hay dependencias especiales con mandato de velar por los derechos humanos en la esfera pública que se crean en el gobierno nacional, provincial o municipal. Esto no significa que solo ellas sean responsables de garantizar los derechos. Todo servidor público lo es, desde la máxima autoridad de un ramo hasta el último empleado.

La EDH capacita a los agentes del Estado para cumplir de manera consciente y comprometida su función específica, en el marco del respeto a los derechos humanos y los principios democráticos. Forma en comprender y ejercitar auténticamente el *servicio público* a la población, en servir y no *servirse de* (una noción que en América Latina aún no asumimos a cabalidad).

Cada vez más los instrumentos internacionales incluyen cláusulas sobre la obligación del Estado de formar a sus agentes en los principios y estándares de derechos humanos. Y cada vez más los órganos del sistema interamericano realzan en sus sentencias y recomendaciones el educar en derechos humanos a los servidores públicos, en especial a quienes en el pasado se vieron involucrados en violaciones sistemáticas de derechos, como las fuerzas armadas y policiales, penitenciarias y los encargados de impartir justicia.¹

No se trata solo de los casos de violaciones en períodos autoritarios. La actuación de los agentes públicos en democracia también podría ser puesta en cuestión, aunque no cargan con el peso histórico de violar derechos humanos (agentes del sistema de salud, de seguridad social, de vivienda de interés público, etcétera).

Los agentes públicos están en posición privilegiada para examinar críticamente las normas y políticas vigentes; para denunciarlas

¹ Dictámenes ejemplares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son *Mirna Mack Chang vs. Guatemala - Sentencia del 25/11/2003* y *Tibi vs. Ecuador - Sentencia del 07/9/2004*. Otros dictámenes posteriores profundizan las consideraciones y recomendaciones educativas, no solo en relación con destinatarios particulares, sino también sobre temáticas específicas. Por ejemplo, respecto de la necesidad de identificar y combatir estereotipos de género y capacitar a funcionarios públicos y población en general en la materia, véanse las sentencias *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México - Sentencia del 16/11/2009* y *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile - Sentencia del 24/2/2012*.

por la vía administrativa o jurisdiccional si implican violación de derechos; para elaborar y proponer otras; para gestionar su aprobación y supervisar su cumplimiento.

La EDH es capaz de movilizar el potencial que tienen los servidores públicos como constructores de políticas de derechos. Puede desarrollar su formación conceptual, su independencia de criterio y su conciencia para cumplir su labor diaria con permanente respeto de los derechos humanos y para saber enfrentar cualquier intento de otros estamentos oficiales por vulnerar derechos o principios democráticos.

La capacitación en derechos humanos de los agentes del Estado es tan determinante para su buen desempeño que debería ser, primero, un requisito para entrar a la función pública (evaluado en los exámenes de ingreso) y, segundo, una práctica constante de actualización en servicio. Si son agentes que se forman en instituciones especializadas (academias militares y policiales, escuela judicial, escuela diplomática, institutos pedagógicos, etc.), la EDH debe ser parte de los programas de estudio de esas instituciones.

Los académicos y formadores de opinión pública y la EDH

Los programas de EDH no suelen considerar a estos colectivos como destinatarios.

Sobre *los académicos* se piensa poco, a lo sumo se tiene en cuenta a los abogados o politólogos, por la tendencia a asociar los derechos con las disciplinas jurídicas y como una especialidad para interesados. Sobre *los formadores de opinión* se piensa menos, excepto de manera instrumental, a la hora de pedir a los medios que cubran sucesos o actividades de derechos humanos. En ambos casos se pasa por alto, con indebida ligereza, las necesidades de formación de estos profesionales y su enorme potencial para crear opinión pública y proponer políticas públicas.

Las universidades –todas– deberían hacerse responsables de educar en derechos humanos dentro de las disciplinas que imparten –todas–. Porque su estudio tiene impacto en varios niveles: (i) en la formación integral de los estudiantes; (ii) en el desempeño crítico y socialmente responsable de cualquier profesional; (iii) en el avance del conocimiento disciplinario y social; y (iv) en el progreso de los derechos humanos en la comunidad donde la universidad se inserta. Esto se aplica a cualquier disciplina, desde la psicología hasta la administración y las ingenierías, desde las ciencias políticas hasta las de la salud y las naturales y exactas. La perspectiva de derechos humanos debería estudiarse atravesando los

distintos campos del saber, igual que atraviesa todos los aspectos de la vida humana.

No es solo una cuestión de principios. Es además una cuestión de estrategia política, porque los graduados pasan a ocupar puestos públicos de decisión o asisten técnicamente a quienes toman decisiones. Pero ni la formación ni el ejercicio profesional se hacen hoy desde una perspectiva de derechos. Esto impacta en nuestras sociedades en forma negativa, por omisión.

La universidad es un lugar ideal para enseñar derechos humanos porque allí se piensa, se cuestiona, se crea; es un lugar que puede y debe generar cambios: *debe* serlo, pero no lo es espontáneamente. Hay que proponerse formar en derechos humanos dentro de las universidades como medio para contribuir a que el Estado formule y ejecute políticas públicas democráticas, inclusivas y no discriminatorias.

En cuanto a *los comunicadores*, su ejercicio laboral los sitúa en el cruce de dos derechos vitales para la construcción de políticas públicas de derechos humanos: el *derecho a la libertad de expresión* y el *derecho a la información*. Sin el ejercicio de ambos derechos, los ciudadanos no llegan a conocer las dinámicas políticas de su sociedad, ni reúnen variados elementos de juicio para decidir cómo participar en ellas. Y sin ellas, tampoco los gobernantes llegan a conocer los múltiples puntos de vista, reclamos y propuestas de los sectores de la sociedad civil.

La EDH fortalece las capacidades políticas y técnicas de los comunicadores para:

- combatir el ocultamiento o distorsión de información que suele propiciarse desde los centros de poder (político, económico, religioso o sus combinaciones);
- abrir espacios de expresión e incidencia a diversos sectores de la sociedad;
- incorporar el enfoque de derechos en sus mensajes –por ejemplo, el crucial principio de igualdad y no discriminación–;
- proponer, discutir y difundir masivamente políticas de derechos humanos.

Académicos y comunicadores son destinatarios que alimentan la construcción de políticas con sus estudios, asesoran en su definición aportando experticia disciplinaria, las legitiman con su prestigio y las circulan con su labor difusora (la cátedra, las investigaciones, las publicaciones científicas y de divulgación, los medios masivos, los colegios profesionales, los encuentros especializados, etcétera).

Ninguno de los colectivos mencionados existe en la sociedad en *estado puro*, ni es de conformación rígida (muchas personas pertenecen a más de uno a la vez y las personas circulan fácilmente de una inserción sociolaboral a otra). Esto no es obstáculo para hacer EDH; al contrario, los destinatarios que tienen más de un rol aprenden a analizar problemas de derechos humanos desde diferentes ángulos, y a poner a dialogar distintas visiones. En cuanto al fenómeno de la movilidad laboral, nos alerta que los programas de EDH deben ser permanentes, a fin de incorporar regularmente a los miembros que se van sumando a estos colectivos.

Diferenciar destinatarios de la EDH no quiere decir que siempre deban formarse por separado. Hay grupos diferentes que pueden ser capacitados juntos, por ejemplo, si se busca resolver un problema de derechos que involucran a más de un sector sociolaboral (políticas de libertad de expresión o de educación bilingüe e intercultural).

Reitero: si las políticas públicas no se piensan desde los derechos humanos, se corre el riesgo de violarlos. El camino para enseñar a pensar y actuar desde los derechos humanos es educar en derechos.

La EDH como objetivo de políticas públicas educativas

Así como todas las políticas públicas deben pensarse desde los derechos humanos para asegurar su protección, *las políticas educativas deben pensarse desde la educación en derechos* para asegurar que esta impregne la educación de un país. Sin EDH generalizada es imposible concebir una cultura de derechos generalizada.

¿Cómo poner en práctica la EDH para que llegue a todos y todas? En otras palabras, ¿cómo avanzar desde la formulación de la EDH como un derecho humano hacia su efectiva implementación? Desde este punto de vista, a diferencia de lo que argumenté en la primera parte, hay que pensar en destinatarios masivos en vez de especializados, e introducir la EDH de manera temprana en la formación de las nuevas generaciones. Esto es, en la educación escolar de niños, niñas y jóvenes.

Hoy contamos con buenas bases legales, doctrinarias y teóricas para entender qué significa educar en derechos y su enorme capacidad para empoderar a las personas y fortalecer las instituciones democráticas. Contamos con:

- el reconocimiento del derecho (consenso internacional);
- los progresos normativos sobre sus alcances (estándares actuales);

- los acuerdos internacionales sobre acciones efectivas (compromisos firmados o declarados por los Estados);
- la conceptualización de su contenido específico como derecho (teoría de la EDH).

Sin embargo, nos falta mucho para lograr:

- el acceso a EDH para todas las personas sin discriminación (vigencia del derecho);
- la ampliación constante de su alcance y calidad como derecho (progresividad efectiva, cuantitativa y cualitativa);
- la defensa frente a incumplimientos o violaciones (protección del derecho).

Lo anterior solo será posible si los países establecen políticas educativas en dos direcciones: (1) desarrollar normativa e institucionalidad que facilite introducir la EDH en la educación sistemática (el camino jurídico-administrativo); y (2) desarrollar planes, programas, herramientas educativas y formación de los actores docentes en EDH (el camino técnico-pedagógico).

En los últimos veinte años en nuestra región se realizaron progresos en ambos caminos, iniciados durante los procesos de reforma educativa que acompañaron las transiciones democráticas en el continente. Tales progresos, sin embargo, no alcanzan a todos los países latinoamericanos por igual, ni en extensión ni en profundidad.

Desarrollar la normativa y la institucionalidad en materia de EDH exige políticas educativas conducentes a:²

- explicitar la voluntad política gubernamental de hacer EDH (→);
- realizar diagnósticos de situación (→);
- crear o reformar legislación y normas nacionales de educación (→);
- constituir instancias gubernamentales de liderazgo y ejecución (→);
- realizar acuerdos intersectoriales, en especial entre el Estado, la sociedad civil y las instituciones formadoras de educadores (universidades) (→);
- impulsar la preparación de planes nacionales de EDH que convoquen a todos los sectores sociales a participar según su espacio de acción (→);
- planificar los procesos de incorporación de la EDH en los niveles de la educación sistemática pública (primaria, secundaria y terciaria) y según las jurisdicciones político-administrativas (nacional, provincial y municipal);

² Los ítems marcados con signos de chequeo (→) son acciones en las que ha habido visibles progresos en América Latina a partir de mediados de la década de 1990. Los otros ítems representan aspiraciones todavía no concretadas.

- dotar de recursos –financieros, técnicos y humanos– para que esos procesos de incorporación se pongan en marcha;
- gestionar el sistema, el personal y los establecimientos educativos a partir de principios de democracia y derechos humanos;
- dar seguimiento y evaluar (contraloría gubernamental y civil).

Por su parte, desarrollar planes, programas, herramientas educativas y de actores docentes en materia de EDH exige políticas educativas conducentes a:

- elaborar planes, programas y directrices metodológicas de aplicación (→);
- producir recursos (materiales para educadores, estudiantes y otros actores) (→);
- formar educadores, tanto en la formación inicial (a cargo de universidades) como en la capacitación en servicio (a cargo de Ministerios de Educación);
- promover la formación de otros agentes educativos no formales y especializados (capacitadores civiles, de academias policiales, militares y del servicio exterior, escuelas judiciales, etcétera).

Estos caminos son diferenciados pero complementarios, y se retroalimentan. El desarrollo de uno de ellos afecta positivamente al otro, y lo empuja a avanzar. Si hay desarrollos simultáneos y sostenidos en las dos líneas habrá impactos significativos en el crecimiento de la EDH a nivel nacional. No obstante, cualquier avance ya representa un progreso real, que tiene el potencial de desencadenar nuevos desarrollos en otros puntos del proceso.

En síntesis: la EDH tiene enorme capacidad para impulsar políticas y transformaciones hacia sociedades más inclusivas, equitativas y participativas, pero a su vez requiere de políticas públicas que la desarrollen como un derecho humano.

(Recibido el 9 de diciembre de 2013.)

(Evaluado el 6 de enero de 2014.)

Autora

Ana María Rodino Pierri es doctora en Educación, Universidad de Harvard (Estados Unidos). Investigadora de la Universidad Estatal a Distancia y del informe *Estado de la Educación* (Costa Rica) y profesora de las maestrías en Educación en Derechos Humanos de las universidades nacionales de La Plata y Buenos Aires (Argentina).

Publicaciones recientes:

- (2014), *Educación en Derechos Humanos para una ciudadanía democrática*, San José, UNED, en prensa.
 - (2013), *La educación con enfoque de derechos humanos como práctica constructora de inclusión social*, Ministerio de Educación de Uruguay.
 - (2013), “Safety and peaceful coexistence policies in Latin American schools: human rights perspective”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, vol. 71, pp. 61-80.
-

Cómo citar este artículo

Rodino Pierri, Ana María, “Pensar la educación en derechos humanos como política pública”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 6, N° 25, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 129-139, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.