

Educación en Derechos Humanos: Políticas Públicas para democracias substanciales

Fabián Salvioli⁼

I.- Introducción: delimitación de nuestro estudio

El marco de análisis del siguiente trabajo aborda el fundamental rol de la educación en derechos humanos, vista esta desde una perspectiva integral y considerando sus diferentes componentes, como instrumento potente de la política pública de los gobiernos para el fortalecimiento y consolidación de las democracias substanciales en un Estado de Derecho.

En el capítulo que sigue a esta introducción se encuadra la relación existente entre democracia y derechos humanos; la entidad de cada una de estas categorías esenciales para el sostenimiento de la otra, en el entendimiento de la necesidad del fortalecimiento de los derechos humanos para las democracias substanciales, y los regímenes republicanos y democráticos de gobierno como marco *sine qua non* y punto de partida para el respeto, garantía y disfrute pleno de los derechos humanos y las libertades fundamentales de hombres y mujeres.

El capítulo tercero hace hincapié en general sobre las obligaciones y deberes que, de los instrumentos internacionales de derechos humanos adoptados en los planos mundial y regional (haciendo *focus* en el continente americano), emanan para los Estados en torno a la educación, ubicando a las mismas dentro de la educación como derecho, el contenido de los derechos humanos en la educación, y por último la práctica institucional de cara a los derechos humanos, sus principios y postulados.

El capítulo cuarto define a las políticas públicas en Educación como políticas necesariamente de derechos humanos en su proyección, diseño, diagramación y ejecución, para abordar en acápite subsiguientes la confección de planes nacionales de educación y ciertos contenidos imprescindibles de los mismos desde el punto de vista de los derechos humanos.

⁼ En representación de la **Unidad Pedagógica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos** (IIDH); los conceptos, contenidos y opiniones que se vierten en el presente trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor, y no representan necesariamente los puntos de vista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Fabián Salvioli es Director del Instituto y de la Maestría en Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina; profesor titular de Derecho Internacional Público en la misma Universidad, docente de postgrado en diversas instituciones Argentinas, Latinoamericanas y Europeas, y consultor externo de numerosas organizaciones educativas internacionales.

En relación a aquellos *ítems* que se presentan como importantes para ser tenidos en cuenta dentro de los planes o proyectos de política educativa (que en su conjunto ha de ser de derechos humanos), se hace hincapié en la confección de diagnósticos exhaustivos tanto sobre el “estado curricular de los derechos humanos” como en torno al material con el que se cuenta para educar en derechos humanos; la formación y capacitación docente progresiva en la materia; la incidencia del conocimiento de derechos humanos como elemento a considerar particularmente al momento de los procesos de selección y designación docente; la gestión institucional educativa en derechos humanos (tanto en el plano de gobierno de las instituciones como en el funcionamiento administrativo al interior de cada una de ellas); y un abordaje específico de control del grado de respeto a los derechos humanos dentro de las instituciones educativas y de los mecanismos habilitados para vindicar derechos cuando existen presuntas violaciones en los ámbitos de enseñanza.

El último acápite del capítulo cuarto contiene referencias particulares y específicas respecto a la enseñanza y práctica de los derechos humanos en el acceso y desarrollo de los estudios universitarios, dentro de las instituciones formales de educación superior, de cara al abordaje ejercicio profesional de todas las disciplinas con perspectiva de derechos humanos.

II.- Democracia y Derechos Humanos

La democracia es concebida como un sistema de gobierno aceptado generalmente por la mayoría de las sociedades latinoamericanas contemporáneas, quienes sin embargo en muchas oportunidades y sin que pueda aducirse que les falten razones para ello, se identifican con un estado de profundo y marcado “escepticismo democrático”, traducido en críticas y manifestaciones de tamaña contundencia e impacto respecto al ejercicio de la política pública de los gobiernos, que llevan a erosionar las bases y cimientos sobre las que aquella se sostiene.

¿Por qué se asiste a esta situación en América Latina? La recuperación de las democracias que sucedieron a las dictaduras militares, generaron en su inicio una confianza en la democracia como vía para la solución rápida de problemas sociales acuciantes, que se fue diluyendo prontamente ante la presencia de autoritarismos, situaciones de corrupción, ejercicios irresponsables e improvisados de la gestión política, mantenimiento o profundización de *status quos* de inequidad, deterioro de la situación general de los derechos económicos y sociales, y la permanente confusión del gobierno con el Estado. Estos son algunos de los factores e ingredientes que explican (aunque no justifiquen) el estado de decepción social.

Se suele señalar que la democracia es el “menos peor” de los distintos sistemas políticos posibles; esta aseveración parte de un concepto negativo de la identidad democrática – o identificación por la negación -, haciendo mayor hincapié en la dialéctica opositora a la ausencia de totalitarismos, los cuales que se comprenden y devienen socialmente

inaceptables; así, la democracia es el menos malo de los sistemas políticos porque una dictadura se concibe por sí misma como mucho peor.

La democracia debe dejar de ser el “menos peor” de los sistemas políticos para convertirse de una vez y para siempre en el mejor posible, pudiendo sin poner en peligro su vigencia, profundizarse con el paso del tiempo en la medida que satisface las nuevas necesidades que van surgiendo en la población. A dichos efectos, será necesario comprender realmente cuál es el actual grado de democracia del que un Estado goza, y partiendo de ese diagnóstico establecer los mecanismos necesarios para lograr definitivamente desde las políticas públicas, el cumplimiento de las exigencias generales requeridas por las sociedades.

No es ajeno a la verdad indicar que muchos Estados de América Latina están ubicados actualmente en un estamento que puede ser definido como de “situación de democracias formales”, lo cual deriva de la constatación general de que dentro de los mismos se cumplen básicamente los requisitos mínimos exigibles, especialmente aquellos de la democracia electoral a través de la cual se elige periódicamente a las personas que ocuparán los cargos de gobierno en los planos ejecutivo y legislativo.

Amén de ello, los diagnósticos sobre la “*democraticidad*” general de los Estados latinoamericanos muestran que los resortes saludables de una democracia substancial se encuentran aún sin aceptar y desarrollar en su más absoluta plenitud: entre estos podemos establecer al efectivo y profundo debate de ideas para la toma de decisiones, el fortalecimiento de los sistemas parlamentarios disminuyendo las facultades de los órganos ejecutivos, la real separación de poderes, la independencia y el funcionamiento pleno de los mecanismos de control, y la máxima potenciación de las organizaciones de la sociedad civil.

En las dos últimas décadas y particularmente a partir de 1990, la relación existente entre derechos humanos y democracia ha sido discutida, estudiada y analizada en diversas conferencias internacionales de la Organización de las Naciones Unidas y otros encuentros en el seno de la Organización de los Estados Americanos. Particularmente en América Latina se ha seguido un camino similar desde múltiples foros políticos y educativos tanto nacionales como regionales; mucha producción escrita e investigaciones han derivado en documentos marcos adoptados en estas reuniones, los cuales reflejan la voluntad política general. Por último, cobran mucho valor los variados trabajos académicos específicos sobre el tema, que fueron realizados por doctrinarios y doctrinarias dentro de instituciones nacionales e internacionales de la sociedad civil con mandato en temas educativos.

La relación entre derechos humanos y democracia se considera indisoluble y de fortalecimiento mutuo: va de suyo que solamente la democracia representativa como sistema político republicano ofrecerá el marco indispensable para el respeto y garantía de los derechos humanos, más allá de dejar claro que si bien en democracia pueden acontecer (y suceden a veces de manera masiva o sistemática) violaciones a los derechos y las libertades fundamentales de las personas, es imposible que un gobierno autoritario

no sea *per se* conceptualmente entendido como contrario a todo enfoque de derechos humanos.

Los derechos humanos, definidos estos como el conjunto de derechos civiles, económicos, sociales, culturales y políticos que les corresponden a todo hombre y toda mujer, porque derivan de la dignidad y condición humana de las personas, y que incorporan dinámicamente nuevos contenidos a su universo conceptual a lo largo de los procesos de desarrollo histórico de las sociedades, constituyen elementos insoslayables de los sistemas democráticos substanciales.

El camino que deben transitar con determinación los Estados latinoamericanos, para ir desde las débiles democracias formales en las que se encuentran hacia las fuertes democracias substanciales que son imprescindibles en un estado de derecho contemporáneo, logrará su cometido si su recorrido está marcado centralmente por contenidos que hacen a la promoción y protección de los derechos humanos, y de los principios y postulados que sostienen a los mismos.

De esta manera, la concepción de definición por la negativa de la democracia formal a “mantener” da paso a un nuevo paradigma teórico, a partir del cual el diseño de elementos propositivos y las medidas concretas de política pública, permitirán hablar de la democracia substancial como proyecto “a construir”: en este esquema, el campo educativo, y particularmente dentro del mismo las estructuras y mecanismos de la educación formal, se convierte en el actor principal para lograr democracias substanciales en la región, e igualmente para consolidar a las mismas con posterioridad.

III.- Educación y Derechos Humanos

La educación y los derechos humanos también son dos instituciones que han adquirido contenidos nuevos a partir de la última mitad del siglo veinte, y que conjugadas plenamente en el marco del Estado democrático de derecho contemporáneo, presentan una relación entre ellas que puede examinarse desde tres posibles categorías de análisis: en primer lugar la educación como derecho humano, luego la educación en derechos humanos, y por último la práctica de una cultura de los derechos humanos y sus principios al interior de las instituciones de educación formal.

La educación como derecho humano remite al llamado “derecho humano a la educación”, que puede encontrarse tipificado en los principales instrumentos internacionales generales que refieren en general o expresamente a derechos económicos, sociales y culturales, adoptados tanto en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (notablemente el artículo 26 de la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos¹, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)², como en la propia Organización de los Estados Americanos (en particular la

¹ Adoptada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

² Adoptado en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Declaración Americana³ de los Derechos Humanos del Hombre – y de la Mujer – y el Protocolo de San Salvador en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴, Anexo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵.

El derecho humano a la educación posee contenidos precisos emergentes del estudio de estos instrumentos y que hacen referencia expresa al acceso de las personas al sistema educativo, el cual debe ser gratuito al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental, que además revestirá el carácter de obligatoria; por su parte, las convenciones sobre los Derechos del Niño y de la Niña⁶, y para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁷ ofrecen igualmente parámetros obligatorios para los Estados en el plano específico de la garantía y el ejercicio del derecho a la educación.

Sobre la instrucción técnica y profesional los instrumentos de derechos humanos señalan que ésta habrá de ser generalizada, y finalmente para el acceso a los estudios superiores se requiere el establecimiento de condiciones de igualdad en función de los méritos de cada persona.

Al ser concebida como un derecho humano, la educación necesita - de acuerdo a los *standards* que describen estos instrumentos internacionales - de la puesta en marcha de toda una batería de políticas públicas por parte de los Estados, quienes asumen como primera – más no única – obligación la de garantizar el acceso real a la misma a través de medidas progresivas, entre ellas la implantación gradual de la gratuidad respecto a la educación técnica, profesional y superior.

El segundo nivel de análisis corresponde a la educación en derechos humanos, haciendo referencia directa al contenido curricular de la educación: más allá de las idiosincrasias particulares que cada sociedad posee, y que son trasladadas lógicamente por los Estados a sus sistemas educativos, igualmente los instrumentos internacionales que hemos descrito otorgan marcos que no pueden traspasarse y limitan la actuación de aquellos: así, la educación que los Estados implementen a través de sus políticas públicas, tendrá necesariamente por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá valores tales como la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; asimismo, la educación debe capacitar a todas las personas para que las mismas puedan participar efectivamente en una sociedad libre.

Por su parte la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, prevé como obligación de los Estados Partes la eliminación de cualquier

³ Adoptada en 1948 por la IX Conferencia Interamericana de Estados celebrada en Bogotá, Colombia.

⁴ Adoptado en 1988 por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

⁵ Adoptada en 1969 por la Conferencia Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en la ciudad de San José de Costa Rica.

⁶ Adoptada en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁷ Adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza⁸.

Pero es en el marco interamericano donde hay referencias expresas al sistema democrático de gobierno dentro de varios instrumentos de derechos humanos adoptados, y relacionando con el mismo al derecho a la educación, el Protocolo de San Salvador anexo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que *la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista*.

Si se efectúa una hermenéutica valorativa pertinente de las normas que sobre educación poseen los instrumentos internacionales de derechos humanos, puede afirmarse que hay desde el punto de vista axiológico una verdadera consagración internacional del derecho a la educación en derechos humanos, y que por ende un Estado actualmente no puede ignorar estos contenidos en los planes y programas de estudio tanto dentro de sus instituciones públicas, como en la supervisión debida para que, igualmente, aquellos estén presentes en el plano curricular académico de las instituciones de educación privada que funcionen en su jurisdicción.

Ello es válido para todo nivel de enseñanza (elemental, primario, medio, secundario, técnico, terciario, superior, universitario): la educación en derechos humanos tanto desde el establecimiento de asignaturas propias como en su tratamiento transversal es un derecho irrenunciable que los Estados deben garantizar para todas las personas, quedando fuera de su esfera de decisión sobre si hay o no que educar y capacitar en derechos humanos: debe hacerlo y no de cualquier forma, sino de acuerdo a los *standards* establecidos.

La enseñanza de los derechos humanos no solamente escapa a la discrecionalidad del Estado, sino que en el plano de las familias, si bien los padres y las madres tienen derecho a la elección del tipo de educación que desean para sus hijos e hijas, queda igualmente excluida la posibilidad de escoger que aquellos o aquellas no reciban educación plena en el conjunto de los derechos humanos, o que en la educación que reciban se impartan contenidos contrarios a los principios de universalidad, integralidad, interdependencia, igualdad y no discriminación.

La omisión del cumplimiento de los parámetros descritos para la educación en derechos humanos, no hace sino revelar la violación por parte del Estado, donde ello acontece, de los compromisos internacionales de derechos humanos que fueron asumidos libremente frente a la comunidad internacional.

El tercer nivel de análisis sobre la relación entre educación y derechos humanos, está configurado por la práctica de los derechos humanos y los criterios y postulados sobre los que se asientan los mismos, en el funcionamiento cotidiano de las instituciones de educación formal, y busca las respuestas a las preguntas sobre el grado efectivo de

⁸ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: art. 10.c.

respeto y vigencia de los derechos humanos en las escuelas, colegios, institutos y universidades.

En este plano, los derechos humanos irrumpen en la dinámica institucional educativa, la cual posee en general criterios de funcionamiento vertical, con marcos amplios y propicios para el ejercicio arbitrario del poder y, simultáneamente, con la existencia en la práctica de instrumentos que muchas veces son solamente formales a los efectos de intentar vindicar derechos cuando los mismos se avasallan, principalmente en perjuicio de estudiantes, y en menor grado cuando se lesionan derechos de docentes.

Ninguno de los objetivos señalados anteriormente como contenidos de la educación podrá efectivamente consagrarse si la institución educativa no es democrática substancialmente al interior de sí misma, generando distancias siderales entre lo que se enseña y lo que se practica desde la gestión institucional, el funcionamiento administrativo, y fundamentalmente, durante el ejercicio de la función docente dentro del espacio de clases.

Párrafo aparte merece por su significado e importancia, la perspectiva de género y los derechos humanos de las mujeres en el plano de la educación, quienes requieren una inclusión decisiva y un abordaje pleno tanto en el acceso y la enseñanza, como en la práctica educativa, a efectos de erradicar definitivamente la violación de derechos humanos más masiva con que cuentan nuestras sociedades: la discriminación contra las mujeres.

Un diagnóstico general de la situación de los tres niveles descritos de relación entre derechos humanos y educación, encuentra a los Estados latinoamericanos, a pesar de los esfuerzos progresivos que se efectúan y los importantes logros que se van obteniendo, con más *déficits* que haberes.

Aún la educación elemental y primaria no está garantizada para todas las personas más allá de la consagración jurídica de la enseñanza básica gratuita: condiciones esencialmente de tipo socio económicas de las poblaciones, el feroz ataque y reducción que han experimentado los aparatos de los Estados durante los años 1990 hasta el 2000, y los presupuestos condicionados por el endeudamiento externo junto a las dificultades en el plano impositivo fiscal, generaron en los mejores casos respuestas de coyuntura, particularmente en la escuela primaria, que profundizó su rol asistencial a veces en detrimento de su función básica. En este marco de la enseñanza elemental, lógicamente la educación media, técnica y superior tampoco fue asumiéndose cada vez con mayor asequibilidad y gratuidad.

En relación a la enseñanza de los derechos humanos ha habido avances saludables particularmente dentro de los niveles iniciales y medios, con la consagración de asignaturas específicas que llevan diversos nombres; aunque estos logros se diluyen al analizar el estado de la enseñanza de los derechos humanos en el *currículum general* desde un plano transversal. La “apropiación” de las temáticas de derechos humanos por parte de docentes específicamente provenientes del plano de las ciencias sociales

tampoco ha tenido una respuesta adecuada desde la planificación, y no se ha hecho – quizás por falta de objetivos claros de política educativa en derechos humanos que aborde a todos los planos de las instituciones de enseñanza formal - demasiado énfasis en la capacitación específica en derechos humanos para docentes de otras ciencias y disciplinas.

Llevando la mirada hacia el “comportamiento institucional”, es decir respecto al ejercicio de los derechos humanos en la práctica de las instituciones educativas, hay que partir de la base de que es muy difícil que una institución presente menores rasgos de autoritarismo que los que poseen individualmente el conjunto de las personas que interactúan en las mismas: América Latina sigue pagando, en este campo, una de las tantas consecuencias de las dictaduras militares que no solamente asolaron la región y dejaron un saldo trágico en materia de derechos fundamentales, sino que sumieron a las sociedades en una forma de vida con base en una fuerte cultura relacional autoritaria. Esta “cultura social” sigue generando efectos cotidianos negativos en los espacios institucionales, y muchas veces surge con vehemencia de manera más visible, cuando se hacen públicas las críticas a los gobiernos frente a la falta de solución de problemas estructurales.

El pleno ejercicio de los derechos humanos al interior de las instituciones educativas está lejos de ser una realidad; a pesar de la creación en ciertas instancias de centros estudiantiles, comisiones de derechos humanos o “defensorías de la comunidad educativa” (estas más frecuentes del ámbito universitario), aún los procedimientos administrativos se tiñen de arbitrariedades, las sanciones a estudiantes o docentes suelen presentar violaciones a las reglas más elementales del debido proceso y especialmente del derecho de defensa, y los poderes de quienes gobiernan las instituciones educativas no conocen de límites dentro de las paredes de las mismas. Todo ello genera una cultura autoritaria (ahora dentro de las instituciones de educación formal) que se retroalimenta a sí misma.

Quizás ese diagnóstico somero explique, junto a otros factores, varias de las falencias y el grado aún insuficiente de democracia substancial que poseen nuestras sociedades y los regímenes políticos que regulan el funcionamiento de los Estados. En todo caso, de lo que no cabe duda alguna es que un sistema democrático no se consolidará definitivamente si los problemas identificados no reciben un tratamiento adecuado desde los diferentes actores institucionales, tanto de la sociedad civil como en la esfera gubernamental.

La deconstrucción de aquellos estereotipos es posible; y requiere fundamentalmente de la determinación de las personas que ejercen el poder político del Estado, quienes a través de los mecanismos pertinentes deberán promover y concretar el diseño y ejecución de políticas públicas integrales en y para los derechos humanos y las libertades fundamentales de mujeres y hombres, en todas las áreas, pero particularmente en el campo de la educación formal.

Los planes y proyectos de la política pública descrita deberán reflejarse posteriormente en la vida cotidiana de las instituciones educativas, en las cuales se respetará y garantizará la educación como derecho, la educación en derechos humanos como disciplina específica, la enseñanza transversal de los mismos, como enfoque de análisis de cada una de las asignaturas de estudio, y en la práctica de los derechos humanos al interior de las mismas. Si las instituciones de educación formal que funcionan en un país (desde las iniciales hasta las superiores) colocan como objetivo principal la enseñanza y el ejercicio cotidiano de los derechos humanos, el Estado en cuestión no solamente se colocará de acuerdo a los *standards* que les son exigibles de acuerdo a los instrumentos internacionales, sino que igualmente generarán a mediano plazo mejores sociedades, mayor calidad de vida y la consolidación de sistemas democráticos substanciales.

IV.- Las políticas públicas en Educación como políticas de derechos humanos

Se ha avanzado acorde lo descrito hasta aquí, en la identificación de la educación como herramienta para el conocimiento y ejercicio de los derechos humanos, así como también en la descripción de algunos factores que demuestran la importancia político – estratégica en general de la educación en derechos humanos. Para ello, democracia, derechos humanos y educación se conceptualizan como conceptos de entidad propia, dinámicos e interdependientes que asumen un protagonismo vital en un Estado de Derecho contemporáneo.

La garantía del derecho a la educación no solamente se mide por parámetros de accesibilidad, que por cierto son indispensables, sino igualmente por el contenido curricular, y finalmente por el currículum desarrollado en la institución: entendido de esta manera, el disfrute del derecho humano a la educación es la base a partir de la cual se adquiere el conocimiento del resto de los derechos humanos civiles, económicos, políticos, sociales y culturales, y de los mecanismos que una democracia brinda a las personas que viven en ella, tanto para reclamarlos como para ejercerlos.

Las políticas públicas en educación, entonces, deben ser políticas de derechos humanos; esto implica diseñarse desde procesos participativos, con objetivos claros y precisos en pos del fortalecimiento de la democracia y del ejercicio de los derechos y libertades de mujeres y hombres en un pie de igualdad, y con características de integralidad; lo cual requiere la consonancia en los Ministerios de Educación tanto centrales como estatales, provinciales o locales, e igualmente de las universidades a efectos de la educación superior: es obligación del Estado garantizar que ésta integralidad de su política educativa en derechos humanos, atraviese a todos los estamentos de la educación formal pública y privada. En los acápite que siguen se señalan, sin pretensión de exhaustividad, algunos lineamientos al efecto.

1.- Planes nacionales de Educación (o de educación en Derechos Humanos): enfoque general

No es factible que un acto educativo, en el plano de la gestión, docencia o enseñanza, se desprenda de su contenido de derechos humanos sin perder su propia esencia; en realidad, toda educación será en derechos humanos – jamás podría ser contra los mismos, sus principios o postulados – o no podrá llamarse, en efecto, educación. Por ello, utilizaremos indistintamente las expresiones planes nacionales de educación y planes nacionales de educación en derechos humanos.

Varios Estados latinoamericanos ya poseen planes nacionales de educación en derechos humanos en estado incipiente o avanzado de ejecución⁹, lo cual muestra una saludable señal de toma de postura política de los gobiernos sobre la materia, marcando una tendencia que tendrá que profundizarse desde las instituciones especializadas que funcionan en los ministerios o secretarías específicas creadas, hacia todas las áreas educativas: ningún compartimento que aborde temas de educación dentro de una estructura política debe tener la capacidad de poder aislarse de enfoques y contenidos de derechos humanos.

Debe tenerse muy en cuenta el riesgo que puede presentarse, de reproducir la situación en que se encuentra la enseñanza de los derechos humanos en el esquema educativo formal (sesgada, marginal, o apropiada exclusivamente desde ciertas áreas), al aparato de diseño de las políticas públicas. En este sentido, la decisión de las más altas esferas de educación en los gobiernos deviene crucial e imprescindible.

Los planes nacionales de educación, diseñados desde la gestión política, identificarán los fines de la educación en consonancia con los objetivos educativos plasmados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, a los efectos de identificar el perfil ciudadano deseado para las mujeres y hombres. Este no podrá eludir la convicción democrática, y la formación de personas ejercientes de sus derechos humanos, y dotadas de las herramientas imprescindibles para el libre desarrollo de la personalidad humana sin discriminación alguna.

2.- Algunos contenidos de los planes nacionales de Educación

El presente título aborda varios acápites que identificamos como claves para que se proyecten, contengan y desarrollen desde los planes nacionales de educación, a efectos de cumplir los objetivos de la misma en relación a la plena vigencia de los derechos humanos como principal fin del Estado de derecho: nos referiremos de forma sucinta al tratamiento del *currículum*, los materiales educativos y herramientas pedagógicas, la formación y capacitación docente, la gestión institucional desde una perspectiva de derechos humanos, los mecanismos de selección de maestras, maestros, profesores y profesoras, los posibles mecanismos de control y supervisión del ejercicio de los derechos humanos en las instituciones educativas, y finalmente algunas consideraciones particulares en relación a la educación universitaria.

⁹ Ver **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**: IV Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos, desarrollo para la planificación nacional. Ed. IIDH, San José de Costa Rica, 2005.

a) Estado curricular de los derechos humanos

Debe evitarse que la enseñanza de los derechos humanos esté ausente del espacio curricular educativo, o que se restrinja a determinadas áreas de estudio: la coexistencia de asignaturas específicas de derechos humanos junto al tratamiento transversal de los mismos en todas las disciplinas es perfectamente factible, además de deseable y conveniente.

Los planes de educación indicarán la realización de análisis por un lado sobre el grado de presencia efectiva de los derechos humanos como concepción integral dentro de los planes de estudio¹⁰, e igualmente en relación al tratamiento transversal de los mismos dentro de las diversas instituciones educativas. A esta etapa le seguirán otras posteriores donde, utilizando el diagnóstico obtenido, se proyectarán acciones concretas para crear asignaturas de derechos humanos donde estas no existan, consolidarlas si se encuentran establecidas, y facilitar el tratamiento transversal de los derechos humanos en las diversas materias que componen los planes de estudio.

b) El material para la educación en derechos humanos

Las últimas dos décadas han presentado avances cualitativos importantes en lo atinente a la producción de materiales de estudio para la educación en derechos humanos: a una primera etapa en la cual aquellos se relacionaban directamente con la descripción de las violaciones cometidas por las dictaduras y las necesidades que hacen a la toma de conciencia frente a las mismas, le ha seguido otra más identificada con la enseñanza concreta de los derechos propios, haciendo hincapié específico en la educación inicial sobre los derechos y libertades contenidos en la Convención de los derechos del Niño y de la Niña de la Organización de las Naciones Unidas, y diversas propuestas de actividades para desarrollar en el marco áulico.

Más adelante, se han hecho esfuerzos por ir reduciendo la explicación del contenido jurídico de los derechos humanos a la mínima expresión indispensable, y actualmente se pone énfasis en la producción de material pertinente para la formación y capacitación docente.

Las universidades tienen en este aspecto mucho que ofrecer por su función eminente de espacio para la creación de conocimiento científico. Deberá preverse en los planes nacionales que las instituciones de educación superior desde las carreras de ciencias de la educación, proyecten la realización de líneas de investigación para la producción de materiales y otro tipo de herramientas pedagógicas en derechos humanos.

El paso cualitativo que aún falta dar, pero que es indispensable para la aplicación transversal de los derechos humanos, está conformado porque docentes de todas las

¹⁰ Es decir, desde la perspectiva propositiva integral e indivisible a la que se ha hecho ya referencia, y no reducidas al tratamiento de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante las dictaduras.

disciplinas desarrollen material propio para la enseñanza de su asignatura desde una perspectiva de los derechos humanos, y los principios y postulados que sostienen a los mismos.

c) Formación y capacitación docente

Los planes de educación preverán particularmente etapas de formación y capacitación en derechos humanos para todos y todas las docentes, y no exclusivamente para quienes están a cargo de asignaturas propias de derechos humanos. Esta tarea requerirá del apoyo de la sociedad civil a través de sus organizaciones, pero no de aquellas que tienen por objeto preeminente las denuncias y acciones frente a las violaciones de derechos, sino fundamentalmente de instituciones académicas locales, regionales o internacionales especializadas en educación en derechos humanos.

Es importante llevar a cabo un relevamiento que de cuenta respecto de quienes se encuentran ya trabajando en la enseñanza de los derechos humanos dentro de los establecimientos educativos formales iniciales, medios, terciarios y universitarios de los países. Estas personas se enfrentan a dificultades para el cumplimiento de sus tareas, y deben ser tenidas en cuenta particularmente para el diseño de los proyectos de capacitación y formación docente.

En el marco de la educación superior, aquellas universidades que desplieguen carreras docentes también tendrán que adecuar el *currículum* de las mismas para insertar la educación en derechos humanos. Una universidad que desea planificar la enseñanza integral de los derechos humanos en sus distintas carreras, asimismo encuentra en la estructura de las carreras docentes (a la que acuden quienes inician sus pasos como profesores o profesoras en distintas asignaturas de las facultades) una herramienta fabulosa para la capacitación en derechos humanos.

La creación de diversos bancos de datos donde se identifique a personas con experticia en la enseñanza de los derechos humanos, y la conformación de redes en las que dichas personas interactúen, son medidas que tendrán como consecuencia directa la visibilidad de recursos humanos pertinentes y a disposición para las distintas instituciones educativas que necesiten de los mismos.

d) Gestión institucional educativa en derechos humanos

La existencia de mujeres y hombres que dirijan espacios educativos desde una perspectiva de derechos humanos es fundamental y estratégico para todos los aspectos señalados en el presente trabajo, pero particularmente para tercera dimensión de la relación entre educación y derechos humanos a la que hemos hecho referencia, es decir, la práctica y el ejercicio de los derechos humanos al interior de las instituciones educativas.

Un aspecto a considerar en los planes de educación tendrá que ver con los mecanismos de acceso que llevan a las designaciones de personas para las direcciones de los establecimientos educativos, los cuales deberán hacer hincapié en que las mujeres y hombres que aspiren a dirigir una escuela o un colegio, deberán detentar una formación plena en derechos humanos, además de otros requisitos imprescindibles tales como la capacitación en gestión.

Los mecanismos de elección de autoridades en las universidades también deberían ser revisados desde este punto de vista, y ser una exigencia de tanta entidad como el poseer título docente: dicho de otra manera, no será concebible que en un mediano plazo sigamos encontrando en el marco administrativo, docente o de gestión institucional, a personas que no tienen convencimiento y vocación democrática, e igualmente que no puedan gestionar, enseñar o llevar adelante el funcionamiento burocrático de las instituciones educativas desde una perspectiva de derechos humanos.

Terminar con la cultura autoritaria también requiere capacitación en la gestión educativa; por ello, los planes también tienen que prever el fomento del diseño y desarrollo de postgrados en gestión con eje en abordajes de derechos humanos, y asignaturas concretas en la currícula que despliega el *pensum* de los mismos.

e) La designación de docentes en todos los niveles educativos

Los planes nacionales de educación también diseñarán procesos de revisión de los diversos criterios de selección docente en los diferentes niveles educativos formales, dándole a la formación en derechos humanos un lugar de jerarquía como requisito a considerar especialmente para el acceso a cargos de maestras, maestros, profesores y profesoras.

Esta medida política incentivará el interés docente por la formación en derechos humanos, que luego tendrá que ser satisfecho a través de una capacitación de jerarquía y calidad que cubra la necesidad indicada. Luego, no se tratará de acreditar capacitación en derechos humanos, sino que el proceso de selección deberá poseer la capacidad necesaria para observar cual de ellas es mejor para cada cargo específico (no será idéntico haber realizado algún seminario a tener un postgrado específico en derechos humanos).

En torno al acceso a los cargos docentes en las universidades públicas, generalmente el mecanismo utilizado es el de concursos abiertos de antecedentes y de oposición: es deseable entonces la modificación de las ordenanzas o reglamentos que rigen los concursos docentes, poniendo como *ítem* a valorar la formación en derechos humanos como un requisito substancial.

Los y las docentes tienen una responsabilidad de gran entidad, probablemente la más alta dentro de las instituciones educativas, a los efectos de la formación y educación de quienes acuden a estudiar a los distintos niveles dentro del sistema formal. Si no son concebibles para los regímenes democráticos substanciales, autoridades que ejerzan su

función sin perspectivas de derechos humanos, mucho menos lo será que quienes están al frente de las clases no tengan capacitación en la materia y no enseñen con el objetivo del libre desarrollo de la personalidad humana y para el respeto, garantía y ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las mujeres y todos los hombres.

f) Mecanismos idóneos de control del respeto a los derechos humanos y para tramitar casos de presuntas violaciones a los mismos al interior de las instituciones educativas

La democracia interna dentro de las instituciones educativas requiere no solamente del pleno disfrute y garantía del ejercicio de los derechos humanos, sino igualmente la posibilidad de denunciar violaciones a estos por parte de las autoridades, docentes o personal administrativo, cuando estas ocurren en el marco de sus funciones o por fuera de las mismas.

Es deseable que toda entidad tenga en funcionamiento un centro que nuclea los intereses de estudiantes y de docentes, con representantes que surjan de la elección periódica de sus propios y propias pares, y que incluso como claustro posean una cuota de poder en el gobierno mismo de la institución (al estilo de lo que ocurre en muchas de las universidades).

Amén de lo indicado, en varias instituciones educativas aparecen figuras nuevas al estilo de “ombudspersons” o “defensorías de la comunidad educativa”, compuestas por personas que tienen como base de acción un mandato para confrontar hechos que reciben como denuncias, utilizando ciertas normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Obviamente, la mera existencia de una figura de este tipo no alcanza, sino que deviene imprescindible que la misma posea plena independencia, autonomía de funcionamiento y medios adecuados – humanos y materiales – para llevar a cabo su labor de forma correcta.

Estas “ombudspersons” o defensorías no reciben denuncias sobre cualquier tipo de injusticia que se presente en la institución, sino que su mandato se suele limitar a ciertos hechos graves que no admiten cabida alguna y que tampoco pueden quedar en la impunidad: algunos ejemplos son casos de acoso, violencia física o moral, discriminación por cualquier razón, tratos degradantes, denegación de justicia y retardo por fuera de los plazos razonables en la tramitación de los expedientes. En general, la tarea de estos órganos de control se realiza de forma confidencial, con pleno respeto de los derechos de la o las personas denunciadas, y las resoluciones que emiten tienen la forma de recomendaciones, las cuales se hacen públicas en los informes particulares o anuales que deben confeccionar.

Cada institución que decide dar lugar a la creación de estas figuras le otorga mandatos conforme a su impronta; naturalmente, pueden añadirse competencias específicas suplementarias para los órganos de control, pero ninguno debería dejar de entender en

casos como los ejemplos señalados anteriormente. Los planes nacionales podrían contemplar el fomento de estos órganos, que son propiamente de derechos humanos, y que no sustituyen sino que complementan los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos y la aplicación de sanciones.

3.- Referencia específica a la educación en derechos humanos en las Universidades

Los planes nacionales de educación en derechos humanos no deben ignorar objetivos concretos para las universidades: más bien estas no pueden esconderse detrás de la autonomía universitaria para dejar de cumplir con las obligaciones señaladas en materia de derechos humanos, en su carácter de entidades estatales públicas o privadas que funcionan bajo la autorización del Estado, y que otorgan títulos de validez nacional o internacional.

La ausencia o el poco impacto de los derechos humanos en las carreras universitarias, limitada exclusivamente a espacios reducidos dentro de ciertas ciencias generó una clase profesional provista en general (siempre hay excepciones) de altas dosis de individualismo, acrítica políticamente, falta de solidaridad, insensible a los padecimientos y carencias de quienes menos tienen en la sociedad, resignada ante la exclusión, partidaria de mecanismos de seguridad sin importar si los medios para lograrla responden al respeto de los derechos indispensables, autoritaria, profundamente aislada y sin ganas de comprender que sucede más allá del microcosmos que se ha construido enredador del escudo profesional desde el cual ejercen su trabajo cotidiano.

Autoridades en el campo de la educación y quienes gobiernan las universidades deben ponerse de acuerdo para fijar objetivos concretos de educación en derechos humanos para todas las carreras que se desarrollan en el plano de la educación superior, a efectos de superar el estado de cosas descrito, y lograr el ejercicio profesional especializado de cada una de las disciplinas desde enfoques y perspectivas de derechos humanos, tanto en el ámbito privado, como en el trabajo de los y las profesionales que nutren cuadros en las diferentes esferas del Estado ya sea municipal, provincial o nacional.

A los objetivos irrenunciables de toda educación que ya fueron señalados anteriormente, y de los cuáles el Estado es principal responsable y garante, deberán identificarse los problemas propios que posee la educación en derechos humanos en el espectro de la educación superior, evaluar la creación de instituciones propias de derechos humanos tales como direcciones, institutos o centros en el plano de los rectorados y también de las unidades académicas o facultades, discutirse el perfil pretendido de las personas egresadas perfilando una nueva generación de profesionales en y para los derechos humanos, plantearse con franqueza la situación de los derechos humanos en la gestión institucional, incluyendo aquí tópicos particulares sobre el ejercicio del gobierno universitario, los mecanismos de selección docente, la existencia de los derechos humanos en el plano curricular académico universitario ya sea a través de asignaturas específicas, el tratamiento transversal en las otras asignaturas; la capacitación docente; la aplicación de todos estos parámetros de derechos humanos a colegios de enseñanza

básica y media que funcionan dentro de universidades; el rol que los derechos humanos deben ocupar en las tareas de investigación y extensión, y el fomento de entidades de control (“ombudspersons” o comisiones) al estilo y con las funciones de las descritas en el acápite precedente.

Un punto especial ocupan los estudios de postgrado en derechos humanos, la creación de carreras al estilo de diplomados, especializaciones, maestrías y doctorados en derechos humanos, como en cuestiones específicas tales como educación y derechos humanos, género y derechos humanos de las mujeres, acceso a la justicia, comunicación social y derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas, población, migración y derechos humanos, etc.

Se reiteran, igualmente, los aspectos señalados en torno a las carreras de humanidades y ciencias de la educación que se desarrollan dentro de la educación universitaria superior y brindan formación a maestras, maestros, profesoras y profesores que luego nutren a la red de educación formal no solamente en el plano universitario sino también de los niveles iniciales, medio y terciario.

4.- Consideraciones finales

La realización de proyectos nacionales de educación con características como las señaladas es perfectamente posible, aunque no sencillo ni inmediato en su totalidad; requiere, naturalmente, no sólo la voluntad política al más alto nivel de los gobiernos, sino su clara identificación como prioridad en el marco del conjunto de las políticas públicas.

La decisión política demandará acciones que se lleven a cabo en consecuencia con la misma; algunas actividades de los proyectos no requieren de la utilización de recursos económicos, pero otros - imprescindibles - sí. La distribución de fondos desde los presupuestos nacionales no puede generar impedimentos a la ejecución de los programas que formen parte de los planes nacionales de educación, sin que ello provoque serias dudas sobre la sinceridad de la voluntad política en sí misma.

La importancia política y estratégica de la educación para una sociedad fue descrita en numerosas oportunidades a lo largo de la historia; la educación siempre ha sido visualizada como potenciadora de cambios sociales y factor de avance y progreso para las personas, los grupos y los pueblos. Lo será en mayor medida si los derechos humanos forman parte del núcleo visceral de la misma, amén de colocar a los Estados en conformidad plena con las exigencias que la comunidad internacional prescribe en la materia.

El fortalecimiento y la consolidación de las democracias requieren de sociedades convencidas y ejercientes de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de la participación genuina, de la eliminación de la discriminación jurídica y práctica contra las

mujeres, del pleno funcionamiento de los mecanismos formales y substanciales que componen el Estado de derecho contemporáneo.

Los paradigmas que han regido la educación hasta el presente tienen que revisarse y modificarse con parámetros de derechos humanos; más que nunca se requiere el convencimiento de las mujeres y los hombres que ocupan espacios en los distintos planos de la educación, ya sea en gestión, docencia, coordinación administrativa, supervisión, consejos políticos educativos o ministerios, y la asunción con responsabilidad de la tarea que le toca a cada persona que posee el inigualable y maravilloso privilegio de participar en el proceso educativo.

Los derechos humanos es una categoría ideológica que ha sobrevivido al cambio de siglo sin sufrir cuestionamientos serios a la necesidad de su respeto y garantía, ni disminuciones a su dimensión ética.

Crear y trabajar en la educación, enseñanza y práctica de los derechos humanos, forma parte de una utopía laica vigente de consistente entidad, inclusiva y válida para todos y todas.

Estrasburgo, Francia, julio de 2006.