

Guía

PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCIÓN



Reseña general

Sección I



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación



GUÍA para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción

SECCIÓN 1 RESEÑA GENERAL



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional
de Planeamiento
de la Educación

Las denominaciones empleadas y la presentación de materiales en la presente reseña no implican, de parte de la UNESCO o del IIPE, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Los costos de edición de la Guía original fueron solventados por medio de una subvención de la UNESCO y por una serie de contribuciones voluntarias aportadas por varios Estados Miembros de la UNESCO. Los costos de la actualización 2010 fueron solventados por UNICEF.

Publicado por:

Instituto Internacional de Planificación de la Educación

7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 París

Correo electrónico: info@iiep.unesco.org

Sitio Web del IIPE: www.iiep.unesco.org

Composición tipográfica: Linéale Production

Impreso en la imprenta del IIPE

ISBN: 978-92-803-3353-4

© UNESCO 2011

AGRADECIMIENTOS

El criterio que inspira la elaboración de la *Guía* debe ser atribuido al ex director del IIPE, Gudmund Hernes, que concibió la visión de una herramienta de planificación y gestión que ayudara a los ministerios de educación en países afectados por conflictos o desastres a responder idóneamente a las dificultades que deben afrontar durante una emergencia o reconstrucción.

El primer borrador de la *Guía* fue elaborado durante un taller de redacción, dirigido por el IIPE, en Gourdon, Francia, en abril de 2003. Las siguientes personas contribuyeron con el borrador de Gourdon (en paréntesis, las instituciones para las que trabajaban en ese momento):

Pilar Aguilar (UNICEF); Kavi Appadu (IIPE); Pamela Baxter (ACNUR); Lynne Bethke (InterWorks); Lyndsay Bird (consultora); Peter Buckland (Banco Mundial); Lorraine Daniel (IIPE); Alexandra Harley (OIE); Gudmund Hernes (IIPE); Ingrid Iversen (IIPE); Khalil Mahshi (IIPE); Eldrid Midttun (Consejo Noruego para los Refugiados); Susan Nicolai (Alianza Save the Children); Laura Paviot (IIPE); Beverly Roberts (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia); Wendy Smith (Comité Internacional de Rescate); Marc Sommers (Universidad de Boston); Christopher Talbot (IIPE); Carl Triplehorn (consultor); Julian Watson (consultor).

Desde Gourdon, se emprendió una importante tarea de redacción y edición bajo la dirección general de Christopher Talbot y con la participación de Lynne Bethke (InterWorks); Erika Boak (IIPE); Jo Kelcey (IIPE); Laura Paviot (IIPE); Michelle Phillips (IIPE); Eli Rognerud (IIPE); Margaret Sinclair (consultora) y James H. Williams (Universidad George Washington), con el apoyo, en la tarea de investigación, de varios pasantes del IIPE:

Bilal Barakat, Kate Blacklock, Leonora MacEwen y Joanna Stephenson.

David Atchoarena (IIPE); Joris van Bommel (ADEA); Theophania Chavatzia (UNESCO); Yael Duthilleul (IIPE); Stella Etse (UNICEF); Keith Holmes (IIPE); Jackie Kirk, (Universidad McGill); Candy Lugaz (IIPE); Ranwa Safadi (UNESCO); David Sunderland (IIPE); Jeannette Vogelaar (Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos) realizaron valiosas observaciones sobre distintos capítulos.

Varios participantes del Programa anual de formación del IIPE, en su mayoría planificadores y gestores educativos que trabajan para ministerios gubernamentales, leyeron los borradores de ciertos capítulos de la *Guía* y realizaron observaciones muy pertinentes; ellos son: Ulriya Abbasova (Azerbaijón); Girmaw Abebe Akalu (Etiopía); Halima Khamis Al-Bulushi (Omán); Ali Allahyar-Torkaman (Irán); Yaw Afari Ankomah (Ghana); Andre-Jean Biyoghe (Gabón); Eroll Burke (San Vicente y las Granadinas); Marcus Edward (Santa Lucía); Adriana George-Sharpe (Trinidad y Tabago); Sadia Atta Ghumman (Pakistán); Sushita Gokool-Ramdoo (Mauricio); Rafiza Hashmi (Bangladesh); Samuel Hobwani (Zimbabwe); Yumi Kanda (Japón); Amany Kamel-Mohamed (Egipto); Ziaur Rahman Khan (Bangladesh); Sardar Mohammad Kohistani (Afganistán); Takako Koizumi (Japón); Julie Matela (Botswana); George Mchedlishvili (Georgia); Florence Munanie Mwanzia (Kenya); Benedict Naatehn (Liberia); Josateki Tawaqu Naisoro (Fiji); Lalani Nanayakkara-Wisjeseckara (Sri Lanka); Boubacar Ndiaye (Senegal); Sophan Near (Camboya); David Ratsatsi (Botswana); Ayman Rizk (Egipto); Massoud Salim (Zanzibar); Iman Shafik Shafik (Egipto); Vilho Shipuata (Namibia); Shailendra Prasad Sigdel (Nepal); Constancio Xerinda (Mozambique); Lebene Gerard Zong-Naba (Burkina Faso).

NOTA SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DE LA GUÍA

La presente *Guía* fue actualizada en 2010 para reflejar las nuevas tendencias vigentes en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Como se señala en la “Introducción”, se han producido cambios positivos en cuanto al compromiso de la comunidad de donantes internacionales en este campo. Por lo tanto, se ha actualizado la *Guía* con el fin de reflejar algunos de estos cambios, al tiempo que se incluye una lista actualizada de herramientas y recursos en todos los capítulos.

Se han revisado los siguientes capítulos:

- 2.3 Pertenencia étnica, afiliación política y religiosa
- 2.4 Niños con discapacidades
- 2.6 Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares
- 2.10 Desarrollo de la primera infancia
- 4.3 Educación preventiva al VIH
- 5.11 Coordinación y comunicación

Se han incorporado los siguientes capítulos nuevos:

- 1.2 Prevención de los conflictos y preparación para las situaciones de desastre
- 2.8 Tecnología

Quisiéramos agradecer y reconocer a todos aquellos que contribuyeron a la actualización de esta versión de la *Guía*:

En el IIPE y la UNESCO: Sandra Baxter, Lyndsay Bird, Gabriel El Khili, Jane Kalista, Phyllis Kotite, Leonora MacEwen, Landon Newby, Eli Rognerud y Catriona Savage, Tjitske Sijbrandij y Christopher Talbot.

En la Secretaría de la INEE: Allison Anderson, Marian Hodgkin, Kerstin Tebbe, Jennifer Hoffmann y Liz Sweet.

En el Grupo de Tareas sobre Educación Inclusiva y Discapacidad de la INEE: Sara Lim Bertrand (Alianza Save the Children), Susie Miles (Universidad de Manchester), Simon Purnell (ZOA Refugee Care), Helen Pinnock (Alianza Save the Children) y Zeshan Siddique (Handicap International).

En el Grupo Consultivo sobre atención y desarrollo de la primera infancia – ECCD del Grupo de Trabajo interinstitucional sobre Educación en situaciones de emergencia (CGECCD EEWG): Arnaud Conchon (UNICEF); Lisa Long (Alianza Save the Children), Mary Moran (CCF), Marine Sukhudyan y Louise Zimanyi (Secretaría del CGECCD).

Esta actualización no habría sido posible sin el aporte invaluable de UNICEF Nueva York.

PRÓLOGO

Cada vez es más frecuente que se le solicite a la UNESCO brindar una respuesta educativa en situaciones de emergencia y reconstrucción. La Organización está en proceso de desarrollar conocimientos en este campo con el fin de brindar asistencia rápida y adecuada. Ofrecerá orientación, herramientas prácticas, formación específica de responsables, funcionarios y planificadores de la educación.

Entre los once objetivos aprobados en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar de 2000, el quinto se centra, explícitamente, en los derechos de los niños durante emergencias y hace hincapié en la importancia de “atender a las necesidades de los sistemas educativos afectados por conflictos, desastres naturales e inestabilidad, y de aplicar programas educativos, de manera que fomenten el entendimiento mutuo, la paz y la tolerancia y contribuyan a prevenir la violencia y los conflictos”. El *Marco de Acción de Dakar* insta a los países a incluir en sus planes de Educación para Todos la provisión de educación en situaciones de emergencia. Los Gobiernos y, en especial los ministerios de educación, deben cumplir un papel importante en un ámbito que suele estar dominado por las acciones de las ONG y las agencias de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el campo de la planificación educativa en situaciones de emergencia y reconstrucción es incipiente. Debe ser organizado como una disciplina accesible por medio de una mayor documentación y análisis antes de poder diseñar programas de formación. Sobre todo porque el cúmulo de memoria institucional y conocimientos de los gobiernos, las agencias y las ONG que trabajan en la educación en situaciones de emergencia, corren peligro de perderse debido tanto a la dispersión como a la desaparición de documentos y, también, a un elevado movimiento de personal en los contextos nacionales e internacionales. La mayor parte de la experiencia aún está registrada en las mentes

de los especialistas y debe ser recopilada, ya que la memoria suele desvanecerse con rapidez. Las distintas experiencias sobre reconstrucción educativa deben ser documentadas y analizadas más exhaustivamente antes de que desaparezcan.

El programa general sobre educación en situaciones de emergencia y reconstrucción del Instituto Internacional de Planificación de la Educación (UNESCO-IIPE) incluye no solo esta *Guía* sino también una serie de análisis específicos de distintos países. Tratan sobre la restauración de los programas educativos en países tan distintos como Burundi, Kosovo, Palestina, Rwanda, Sudán y Timor Oriental. Además, el IIPE está elaborando una serie de estudios temáticos generales relacionados con políticas respecto de la coordinación, la gestión de docentes y la integración de los jóvenes en riesgo durante las situaciones de emergencia y reconstrucción.

El IIPE ha organizado una amplia ronda de estudios para reunir los conocimientos necesarios. La tarea principal incluye la publicación y difusión de la *Guía* y la elaboración de materiales de formación para los funcionarios de la educación y las agencias que cooperan con ellos. Se pueden encontrar detalles de los objetivos de la publicación de la *Guía* en el *Capítulo 1.1*, 'Introducción'.

Por medio de este programa, el IIPE contribuirá con la disciplina de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. El Instituto espera poder mejorar la calidad de la planificación y la gestión aplicadas a este ámbito fundamental.

Khalil Mahshi
Director, IIPE

LA MISIÓN DEL IIPE

La *Guía del IIPE para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción* permite que el Instituto Internacional de Planificación de la Educación cumpla con su misión de *fortalecer la capacidad nacional* de los Estados Miembros de la UNESCO en la esfera de la formulación de políticas y de la planificación y gestión de la educación. El Instituto cumple esta misión a través de cuatro funciones complementarias:

- La *formación* del personal educativo superior, el personal docente y las instituciones nacionales.
- La *investigación* y la realización de estudios acerca de la formulación de políticas, la planificación y la gestión de la educación.
- La *difusión* de los resultados de su trabajo (publicaciones, talleres de investigación, foros sobre políticas) para autoridades, funcionarios públicos, investigadores, administradores y representantes de las agencias de cooperación educativa.
- El *apoyo operativo* a países específicos y los servicios de asesoría a las agencias en función de requerimientos específicos.

Pero, fundamentalmente, la *Guía* favorecerá la tarea del IIPE de coordinar los conocimientos disponibles y la experiencia reunida sobre este tema, y fomentará la investigación de nuevos conceptos y métodos de planificación de la educación que puedan favorecer el desarrollo social y económico.

INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN 1

En esta sección se brinda una introducción y una reseña de la *Guía* y los factores contextuales que deben tomarse en cuenta a la hora de realizar la planificación y la prestación de los servicios de educación en emergencias y reconstrucción. En el *Capítulo 1.1*, ‘Introducción’, se examina la *Guía* propiamente dicha, ya que se describen los destinatarios, la finalidad y la estructura de la *Guía* y se incluye una breve introducción a la INEE y las normas mínimas. En el *Capítulo 1.2*, ‘Prevención de los conflictos y preparación para las situaciones de desastres’, se examina cómo la educación puede mitigar los efectos de los conflictos y desastres, atacando las causas primarias del conflicto así como reduciendo los riesgos de desastre. En el *Capítulo 1.3*, ‘Desafíos en situaciones de emergencia y reconstrucción’ se describe una serie de temas pertinentes a la temática de la *Guía*. Se analizan no solamente las dificultades de índole general, sino también cómo habrán de variar éstas, aumentando o disminuyendo su intensidad, según el tipo de emergencia, el tipo de grupo poblacional o la etapa de la emergencia.

Esta sección también comprende el *Capítulo 1.4*, ‘Desarrollo de capacidades’. Son numerosas las cuestiones transversales, tales como el género o la educación para la paz, que han sido tratadas en capítulos separados de la *Guía*. No obstante, la cuestión del desarrollo de capacidades es transversal de una manera levemente diferente. Constituye el objetivo principal de esta *Guía* y –en última instancia– un prerequisite para mejorar la calidad de la educación en cualquiera de los temas o materias tratados en los diversos capítulos.

En el último capítulo de esta sección, el *Capítulo 1.5*, ‘La educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción’, se examinan las teorías y los principios fundamentales de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Se describen las razones principales por las cuales los niños no van a la escuela, qué es lo que se puede hacer al respecto y qué otros capítulos de la *Guía* se pueden consultar para resolver el problema. Así, el *Capítulo 1.5* debería hacer las veces de referencia de todos los capítulos y temas de la *Guía* y se recomienda su lectura a todos los usuarios, independientemente de sus responsabilidades específicas.

CONTENIDOS

1.1	Introducción	1
1.2	Prevención de los conflictos y preparación para las situaciones de desastres	23
1.3	Desafíos en situaciones de emergencia y reconstrucción	69
1.4	Desarrollo de capacidades	89
1.5	La educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción	107

INTRODUCCIÓN

LA EDUCACIÓN Y LA PROTECCIÓN EN LAS CRISIS

El acceso a la educación es fundamental para proteger a los niños. La educación en sí misma brinda protección física, psicosocial y cognitiva. En condiciones de seguridad apropiadas, se puede mejorar la protección física mediante la supervisión de los adultos y proveyendo un lugar seguro donde aprender y jugar. La protección psicosocial aparece con las oportunidades de autoexpresión, la expansión de las redes sociales y el acceso a una estructura y rutinas periódicas. Al colocar a los niños en el papel social de alumnos, la educación les da un sentido de finalidad y autovaloración. Finalmente, la educación contribuye a la protección cognitiva de aquellos niños afectados por conflictos o crisis, al ocuparse

de las condiciones de vida específicas que surgen del conflicto (toma de conciencia de las minas antipersonales o temas de salud), forjando las capacidades analíticas de los niños y dándoles las herramientas que necesitan para el desarrollo de su capacidad de ser ciudadanos y para vivir en paz. La educación salva vidas; la educación sostiene la vida. Es un elemento esencial de los esfuerzos de respuesta a los conflictos o crisis (Nicolai y Triplehorn, 2003).

A pesar del reconocimiento creciente que se otorga al concepto según el cual la educación salva vidas y que es esencial para restaurar la normalidad y la esperanza de una población en crisis, la educación sigue rezagada con respecto a otros sectores cuando los donantes y gobiernos responden a una

emergencia. Más de la mitad de los niños no escolarizados del mundo viven en estados frágiles o afectados por conflictos. Sin embargo, hay una escasa correlación entre las necesidades y la ayuda real en materia de educación proveniente de los donantes (para mayor información, véase CfBT e IIPE-UNESCO, 2009).

Por lo tanto, sigue subsistiendo la necesidad de mantener los esfuerzos de sensibilización para fomentar el apoyo a la educación en estos contextos ‘frágiles’. Se han realizado algunos avances en este sentido. Por ejemplo, en 2006 el Comité Interinstitucional Permanente (IASC) constituyó un Grupo Integrado de Educación como parte de un enfoque global de gestión por grupos ante las emergencias. Si bien en el pasado algunos sectores se han beneficiado por haber contado con organismos líderes con un mandato claro para dar respuestas ante las crisis humanitarias, otros no. Esto ha dado lugar reiteradamente a respuestas humanitarias *ad hoc*, impredecibles, con falencias inevitables en materia de capacidades y respuestas en algunos casos. Al reconocer esta situación, el IASC aceptó nombrar, en septiembre de 2005, líderes de grupos sectoriales –específicamente para emergencias humanitarias– en nueve sectores o servicios (nutrición, salud, agua y saneamiento, albergues de emergencia, coordinación y gestión de campamentos, protección, recuperación temprana, logística y telecomunicaciones de emergencia). En aquel entonces no estaba incluida la educación. Al establecer en 2006 el Grupo Integrado de Educación, se nombraron a UNICEF y a la Alianza Save the Children como colíderes (véase el *Capítulo 5.11*, ‘Coordinación y Comunicación’).

El Grupo Integrado de Educación debería ser considerado como un mecanismo esencial para coordinar todas las actividades en casos de emergencia, junto con los Grupos Sectoriales de Recuperación Temprana y Protección (HPG, 2007, págs. vii y viii).

Todas estas iniciativas ayudaron a construir y apoyar la estructura necesaria para garantizar que los niños, a quienes a menudo se les ha negado el derecho a una educación a causa de un conflicto o una crisis, puedan lograr lo que siempre han pedido: ir a la escuela.

Esta *Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción* se propone dar apoyo a las autoridades educativas a la hora de brindar acceso equitativo a una educación de calidad a aquellos niños afectados por conflictos o desastres.

EL LECTOR

La *Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción* (en lo sucesivo, la *Guía*) va dirigida esencialmente al personal de los Ministerios de Educación, incluidos los planificadores y los directivos en el plano nacional, provincial y por distritos, en aquellos países afectados por conflictos o desastres naturales, o que albergan a refugiados de un estado vecino. Es la primera vez que se ha trabajado en la elaboración de pautas de planificación de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción específicamente desde esta perspectiva.

Desde el inicio de su programa de educación en emergencias y reconstrucción, el IIPE viene trabajando para llenar este vacío relativo a los materiales de apoyo disponibles para los ministerios. En abril de 2003, 20 expertos internacionales en educación en contextos de emergencia y reconstrucción se reunieron en Gourdon, Francia, para preparar la primera edición de esta guía. Después de un extenso trabajo de edición se publicó, en febrero de 2006, tanto en papel como en CD-Rom y se colocó en el portal del IIPE. Desde entonces, se ha reexaminado, revisado y enriquecido el texto para dar lugar a los 40 capítulos que constituyen la versión actualizada de la *Guía* (véase la *nota sobre*

la actualización de la *Guía*, en la pág. v). Diversos funcionarios de los Ministerios de Educación del mundo entero, así como otros especialistas de educación y planificadores provenientes de diversos organismos internacionales, han sido consultados durante este proceso editorial.

El valor de la *Guía* se ha visto inconmensurablemente enriquecido por hacer referencia a una amplia bibliografía que ha sido profusa y constantemente mencionada en la sección “Referencias y bibliografía complementaria” al final de cada capítulo. Resultaron de particular importancia a la hora de redactar esta *Guía* los volúmenes publicados en la serie del IIEP, “La educación en emergencias y reconstrucción”. El trabajo fundamental fue la completa y actualizada reseña redactada por Margaret Sinclair (2002) y titulada *Planning education in and after emergencies*. Como complemento de ese trabajo, existe un estudio temático de coordinación de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción (Sommers, 2004). Ocho estudios de caso publicados –sobre Rwanda (Obura, 2003), educación de los refugiados Ruandeses (Bird, 2003), Kosovo (Sommers y Buckland, 2004), Timor oriental (Nicolai, 2004), Sudán meridional (Sommers, 2005), Territorios palestinos ocupados (Nicolai, 2007) Burundi (Obura, 2008) y Pakistán (Kirk 2008)– han constituido un material valioso para ilustrar los principios y las directrices de la *Guía*. Además, dos Alianzas de investigación con el CfBT Education Trust y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Países Bajos, la Universidad de Amsterdam y AMIDst y el Comité Nacional de Rescate (ICR) han contribuido al creciente *corpus* de pruebas con seis publicaciones y un breve resumen de política de certificación (Kirk, 2009), de participación comunitaria (Sullivan-Owomoyela y Brannelly, 2009), programación de respuestas en emergencia (Person y Tomlinson, 2009), compromiso de los donantes (Brannelly Ndaruhutse y Rigaud,

2009), oportunidades de cambio, (Nicolai, 2009) y programación educativa alternativa (Baxter y Bethke, 2009).

Esta *Guía* también está destinada al personal de las organizaciones de las Naciones Unidas, de las organizaciones donantes y de las no gubernamentales (ONG), que trabajan dando apoyo a los ministerios para promover la educación de las poblaciones afectadas por emergencias. El personal de estos organismos podrá gozar de una mayor concientización sobre cómo reforzar las capacidades nacionales de planificación y gestión de la educación durante un período de emergencia y después de ésta.

En numerosos países, algunos aspectos relativos a la educación están en manos de ministerios, autoridades u organizaciones educativas distintas del Ministerio de Educación. Por ejemplo, bien puede existir un Ministerio de Educación superior aparte. También pueden existir programas educativos para la juventud y las personas con discapacidad, o programas específicos orientados a la equidad de género y que dependen de otros ministerios. Además, bien se puede pensar que Ministerios tales como el de Hacienda, Planificación, Agricultura y Trabajo serán importantes aliados del Ministerio de Educación. Estos aliados pueden ayudar a determinar si aquello que produce el sistema educativo se condice en la realidad con las necesidades del mercado laboral. Los expertos de estos sectores también pueden constituir importantes fuentes de información al elaborar los planes de educación, las reformas curriculares o las condiciones de servicios de los docentes. En esta *Guía*, sin embargo, y en aras de la brevedad, nos referiremos al Ministerio de Educación como forma genérica de designar a todos los ministerios que se ocupan de cuestiones de educación.

En numerosas situaciones de emergencia y reconstrucción, la responsabilidad de una pequeña o amplia parte del sistema educativo estará en manos de organismos externos. En algunos casos, el gobierno simplemente podrá no tener el control de la

situación en el terreno. Aquí, la *Guía* se refiere a la “autoridad” responsable de la educación en esas zonas. El lector podrá hacer los ajustes del caso para tomar estos hechos en cuenta en aquellos países donde la educación está en manos de múltiples ministerios o autoridades, o de distintos actores no estatales.

NIVELES Y TIPOS DE EDUCACIÓN

Esta *Guía* concentra gran parte de su atención en garantizar, durante una emergencia, el acceso a una escolaridad de calidad en la primaria y la secundaria. Sin embargo, también se presta atención al desarrollo de la primera infancia, la educación vocacional, la educación posprimaria, superior y no formal.

El término “*educación formal*” se emplea aquí para referirse a la escolarización regular que se rige por un patrón normal –alumnos que se matriculan a los 6 años o más, progreso de grado en grado anualmente y el uso de un plan de estudios que abarca todo un abanico de conocimientos, habilidades, valores y actitudes. Este término se utiliza aún cuando se puedan agregar algunos elementos o suprimirlos temporalmente en razón de la emergencia. Un sistema de educación formal comprende la educación primaria, secundaria, terciaria y vocacional.

El término “*educación simple no formal*” se reserva para las actividades educativas dirigidas a grupos sociales puntualmente elegidos, donde existe una posibilidad de fijarse en alumnos individuales. Aquellas actividades pueden comprender cursos, talleres y aprendizaje de un oficio respondiendo a ciertas necesidades puntuales de una sociedad y sus miembros, en ámbitos tales como lectura y cálculo, salud y atención de la infancia, formación en sectores informales de la economía, competencias para la vida activa tales como gestión de conflictos, educación para la paz y los derechos humanos y educación ambiental, si bien algunos de estos temas se pueden encarar en contextos escolares formales.

El término “*educación informal*” se refiere a los canales de aprendizaje, tales como las campañas masivas en los medios y la publicidad de masas, que prácticamente no permiten que se preste atención al individuo.

CADA SITUACIÓN ES DIFERENTE

Esta *Guía* presenta ejemplos de los problemas que aparecen en distintos tipos de emergencia y sugieren alternativas de política y estrategia que han resultado útiles en tales condiciones (véase la *Guía, Capítulo 1.3, ‘Dificultades en emergencias y reconstrucción’*, para informaciones sobre la tipología utilizada: distintos tipos y fases de emergencias y distintos grupos poblacionales). Cabe destacar, no obstante, que cada situación de emergencia es diferente: cada conflicto o desastre sigue su propia trayectoria particular, viene cargada con su propia historia y afecta a uno o varios países específicos de maneras diferentes en función de las tradiciones puntuales existentes en el ámbito de la educación y la cultura, en función de los problemas económicos y sociales puntuales y de las posibilidades de cada cual. Las sugerencias formuladas en la *Guía* constituyen así una lista de verificación de temas a considerar. La *Guía* no se debería considerar un modelo aplicable a escala universal de las actividades que deban emprenderse, de la misma manera que no se trata de un documento estático. Siempre deberá prestarse la debida atención para adaptar las estrategias y sugerencias a cada contexto local particular.

ESTRUCTURA DE LA GUÍA

Esta *Guía* ha sido dividida en 5 secciones –una introductoria y 4 temáticas:

- Reseña general
- Acceso e inclusión

- Docentes y alumnos
- Plan de estudios y aprendizaje
- Capacidad de gestión

En la sección “Reseña General”, a continuación de la presente “Introducción”, se pasará revista a los factores contextuales que deberán considerarse a la hora de planificar e impartir la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. El segundo capítulo, “Prevención de conflictos y planificación para los desastres”, resalta cómo la inclusión de la alerta temprana, tanto en los casos de conflicto como de desastre, sirve de precursor para una planificación eficaz y el desarrollo de capacidades en educación. El tercer capítulo de esta sección “Dificultades en situaciones de emergencia y reconstrucción”, describe varios temas transversales, es decir, que son pertinentes para todos los temas de la *Guía*. No solamente se consideran algunos problemas puntuales sino cómo habrán de variar, aumentar o disminuir según el tipo de emergencia, el grupo poblacional en cuestión o la etapa de la emergencia. El cuarto capítulo de esta sección “Fortalecimiento de capacidades” es un tema transversal y exhaustivo, el objetivo principal de esta *Guía*. El fortalecimiento de capacidades es, en última instancia, un prerrequisito para mejorar la calidad de la educación en cualquiera de los campos o temas abarcados en otras secciones de la *Guía*.

El capítulo final de la “Reseña general” se concentra en la “*Educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción*”. Este capítulo examina las teorías y los principios fundamentales de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Reseña las principales razones por las que los niños no van a la escuela, qué es lo que se puede hacer al respecto y qué otros capítulos de la *Guía* se pueden consultar si uno quiere resolver el problema. El *Capítulo 1.5* debería por lo tanto servir de referencia para todos los capítulos y temas subsiguientes de la *Guía*, y se

recomienda su lectura a todos los usuarios, independientemente de sus responsabilidades específicas.

Las otras cuatro secciones de la *Guía* abarcan un abanico completo de temas pertinentes a la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Cada capítulo empieza por una reseña del contexto y de los factores que influyen las respuestas educativas sobre ese tema en particular: contexto y dificultades. Luego, cada capítulo de la *Guía* ofrece sugerencias acerca de posibles estrategias –medidas que pueden tomar las autoridades educativas para resolver esos problemas. En algunos casos, serán las propias autoridades educativas las que se ocupen de impartir la educación, mientras que en otros el papel principal de las autoridades educativas consistirá en coordinar y facilitar la tarea de otras personas responsables de educar.

Siguiendo las estrategias propuestas, en la mayoría de los capítulos hay un listado de ‘Herramientas y recursos’ que se pueden utilizar a la hora de poner en marcha algunas de esas estrategias propuestas. ‘Herramientas y recursos’ contiene una explicación de los conceptos más importantes, las listas de verificación de las acciones a emprender y algunos ejemplos de cálculos, modelos o herramientas de evaluación. En cada capítulo se ha incluido un cierto número de estudios de caso útiles acerca de cómo distintos países han encarado los problemas tratados en ese capítulo.

Cada capítulo termina con un listado de referencias y sugerencias de bibliografía complementaria.

El formato de presentación de la *Guía* consta de cinco libros de bolsillo anillados. Esto permite que los usuarios puedan pasar a ciertas secciones temáticas específicas sin tener que acarrear en todo momento las cinco secciones. No obstante, son numerosas las referencias cruzadas entre capítulos de la *Guía* para permitir que el lector aproveche plenamente los vínculos existentes entre temas.

INEE: RED INTERAGENCIAL PARA LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

La INEE es una red abierta y mundial de especialistas y tomadores de decisiones que trabajan juntos para garantizar a todas las personas el derecho a una educación de calidad y un entorno de aprendizaje seguro en situaciones de emergencia y recuperación posterior a una crisis.

Durante una reunión sobre Estrategia de Educación en situaciones de Emergencia y Crisis del Foro Mundial de Educación de Dakar, celebrada en abril de 2000, se tomó la decisión de desarrollar un proceso de comunicación y cooperación interagencial para mejorar las respuestas en materia de educación ante emergencias. Así fue como se fundó la INEE, con miras a promover el acceso a una educación segura y de calidad para todas las personas afectadas por emergencias, crisis o inestabilidad crónica, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, la declaración de la EPT (Educación para Todos) y el Marco de Acción de Dakar.

La INEE no ha sido definida como un organismo específico con funciones burocráticas propias, sino como una red abierta basada en los principios de colaboración y cesión recíproca de información, prestando particular atención a evitar la duplicación de esfuerzos, sin dejar de promover al mismo tiempo una diversidad de enfoques y consideración de las diferencias de género. La INEE aúna a los organismos, las organizaciones, las comunidades y los individuos en su trabajo continuo, y les brinda su apoyo, al consolidar y difundir materiales de aprendizaje, recursos y experiencias, incluidas la buena práctica, las herramientas y las directrices de investigación. Asimismo, la INEE detecta si faltan recursos técnicos y los provee, alentando el desarrollo de estos recursos a través de equipos operativos congregados por los miembros de la INEE. Además, la INEE es una red flexible y receptiva que, a través de la sensibilización, insta a las instituciones y los gobiernos a trabajar mancomunadamente para garantizar el derecho a

una educación de calidad para aquellas personas afectadas por conflictos y desastres naturales.

El número de miembros de la INEE sigue creciendo y expandiéndose. En julio de 2009, la INEE sobrepasaba holgadamente los 3.600 miembros individuales, que representaban un espectro diversificado de más de 300 organizaciones. En la actualidad, un grupo de directivos, compuesto por representantes de CARE International, Christian Children's Fund, el Comité Internacional de Rescate, el Consejo Noruego de Refugiados, la Alianza Internacional Save the Children, la UNESCO, el ACNUR, el UNICEF y el Banco Mundial, se encarga de fijar las pautas y el liderazgo a la Secretaría de la INEE.

La INEE tiene varios Grupos de Trabajo, uno de los cuales se dedica a educación y fragilidad. Este grupo se formó a principios de 2008 como mecanismo interagencial para coordinar distintas iniciativas y catalizar la acción colaborativa en materia de educación y fragilidad. Las metas del grupo de trabajo sobre educación y fragilidad son las siguientes:

- Reforzar el consenso acerca de lo que es útil para mitigar la fragilidad del estado por medio de la educación, sin dejar de garantizar un acceso equitativo para todos;
- Dar apoyo al desarrollo de programas eficaces de educación de calidad en estados frágiles;
- Promover el desarrollo de mecanismos alternativos para brindar apoyo a la educación en estados frágiles durante el período de transición de asistencia humanitaria a la de desarrollo.

Los equipos operativos de la INEE permiten que sus miembros trabajen juntos en temas de interés específicos, abogando por estos temas claves transversales y desarrollando de manera colaborativa las herramientas y los recursos necesarios para ayudar a los especialistas a brindar una educación inclusiva, de calidad y segura para todos aquellos afectados por la crisis.

En la actualidad la INEE cuenta con cinco equipos operativos (INEE, 2008), a saber:

1. Equipo operativo de la INEE en materia de adolescencia y juventud

Este equipo operativo ha identificado varios ámbitos prioritarios, incluidos ciertos temas relativos a la sensibilización, la investigación, la participación de la juventud y la educación en relación con los medios de subsistencia. La primera actividad emprendida por el equipo consiste en revisar la bibliografía y las prácticas existentes, aprovechando la experiencia de los miembros del grupo y la de otros actores líderes en este campo.

2. Equipo operativo de la INEE sobre educación inclusiva y discapacidad

Este equipo operativo busca promover los principios, comportamientos y acciones claves para garantizar que todas las personas excluidas y marginalizadas queden incluidas en los programas de educación en situaciones de emergencia. Específicamente, el equipo operativo emprenderá las siguientes actividades:

- Generar recursos útiles para los especialistas en emergencias que den consejos prácticos para hacer de la educación inclusiva una realidad.
- Ejercer una influencia sobre los programas de formación de educación en emergencia para promover los principios y prácticas de una educación inclusiva de manera más eficaz.
- Generar mensajes e información de sensibilización que se puedan utilizar para atraer la atención y obtener apoyo para una educación inclusiva en situaciones de emergencia.
- Trabajar con los miembros de la INEE en la Consulta Mundial de la INEE 2009 para identificar las futuras acciones que debería emprender la INEE en aras de promover la educación inclusiva en emergencias.

3. Equipo operativo para el desarrollo de la primera infancia

La finalidad del equipo operativo sobre el DPI/Grupo de Trabajo sobre cuidado y desarrollo de la primera infancia (ECCD) consiste en analizar y sintetizar la información recabada a partir de investigaciones, los estudios de caso, las prácticas exitosas y las herramientas provenientes de los campos ECCD y las emergencias, y aprovechar esta información para:

- Desarrollar herramientas y publicaciones y así difundir esta información para que sea utilizada por los actores mundiales y las partes interesadas en la ECCD y las emergencias.
- Abogar por mayores inversiones, políticas y compromisos de acción relativos a la situación de los niños pequeños en situaciones de emergencia y transición.
- Dar cuenta del actual vacío existente a la hora de comprender que los programas de la ECCD en condiciones de emergencia deben comprender las diversas necesidades de los niños en cada fase de la emergencia, transición y vuelta a la normalidad.
- Dar informes acerca del desarrollo de capacidades de las partes interesadas de la ECCD para desempeñar un papel eficaz en favor de los niños que viven en estas condiciones.

4. Equipo operativo sobre género

Este equipo operativo, también reconocido como Grupo de Trabajo sobre género en el Grupo Integrado de Educación del IASC, trabaja a favor de la inclusión y la equidad de género dentro de la educación y por intermedio de ésta en situaciones de emergencia, situaciones posteriores a la crisis y contextos de fragilidad. El equipo operativo, en colaboración con otros grupos, desarrolla recursos y herramientas, aboga por una programación que haga tomar conciencia del concepto de géneros y facilita la formación y el fortalecimiento de capacidades para ayudar a los especialistas a responder a los problemas de educación y de género con los que se topan en situaciones de

crisis y recuperación. El equipo operativo sobre género de la INEE ha desarrollado herramientas para promover la equidad de género en educación que son complementarias con las normas mínimas de la INEE, incluidas las Hojas sobre Estrategias de Género, que se centran en el reclutamiento y el apoyo otorgado a docentes femeninas, la prevención y respuesta a la violencia basada en el género dentro de la educación y por intermedio de ésta, y normas de sanidad escolar receptivas al concepto de género. También ha desarrollado un capítulo de educación dentro del Manual de Género en Acciones Humanitarias del IASC, dando pautas a los trabajadores humanitarios para que incluyan las cuestiones de género en el campo de la educación desde el principio de una nueva emergencia o un nuevo desastre complejos, de manera que los servicios humanitarios no tornen las situaciones más exasperantes aún ni pongan involuntariamente en situación de riesgo a las personas, sino que logren que los servicios humanitarios lleguen a la audiencia a la que apuntan y tengan el mayor efecto positivo posible.

5. Equipo operativo sobre VIH/SIDA

Este equipo operativo está trabajando actualmente en una nueva Hoja de Medidas Educativas que deberá formar parte de la versión actualizada de las *Guías* del IASC sobre intervenciones y escenarios humanitarios del VIH/SIDA.

NORMAS MÍNIMAS

Una de las novedades más significativas en el campo de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción ha sido la reciente definición y articulación (mediante un gran proceso de consulta llevado a cabo por los miembros de la INEE) de las normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana de la INEE (Manual sobre normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia –MSEE, por sus siglas en inglés).

Las normas mínimas están orientadas a aumentar la rendición de cuentas de los encargados de brindar educación a las comunidades afectadas, los gobiernos, la gestión interna de los organismos individuales y los donantes. Publicadas en diciembre de 2004, las normas son la expresión del compromiso según el cual todos los individuos –niños, jóvenes y adultos– tienen derecho a una educación de calidad durante las situaciones de emergencia y después de ellas. En realidad, sin embargo, más de la mitad de los niños del mundo que no asisten a la escuela vive en países afectados por emergencias o que se recuperan de ellas. Los conflictos y los desastres forman así parte de las principales barreras para lograr ‘la Educación para Todos’ y el segundo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase también la *Guía*, Capítulo 1.5, “*La educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción*”).

Esta *Guía*, al igual que el manual de las MSEE, está orientada a ser una manifestación de dicho compromiso de garantizar una educación para todos –aún en medio de una crisis. Pretende ser una herramienta de fortalecimiento de capacidades y de formación para los gobiernos, los donantes y los organismos internacionales, para que mejoren su contribución a este compromiso. Esperamos que la vean como una herramienta útil y con mucho gusto recibiremos sus comentarios y sugerencias para poder mejorarla.



NORMAS MÍNIMAS PARA LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA, CRISIS CRÓNICAS Y RECONSTRUCCIÓN TEMPRANA

La Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia puso en marcha un proceso de amplia consulta a diversas organizaciones para desarrollar un conjunto de normas mundiales mínimas que articulen un umbral mínimo de calidad de la educación y de acceso a ella en situaciones de emergencia, crisis crónicas y durante la primera etapa de la reconstrucción.

Las Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia (MSEE, por sus siglas en inglés), son un manual y una expresión de compromiso, desarrollados mediante un proceso amplio de colaboración, para que todas las personas –niños, niñas, jóvenes y adultos– tengan derecho a la educación en situaciones de emergencia. Ellas se hacen eco de las creencias principales del Proyecto Esfera (www.sphereproject.org), a saber: que deben tomarse todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano que surge de la calamidad y los conflictos y que las personas afectadas por desastres tienen derecho a una vida digna.

Las normas mínimas de la INEE fueron elaboradas sobre la base de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos de 2000 y la carta humanitaria del Proyecto Esfera. El manual ha sido pensado para ser utilizado como herramienta de formación y de fortalecimiento de capacidades (www.ineesite.org/index.php/post/training_and_capacity_building) para los organismos humanitarios, los gobiernos y las poblaciones locales, para que mejoren la eficacia y la calidad de su ayuda educativa, y que puedan así aportar una significativa diferencia en las vidas de las personas afectadas por los desastres. También ayudarán a mejorar el grado de rendición de cuentas y de predecibilidad entre distintos actores humanitarios y mejorar la coordinación entre asociados, incluidas las autoridades educativas.

Las normas mínimas están divididas en cinco categorías:

- **Normas comunes a todas las categorías:** se refieren a los ámbitos esenciales de participación de la comunidad y al uso de los recursos locales cuando se aplican las normas de este manual. Sirven para cerciorarse de que las respuestas educativas en situaciones de emergencia se basen en una evaluación inicial, seguida de una respuesta apropiada y de una vigilancia y una evaluación permanentes de las intervenciones.
- **Acceso y ambiente de aprendizaje:** se refieren a las alianzas o asociaciones para promover el acceso a oportunidades de aprendizaje, así como los vínculos intersectoriales con, por ejemplo, los sectores de salud, agua y saneamiento, ayuda alimentaria (nutrición) y vivienda, a fin de incrementar la seguridad y el bienestar físico, cognitivo y psicológico de las poblaciones atendidas.
- **Enseñanza y aprendizaje:** se concentran en los elementos fundamentales para promover una enseñanza y un aprendizaje efectivos: (a) plan de estudios; (b) formación; (c) instrucción; y (d) evaluación.
- **Profesores/as y el resto del personal educativo:** normas que giran en torno a la administración y la gestión de los recursos humanos en el ámbito de la educación, incluidos el reclutamiento y la selección, las condiciones de servicio, además de la supervisión y el apoyo.
- **Política educativa y coordinación:** se centran en la formulación y promulgación, planificación y ejecución de la política educativa y la coordinación de la misma entre los distintos actores.

El manual sobre Normas Mínimas de la INEE está disponible en línea en el siguiente portal: www.ineesite.org/standards y las correspondientes traducciones a otros 15 idiomas se pueden encontrar en el siguiente portal: www.ineesite.org/translations

La **Guía práctica de las Normas Mínimas de la INEE** contiene el manual de las Normas Mínimas de la INEE, los materiales

de formación y promoción (incluidas las traducciones), así como las herramientas y los recursos prácticos para ayudar a los funcionarios gubernamentales y al personal de campo a aplicar las normas. La Guía práctica ayudará a los usuarios de las normas a adaptar los indicadores a su contexto local. Las herramientas están vinculadas a normas específicas en las siguientes categorías:

- Participación de la comunidad
- Análisis
- Entorno de acceso y aprendizaje
- Enseñanza y aprendizaje
- Docentes y personal educativo
- Política educativa y coordinación

La Guía práctica también contiene una serie de herramientas para las medidas de preparación ante emergencias y reducción de riesgos, así como para encarar los temas transversales de género, derechos humanos y derechos del niño, VIH/SIDA y la educación inclusiva. La Guía práctica está disponible en línea en la siguiente página: **www.ineesite.org/toolkit**

Otros recursos recientes de la INEE:

Las **Notas orientadoras de la INEE sobre remuneración docente**, que proporcionan una orientación sobre políticas, coordinación, gestión y sobre los aspectos financieros de la remuneración docente en contextos frágiles y posteriores a una crisis, así como sobre motivación, apoyo y supervisión de los docentes, se encuentran en la siguiente página: **www.ineesite.org/teachercomp**

Las **Notas orientadoras de la INEE sobre construcciones escolares más seguras** se ocupan de cómo llenar el vacío crucial para poder alcanzar el Marco de Hyogo, los Objetivos de la Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, brindando un marco de principios rectores y medidas generales para desarrollar un plan dinámico de



construcción y reacondicionamiento de edificios escolares adaptado al contexto particular. Puede visitar el siguiente portal: **www.ineesite.org/index.php/post/safer_school_construction_initiative**

La **Guía de bolsillo para una educación inclusiva** orienta acerca de las medidas que puede tomar cualquier persona que participe en cuestiones de respuestas educativas ante emergencias, desde el inicio, para asegurar que la educación en emergencias sea accesible e inclusiva para todos, particularmente para aquellos que siempre han quedado al margen del sistema educativo, tales como las niñas y las mujeres. Puede visitar el siguiente portal: **www.ineesite.org/index.php/post/inclusive_ed_pocket_guide**

Fuente: INEE, 2004.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Barakat, B.; Karpinska, Z.; Pau Ison, J. (2008). *Desk study: education and fragility*. Oxford: Conflict and Education Research Group (CERG). Extraído el 29 de junio de 2009 de:
http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_FINAL-Desk_Study_Education_and_Fragility_CERG2008.pdf

Baxter, P.; Bethke, L. 2009. *Alternative education: filling the gap in emergency and post-conflict situations*. París: IIPE-UNESCO.

Bird, L. 2003. *Surviving school: education for refugee children from Rwanda 1994-1996*. París: IIPE-UNESCO.

Brannelly, L.; Ndaruhutse, S.; Rigaud, C. 2009. *Donors' engagement: supporting education in fragile and conflict-affected states*. París: IIPE-UNESCO.

CfBT y IIPE-UNESCO. 2009. *Donors' engagement: supporting education in fragile and conflict-affected states*. Extraído el 12 de agosto de 2009 de:
www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Research_Highlights_Emergencies/pdf/PB_DonorsEngagement_09.pdf

HPG (Grupo de Política Humanitaria). 2007. *Cluster approach evaluation: final*. Extraído el 12 de agosto de 2009 de:
www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgcommissioned-OCHA-clusterapproach.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónica y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 12 de agosto de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

- Kirk, J. 2008. *Building back better: post-earthquake responses and educational challenges in Pakistan*. París: IIPE-UNESCO.
- Kirk, J. 2009. *Certification counts: recognizing the learning attainments of displaced students*. París: IIPE-UNESCO.
- Nicolai, S. 2004. *Learning independence: education in emergency and transition in Timor-Leste since 1999*. París: IIPE-UNESCO.
Extraído el 12 de septiembre de 2009 de:
www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/East_timor.pdf
- Nicolai, S. (Ed.) 2009. *Opportunities for change: education innovation and reform during and after conflict*. París: IIPE-UNESCO.
- Nicolai, S.; Triplehorn, C. 2003. *The role of education in protecting children in conflict* (Documento N° 42 de la Red de Práctica Humanitaria). Londres: ODI.
- Obura, A. 2003. *Never again: educational reconstruction in Rwanda*. París: IIPE-UNESCO.
- Obura, A. 2008. *Staying power: struggling to reconstruct education in Burundi since 1993*. París: IIPE-UNESCO.
- Penson, J.; Tomlinson, K. 2009. *Rapid response: programming for education needs in emergencies*. París: IIPE-UNESCO.
- Save the Children. 2009. *Last in line, last in school*. Londres: Alianza Internacional Save the Children.
- Save the Children Alliance. 2008. *Where peace begins: education's role in conflict prevention and peacebuilding*. Alianza Internacional Save the Children. Extraído el 29 de junio de 2009 de:
www.savethechildren.org.uk/en/docs/where-peace-begins.pdf

- Sinclair, M. 2002. *Planning education in and after emergencies* (Fundamentals of educational planning, N° 73). París: IIPE-UNESCO.
- Sommers, M. 2004. *Co-ordinating education during emergencies and reconstruction: challenges and responsibilities*. París: IIPE-UNESCO.
- Sommers, M. 2005. *Islands of education: schooling, civil war and the Southern Sudanese (1983-2004)*. París: IIPE-UNESCO.
- Sommers, M.; Buckland, P. 2004. *Parallel worlds: rebuilding the education system in Kosovo*. París: IIPE-UNESCO.
- Sullivan-Owomoyela, J.; Brannelly, L. 2009. *Promoting participation: community contribution to education in conflict situations*. París: IIPE-UNESCO.
- Thyne, C. 2006. 'ABC's, '123's, and the Golden Rule: the pacifying effect of education on civil war, 1980-1999.' In: *International Studies Quarterly*, 50, 733-754. Extraído el 29 de junio de 2009 de:
www.uky.edu/clthyn2/thyne-ISQ-06.pdf

Capítulo 1.2

PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y PREPARACIÓN PARA LOS DESASTRES

RESEÑA

*“De una cultura
de reacción a
una cultura de
prevención”*

Kofi Annan

Esta *Guía Práctica* aborda muchos temas relativos a las buenas prácticas y relacionados con la planificación y la gestión de la educación para responder ante una emergencia. Dado el creciente interés mundial en la prevención tanto de conflictos como de desastres, es importante que la *Guía Práctica* actualizada trate estos temas.

Este capítulo está dividido en dos secciones: la prevención de conflictos y la preparación para desastres. Si bien ambas suelen estar relacionadas (por ejemplo, las tensiones resultantes del desplazamiento

consecuencia de un desastre pueden provocar la exacerbación de cuestiones conflictivas subyacentes), hay mecanismos específicos para tratar cada uno de estos temas.

PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

La naturaleza de los conflictos está cambiando: las guerras actuales suelen ser intraestatales, y no interestatales y suelen estar apoyadas por fuerzas externas con intereses políticos y económicos específicos. Desde la conclusión de la Guerra Fría, el 95% de los conflictos mundiales ha sido de naturaleza intraestatal y las disputas tribales o comunales también han jugado un papel como factores causales subyacentes de muchos conflictos. En este tipo de

conflicto, los disidentes o fuerzas de la oposición no suelen ser reconocidos por las organizaciones gubernamentales, regionales o internacionales. Sin embargo, su participación es esencial en cualquier proceso de mediación que pretenda resolver tensiones de larga data.

La necesidad de prevenir conflictos se ve acentuada por los problemas globales del presente: el cambio climático, la inestabilidad económica mundial, el agotamiento de los recursos energéticos y la escasez de agua y alimentos. La educación se ve afectada por dichos problemas y, a su vez, también puede afectarlos. Por lo tanto, la planificación con miras a la prevención no solo es éticamente justificada, sino que es eficaz en función del costo, en una época de recursos educativos escasos.¹ Como muestra el recuadro siguiente, el monto del gasto militar es 120 veces mayor a la estimación de ayuda total necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para educación. Gran parte de este gasto militar podría reorientarse para apoyar las estrategias de prevención de conflictos que deben incluir la educación.

Para que la prevención de conflictos tenga éxito, es necesario educar a las personas en respuestas constructivas a los conflictos e introducir en la sociedad técnicas e instituciones que permitan resolver los conflictos sociales de forma no violenta, y desalentar o mitigar la agresión a gran escala. La prevención y pacificación eficaz es integrada e involucra a toda la sociedad, la población local, las estructuras comunitarias, la sociedad civil, el sector privado y los medios, así como a gobiernos nacionales, organismos regionales e instituciones internacionales. Los planificadores y gestores de la educación juegan un papel fundamental en el desarrollo de los planes del sector educativo para mitigar el conflicto.

1. Puede obtenerse más información respecto de la escasez de recursos para la educación en Brannelly, Ndaruhutse y Rigaud (2009).



GASTOS EN ARMAMENTO

Según el informe para 2008 del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), en 2007 el gasto militar mundial fue de 1.339.000 millones de USD, un incremento del 6% respecto de 2006 y del 45% desde 1998. Esto equivale al 2,5% del PIB mundial o 202 USD por habitante del planeta. Los Estados Unidos representan el 45% del total debido al costo de su participación en Afganistán e Iraq. Los cinco principales países fabricantes de armamento son los Estados Unidos, Rusia, Alemania, Francia y el Reino Unido. Veintidós de los 34 países con menor probabilidad de cumplir los ODM estaban envueltos en conflictos o superando conflictos armados fomentados por la venta irresponsable de armamento y, hacia 2010, la mitad de la población mundial podría habitar dichos Estados.

Los informes de las Naciones Unidas indican que, a partir de 2009 y 2010, se necesitarán 11 mil millones de USD anuales para cumplir el ODM de educación primaria universal para 2015. Save the Children señaló que, en 2008, de los 11.494.000 USD destinados a ayuda humanitaria, solo 235 millones (2%) fueron asignados a la educación y que la mitad de los 75 millones de niños sin escolarizar del mundo viven en Estados frágiles o que acaban de salir de un conflicto y que cuentan con escasos recursos para la educación. Además, las instituciones educativas son, cada vez más, blanco de agresiones y ataques armados que amenazan la supervivencia de los niños y las familias que buscan refugio en ellas.

*Fuentes: Oxfam, 2008; SIPRI, 2008;
Alianza Save the Children, 2008.*

La causa primera de un conflicto sigue representando una dificultad para la acción preventiva. Si bien la estrategia de prevención de conflictos se está convirtiendo en una mayor prioridad de los programas políticos, muchas instituciones internacionales aún se resisten a adoptar una 'cultura de prevención'. Sin embargo,

el mandato fundacional del sistema de las Naciones Unidas es: “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” y el mandato de la Constitución de la UNESCO: “es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”. Actualmente, la prevención de conflictos y la mediación son cada vez más frecuentes en el sistema de las Naciones Unidas y otros sistemas internacionales (la Comisión Europea) con el fin de salvar millones de vidas y ahorrar los miles de millones de dólares que se gastan en armamento, reconstrucción y rehabilitación. Es imprescindible que la planificación educativa desarrolle estrategias que permitan que los estudiantes, las comunidades locales y los gobiernos puedan desarrollar capacidades similares.

Srinivasan (2006) sostiene que “las recientes iniciativas para mejorar la prevención *“estructural”* a largo plazo y la prevención *“operacional”* de conflictos a corto plazo son alentadoras” pero, obviamente, dada la magnitud de los conflictos actuales en el mundo (a pesar de cierta reducción reciente), sigue habiendo una necesidad vital de insistir en las estrategias de prevención de los conflictos como iniciativa mundial. Las dos dimensiones de la prevención –la *estructural* y la *operacional*– abordan, respectivamente, las causas subyacentes de la inestabilidad a largo plazo y las intervenciones o estrategias prácticas para la prevención inmediata.

La prevención *estructural* incluye: abordar las causas primordiales subyacentes: las tensiones sociales, políticas y económicas, la inestabilidad y la fragilidad “incluyendo el desarrollo socioeconómico, los programas de gobernanza o las intervenciones focalizadas tales como la gestión de recursos y el fomento de organizaciones de base para la consolidación de la paz” (Srinivasan, 2006). La prevención *operacional* puede actuar en dos esferas: primero, podría impedir que se inicie un conflicto mediante un análisis de alerta temprana de las causas primordiales y la aplicación de una serie de estrategias de mediación; y, segundo,

puede prevenir que un conflicto existente se intensifique por medio de la presión económica, política o coercitiva (entre otras tantas estrategias). Lo que parece evidente es que “la prevención operacional eficaz requiere de una alerta temprana del conflicto que sea sólida y oportuna y que detalle, además, las estrategias preventivas eficaces” (Srinivasan, 2006).

Para apoyar las estrategias preventivas, la educación puede contribuir a la mitigación del conflicto en sus tres ejes primarios: estructurales, del comportamiento y actitudinales. La educación puede modificar las contradicciones sociales (eje estructural), mejorar las relaciones e interacciones (eje del comportamiento) y alentar modificaciones en las actitudes (eje actitudinal) en modos que puedan reducir el riesgo de conflicto y ayudar a consolidar una paz sostenible. A continuación, presentamos algunos ejemplos sobre cómo la educación se desarrolla en medio de un conflicto, siguiendo estos tres ejes.

Eje estructural

- La educación es un indicador altamente simbólico de la equidad y está vinculada con el potencial de ingresos futuros y la capacidad de minimizar la desigualdad.
- La educación es la principal herramienta política de cualquier Gobierno para incrementar la cohesión social.
- La percepción de un servicio educativo inadecuado suele conducir a reclamos que exacerban la fragilidad de un Estado (Barakat, Karpinska y Paulson, 2008).
- La educación es una institución altamente visible que afecta a la mayoría de los habitantes de un Estado y que tiene un gran valor simbólico para (r)establecer la legitimidad del Estado.
- La educación es un símbolo evidente del compromiso gubernamental frente a la población y sirve como barómetro del compromiso y relación del Estado con su población (Barakat, Karpinska y Paulson, 2008).

Eje del comportamiento

- Las escuelas enseñan los principios interpersonales, políticos, sociales y jurídicos que sustentan una buena ciudadanía.
- Las aulas reúnen a personas de distintos orígenes y les enseñan a trabajar de forma conjunta y armoniosa.
- Los sistemas escolares combinan los intereses y objetivos de una gran diversidad de grupos al tiempo que tratan de establecer una base común de ciudadanía.
- Los procesos educativos participativos pueden consolidar relaciones dentro y fuera de la escuela basados en la confianza, la cooperación y la reciprocidad (Alianza Save the Children, 2008).

Eje actitudinal

- La educación para la paz tiene efectos positivos sobre las actitudes de los alumnos.
- Los docentes pueden demostrar valores loables, tales como la aceptación de la diversidad, la amabilidad y la consideración por los sentimientos del prójimo.
- La enseñanza de los valores de cooperación y tolerancia a las diferencias culturales ayuda a los niños a superar los estereotipos fundados en prejuicios que los líderes oportunistas suelen aprovechar para sus propios fines (Barakat, Karpinska y Paulson, 2008).

El análisis del conflicto, los mecanismos de alerta temprana y las medidas de prevención son necesarias para mitigar el surgimiento del conflicto, salvar innumerables vidas y bajar los costos de reconstrucción. Como parte de los procesos de rehabilitación y reconstrucción posterior al conflicto que permitan crear un entorno estable y pacífico, los educadores y autoridades deben estudiar las causas primordiales de las tensiones en sus países y considerar la manera en que la intervención temprana podría prevenir el conflicto. Asimismo, se debe detectar la posibilidad del inicio de conflictos en otros países en riesgo de conflicto –ya sea

debido a los efectos de ‘derrame’ de los conflictos regionales o a sus propias tensiones internas—y se deben desarrollar estrategias preventivas a largo plazo para evitar futuras crisis.

Para alcanzar este fin, la educación para la paz y la prevención de conflictos deberían ir de la mano de la educación durante emergencias, y las iniciativas posteriores al conflicto junto con los socios para el desarrollo, los planificadores educativos, los ministerios, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado. Como se señala en el *Capítulo 4.6* de la *Guía Práctica*, la temática suele ser similar, ‘Enseñanza de competencias para la vida activa: paz, derechos humanos y ciudadanía’, pero la acción depende de la ocasión. El primer paso, *evitar conflictos y emergencias*, es el papel de la educación, que debe preparar a alumnos, ciudadanos y líderes—en el plano local y nacional—para una toma de decisiones sólida en el tema complejo de la vida en armonía. En el mundo actual, la toma de decisiones ya no está exclusivamente en las manos del gobierno, sino en las de toda la sociedad.

“De una cultura de guerra a una cultura de paz”

Federico Mayor

Después de la Guerra Fría, las oportunidades de prevención de conflictos han aumentado en todo el mundo. Los capítulos 6 y 7 de la Carta de las Naciones Unidas proporcionan directrices sobre mediación y prevención de conflictos. Se han introducido muchas medidas, como el Programa de la Agenda para la Paz de las Naciones Unidas, lanzado en 1992 para fortalecer la diplomacia preventiva, la pacificación y el mantenimiento de la paz. En la década de 1990, el Director General de la UNESCO exhortó a que una “cultura de paz reemplace a una cultura de guerra” y creó un programa multidisciplinario con una unidad especial. Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas

declaró el período 2001-2010 ‘Decenio de la Cultura de Paz y No Violencia para los Niños del Mundo’. Numerosos informes especiales del Secretario General de las Naciones Unidas han exhortado al incremento de la capacidad de prevención de conflictos del sistema de las Naciones Unidas y –en diciembre de 2008–, se amplió el Departamento de Asuntos Políticos (DAP) para la prevención de conflictos y la diplomacia preventiva. Las Naciones Unidas también han recomendado una participación más activa de la mujer en la mediación.

El Marco Interinstitucional para la Coordinación de la Acción Preventiva gestiona el programa de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos en el que están representados todos los organismos de las Naciones Unidas, incluida la UNESCO.

Una serie de organismos, entre los que figuran la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), Save the Children y USAID, han desarrollado herramientas analíticas para comprender mejor la fragilidad en el sector educativo y así contribuir a la prevención de conflictos (Véase la reseña en la sección ‘Herramientas y recursos’). Otras instituciones para el desarrollo han creado herramientas similares para otros sectores o para la economía, la nación o los estados en general, entre las que podemos mencionar el Marco de Evaluación de Conflictos del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, los Planes Estratégicos para la Reducción de la Pobreza del FMI y los informes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del PNUD.

La Herramienta para la evaluación de la fragilidad y la educación (USAID, 2006) está diseñada en torno a tres preguntas claves: ¿cómo afecta la fragilidad a la educación? ¿cómo contribuye la educación a la fragilidad? ¿cómo se puede hacer que la educación logre mitigar las fuentes de fragilidad y apoyar la resiliencia? La herramienta de evaluación ayuda a responder a estas preguntas

claves por medio de una serie de cuestiones temáticas organizadas en torno a las causas primordiales de la fragilidad en relación con la educación. Las preguntas están organizadas en cuatro campos –gobernanza, seguridad, sociedad y economía– y seis patrones de fragilidad: corrupción, exclusión y elitismo, capacidad insuficiente, dinámica transicional, violencia organizada y falta de participación pública. Se estudian los vínculos entre los campos y los patrones de fragilidad y las categorías educativas de acceso, calidad, pertinencia, equidad y gestión. (Véase la sección ‘Herramientas y recursos’)

Sobre la base de la Herramienta de Evaluación de la Fragilidad y la Educación y otras fuentes, el Grupo de Trabajo sobre Educación y Fragilidad de la INEE ha desarrollado un marco analítico de educación y fragilidad que sirve como base para comprender la interacción entre la educación y cinco campos de fragilidad: seguridad, economía, gobernanza, sociedad y medio ambiente. Las intersecciones entre los componentes y procesos de la educación, incluidos la planificación, la prestación de servicios, la movilización de recursos y los sistemas de seguimiento, son motivo de análisis dentro de cada uno de los campos de fragilidad. La herramienta pretende estudiar el efecto de la educación sobre la fragilidad e identificar maneras en que la educación puede mitigar la fragilidad y fortalecer la resiliencia. (Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ de este Capítulo sobre cuestiones de investigación del Marco Analítico de la INEE).

Las funciones cotidianas de un sistema educativo tienen la capacidad de aumentar y detectar signos de posibles conflictos, fragilidad o ambos. La educación (y otros sectores) pueden proporcionar indicadores específicos sobre la situación en que se encuentra un país en términos de fragilidad, conflicto o ambos. El Barómetro de Educación y Fragilidad, desarrollado por Save the Children, considera al sistema educativo como un sistema de alerta temprana y proporciona indicadores de muestreo para detectar el riesgo de incremento de la fragilidad o conflicto de

modo más general en función de cambios en el sistema educativo. Dichos indicadores pueden ser adaptados al contexto y ayudar a determinar si los países o comunidades corren peligro de conflicto o fragilidad. El Barómetro de Educación y Fragilidad se centra en dos planos –escolar y nacional– que a su vez se cruzan en tres campos: cultura, política y práctica (Véase la sección de ‘Herramientas y recursos’ sobre un ejemplo de los indicadores.)

PREPARACIÓN PARA EL DESASTRE

ESTADÍSTICAS

- 1.200 millones de personas viven por debajo del umbral de pobreza. En el África Subsahariana, el 50% de la población subsiste con 1,2 USD diarios y el 75% con 2 USD diarios.
- En la guerra del Congo (que ya lleva diez años), ha habido unos 3,9 millones de muertos a causa del hambre, las enfermedades o los conflictos y 1.200 personas mueren a diario; en Sri Lanka (guerra que lleva 27 años) ha habido 70.000 muertos y 250.000 desplazados; en Darfur, 300.000 muertos y 2,7 millones de desplazados; en Iraq, 1,2 millones de muertos y 4,7 millones de desplazados, de los cuales 2 millones habitan fuera del país. Un economista laureado con el Premio Nobel calculó que el costo total de la guerra de Iraq será de unos 3 billones de USD. Las Naciones Unidas han estimado el costo de reconstrucción de la reciente guerra en Gaza en unos 4 mil millones.
- Los desastres naturales, principalmente relacionados con el clima, afectan a más de 300 millones de personas por año; más del 90% de las víctimas habitan en países en desarrollo que no pueden afrontar la tragedia. Los costos de rehabilitación posterior al tsunami en Sri Lanka y Asia Meridional, la inundación en Louisiana y las diversas catástrofes naturales que se producen en el mundo se estiman en los cientos de miles de millones.
- Entre las décadas de 1970 y 1990, la incidencia de los desastres naturales se ha triplicado. Algunos pronósticos



de las Naciones Unidas estiman que, hacia 2050, habrá 250 millones de refugiados a causa del clima. En enero de 2007, la cantidad de personas (refugiados) a cargo de la ACNUR era de 32,9 millones, cifra que no incluye todos los desplazados de Iraq, los 4 millones de palestinos y otros refugiados que se han agregado desde entonces (datos de las Naciones Unidas).

- **En contraposición:** desde 1945 se han emprendido 61 operaciones de mantenimiento de la paz (costo total, 54.000 millones de USD), muchas de ellas en África y el Oriente Medio, con frecuencia a causa de la ausencia o el fracaso de la mediación. En 2008, hubo 16 operaciones de mantenimiento de la paz con 111.000 hombres y un costo (entre junio 2007 y junio 2008) de 7.000 millones de USD. El costo de la prevención, resolución temprana y mediación habría sido una fracción de ese monto.

Los desastres naturales son inevitables, pero la preparación puede minimizar sus consecuencias. Muchos Gobiernos ya han establecido políticas de preparación para emergencias con unidades especiales y personal capacitado; sin embargo, se necesita mayor cooperación mundial e interacción local. El Marco de Acción de Hyogo pretende reducir esa brecha.

EL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO

En enero de 2005, más de 4.000 representantes de Gobiernos, ONG, instituciones académicas y del sector privado se reunieron en la segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres en Kobe, Japón. En esta reunión pionera, 168 países aprobaron un plan decenal –Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (HFA)– a fin de reducir sustancialmente las pérdidas por causa de los desastres, tanto en vidas como en activos sociales, económicos y ambientales, de las comunidades y países, hacia 2015.





Como destaca el HFA, la reducción del riesgo de desastres es un tema central de las políticas de desarrollo y es de interés para diversos campos científicos, humanitarios y ambientales. Los desastres socavan los logros de desarrollo y empobrecen a los pueblos y las naciones; sin iniciativas sólidas para afrontar las pérdidas derivadas de un desastre, los desastres se volverán un obstáculo cada vez mayor para el cumplimiento de los ODM.

Para alcanzar el resultado esperado, el HFA estableció 5 Prioridades de Acción específicas:

1. Velar por que la reducción de los riesgos de desastre se torne una prioridad.
2. Mejorar la información de riesgos y alerta temprana.
3. Fomentar una cultura de seguridad y resiliencia.
4. Reducir el riesgo en sectores claves.
5. Fortalecer la preparación para casos de desastre.

Para fomentar condiciones en las que el compromiso político, el apoyo comunitario, la asignación de recursos humanos y financieros y el compromiso y la participación de las autoridades educativas pertinentes faciliten la inclusión de la reducción del riesgo de desastre en el sistema educativo y en la comunidad de investigación, se debe involucrar a toda la comunidad: niños y jóvenes, educadores y profesionales del sector educativo, representantes del Ministerio de Educación y autoridades de la educación superior, expertos en gestión de riesgos y desastres, representantes de la comunidad académica y de investigación, asociaciones mixtas de padres y docentes, sector privado, sector público, ONG y organizaciones con base en la comunidad.

Fuente: INEE, 2005.

Las Naciones Unidas han asignado prioridad al establecimiento de sistemas de alerta temprana para advertir a la comunidad internacional y a los Gobiernos acerca de desastres inminentes y, en junio de 2009, se celebró una Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), a la que asistieron 1.800 delegados de países, ONG locales e internacionales, organizaciones de las Naciones Unidas y de la sociedad civil. En tiempos de desastre, la asistencia bilateral suele estar disponible, así como la ayuda brindada por las ONG internacionales especializadas. Sin embargo, muchos países que ya de por sí son frágiles debido a problemas de desarrollo básico, necesitan formación y apoyo de infraestructura para alcanzar una preparación a largo plazo. Es esencial que los Gobiernos o autoridades brinden apoyo a las estructuras de los sistemas de alerta temprana y estrategias de planificación de la preparación en el plano local en cooperación con las instituciones educativas. Esto se puede facilitar por medio de actividades coordinadas de preparación que también incluyan la planificación y el diseño de estructuras educativas más seguras (véase la sección de 'Herramientas y recursos' sobre sitios claves de alerta temprana de las Naciones Unidas).

Asimismo, durante un panel sobre RRD en Educación, la INEE lanzó sus nuevas Notas Orientadoras sobre la Construcción de Escuelas más Seguras (INEE, 2009). Estas notas destacan la importancia de la planificación y el diseño, la evaluación de la construcción de escuelas y el fortalecimiento de los planes de acción nacionales. Incluye conceptos claves para la planificación y el diseño de la construcción de escuelas seguras o para el reacondicionamiento de edificios antiguos, así como los requisitos básicos de seguridad para la protección mínima de niños y personal docente. Las Notas Orientadoras son esenciales en un momento en que está aumentando la frecuencia y magnitud de los eventos climáticos extremos. Los niños a veces pasan el 50%

de su vida en edificios de construcción precaria que no ofrecen protección en caso de desastre. Por ejemplo:

- En el terremoto de China de 2008, más de 7.000 niños fallecieron en sus escuelas y unas 7.000 aulas quedaron destruidas.
- El ciclón de Bangladesh de 2007 destruyó 496 edificios escolares y dañó otros 2.110.
- El súper tifón Durian en las Filipinas produjo daños por 20 millones de USD en las escuelas (afectando entre el 90% y el 100% de los edificios escolares en tres ciudades y entre el 50% y el 60% de los edificios escolares en otras dos).
- El terremoto de Pakistán de 2005 provocó la muerte de unos 17.000 estudiantes en las escuelas e hirió gravemente a otros 50.000, dejando a muchos discapacitados y a más de 300.000 niños afectados. Asimismo, 10.000 escuelas fueron destruidas: en algunos distritos, el 80% de las escuelas quedó destruido.
- En los Estados Unidos, el huracán Katrina (2005) destruyó 56 escuelas y dañó otras 1.162. Se cerraron 700 escuelas y 372.000 niños fueron desplazados. Se gastaron 2.800 millones de USD para brindar educación a los estudiantes desplazados durante un año.

Fuente: INEE, 2008b.

Es obvio que la educación puede desempeñar un papel fundamental en la prevención de desastres y conflictos. El Grupo Integrado de Educación del Comité Interinstitucional Permanente (IASC) (véase la *Guía Práctica, Capítulo 5.II, 'Coordinación y comunicación'*) ha realizado importantes avances para fortalecer el papel de la educación en la preparación para desastres. Se están desarrollando una serie de estrategias en todas las esferas para mejorar la capacidad de los Gobiernos nacionales, organismos y comunidades para responder eficazmente ante distintas

emergencias. Se reconoce y promueve el aporte provechoso de la educación tanto en la preparación para el desastre como durante o después de una respuesta. La educación proporciona “protección física, psicosocial y cognitiva a niños, adolescentes, jóvenes y adultos al difundir mensajes vitales sobre los riesgos sanitarios y ambientales y facilitar el retorno a la normalidad y a la estabilidad general de los niños ...” (Grupo Integrado de Educación del IASC, 2007).

Para que se reconozca cabalmente el papel fundamental de la educación, es esencial que se desarrolle plenamente la capacidad de los que participan en la preparación para desastres. Esto incluye los Ministerios de Educación, que desempeñan un papel especial en relación con la elaboración de políticas adecuadas de preparación y la comprensión de los marcos internacionales para poder diseñar estrategias de planificación para la reducción del riesgo de desastre. Para que haya una preparación y respuestas nacionales eficaces ante desastres, los ministerios deben estar bien preparados desde sus sistemas de educación, “específicamente a través de los presupuestos educativos, las políticas educativas y el EMIS y asegurándose de que la educación esté incluida en los planes nacionales para gestión de desastres” (Grupo Integrado de Educación del IASC y IIEP-UNESCO, 2009).

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Síntesis de la estrategias sugeridas **Prevención de conflictos**

1. Abocarse al desarrollo de capacidades para sensibilizar a la población respecto de las estrategias de prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz dentro de las instituciones educativas, los organismos gubernamentales y la sociedad civil.
2. Crear un grupo de trabajo interministerial para integrar, dentro de la planificación nacional, programas adecuados de desarrollo sostenible y sensibilización acerca de la prevención de conflictos.
3. Trabajar con la sociedad civil para preparar estas iniciativas y fortalecer su papel como especialistas y participantes en programas comunitarios, nacionales e internacionales.
4. Integrar y fortalecer el papel de la juventud en el sistema educativo y la comunidad como participantes activos de la prevención de conflictos.

5. **Abordar las causas primordiales por medio de herramientas de análisis de conflictos y programas de sensibilización a los conflictos que sustenten sistemas de alerta temprana para la prevención de conflictos en cooperación con redes regionales e internacionales.**
6. **Trabajar en forma conjunta con los medios locales y nacionales en iniciativas de prevención de conflictos para difundir información sobre los resultados provechosos de las estrategias de consolidación de la paz.**



Preparación para desastres

1. **Abocarse al desarrollo de capacidades para sensibilizar a la población y desarrollar infraestructura y planes de preparación para emergencias junto con instituciones educativas, organismos gubernamentales y la sociedad civil.**
2. **Establecer una plataforma intersectorial para integrar una adecuada sensibilización respecto de la reducción del riesgo de desastres en la planificación nacional.**
3. **Integrar y fortalecer el papel de la juventud en el sistema educativo y la**



comunidad como participantes activos de los sistemas de ‘alerta temprana’ y preparación.

- 4. Trabajar en forma conjunta con los medios locales y nacionales en iniciativas de preparación para desastres para difundir información sobre los resultados provechosos de la planificación de emergencias y educar a la población sobre técnicas de supervivencia.**

Notas orientadoras

La prevención de conflictos y la preparación para desastres deben constituir un aspecto permanente de la planificación y toma de decisiones educativas nacionales a corto y largo plazo. A continuación, sugerimos algunas iniciativas específicas al respecto.

Prevención de conflictos

- 1. Abocarse al desarrollo de capacidades para sensibilizar a la población respecto de las estrategias de prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz en instituciones educativas, organismos gubernamentales y la sociedad civil.**
- Elaborar planes de estudios adecuados y contextualizados para las instituciones educativas y organizar talleres para



los planificadores de la educación, autoridades educativas y otros grupos-meta. (Véase la *Guía Práctica, Capítulo 4.6*, 'Habilidades de la educación para la vida activa: paz, derechos humanos y ciudadanía'.)

- Desarrollar cursos de capacitación integrales para docentes, cursos de capacitación en servicio y también capacitación de administradores y planificadores de la educación sobre preparación para desastres, prevención de conflictos y ciudadanía, con el fin de preparar a los estudiantes y la comunidad para afrontar problemas futuros. (Véase también la *Guía Práctica, Capítulo 2.9*, 'Educación no formal'; *Capítulo 4.4*, 'Educación ambiental'; y *Capítulo 4.6*, 'Habilidades de la educación para la vida activa: paz, derechos humanos y ciudadanía'.)
- Estudiar maneras de incluir planes de estudio en las instituciones educativas primarias, secundarias y terciarias que reflejen los principios de mantenimiento de la paz, tolerancia y derechos humanos.
- Seleccionar y capacitar mediadores en todas las instituciones educativas. Los mediadores deben ser elegidos en función de su capacidad para actuar como agentes del cambio dentro de la institución educativa y de la comunidad en general. La capacitación debería basarse en los principios de tolerancia de la diversidad, integridad, motivación, ética, objetividad, condiciones de liderazgo y equidad. (Véase 'Herramientas y recursos', de la *Guía Práctica, Capítulo 4.6*, 'Habilidades de la educación para la vida activa: paz, derechos humanos y ciudadanía'.)
- Involucrar a las instituciones de educación superior que cumplen un papel clave en el desarrollo del liderazgo responsable de las naciones. Los cursos deberían incluir abundante material sobre prevención de conflictos, habilidades de transformación, mediación y negociación, evolución del derecho internacional, las organizaciones y el derecho humanitario, entre otros temas.

2. Establecer un grupo de trabajo interministerial para integrar una adecuada sensibilización respecto de la prevención de conflictos en la planificación nacional.

- Debería crearse un equipo central de especialistas con experiencia en desarrollo sostenible, preparación para desastres y prevención y resolución de conflictos. Los miembros deberían provenir de los ministerios pertinentes (por ejemplo, educación, salud, agricultura, interior), las universidades, la sociedad civil y el sector privado para elaborar planes de estudios, cursos de capacitación y talleres. También deberían incluirse especialistas regionales y de las Naciones Unidas.
- El grupo de trabajo interministerial debería establecer un punto focal o, de ser factible, una unidad en cada ministerio para tratar la prevención de conflictos (en caso de que no existiesen ya). Abarcaría los ministerios de educación, medio ambiente, energía, desarrollo social, agricultura, salud, trabajo, cultura, comunicaciones, finanzas, la mujer y la juventud, relaciones exteriores, defensa, interior, justicia, desarrollo económico y asistencia. Los ministerios que ya cuenten con unidades de preparación para desastres naturales podrían contemplar la creación de una oficina específica para la prevención de conflictos o, si no, establecer vínculos con la unidad de preparación existente. Los puntos focales o unidades de prevención de conflictos deberían trabajar en estrecha coordinación para elaborar planes y herramientas conjuntas en la medida de las necesidades.
- Los ministerios de educación, medio ambiente, desarrollo agrícola y salud deberían organizar talleres y debates sobre temas específicos relacionados con la prevención de conflictos dentro de sus dependencias (por ejemplo, mediación respecto de cuestiones de tenencia de la tierra en el Ministerio de Agricultura).

- Se podrían organizar talleres con parlamentarios con el fin de propugnar la legislación sobre estos temas.
- El Grupo de Trabajo interministerial podría recurrir a personas de edad con experiencia o líderes tradicionales para la integración de la prevención de conflictos en las estrategias nacionales de planificación. Dichos líderes suelen tener habilidades para resolver problemas por medio del diálogo, el consenso y la mediación informal entre las partes, especialmente en África, el mundo árabe, Asia y América Latina. Algunos ejemplos podrían integrarse en los planes de estudio escolares y se puede alentar a los estudiantes a formar alianzas intergeneracionales con las personas de edad para resolver problemas locales en situaciones de conflicto y desarrollar actividades de preparación en caso de emergencia. Las sentencias y los procedimientos judiciales fundados en la costumbre y la cultura podrían ser recopilados por los jóvenes y analizados en función de las soluciones de conflictos actuales.
- Asimismo, el papel de los líderes religiosos es también importante, pues pueden influir sobre los corazones y las mentes de la comunidad y, a veces, sobre funcionarios oficiales. Por lo tanto, el grupo de trabajo interministerial debería considerar cómo involucrar a dichos líderes, así como a los jefes de los partidos políticos y a los líderes del sector privado. Por su capacidad de influir sobre la opinión pública, deberían participar en las decisiones relativas a la prevención de los conflictos.

3. Trabajar con la sociedad civil para elaborar iniciativas de prevención de conflictos y fortalecer el papel de los miembros de la sociedad civil como especialistas y asociados.

- En los últimos cincuenta años, la influencia de la sociedad civil en la formulación de políticas nacionales e internacionales ha

crecido notablemente. Muchas iniciativas oportunas fueron lanzadas por la sociedad civil *antes* del inicio de una acción nacional o gubernamental en campos tales como el control de armas nucleares, el control de armas convencionales, los derechos civiles y la protección del medio ambiente. Debe aprovecharse su experiencia.

- La planificación educativa debe alentar alianzas o redes con organizaciones abocadas a la educación para la paz, la prevención de conflictos y la preparación para desastres que hayan capacitado a docentes, ciudadanos influyentes e instituciones de todo el mundo. Su experiencia y material educativo pueden ser empleados en los cursos de capacitación locales o regionales y también pueden actuar como mediadores.
- La planificación educativa y comunitaria debe incluir a las organizaciones de la sociedad civil que comprenden cabalmente la dinámica y tradición de las comunidades locales, la población indígena y los movimientos y grupos étnicos y religiosos. Su experiencia y presencia local es un factor decisivo para poder funcionar como alerta temprana para resolver problemas.
- La planificación educativa debe involucrar a las organizaciones de la sociedad civil dedicadas, en sentido amplio, a la prevención de conflictos, resolución de conflictos y actividades de consolidación de la paz para poder incorporar sus conocimientos, estrategias y actividades, según sea pertinente.
- Los padres deberían participar en la formación relacionada con la escuela para sensibilizarlos respecto de los problemas que afrontan los niños, la comunidad y el mundo. Valores tales como el pensamiento crítico, cómo canalizar la ira y convertirla en un comportamiento constructivo, las tradiciones culturales y la tolerancia de diferencias religiosas o culturales podrían enseñarse a padres y comunidades con el fin de asegurar la coherencia con lo que aprenden los niños en la escuela.

4. Integrar y fortalecer el papel de la juventud en el sistema educativo y la comunidad como participantes activos en la prevención de conflictos.

- La juventud debería ser una prioridad para los planificadores educativos y se le debería brindar oportunidades en las instituciones educativas y en los proyectos de desarrollo comunitarios. La juventud no escolarizada debería tener acceso a la reinserción en la sociedad y recibir formación profesional que le proporcione habilidades para generar ingresos y les aseguren la estabilidad.
- Se puede movilizar a la juventud en actividades escolares y comunitarias. Pueden ayudar brindando asistencia a los docentes en las actividades de prevención de conflictos con distintos grupos de alumnos, trabajar como mentores y mediadores con los más jóvenes, participar en proyectos intracomunitarios (especialmente en zonas conflictivas) y en socorro humanitario y de emergencia, asumir responsabilidades electorales y manejar centros culturales.
- La planificación debería reintegrar a los jóvenes cada vez más alienados por el desempleo, los trastornos familiares, la migración, el desplazamiento y la violencia. Es esencial la necesidad de brindarles alternativas constructivas. (Véase la *Guía Práctica, Capítulo 4.7, 'Formación y capacitación profesional'*.)

Los cursos breves de formación en habilidades de la construcción, como los que la UNESCO-OOPS auspició en el Líbano para jóvenes libaneses y palestinos durante la guerra civil, han brindado los recursos suficientes que les ofrecen una alternativa **constructiva** para no incorporarse a la milicia, al tiempo que les permitió adquirir habilidades para la reconstrucción comunitaria y el empleo.

- Se deberían organizar equipos juveniles para que reciban formación como mediadores en la detección y resolución tempranas de problemas, lo que incluiría brindarles apoyo para que desarrollen valores universales y destrezas de liderazgo y de resolución de disputas intergrupales. Estos equipos deberían ser aprovechados en las escuelas, instituciones de educación superior y en la comunidad.
- Asegurar la participación de las jóvenes en estas actividades, ya que pueden convertirse en valiosas líderes de su comunidad. Debería incentivarse su participación en la toma de decisiones, así como en la planificación del desarrollo y la mediación.

5. Abordar las causas primordiales por medio de herramientas de análisis de conflicto y programas de sensibilización a los conflictos que sustenten sistemas de alerta temprana para la prevención de conflictos en cooperación con redes regionales e internacionales.

- Desarrollar capacidades para analizar y abordar las causas primordiales de la inestabilidad estructural como primer paso hacia la prevención de conflictos. Todos los sectores pertinentes del gobierno, junto con la sociedad civil, los medios y el sector privado deben cooperar en la concepción de herramientas pertinentes de análisis con fundamento en el contexto local (existen muchas herramientas de análisis de conflicto disponibles, véase la sección ‘Herramientas y recursos’). Una vez concluido el análisis, se pueden elaborar estrategias y planes de acción que aborden las causas primordiales del conflicto. Debe considerarse a las organizaciones regionales e internacionales como socios.
- Se pueden integrar los mecanismos nacionales e internacionales de alerta temprana y de resolución de conflictos potenciales en el proceso de planificación. (Véase la sección ‘Herramientas y recursos’, sobre sitios de Internet que emplean mecanismos de alerta temprana.)

- Las experiencias prácticas para estudiantes deben incluir la detección temprana y la solución de las causas primordiales de problemas en instituciones educativas, la comunidad y la nación.

LISTA DE VERIFICACIÓN SOBRE ALERTA TEMPRANA Y CAUSAS PRIMORDIALES

- ¿Cuáles son los principales problemas en su institución educativa, comunidad o nación?
- ¿Cuáles son los motivos subyacentes a esta situación?
- ¿Son de naturaleza social, económica, cultural o política? ¿Qué señales sociales revelan disconformidad y malestar legítimo? (por ejemplo: competencia entre escuelas, desempleo, pobreza, amenazas sanitarias, prejuicios intergrupales, violaciones de derechos humanos, mala gobernanza).
- ¿Cómo podría contribuir a la solución del problema la intervención temprana? ¿Qué tipo de soluciones son factibles?
- ¿Puede usted o alguno de sus colegas resolver los problemas en forma pacífica antes de que eclosionen?
- ¿Hay mediadores capacitados o personas sensibilizadas en la familia, escuela o comunidad que comprendan las causas primordiales y puedan discutir una solución con las personas involucradas?
- ¿Existe legislación o precedentes locales para orientar la solución?
- Crear un debate sobre las características propias de un mediador exitoso: integridad, buen juicio, tolerancia, apertura, comprensión de la diversidad cultural, capacidad lingüística, visión global y valores universales, experiencia, sabiduría y análisis crítico, etc. ¿Qué otras características serían deseables?
- ¿Necesita ayuda externa o puede resolver el problema en forma local?

6. Trabajar en forma conjunta con los medios locales y nacionales en iniciativas de prevención de conflictos para difundir información sobre los resultados provechosos de las estrategias de consolidación de la paz.

- Debe aprovecharse la revolución de los medios tecnológicos en la prevención de conflictos –para brindar oportunidades de contacto social entre grupos de consolidación de la paz en el plano nacional e internacional. Asimismo, los medios mundiales deberían promover imágenes más positivas de la resiliencia y reconstrucción, documentando el empleo exitoso de las acciones de alerta temprana, los programas eficaces de derechos humanos, las iniciativas modelo de reconstrucción y reconciliación y el trabajo en equipo durante situaciones de emergencia, entre otros. Se podría crear un comité asesor de educadores, artistas, especialistas en medios de comunicación, productores y líderes para elaborar directrices y diseñar nuevos programas para todo tipo de medios. (Véase también la *Guía Práctica*, Capítulo 2.8, ‘Tecnología’).
- Los educadores y especialistas deberían establecer objetivos específicos para promover la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz entre la población en general. Si se ofrece un mensaje eficaz, los medios pueden desempeñar un papel importante al proporcionar *información* sobre asuntos políticos, sociales y culturales y problemas inminentes; actuar de *custodio* y alertar al público sobre violaciones de los derechos humanos y señales tempranas de disputa; y pueden influir sobre la *elaboración de políticas* al promover la sensibilización acerca de conflictos, genocidios, hambrunas y desastres humanitarios, motivando así al público a forzar la intervención de las autoridades políticas.
- Los niños y jóvenes pueden participar en la preparación de programas de radio sobre consolidación de la paz y adaptarlos a sus necesidades. Las autoridades educativas pueden emplear

dichos programas con fines de capacitación docente. (Véase también la *Guía Práctica, Capítulo 2.7, 'Aprendizaje abierto y a distancia'*).

- Las autoridades e instituciones educativas podrían trabajar con los medios para brindar cursos sobre técnicas de mediación y prevención de conflictos que podrían difundirse en distintos medios –televisión o radio– o a través de sitios de redes sociales, u otros, destinados a niños en edad escolar en instituciones educativas y también para el personal de los medios. La celebración de entrevistas con mediadores y la cobertura ‘en vivo’ de las intervenciones humanitarias y de mantenimiento de la paz potenciaría su efecto.

En abril de 2009, la Unión Europea y dos ONG europeas patrocinaron en forma conjunta un taller sobre el ‘Papel de los Medios en la Prevención de Conflictos’. Tanto este evento como otros han reavivado el debate sobre el papel de los medios en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz.

Fuente: www.iss.europa.eu/uploads/media/Media_in_conflict_prevention_and_peacebuilding.pdf

Asimismo, el proyecto de la UNESCO ‘Red sobre el poder de la paz’ está creando mecanismos de comunicación innovadores para promover la comprensión mutua y la vida sostenible. Esta red multimedios apoya la producción local, de trascendencia mundial, por medio de radio, televisión, internet, telefonía celular y otros medios modernos.

Fuente: http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=23503&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Preparación para las situaciones de desastres

1. **Abocarse al desarrollo de capacidades para sensibilizar a la población y desarrollar infraestructura y planes de preparación para emergencias junto con instituciones educativas, organismos gubernamentales y la sociedad civil.**
 - Todas las instituciones educativas y comunitarias deberían contar con planes de contingencia en caso de emergencia, especialmente en los países ‘en riesgo’. Los planes de estudio deberían incluir primeros auxilios, planificación de contingencias y medidas específicas para situaciones de emergencia, tanto para las familias como para la comunidad. Debería preverse la realización de simulacros hacia zonas de refugio.
 - Integrar estrategias de RRD en los planes del sector educativo y asegurarse de que todos los departamentos proporcionan información pertinente. (Véase también la sección ‘Herramientas y recursos de este Capítulo’)
 - Crear dentro del Ministerio de Educación una unidad de educación en situaciones de emergencia (en caso de que no exista aún) que pueda vincularse directamente con los organismos gubernamentales de respuesta a emergencias.
 - La infraestructura de los edificios educativos debería emplear los nuevos materiales de construcción diseñados para el ahorro de energía y aplicar normas que favorezcan el desarrollo sostenible. Las escuelas e instituciones educativas del futuro deberían respetar esta tendencia.
 - Los edificios deberían ubicarse lejos de fallas geológicas y volcanes y alejadas de las zonas costeras bajas. (Véase la *Guía Práctica, Capítulo 2.6, ‘Instalaciones escolares y espacios de aprendizaje’*, sobre la planificación de construcciones escolares.)

2. Establecer una plataforma intersectorial para integrar una adecuada sensibilización respecto de la reducción del riesgo de desastres en la planificación nacional.

- El punto de partida podría ser el Marco de Acción de Hyogo (EIRD, 2005), que es el instrumento clave para la aplicación de la RRD en todos los sectores y ha sido aprobado por los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Al aprovechar este recurso, las autoridades educativas pueden establecer una plataforma multisectorial para velar por la coordinación sistemática de la RRD en el plano nacional.
- Brindar orientación política y coordinar las actividades entre sectores claves: educación, salud, agua y saneamiento, entre otros. Debe incluirse la incorporación de la RRD en políticas de desarrollo, tales como las Estrategias para la Reducción de la Pobreza y los planes sectoriales.

3. Integrar y fortalecer el papel de la *juventud* en el sistema educativo y la comunidad como participantes activos de los sistemas de ‘alerta temprana’ y preparación.

- Se pueden crear equipos de jóvenes para brindar socorro durante las emergencias derivadas de los desastres naturales y capacitarlos en primeros auxilios, habilidades grupales, resolución de problemas y prácticas democráticas, y también para organizar y participar en el desarrollo comunitario intergrupar.
- Se puede apoyar a la juventud en la creación de una red electrónica de preparación para emergencias como parte de la estrategia global de RRD.
- Se pueden crear clubes de medios (radio, televisión, cine) para realizar producciones que podrían ser difundidas en instituciones educativas y centros comunitarios. Analizar las posibilidades que brinda Internet y la posibilidad de enviar

mensajes de texto sobre preparación por medio de teléfonos celulares.

LISTA DE VERIFICACIÓN SOBRE ALERTA TEMPRANA Y PREPARACIÓN

- Su escuela o institución educativa, ¿ha realizado un ejercicio de mapeo de las vulnerabilidades para determinar si las escuelas e instituciones están localizadas en emplazamientos seguros? (Véase también la *Guía Práctica, Capítulo 2.6, 'Instalaciones escolares y espacios de aprendizaje'*, sobre mapeo de vulnerabilidades.)
- En su institución educativa, comunidad o nación, ¿cuentan con estructuras que puedan apoyar la preparación para emergencias?
- Los cursos de capacitación previos al empleo de los docentes y del personal educativo y mientras están empleados, ¿incluyen la preparación para desastres? Si la respuesta es negativa, ¿cuál sería la mejor manera de integrarla?
- ¿Qué pueden hacer su institución educativa y su comunidad para prepararse para los desastres relacionados con el cambio climático y otras emergencias?
- Se pueden crear equipos de jóvenes para brindar socorro durante emergencias derivadas de desastres naturales y capacitarlos en primeros auxilios, habilidades grupales, resolución de problemas y prácticas democráticas y también para organizar y participar en el desarrollo comunitario intergrupar.

4. Trabajar junto con los medios locales y nacionales en iniciativas de preparación para desastres para difundir información sobre los efectos provechosos de la planificación en caso de emergencia y educar a la población sobre técnicas de supervivencia.

- Establecer vínculos directos y acuerdos de cooperación con los sistemas de alerta temprana en caso de desastre natural en el plano regional e internacional.
- Velar por que las regiones alejadas reciban advertencias en caso de desastres inminentes.
- Capacitar al personal de medios para desarrollar y difundir programas educativos relacionados con la preparación para emergencias.
- Conectarse con las redes de telefonía móvil para emitir alertas e instrucciones sencillas mediante SMS en caso de emergencia y para actividades de preparación. Hacer lo mismo con los proveedores de conexiones de Internet.

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Recursos de las Naciones Unidas para situaciones de emergencia e intervenciones humanitarias

El Sistema de Alerta Humanitaria Temprana de las Naciones Unidas (HEWS: www.hewsweb.org) y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD: www.eird.org) brindan asistencia para prevenir y mitigar los efectos de los desastres y el cambio climático. La Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO: www.fao.org) vigila la existencia de hambrunas inminentes y otros problemas agrícolas. La Organización Meteorológica Mundial (OMM: www.omm.org) pronostica ciclones tropicales y sequías. El Programa de Naciones

Unidas para el Medio Ambiente (www.pnuma.org) está a cargo de la ecología y el cambio climático y hay material educativo disponible para todas las edades; el PNUMA también coopera con la industria para desarrollar fuentes de energía alternativas.

2. La Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas

La Comisión de Consolidación de la Paz² de las Naciones Unidas (PBC: www.un.org/spanish/peace/peacebuilding) es un órgano asesor intergubernamental de las Naciones Unidas que apoya las iniciativas por la paz en los países que están superando situaciones de conflicto y se añade como elemento fundamental a la capacidad de promoción de la paz a gran escala de la comunidad internacional. La Comisión de Consolidación de la Paz desempeña un papel fundamental al: (1) agrupar a todas las partes interesadas, como donantes e instituciones financieras internacionales, Gobiernos nacionales y países que aportan contingentes; (2) canalizar recursos y (3) proponer estrategias integradas en materia de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y, cuando proceda, poner de manifiesto cualesquiera deficiencias que amenacen con socavar la paz.

3. El Barómetro de Fragilidad

El Barómetro de Fragilidad (Save the Children, 2007), que puede funcionar como ‘sistema de alerta temprana’, presenta un detalle de indicadores contextualizados para ayudar a determinar si un país o una comunidad están en riesgo de conflicto o fragilidad. El Barómetro de Fragilidad se concentra en dos ámbitos –el escolar y el nacional– y en tres campos –cultura, política y prácticas. En

2. UN Peacebuilding Commission

la s
el c

	ESFERA ESCOLAR/ COMUNIDAD	CLASIFICACIÓN	ESFERA NACIONAL/ SITÉMICA	CLASIFICACIÓN
Política	0 = ninguna 1 = escasa 2 = buena 3 = fuerte	0, 1, 2 o 3	0 = ninguna 1 = escasa 2 = buena 3 = fuerte	0, 1, 2 o 3
Distribución de docentes	% de docentes de la comunidad local		Política equitativa de distribución de docentes para regiones urbanas y rurales y distribución demográfica según etnia, religión, género y lengua	
	% de docentes en función de los patrones demográficos de etnia, religión, género y lengua			
Inclusión	Política y capacitación escolar sobre inclusión		Instituciones de formación docente que emplean enfoques inclusivos y capacitan a los docentes en las políticas y prácticas de la educación inclusiva	
Planificación	Comités escolares que abordan las causas primordiales de cuestiones de protección y conflictos potenciales en escuelas y comunidades		Planes del sector educativo que articulan y abordan las causas primordiales de conflicto	
Movilización de recursos	Docentes que reciben apoyo de las autoridades locales y los comités de gestión escolar para percibir un salario de subsistencia		Escala nacional de salarios docentes que garantiza un salario de subsistencia a los docentes	

4. Marco Analítico de la INEE³

Presentamos a continuación una síntesis de la lista de preguntas formuladas en el marco de la investigación en materia de educación y los motores de la fragilidad elaborada por el Grupo de Trabajo sobre Educación y Fragilidad de la INEE, 2009. Interrogantes del Marco Analítico para la investigación general.



Síntesis de EDUCACIÓN Y FRAGILIDAD: PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN COMUNES PARA EL ANÁLISIS SITUACIONAL

- 1. En general, ¿cuál ha sido el patrón de fragilidad o conflicto del país durante los últimos 10 a 15 años?
- 2. ¿Qué evaluaciones del país se han realizado y qué elementos se han detectado como principales motores de fragilidad o conflicto?
- 3. Estos motores de fragilidad o conflicto, ¿cómo se relacionan con los siguientes ámbitos: (a) seguridad, (b) gobernanza, (c) economía, (d) sociedad, y (e) medio ambiente?
- 4. ¿Cómo se ha visto afectada la educación por estos ámbitos? ¿Cómo ha influido en ellos?
- 5. ¿Hasta qué punto y cómo ha sido incorporado el análisis de fragilidad o conflicto en el desarrollo del sector educativo durante los últimos 10 a 15 años en los siguientes ámbitos: (a) planes del sector educativo nacional, (b) programas en el país de donantes internacionales y (c) proyectos en el plano comunitario de la sociedad civil y las ONG locales?

3. Adaptado del Grupo de Trabajo sobre Educación y Fragilidad de la INEE, 2009: Marco analítico de preguntas comunes usadas para la investigación.

5. Otras organizaciones de prevención de conflictos y consolidación de la paz

Además de los recursos antes mencionados, hay muchas organizaciones que también apoyan las actividades de prevención de conflictos y consolidación de la paz que no están directamente relacionadas con la educación. A continuación, presentamos una selección breve que incluye organizaciones grandes y pequeñas abocadas a la prevención de conflictos y la consolidación de la paz. Las estrategias adoptadas por muchas de las organizaciones que se detallan a continuación pueden ser adaptadas para su empleo en el sector educativo.

La Red de Prevención de Conflictos y Reconstrucción Posterior al Conflicto (CPR: <http://cpr.web.cern.ch/cpr/>) es una red informal de países donantes y organismos asociados a las Naciones Unidas que tratan de las complejas cuestiones de la gestión de conflictos. Fue creada a instancias de los miembros del Grupo de Trabajo para la Cooperación para el Desarrollo y la Paz y la Prevención de Conflictos, del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), para continuar el proceso de intercambio de conocimientos y experiencias en operaciones de campo que podrían orientar la tarea de las personas dedicadas a la prevención de conflictos y a la reconstrucción posterior al conflicto.

International Alert (www.international-alert.org) es una organización independiente para la consolidación de la paz que trabaja para crear las condiciones necesarias para una paz y seguridad duraderas en las comunidades afectadas por conflictos violentos.

Saferworld (www.saferworld.org.uk) es una organización independiente no gubernamental que trabaja para prevenir y atemperar los conflictos violentos y promover el enfoque cooperativo de la seguridad. Trabajan con gobiernos, organizaciones internacionales y la sociedad civil para alentar y

apoyar políticas y medidas específicas por medio de la promoción, la investigación y el desarrollo de políticas y brindando apoyo a las acciones de otras personas.

Conflictsensitivity.org (www.conflictsensitivity.org) está orientada a ofrecer información sobre temas de capacidad de reacción a los conflictos y alentar la reflexión y el debate sobre la forma en que las operaciones humanitarias, comerciales y de desarrollo –en la esfera de proyectos y en el plano nacional e internacional– se desarrollan en medio de un conflicto.

Unidad de Consolidación de la Paz de la CIDA: en su marco de operaciones (CIDA, 2000) analiza temas de educación y consolidación de la paz, centrándose en la educación como posible factor que contribuye al conflicto. Presenta una breve descripción sobre una herramienta de análisis de conflicto para un estudio más específico sobre el posible papel y los efectos que tiene el sistema educativo, en términos generales, sobre la incitación al conflicto. Los temas y cuestiones que se toman como ejemplo para formular la herramienta son bastante amplios y se limitan al sistema educativo formal. Se centran en temas de política, calidad y prestación educativas. Sin embargo, el ejemplo modelo también puede adaptarse para plantear temas y preguntas relativas a los sistemas de formación no formal e informal.

6. Herramienta de evaluación de la educación y la fragilidad, USAID

A continuación se presenta una pequeña sección de las numerosas tablas incluidas en la Herramienta de Evaluación de la Educación y la Fragilidad de USAID (USAID, 2006), que estudia la manera en que la fragilidad en el ámbito económico podría afectar la educación. También se considera cómo la educación podría contribuir y mitigar la fragilidad económica.

ACCESO	CALIDAD	PERTINENCIA	EQUIDAD	GESTIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • La situación económica, ¿afecta a los padres? ¿cómo? • La situación económica, ¿afecta a los estudiantes o a grupos socioeconómicos específicos? ¿cómo? • La situación económica, ¿afecta a los docentes? • ¿Crece el sector de la educación privada? • El sector empresarial (incluidas las industrias extractivas), ¿apoya a la educación formal y no formal? • ¿Existen políticas sobre derechos de escolaridad que afecten el acceso? 	<ul style="list-style-type: none"> • La calidad y contenidos educativos, ¿satisfacen las necesidades de desarrollo y de crecimiento económico del país? • Los graduados de la enseñanza primaria, ¿cuentan con aptitudes para la subsistencia? • Los padres y estudiantes, ¿perciben una relación entre la educación y el empleo? 	<ul style="list-style-type: none"> • La educación, ¿proporciona las aptitudes, conocimientos y actitudes que necesitan los estudiantes para acceder al empleo? • El sector económico (privado y público), ¿influye sobre los servicios educativos y de capacitación? • ¿Hay oportunidades económicas que estén vinculadas con la formación y la educación? • Los salarios y oportunidades del sector privado, ¿son más atractivos que los de la docencia? • Las políticas y decisiones económicas, ¿contribuyen a acentuar la disparidad social? 	<ul style="list-style-type: none"> • Las desigualdades del sistema educativo, ¿influyen sobre la disponibilidad de empleos, el nivel de ingresos y el estatus? • El sector empresarial privado, ¿cumple un papel activo en la prestación de servicios educativos? Se ruega especificar. • La disponibilidad de la formación y las oportunidades económicas, ¿influyen sobre la educación? 	<ul style="list-style-type: none"> • La planificación educativa, ¿está vinculada a los planes de crecimiento económico o recuperación económica? • El presupuesto del gobierno, ¿refleja la voluntad colectiva de prestar servicios educativos? • ¿Qué proporción del presupuesto nacional o local ha sido asignada al sector educativo? ¿Cuál es la proporción de financiamiento externo? • El financiamiento descentralizado, ¿afecta la equidad o las desigualdades en el sector educativo? • La matrícula y el desempeño escolares, ¿están vinculados con la asignación de recursos educativos?

7. El Marco de Acción de Hyogo

Como se anticipó en la *Guía Práctica*, el Marco de Acción de Hyogo es una de las principales herramientas de orientación de la planificación, la preparación y la respuesta a desastres. Los tres objetivos estratégicos a los que apunta el Marco son:

- La integración de la reducción del riesgo de desastres en las políticas y la planificación del desarrollo sostenible en todos

los ámbitos, subrayando especialmente la prevención, la mitigación y la preparación para desastres y la reducción de la vulnerabilidad.

- El desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones, los mecanismos y las capacidades en todos los planos, y en especial en el comunitario, capaces de contribuir sistemáticamente a ganar resiliencia frente a las amenazas.
- La adopción sistemática de enfoques de reducción del riesgo en el diseño y la aplicación de programas de preparación, respuesta y recuperación de emergencias en la reconstrucción de las comunidades afectadas.

Véase también EIRD (2005) para acceder al texto completo del Marco de Acción de Hyogo.

8. ¡Dejemos que nuestros niños/as nos enseñen!

¡Dejemos que nuestros niños/as nos enseñen! (EIRD, 2006) es una publicación que analiza cómo hacer participar eficazmente a los niños en la seguridad de sus propias escuelas por medio del trabajo con docentes y miembros de la comunidad. Los niños también pueden actuar como medio para difundir mensajes a la comunidad en general sobre vulnerabilidad participativa, evaluación de capacidades y mapeo de amenazas. Este documento aborda los tres temas que se consideran más urgentes y críticos para la preparación en caso de desastre:

- Enseñanza sobre amenazas y reducción de riesgo en las escuelas.
- Las escuelas como centros para la reducción de riesgo de desastres con base en la comunidad.
- La protección física de las escuelas frente a las amenazas naturales.

Se pueden obtener recursos educativos en el proyecto de la UNICEF, *La reducción de desastres empieza en la escuela* (EIRD, 2006-2007), que apoya a las autoridades nacionales y al sector educativo en la elaboración y aplicación de políticas y estrategias relativas a la prevención, preparación y respuesta ante emergencias y desastres.

Se pueden encontrar más herramientas y recursos de RRD en el sitio Web de la INEE (INEE, 2008a).

REFERENCIAS Y LECTURAS COMPLEMENTARIAS

Alianza Save the Children. 2008. *Where peace begins: education's role in conflict prevention and peacebuilding*. Londres: Alianza Internacional Save the Children.

Barakat, B.; Karpinska, Z.; Paulson, J. 2008. *Desk study: education and fragility*. Oxford: Conflict and Education Research Group (CERG). Extraído el 29 de junio de 2009 de:
http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_FINAL-Desk_Study_Education_and_Fragility_CERG2008.pdf

Brannelly, L.; Ndaruhutse, S.; Rigaud, C. 2009. *Donors' engagement: supporting education in fragile and conflict-affected states*. París: IIPE-UNESCO.

Carta de las Naciones Unidas. 1945. Nueva York: Naciones Unidas. Extraído el 31 de agosto de 2009 de:
www.un.org/en/documents/charter/index.shtml

CIDA (Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional). 2000. *Education and peacebuilding: a preliminary framework*. Quebec: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Extraído el 31 de agosto de 2009 de:
http://cpr.web.cern.ch/cpr/Library/Tools/ED02_en.pdf

CIISE (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados). 2001. *Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*. Ottawa: IDRC. Extraído el 31 de agosto de 2009 de:
www.iciss.ca/report2-en.asp

Constitución de la UNESCO. 1945. París: UNESCO. Extraído el 31 de agosto de 2009 de:
http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Departamento de Asuntos Políticos. Primavera de 2009. *Politically speaking*. Nueva York: Naciones Unidas. Extraído el 31 de agosto de:

www.un.org/Depts/dpa/newsletters/DPA%20bulletin_spring09.pdf

EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres). 2005. *Marco de Acción de Hyogo 2005–2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Ginebra: UN/EIRD. Extraído el 31 de agosto de 2009 de:

www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf

EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres). 2006. *Let our children teach us! A review of the role of education and knowledge in disaster risk reduction*. Ginebra: UN/EIRD. Extraído el 31 de agosto de 2009 de:

www.unisdr.org/eng/task%20force/working%20groups/knowledge-education/docs/Let-our-Children-Teach-Us.pdf

EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres). 2006–2007. *Disaster risk reduction begins at school: what can be done*. Ginebra: UN/EIRD. Extraído el 31 de agosto de 2009 de:

www.ineesite.org/index.php/post/disaster_risk_reduction_tools

Grupo Integrado de Educación del IASC (Comité Interinstitucional Permanente). 2007. *Appeal for building global humanitarian response capacity*. Ginebra: OCHA. Extraído el 31 de agosto de 2009 de:

<http://ochaonline.un.org/HUMANITARIANAPPEAL/webpage.asp?Page=1566>

Grupo Integrado de Educación del IASC (Comité Interinstitucional Permanente) e IIPE-UNESCO. 2009. *Providing education in emergencies: the role of a minister*. París: IIPE-UNESCO

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2005. *Inter-agency peace education program: skills for constructive living*. INEE. Extraído el 25 de agosto de 2009 de:

www.ineesite.org/index.php/post/peace_education_Programme

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008a. *Disaster risk reduction tools and resources*. INEE. Extraído el 31 de agosto de 2009 de:

www.ineesite.org/index.php/post/disaster_risk_reduction_tools

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008b. *Safer school construction initiative*. INEE. Extraído el 31 de agosto de 2009 de:

www.ineesite.org/index.php/post/safer_school_construction_initiative

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2009. *Guidance notes on safer school construction: global facility for disaster reduction and recovery*. Nueva York: INEE. Extraído el 31 de agosto de 2009 de:

www.ineesite.org/assets/Guidance_Notes_Safer_School_Constructionfinal.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). s.f. *Disaster risk reduction*. París: INEE. Extraído el 12 de agosto de 2009 de: www.ineesite.org/drr

- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). 2007. *Climate change 2007: climate change impacts, adaptation and vulnerability*. Ginebra: IPCC. Extraído el 25 de agosto de 2009 de: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/06_04_05_climate.pdf
- Loewenberg, S.; Bonde, B.N. 2007. *Media in conflict: prevention and peace-building strategies*. Bonn: Deutsche-Welle, DWMedia Services.
- Mellbourn, A. (Ed.). 2004. *Developing a culture of conflict prevention* (Anna Lindh programme on conflict prevention series). Hedemora, Suecia: Gidlunds förlag.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia. Mayo de 1999. "Preventing violent conflict. A Swedish action plan." En: *Regeringskansliet UD Info* (Estocolmo), 5(1). Extraído el 31 de agosto de 2009 de: www.reliefweb.int/library/documents/violentconflict1.pdf
- Mueller, J.-M. 2002. *Non-violence in education*. París: UNESCO.
- Naciones Unidas. 2009. *Tercera edición del Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo.. El agua en un mundo en constante cambio. 3ª edición* París: UNESCO. Extraído el 25 de agosto de 2009 de: www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/tableofcontents.shtml
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 2009. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2009–2018*. París: OECD Publishing. Extraído el 31 de agosto de 2009 de: www.agri-outlook.org/dataoecd/2/31/43040036.pdf

Oxfam. 2008. *Shooting down the MDGs* (Documento informativo). Oxford: Oxfam.

Reardon, B. 1997. *Tolerance, the threshold of peace. Unit 1: Teacher training resource unit* (Serie Biblioteca de Aula). París: UNESCO.

Save the Children. 2007. *The “Education that Protects” project. The “education and fragility barometer”: an early warning tool to aid conflict prevention*. Londres: Save the Children. Extraído el 31 de agosto de 2009 de:
www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/The%20fragility%20barometer.pdf

Secretario General, Naciones Unidas. 1992. *Un Programa de Paz: Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz* (A/47/277–S/24111, 17 June). Nueva York: Naciones Unidas. Extraído el 31 de agosto de 2009 de:
www.un.org/Docs/SG/agpeace.html

Secretario General, Naciones Unidas. 1999. *Prevención de la guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento. 1999 Memoria Anual del Secretario General sobre la labor de la Organización* (Suplemento No. 1, A/54/I). Nueva York: Naciones Unidas. Extraído el 25 de agosto de 2009 de:
www.un.org/Docs/SG/Report99/toc.htm
www.un.org/spanish/docs/mem99.pdf

Secretario General, Naciones Unidas. 2006. *Memoria Anual del Secretario General sobre la labor de la Organización* (Suplemento No. 1, A/61/I. Recommendations to strengthen preventive diplomacy and conflict prevention capacity of the UN system). Nueva York: Naciones Unidas. Extraído el 25 de agosto de 2009 de:
www.un.org/millenniumgoals/sgreport2006.pdf
?OpenElement
[www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/61/I%20\(SUPP\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/61/I%20(SUPP))

- Sharp, G. 1973. *The politics of non-violent action*. Boston, MA: Porter Sargent.
- Sinclair, M. 2004. *Learning to live together: building skills, values and attitudes for the twenty-first century* (Serie Estudios de Educación Comparada). Ginebra: OIE-UNESCO.
- SIPRI (Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz). 2008. *SIPRI yearbook 2008: armaments, disarmament and international security*. Oxford: Oxford University Press. Extraído el 31 de agosto de 2009 de: <http://yearbook2008.sipri.org/files/SIPRIYB08summary.pdf>
- Srinivasan, S., 2006. *Minority rights, early warning and conflict prevention: lessons from Darfur*. Londres: Minority Rights Group International.
- Thyne, C. 2006. "ABC's, 123's, and the Golden Rule: the pacifying effect of education on civil war, 1980-1999." En: *International Studies Quarterly*, 50, 733-754. Extraído el 29 de junio de 2009 de: www.uky.edu/~clthyn2/thyne-ISQ-06.pdf
- UNESCO. 1995. *Plan de Acción Mundial sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia*. París: UNESCO. Extraído el 25 de agosto de 2009 de: www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/REV_74_E.PDF
- Unión Europea. 2008. *Climate change and international security*. Bruselas. Extraído el 31 de agosto de 2009 de: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf
- Urquhart, B. 1972. *Hammar skjöld*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

USAID. 2006. *Education and fragility: an assessment tool*. Washington, DC: USAID. Extraído el 25 de agosto de 2009 de:
www.ineesite.org/toolkit/docs/doc_1_89_education_and_fragility_assessment-tool.pdf

Capítulo 1.3

DESAFÍOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCIÓN

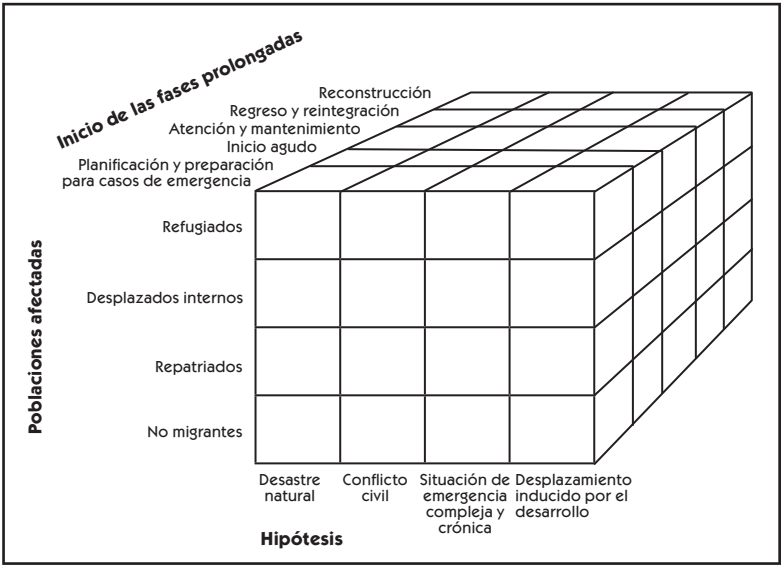
Todas las partes de esta *Guía* abordan los desafíos que entraña la provisión de una enseñanza de calidad en situaciones de emergencia y reconstrucción. Estos retos comprenden desde la destrucción física de los edificios escolares, la falta de fondos, materiales y docentes capacitados, hasta la discriminación de grupos minoritarios, las cuestiones de seguridad o los problemas de coordinación. En cada capítulo de la *Guía* se trata un tema específico, se presenta una descripción minuciosa de las cuestiones que deben afrontarse en relación con ese tema y se sugieren estrategias para hacerlo. Por ejemplo, la enseñanza a niños que fueron soldados presentará desafíos diferentes de aquellos que entraña la enseñanza a niños con discapacidades. La educación para el desarrollo

de la primera infancia requiere de estrategias distintas de las utilizadas para abordar la enseñanza posprimaria.

No obstante, algunos desafíos (como la pobreza o los problemas de seguridad) son comunes a todas estas cuestiones. Aquí se analizan tales retos genéricos, no en relación con un grupo específico de niños ni con una tarea particular dentro de la gestión del sistema educativo, sino en relación con el tipo de emergencia, el grupo demográfico más amplio en cuestión y la fase de la emergencia. En la figura que aparece más abajo se ilustra esta tipología.

En esta figura se ven las interrelaciones entre los tipos de emergencia (hipótesis), las poblaciones afectadas y las fases. A continuación se describen estas cuestiones en mayor detalle.

INTERRELACIONES ENTRE LAS HIPÓTESIS, LAS POBLACIONES AFECTADAS Y EL INICIO DE LAS FASES PROLONGADAS



Fuente: IIPE (2005). Adaptado de un modelo formulado por Rob Fuderich de UNICEF y Peter Buckland del Banco Mundial.

Las hipótesis de situaciones de emergencia comprenden conflictos civiles, emergencias complejas y crónicas (que entrañan conflictos civiles múltiples en los que participa la comunidad internacional), desastres naturales y el desplazamiento inducido por el desarrollo, que no está descrito de manera específica en esta *Guía*.

En los grupos demográficos afectados por las situaciones de emergencia se encuentran los refugiados, desplazados internos, repatriados y no migrantes, y las personas cuyas vidas y condiciones de escolaridad fueron interrumpidas por el conflicto, aunque no hayan huido.

Las **fases de la situación de emergencia** comprenden la planificación y la preparación para casos de emergencia, a las que se pretende contribuir con esta *Guía*, el inicio agudo, las emergencias prolongadas (que algunos denominan “atención y mantenimiento”), el regreso y la reintegración y la reconstrucción temprana.

Las diferentes categorías utilizadas en esta tipología no son exhaustivas ni completamente independientes. Las fases de una situación de emergencia casi nunca son consecutivas. Los conflictos internacionales pueden tener incidencia en los conflictos civiles. Es probable que el surgimiento de un conflicto exacerbe las consecuencias de un desastre natural. Los desplazados internos pueden convertirse en refugiados a medida que avanza la emergencia, o viceversa. Es posible que tanto los refugiados como los desplazados internos se conviertan en repatriados. Además, esta categorización no distingue al grupo demográfico conformado por quienes no son migrantes ni habitan en la zona afectada por la situación de emergencia, pero que aun así se ven afectados por ella (por ejemplo, habitantes de un país limítrofe o de una provincia vecina que repentinamente se enfrentan a una gran afluencia de refugiados o desplazados internos).

Del mismo modo, las fases de una emergencia se superponen y se repiten. Una situación de emergencia aguda puede convertirse en lo que se denomina una emergencia prolongada, o en lo que algunos organismos humanitarios llaman fase de “atención y mantenimiento”. Esta etapa puede verse interrumpida por el estallido repentino de una nueva crisis aguda. Es posible que mientras una región del país esté facilitando el regreso de sus habitantes y organizando iniciativas de reconstrucción, otra afronte un recrudecimiento del conflicto o sufra los embates de un nuevo desastre natural.

Esta categorización tridimensional sigue siendo útil para abordar la planificación y la gestión de la enseñanza en situaciones de

emergencia y reconstrucción. El mismo desafío (ya sea la pobreza o la falta de fondos) precisará distintas intervenciones y estrategias en diferentes tipos o fases de una emergencia o según los distintos grupos demográficos. Asimismo, los organismos que estén operando en situaciones de emergencia y reconstrucción suelen emplear alguna variante de esta categorización.

Existen algunos organismos y organizaciones cuyo mandato solo les permite trabajar en las fases iniciales de una emergencia o con un grupo demográfico específico, como los refugiados. Es probable que sus estrategias de entrada o salida –como se las suele denominar– y sus mecanismos de financiación y evaluación se basen en alguna forma de categorización de los tipos o las fases de una emergencia, o del grupo demográfico en cuestión. Los ejemplos mencionados anteriormente demuestran cómo se superponen, repiten y/o combinan las fases, los tipos y los grupos. Este hecho pone de manifiesto no solo la complejidad evidente de las situaciones de emergencia y reconstrucción, sino también la necesidad de contar con enfoques holísticos frente a estos desafíos. Las soluciones mágicas, las estrategias a corto plazo o aquellas que abordan los desafíos de un único grupo afectado por la emergencia, o de una sola fase, nunca superarán el reto general de impartir enseñanza a todos en situaciones de emergencia y reconstrucción.

TIPOS DE SITUACIONES DE EMERGENCIA

En esta *Guía* la atención se centra en el efecto de las guerras y los desastres naturales sobre la educación de los niños, jóvenes y adultos que se han visto afectados por una crisis. No se tratan de forma directa las denominadas “emergencias silenciosas”, como la pobreza, el HIV/SIDA, los niños de la calle, entre otras cuestiones. El objetivo es mantener el enfoque en la respuesta a los conflictos y desastres. Sin embargo, en casi todas las secciones de esta *Guía* se consideran los temas relacionados

con la pobreza y la salud de las poblaciones afectadas por los conflictos o desastres.

Conflictos civiles

En los últimos años se ha observado un aumento acusado de la cantidad de conflictos armados dentro de los límites nacionales, a los que aquí se denomina conflictos civiles. Sin lugar a dudas, la mayoría de los 36 conflictos mundiales de 2003 fue de naturaleza civil. Estos conflictos perjudican seriamente la enseñanza y pueden hacer que algunas personas se alejen de las zonas afectadas. Entre los desafíos se encuentran:

- Puesto que la oferta desigual o sesgada de enseñanza suele ser uno de los elementos que provocan conflictos civiles, las escuelas, los docentes y los alumnos mismos pueden convertirse en el blanco en dichos conflictos.
- De acuerdo con el IV Convenio de Ginebra (1949), las fuerzas de ocupación militar deben facilitar el trabajo de las instituciones dedicadas a la atención y la enseñanza a los niños. Su primer Protocolo (1977) indica que se garantiza a las escuelas protección contra los ataques militares. No obstante, durante el conflicto es posible que se destruyan, dañen o saqueen escuelas, inutilizándolas para llevar a cabo actividades educativas.
- Es posible que algunos niños hayan sido sometidos o que en el futuro sean vulnerables al reclutamiento militar, al trabajo forzado, a violaciones o a la prostitución. Algunos quizá hayan contraído el VIH/SIDA, que se propaga con mayor rapidez durante los conflictos armados. El acceso a las escuelas puede ayudar a protegerlos.
- Cabe la posibilidad de que las autoridades educativas no accedan físicamente a algunas regiones del país para determinar si los niños tienen acceso a las escuelas o no.
- Es posible que algunos docentes hayan muerto o huido.

Emergencias complejas y crónicas

Los países también pueden sufrir inseguridad crónica y conflictos civiles intermitentes en los que intervenga la comunidad internacional. Esto significa que la administración de la enseñanza se torna difícil, ya sea por la lucha en algunas regiones del país o por las repercusiones económicas, que reducen los fondos disponibles para la educación. Entre las dificultades se encuentran las siguientes:

- En estas situaciones se presenta la mayoría de los desafíos que se enumeraron en la sección de conflictos civiles, los cuales se intensifican a medida que se prolonga el conflicto.
- Los niños y las familias tal vez carezcan de alimentos suficientes y sean incapaces de comprar prendas de vestir adecuadas para asistir a la escuela, o de cubrir otros costos relacionados con la escolaridad.
- Es posible que las familias no puedan afrontar los costos de oportunidad en los que se incurre cuando sus niños asisten a la escuela en lugar de hurgar en la basura para obtener recursos, entre otras actividades.
- Es posible que las escuelas se utilicen o se hayan utilizado como albergues provisorios para los desplazados, o que las fuerzas militares las hayan tomado para usarlas.
- Las escuelas y el recorrido desde y hacia ellas pueden ser peligrosos por la presencia de minas terrestres, municiones explosivas sin detonar y otras amenazas.
- Una respuesta educativa rápida puede verse dificultada por el estado deficiente de los caminos y por la capacidad limitada para manipular cargas en los aeropuertos.

Desastres naturales

Los desastres naturales también acarrear importantes problemas para el sistema educativo. La devastación provocada por inundaciones, sequías, terremotos, deslizamientos de tierra,

tormentas, tsunamis y otros desastres naturales puede causar la destrucción de escuelas y otras instituciones educativas, así como el aislamiento o la muerte de un gran número de docentes y alumnos. Según el *Informe mundial sobre desastres*, publicado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRCRC, 2004), la cantidad de desastres naturales y tecnológicos está aumentando de manera drástica. De 1994 a 1998, se informaron en promedio 428 desastres por año. De 1999 a 2003, esta cifra aumentó en dos tercios, alcanzando un promedio de 707 desastres por año. El mayor incremento se registró en países de bajo desarrollo humano, donde se verificó un aumento del 142%. También existe una fuerte correlación entre el grado de desarrollo de un país y su vulnerabilidad ante los desastres naturales. En otras palabras, es probable que las personas que residen en países azotados por un conflicto o por la pobreza sean los que más sufran cuando ocurre una catástrofe. En la última década, los desastres ocurridos en países de alto desarrollo humano causaron en promedio 44 muertes por evento, mientras que los desastres acaecidos en países de bajo desarrollo humano causaron en promedio 300 muertes por evento (IFRCRC, 2004). Entre los desafíos específicos del sistema educativo se encuentran:

- Las familias pueden haber perdido todos sus bienes y quizá sean incapaces de enviar a sus niños a la escuela debido a la falta de alimentos y vestimenta, entre otros.
- Las escuelas y sus contenidos pueden haber resultado dañados o destruidos y, en consecuencia, tal vez no estén disponibles de forma temporal o permanente para llevar a cabo actividades de aprendizaje.
- Es posible que las escuelas se utilicen como albergues para personas desplazadas de sus hogares a causa del desastre natural.

GRUPOS DEMOGRÁFICOS AFECTADOS POR LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA

Refugiados

Un refugiado es una persona que «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país ...».

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)

Entre las dificultades específicas con las que se enfrentan los refugiados que deseen acceder a la enseñanza se encuentran las siguientes:

- Las familias refugiadas han sufrido un desplazamiento imprevisto y en ocasiones han atravesado circunstancias traumáticas. Muchas familias desean enviar a sus niños a la escuela pero algunas están traumatizadas o demasiado preocupadas por problemas de subsistencia para hacerlo.
- El gobierno anfitrión puede negarse a que los niños refugiados asistan a las escuelas locales, o tal vez no pueda admitirlos. No obstante, aun cuando se permita el ingreso de niños refugiados en las escuelas locales, es posible que existan problemas de acceso. Por ejemplo, puede suceder que las escuelas locales ya estén atestadas de alumnos, sobre todo en zonas urbanas; la población refugiada puede ser demasiado numerosa; quizá los docentes no hablen la misma lengua o las lenguas de instrucción sean diferentes; el plan de estudios probablemente sea distinto, entre otros problemas. En estas condiciones, se

precisan otras escuelas para los niños refugiados, sobre todo en la enseñanza primaria.

- Por lo general, los refugiados tienen mayor acceso a la educación cuando viven en campamentos o asentamientos (en lugar de estar dispersos entre las poblaciones de acogida). El ACNUR, la agencia para refugiados de las Naciones Unidas, tiene el mandato de respaldar la enseñanza a los refugiados, como una forma de contribuir a una solución duradera a sus problemas y de ayudar al gobierno del país anfitrión a cumplir sus obligaciones bajo la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos en materia de derechos humanos. El ACNUR ha publicado el documento *Education field guidelines*, donde se especifican sus compromisos en materia de política educativa y se brinda asesoramiento a sus asociados encargados de la ejecución y demás prestadores de servicios para la enseñanza a refugiados (ACNUR, 2003).
- Es posible que los refugiados no puedan pagar los derechos que suelen cobrarse a los extranjeros para ingresar en la universidad u otros cursos. Como principio humanitario, algunos gobiernos admiten refugiados en sus universidades por el mismo derecho que se cobra a los alumnos de ese país.
- Los organismos humanitarios a menudo no asignan grandes presupuestos a la enseñanza secundaria o terciaria y no pueden afrontar becas costosas para los refugiados. Por este motivo, suele ser más económico respaldar escuelas separadas para refugiados. No obstante, si no hay muchos refugiados, es más económico que asistan a instituciones locales de enseñanza superior. En última instancia, el efecto de aplicar derechos de escolaridad altos será una menor cantidad de alumnos. Sin embargo, aceptar una buena cantidad de alumnos refugiados en las escuelas nacionales ayudará a forjar buenas relaciones para la cooperación futura entre el país anfitrión y el país de origen de los alumnos refugiados.

Desplazados internos

A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

Entre los desafíos específicos de la enseñanza a los desplazados internos se encuentran:

- Al igual que ocurre con los refugiados, las familias desplazadas internas han sufrido un desplazamiento forzado y en ocasiones han atravesado circunstancias traumáticas. Muchas familias desean enviar a sus niños a la escuela pero algunas están traumatizadas o demasiado preocupadas por problemas de subsistencia para hacerlo.
- Los problemas de seguridad a menudo son considerables, tanto para los desplazados internos como para los organismos que desearían respaldar los programas educativos. Es posible que la población o el gobierno local no acoja a los desplazados internos.
- En los países donde se hablan varias lenguas, es posible que los niños y jóvenes desplazados internos no puedan integrarse en las escuelas locales por no hablar su lengua;

- Los campamentos y asentamientos de desplazados internos quizá no reciban la atención de las autoridades u organizaciones nacionales o internacionales durante un cierto tiempo después de la crisis. En consecuencia, el acceso a las escuelas puede demorarse.
- Ningún organismo de las Naciones Unidas tiene el mandato de garantizar la enseñanza a los desplazados internos, ya sea que se encuentren en campamentos o dispersos en todo el país.
- A menudo, tanto la comunidad internacional como el gobierno pueden destinar menos recursos a la educación para desplazados internos.
- En el caso de los desplazados internos que se encuentran en situaciones más o menos seguras, las autoridades educativas suelen intentar impartir enseñanza en las escuelas existentes. Esto se traduce en una mayor carga sobre las escuelas locales si la matrícula aumenta de forma considerable. En el caso de los campamentos o asentamientos de gran tamaño para los desplazados internos, se necesitarán más escuelas.
- De conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, los gobiernos deben asistir a las ONG, a los organismos de las Naciones Unidas o a las comunidades, en la organización de escuelas para los desplazados internos cuando los niños no estén escolarizados.

No migrantes

Es posible que toda una zona se quede desierta, pero suele suceder que parte de la población afectada por una emergencia no pueda o no desee abandonar su hogar durante una situación de conflicto o inseguridad. Esa parte de la población puede comprender a aquellos que son demasiado pobres o ancianos o que están demasiado enfermos para migrar. Algunas personas quizá queden atrapadas por la guerra. En la *Guía*, estas personas

se denominan “no migrantes”. Entre los desafíos específicos se encuentran los siguientes:

- Puede que el acceso a la educación de los no migrantes quede totalmente trunco por cuestiones de seguridad, la huida de docentes locales o la falta de materiales escolares o de recursos para sustentar la educación en la comunidad.
- Es muy complicado administrar el sistema escolar nacional en las zonas de conflicto e inseguridad.
- Puede surgir rencor si los organismos brindan asistencia especial o trato preferencial a los refugiados, desplazados internos o repatriados. Es probable que quienes “quedaron atrás” sientan que fueron los más castigados por la emergencia.

Repatriados

Otra categoría incluida en esta *Guía* es la de los repatriados (refugiados o desplazados internos que regresaron a su país o zona de origen). A continuación se enumeran algunos problemas o dificultades específicos:

- Es posible que algunos repatriados no deseen regresar a su zona de origen por razones de seguridad. Esto puede provocar la concentración de alumnos en unas pocas zonas habilitadas, lo cual genera presión sobre las instalaciones de esas zonas.
- Algunos repatriados encuentran que las escuelas de sus zonas de origen sufrieron graves daños o resultaron destruidas durante el conflicto o después de un desastre natural.
- Es posible que las familias repatriadas no tengan recursos para pagar la educación de sus hijos. En algunas ocasiones, la comunidad internacional puede estar presente y proporcionar recursos a los repatriados, lo que podría provocar que las comunidades locales se sintieran ofendidas. La asistencia debe estar dirigida a las zonas que reciben repatriados y definidas por un criterio amplio.

- Tanto las familias repatriadas como las que nunca migraron pueden haber vivido en la pobreza durante años debido a la guerra y la inseguridad. Por tanto, puede que les resulte difícil mantener a sus hijos en la escuela o proporcionar recursos para volver a fundar escuelas o para administrarlas.

FASES DE UNA SITUACIÓN DE EMERGENCIA

Las organizaciones orientadas a ofrecer respuestas humanitarias y asistencia en materia de desarrollo tienen sus propias definiciones de “emergencia”, que comprenden desde un período de algunas semanas durante el inicio de una crisis hasta el retorno a la normalidad después de un período de reconstrucción (Sinclair, 2002: 21-23).

A los efectos de esta *Guía*, el término “emergencia” se emplea en un sentido amplio, que abarca todo el período de crisis y los primeros pasos para restablecer el funcionamiento normal del sistema educativo nacional. Las diferentes fases, si bien no son independientes y casi nunca consecutivas, tienen sus dificultades propias.

Inicio agudo

La *Guía* hace referencia a la fase de inicio agudo de una situación de emergencia. Entre los desafíos específicos se encuentran:

- Los niños pueden quedar aislados de sus escuelas y comunidades. Necesitarán espacios seguros destinados a llevar a cabo las actividades educativas.
- Los niños y jóvenes pueden haber padecido situaciones espantosas y de mucha tensión a raíz del desplazamiento e incluso es posible que se hayan separado de sus padres o familiares. Los espacios seguros destinados a las actividades de aprendizaje son esenciales para su protección.

- El acceso de los adolescentes también puede ser fundamental a fin de protegerlos de peligros como el reclutamiento militar, el trabajo infantil y la prostitución, entre otras amenazas.
- La inseguridad y los problemas logísticos pueden dificultar el acceso de los supervisores educativos o prestadores no gubernamentales a las poblaciones afectadas por una emergencia, u obstaculizar el envío de materiales educativos para satisfacer sus necesidades.
- En algunos casos, es posible que haya numerosas organizaciones que trabajen para respaldar la educación en situaciones de emergencia aguda, mientras que en otras situaciones, puede que se carezca de ayuda.

Fases prolongadas

Una emergencia se considera prolongada si persiste durante un período extenso. Entre los problemas específicos de estas situaciones podemos mencionar los siguientes:

- El desarrollo de capacidades puede verse interrumpido y/o que no se pueda efectuar su seguimiento. La supervisión y evaluación pueden resultar complicadas.
- Debido a la pobreza y a la limitada calidad educativa, es posible que sea difícil lograr que todos los niños ingresen en la escuela primaria y retenerlos durante el ciclo primario completo.
- Si las oportunidades educativas posteriores al ciclo primario no son suficientes, puede que los jóvenes sean vulnerables a actividades perjudiciales. También faltarán incentivos para terminar la escuela primaria si el último escalón de las oportunidades educativas termina con el ciclo primario.
- Las niñas pueden ver la prostitución como la única manera de ganar dinero, e incluso de afrontar los gastos escolares.
- En el caso de emergencias prolongadas, los niños y adolescentes refugiados y desplazados internos necesitan acceder a sistemas educativos de una calidad equivalente

a la de sus países o regiones de origen y que se adecuen a su posible repatriación voluntaria. Los gobiernos del país de origen y del país anfitrión deben reconocer el plan de estudios y los exámenes, de manera que los niños y jóvenes puedan avanzar a los ciclos de educación superiores (de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989).

Regreso, reintegración y reconstrucción

Estas fases ocurren cuando las poblaciones desplazadas a países limítrofes (refugiados) o a sitios de su propio país (desplazados internos) regresan a sus hogares y cuando el gobierno da inicio al proceso de renovación de los sistemas educativos nacionales o locales afectados por una emergencia. Entre los problemas específicos se encuentran los siguientes:

- Es posible que haya una acumulación de necesidades educativas insatisfechas. Por consiguiente, puede que una buena parte de los niños y adolescentes traten de ingresar en la escuela al mismo tiempo.
- Después de un conflicto o durante la reconstrucción posterior a un desastre, es posible que las familias necesiten toda la mano de obra disponible para reconstruir sus hogares, desbrozar tierras agrícolas y ganar suficiente dinero para comprar alimentos, entre otras cosas. Muchos no podrán solventar los gastos relacionados con la escuela. Puede que la inseguridad también sea un factor que limite la matrícula.
- A menudo habrá un gran número de niños y jóvenes que han estado fuera del sistema escolar y que deseen matricularse al mismo tiempo. Entonces, se precisará una buena cantidad de libros de texto y material de aprendizaje (para lo que se necesitará ayuda internacional).

- Es posible que muchas escuelas de las zonas afectadas por la emergencia estén destruidas o hayan sufrido daños graves. Puede que sean necesarios refugios provisorios para abrir escuelas mientras las antiguas estructuras se reconstruyen, rehabilitan o amplían, a fin de albergar el exceso de alumnos.
- En situaciones posteriores a un conflicto, puede que haya minas terrestres o municiones explosivas sin detonar en los perímetros de las escuelas y que haya que quitarlas antes de reiniciar la enseñanza en esos lugares.
- Es difícil fundar escuelas antes del regreso de las personas a las zonas abandonadas, lo cual, a su vez, puede desalentar el regreso. Puede que el acceso con fines de planificación y reconstrucción anticipadas se vea obstaculizado por la inseguridad, el daño a los caminos y otros problemas. La falta de oficinas educativas por distritos o provinciales en funcionamiento normal dificulta la toma de medidas y la coordinación. Es posible que los docentes desplazados no estén dispuestos a regresar a las zonas rurales.
- Será fundamental asegurar el acceso a todas las zonas y a todos los grupos (por ejemplo, étnicos y religiosos, entre otros) del país, sobre todo a quienes resultaron más afectados por el conflicto. Se necesitarán medidas para coordinar la asistencia externa a fin de asegurar la cobertura adecuada de todas las zonas afectadas y la ausencia de tensiones por una provisión de recursos que pueda parecer discriminatoria entre los repatriados y las poblaciones locales que no migraron.
- Puede haber presión política para destinar los fondos nacionales y los aportados por los donantes a la reconstrucción de grandes escuelas en sitios políticamente favorecidos. No obstante, en aras de la estabilidad, la asistencia externa debe dirigirse a todas partes para respaldar el proceso de “retorno a la escuela”.
- Durante el período de reconstrucción, puede que los niños también se enfrenten a grandes obstáculos psicológicos

que reduzcan sus capacidades cognitivas (por ejemplo, si regresan a escuelas que antes fueran escenario de masacres y matanzas).

- Es posible que los funcionarios, tanto del país anfitrión como del país o la zona de regreso, no estén familiarizados con cuestiones como la equivalencia de los programas y las certificaciones académicas, el reconocimiento de la educación adquirida por parte del país de regreso o las posibilidades de continuar los estudios. Es fundamental que haya un debate conjunto sobre asuntos concernientes a la certificación y validación para poder satisfacer los derechos de los niños, aunque esto suele ser difícil.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- ACNUR. 2003. *Education field guidelines*. Ginebra: ACNUR.
- Banco Mundial. 2005. *Reshaping the future: education and postconflict reconstruction*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barakat, B.; Karpinska, Z.; Paulson, J. 2008. *Desk study: education and fragility*. Oxford: Conflict and Education Research Group (CERG). Extraído el 29 de junio de 2009 de: http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_FINAL-Desk_Study_Education_and_Fragility_CERG2008.pdf
- Bush K.; Saltarelli D. 2000. *The two faces of education in ethnic conflict: towards a peacebuilding education for children*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF.
- Foro Mundial sobre la Educación. 2000. *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. París: UNESCO.
- IASC (Comité Permanente Interagencial). 2002. *Growing the sheltering tree: protecting rights through humanitarian action*. Ginebra: UNICEF/IASC. Extraído el 20 de agosto de 2009 de: www.icva.ch/gstree.pdf
- IFRCRC (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja). 2004. *World disasters report 2004*. Ginebra: IFRCRC.
- IIPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación). 2005. *Training materials for educational reconstruction in post-conflict situations: access and inclusion*. París: IIPE-UNESCO.

- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Minimum standards for education in emergencies, chronic crises and early reconstruction*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf
- Naciones Unidas. 2000. *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de septiembre de 2000. Nueva York: Naciones Unidas. Extraída el 14 de septiembre de 2009 de: www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf
- Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children UK.
- Nicolai, S.; Triplehorn, C. 2003. *The role of education in protecting children in conflict* (Documento N° 42 de la Red de Práctica Humanitaria). Londres: ODI.
- Pigozzi, M.J. 1999. *Education in emergencies and for reconstruction: a developmental approach*. Nueva York: División de Programas del UNICEF.
- Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children UK.
- Seitz, K. 2004. *Education and conflict: the role of education in the creating, prevention and resolution of societal crises – consequences for development cooperation*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Sinclair, M. 2001. 'Education in emergencies'. En: J. Crisp, C. Talbot y D. Cipollone (Eds.), *Learning for a future: refugee education in developing countries* (pp. 1-83). Ginebra: ACNUR.

- Sinclair, M. 2002. *Planning education in and after emergencies* (Fundamentals of educational planning, N° 73). París: IIPE-UNESCO.
- Smith, A; Vaux, T. 2003. *Education, conflict and international development*. Londres: Departamento para el Desarrollo Internacional.
- Talbot, C. 2002. 'Education in emergencies and reconstruction'. En: *IIEP Newsletter* 20(3), 1-5.
- Wedge, J. 2008. *Where peace begins: education's role in conflict prevention and peacebuilding*. Londres: Alianza Internacional para el Apoyo a la Niñez. Extraído el 29 de junio de 2009 de: www.savethechildren.org.uk/en/docs/where-peace-begins.pdf

Capítulo 1.4

DESARROLLO DE CAPACIDADES



OBJETIVOS PRINCIPALES

- Incrementar la capacidad de los individuos, los grupos, las organizaciones, instituciones y sociedades a fin de brindar una educación de calidad para todos.
- Permitir que las autoridades educativas determinen sus propias necesidades educativas y pongan en marcha sus propias políticas.
- Fomentar la independencia financiera e institucional de las autoridades educativas.

CONCEPTOS Y DEFINICIONES RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

La **capacidad** se define como la aptitud que tienen los individuos, las organizaciones o los sistemas para desempeñar funciones adecuadas de forma eficiente y sostenible.

El **desarrollo de capacidades** es el proceso mediante el cual los individuos, los grupos, las organizaciones, instituciones y sociedades incrementan sus capacidades para: (a) desempeñar funciones centrales, resolver problemas, definir y lograr objetivos; y (b) comprender y afrontar sus necesidades de desarrollo en un contexto amplio y de forma sostenible.

No existe una única definición del término “desarrollo de capacidades”. Con el correr de los años, el “desarrollo de capacidades” ha dejado de ser un enfoque para ocuparse de la capacitación individual, el desarrollo de las instituciones y –desde hace poco–, una filosofía compleja de sistemas donde las capacidades individuales se vinculan a las instituciones y los sistemas en general. Algunas definiciones recientes ponen de manifiesto el proceso continuo de consolidación de aptitudes para desempeñar funciones centrales, resolver problemas, definir y lograr objetivos, así como comprender y afrontar las necesidades de desarrollo.

Fuentes: PNUD, 1997; 1998; UNESCO, 2005.

CONTEXTO Y DESAFÍOS

¿Qué entraña el desarrollo de capacidades?

En un sentido amplio, el desarrollo de capacidades se relaciona con los siguientes factores:

- *Desarrollo de recursos humanos:* proceso orientado a brindar a las personas el entendimiento, las habilidades y el acceso a la información, el conocimiento y la capacitación que les permitirán desempeñarse con eficacia.
- *Desarrollo organizativo:* elaboración de estructuras, procesos y procedimientos de gestión, no solo dentro de las organizaciones sino también entre los diferentes organismos y sectores (público, privado y comunitario).
- *Desarrollo del marco institucional y legal:* cambios legales y normativos para permitir que las organizaciones, instituciones y los organismos de todas las esferas y todos los sectores mejoren sus capacidades.

¿Por qué es importante el desarrollo de capacidades en situaciones de emergencia y después de ellas?

El desarrollo de capacidades es un reto para todos los países. Los retos y problemas serán mayores durante situaciones de emergencia y desastre y después de ellos. Es probable que las capacidades existentes hayan quedado destruidas o muy reducidas. La malversación, destrucción o devaluación de los recursos financieros nacionales, así como la destrucción de los edificios y la infraestructura, representan un problema significativo para la capacidad nacional del sector educativo. Aun más grave suele ser la destrucción del capital institucional y social; es decir, los vínculos y las relaciones que se establecen dentro de las comunidades y entre los individuos. El capital institucional

y social es una condición *sine qua non* para fomentar otras capacidades. Del mismo modo, el desarrollo de capacidades en el sector educativo es importante tanto para el funcionamiento del sistema educativo como para el desarrollo de capacidades en otros ámbitos. Buena parte de los sectores o las estructuras de una sociedad depende de un sistema educativo nacional que funcione bien, para poder seguir desarrollando y mejorando sus propias capacidades. Un aspecto fundamental del desarrollo de capacidades es la mejora de las aptitudes de los individuos, las instituciones y los sistemas para afrontar los cambios y dificultades imprevistos. Esto constituye una muy buena razón para dar prioridad al desarrollo de capacidades, sobre todo en el sector educativo, incluso en medio de una crisis y durante la reconstrucción temprana.

Por supuesto que el grado de reducción de las capacidades en una situación de emergencia y después de ella varía según el tipo de conflicto o la naturaleza de la emergencia. Los desastres naturales suelen afectar más la capacidad operativa (pérdida de instalaciones, equipos y suministros). También pueden perderse recursos humanos, aunque en un desastre natural el efecto suele mitigarse con mayor facilidad. Es posible que la capacidad institucional se vea desbordada de forma temporal por las demandas adicionales pero, por lo general, permanece intacta. Por el contrario, los conflictos, y sobre todo los conflictos crónicos, pueden tener un efecto directo sobre la capacidad social e institucional.

¿Cómo pueden desarrollarse capacidades después de una situación de emergencia?

El desarrollo de capacidades precisa de un compromiso sólido y sostenido de los recursos financieros y humanos, que deben preverse en los procesos de planificación educativa.

Reconocer que ya existen capacidades es el punto de inicio para el desarrollo de capacidades. Por consiguiente, la valoración y evaluación son elementos importantes de todo programa de desarrollo de capacidades. Como parte de la valoración inicial de las necesidades, debe efectuarse una valoración rápida de las capacidades humanas, operativas e institucionales, con miras a reconocer los desafíos más apremiantes a los que se enfrenta el sistema educativo (véase también la *Guía, Capítulo 5.1*, “Valoración de las necesidades y los recursos”).

Durante las fases agudas de los conflictos y desastres, tienden a prevalecer las tareas inmediatas orientadas a asegurar la supervivencia y el bienestar, relegando el desarrollo de capacidades. Por ende, suele brindarse mayor apoyo al funcionamiento de las escuelas que al desarrollo de capacidades en materia de gestión y supervisión. Aun así, las capacidades pueden mejorarse si quienes resultaron afectados por una situación de emergencia participan en las intervenciones y en la prestación de servicios. A medida que pasa el tiempo, los problemas de siempre, como la necesidad de desarrollar capacidades, se vuelven más evidentes, independientemente de que la crisis continúe o no.

Los países pueden abordar el desarrollo de capacidades de diversas maneras durante una situación de emergencia y en el período posterior. No obstante, los donantes y organismos internacionales determinan, al menos en parte, el enfoque que suele adoptarse en una situación de emergencia o reconstrucción (véase también la *Guía, Capítulo 5.10*, “Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación” y *Capítulo 5.11*, “Coordinación y comunicación”). Queda claro que *desarrollar la capacidad de un ministerio* es muy diferente de los intentos de *eludir la capacidad endeble del gobierno* que hacen algunos donantes. Esto sucede cuando los donantes mismos intentan reconstruir el país, contratando servicios de forma directa. La mayoría de las veces, la prescindencia de los sistemas nacionales genera rencor, es más costosa que las soluciones locales y no produce los resultados previstos.

Los donantes o gobiernos también pueden intentar *comprar capacidades*, contratando servicios del sector privado o no gubernamental, cuando no hay tiempo de desarrollar capacidades locales. La compra de capacidades debe considerarse una opción de último recurso, cuando la necesidad de restablecer los servicios educativos supera con creces la necesidad de desarrollar capacidades sostenibles a más largo plazo. Como indica McKechnie (2003), al contratar servicios externos para ayudar a desarrollar capacidades, es mejor emplear varias empresas medianas especializadas que poner a todo el sector en manos de una sola empresa o institución importante.

Sin embargo, es posible que sea aconsejable *desarrollar capacidades provisionarias*, debido a restricciones de tiempo y a la necesidad de reanudar cuanto antes los servicios educativos. Una estrategia para desarrollar capacidades provisionarias es volver a reunir la diáspora de trabajadores de la educación (en especial, los docentes) que quizá vivan en el extranjero. Con el correr del tiempo, esta reversión del efecto de fuga de cerebros (si logra sostenerse) ayudará a restablecer la capacidad a más largo plazo. Estos ciudadanos pueden recibir el apoyo de asesores extranjeros pero, si el objetivo es desarrollar capacidades, la autoridad educativa debe ser la responsable de tales decisiones. La reintegración de los ciudadanos repatriados debe efectuarse con prudencia a fin de evitar resentimientos y disparidades.

Una visión a largo plazo del proceso de reconstrucción con posterioridad a la situación de emergencia supone que los países logren *desarrollar sus propias capacidades*. Es un proceso largo y costoso, pero probablemente sea el más eficaz y sostenible a largo plazo. El desarrollo “real” de capacidades permite la independencia y un sentido de propiedad, que son factores muy importantes en el proceso de desarrollo (McKechnie, 2003).



CÓMO LEER ESTA GUÍA: CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES

La *Guía* trata exclusivamente sobre el “desarrollo de capacidades”. Cada capítulo tiene por objeto brindar información y sugerir estrategias para mejorar la capacidad del Ministerio de Educación u otra autoridad educativa de ese ámbito específico. Por consiguiente, para la lectura de éste y los demás capítulos, deben tenerse en cuenta algunos principios claves sobre el desarrollo de capacidades:

El desarrollo de capacidades es un *proceso* continuo de mejora de un individuo, una organización o institución, no un hecho aislado.


Es básicamente un *proceso interno*, que puede ser tan solo mejorado o acelerado por la asistencia externa, por ejemplo, por los donantes.

El desarrollo de capacidades recalca la necesidad de aprovechar lo que ya existe, utilizar y consolidar las capacidades existentes, en lugar de comenzar de cero de forma arbitraria. No obstante, en algunas ocasiones es posible que se precisen cambios radicales.

Las estrategias de desarrollo centradas en el ser humano hacen hincapié en el hecho de que, además de ser un medio para lograr un fin (a saber, la mejora del desempeño), el desarrollo de capacidades tiene un valor intrínseco por sí mismo, al fomentar la satisfacción en el empleo y la autoestima.

Un aspecto esencial del desarrollo de capacidades debe ser el fortalecimiento de capacidades para afrontar el cambio y la inculcación de un enfoque integrado e integral, en lugar de maneras de pensar tradicionales y limitadas por sectores a la hora de abordar problemas.

El desarrollo de capacidades lleva mucho tiempo y requiere un compromiso a largo plazo por parte de todos los interesados. El éxito de las iniciativas de desarrollo de capacidades no debe medirse en relación con los desembolsos o productos en desmedro de la sostenibilidad. El cambio a largo plazo



tiene en cuenta no solo los resultados a corto plazo sino también los obtenidos a medio y largo plazo.


Estos resultados pueden medirse, pero precisan una selección de mediciones e indicadores que no atienda solo al aspecto cuantitativo.

Fuente: Organización Mundial de la Salud, 2001.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas Desarrollo de capacidades

1. Como parte de la valoración inicial de las necesidades, efectúe una evaluación rápida de las capacidades humanas, operativas e institucionales para reconocer los desafíos más apremiantes.
 2. Restablezca la capacidad operativa provisoria con la mayor rapidez posible.
 3. Establezca o mejore las capacidades institucionales básicas.
 4. Respalde las capacidades existentes de recursos humanos y cubra los vacíos fundamentales.
- 



- 5. En la reconstrucción temprana, evalúe las capacidades en materia de recursos humanos y aborde las limitaciones de capacidades claves.**
- 6. En la reconstrucción temprana, aumente y consolide las capacidades operativas y trabaje para asegurar un apoyo sostenido.**
- 7. Desarrolle de forma progresiva las capacidades institucionales para satisfacer las necesidades cambiantes del sistema en desarrollo.**

Notas orientadoras

- 1. Como parte de la valoración inicial de las necesidades, efectúe una evaluación rápida de las capacidades humanas, operativas e institucionales para reconocer los desafíos más apremiantes.**
(Véase también la *Guía, Capítulo 5.1*, “Valoración de las necesidades y los recursos”).
 - Examine el estado y las capacidades de las oficinas locales, sobre todo en el plano de distritos y local.
 - Inste a las autoridades de los servicios públicos a evaluar las capacidades educativas, humanas e institucionales, siempre que sea posible.
 - Trate de utilizar los registros o las memorias disponibles de las redes institucionales y las capacidades que existían antes

de la situación de emergencia y evalúe en qué medida son operativas en la actualidad.

- En el curso de su labor, identifique asociados para el desarrollo y otras organizaciones que tengan acceso directo a las escuelas y evalúe si pueden actuar como canales de comunicación provisorios con las escuelas. Por ejemplo, podrían movilizarse equipos de evaluación, equipos de infraestructura, ONG y organizaciones basadas en la comunidad, e incluso las fuerzas armadas (cuando sea adecuado), para que la valoración inicial y las acciones sean lo más amplias posible.
- Consiga manuales sobre legislación, normativa y procedimientos, así como registros de las estructuras organizativas y redes que puedan ser pertinentes a la situación de emergencia.
- Elabore un registro inicial de los asociados para el desarrollo que trabajen en la educación, donde se describan sus ámbitos de actuación. Dicho registro puede comprender donantes, organismos, ONG y organizaciones basadas en la comunidad.

2. Restablezca la capacidad operativa provisoria con la mayor rapidez posible.

- ¿Se han tomado medidas para lograr que las oficinas educativas vuelvan a funcionar con la mayor rapidez posible? Por ejemplo, ¿se ha trabajado con entidades humanitarias o para el desarrollo asociadas a fin de obtener equipos básicos, rehabilitación física e infraestructura de comunicación para el ministerio o las autoridades educativas y las oficinas regionales y de distrito?
- Las entidades asociadas para el desarrollo ¿cuentan con medios de transporte hacia las escuelas y oficinas de distrito? Es decir, ¿comparten vehículos, motocicletas, bicicletas, u otros medios, o bien tienen medios propios?
- ¿Se han designado funcionarios por distritos y locales, aunque sea de manera provisoria?

- ¿Se han establecido modalidades de comunicación de emergencia (por ejemplo, teléfonos móviles o fijos, radios u otros)?
- ¿Se han adaptado y difundido directrices simples sobre los requisitos mínimos para los espacios de aprendizaje?

3. Establezca o mejore las capacidades institucionales básicas.

- ¿Se han tomado medidas para localizar registros de cualquier sistema de información administrativa que haya sobrevivido? ¿Se han evaluado estos sistemas para verificar que se los pueda emplear o adaptar y actualizar con información disponible? (¿Pueden estos registros incluir Sistemas de Información de Gestión de la Educación, registros salariales, sistemas de gestión financiera, registros de recursos humanos, programas para el desarrollo de capital u otros?);
- ¿Se les ha solicitado a las entidades humanitarias o a las asociadas para el desarrollo, así como a todos los organismos de campo en actividad, que ayuden a localizar estudios, informes u otros datos que puedan emplearse para reconstruir y complementar los datos disponibles de los sistemas que sobrevivieron?
- ¿Se han identificado cuestiones claves para cambiar o adaptar las políticas sobre la base de la legislación, las políticas, la normativa y los procedimientos en vigor?
- ¿Se han emitido directivas que brinden pautas claras sobre los nuevos procedimientos?
- En el caso de que la capacidad por distrito y local sea débil o inexistente, las comunicaciones con los directores de las escuelas, ¿se efectúan de forma directa, mediante directivas simples, resumidas en una sola página, con mensajes claros sobre decisiones claves en materia política?
- ¿Se ha proporcionado un formato simple para que las escuelas y oficinas de distrito eleven a las autoridades informes *ad hoc* sobre los problemas y las necesidades apremiantes?

4. Respalde las capacidades existentes de recursos humanos y cubra los vacíos fundamentales.

- ¿Se confirman las designaciones de funcionarios claves con la mayor rapidez posible, incluso si fueran provisorias, en los planos centrales, de distrito y escolares?
- ¿Se cubren con celeridad los vacíos de personal importante mediante designaciones provisorias o adscripciones?
- La autoridad educativa, ¿emplea ciudadanos locales o repatriados calificados para ocupar puestos claves y desempeñar funciones esenciales? ¿Se llevan a cabo negociaciones con entidades humanitarias o para el desarrollo asociadas a fin de respaldar las designaciones cuando sea necesario?
- ¿Se concluyen con rapidez acuerdos salariales entre los asociados para el desarrollo a fin de reducir la pérdida de personal calificado que pueden sufrir los organismos y las ONG?
- ¿Se negocia con los organismos asociados para el desarrollo la adscripción provisoria de especialistas internacionales a fin de complementar la capacidad existente en esferas claves, teniendo en cuenta la necesidad de desarrollar capacidades locales?
- ¿Se organizan rápidamente talleres para crear redes básicas entre funcionarios y líderes escolares y para facilitar un acuerdo rápido sobre estrategias tendientes a afrontar problemas importantes?

5. En la reconstrucción temprana, evalúe las capacidades de recursos humanos y aborde las limitaciones de capacidades claves.

- ¿Se realiza un análisis de los recursos humanos existentes en todo el sistema basado en el relevamiento inicial de los recursos humanos y que contenga un inventario de las habilidades?

- ¿Se toman medidas con las entidades asociadas para el desarrollo, a fin de localizar exiliados o posibles repatriados en la diáspora y facilitar su regreso?
- ¿Se lleva a cabo un análisis de las capacidades existentes para desarrollar los recursos humanos en los servicios públicos, las universidades y las instituciones de formación, tanto del sector público como privado y de la sociedad civil?
- ¿Se ha elaborado un plan de capacitación continua por medio del cual se reconozcan los vacíos en materia de capacidades y se satisfagan las necesidades de capacitación de manera constante y organizada? ¿El plan es suficientemente flexible para poder ser corregido y adaptado a medida que el sistema evoluciona y se reestructura?
- ¿Se han elaborado programas de capacitación continua para los funcionarios que ocupan cargos importantes? ¿Se complementan los programas de capacitación con un apoyo constante en el trabajo?

6. En la reconstrucción temprana, aumente y consolide las capacidades operativas y trabaje para asegurar un apoyo sostenido.

- ¿Se ha redactado una lista de los requisitos en materia de capacidad operativa? La lista, ¿se ha confeccionado sobre la base del diseño del sistema emergente? ¿Prevé una posible reestructuración en el futuro (centralización o descentralización)? La lista de requisitos, ¿contempla los siguientes elementos?:
 - la construcción, la rehabilitación y el equipamiento de oficinas regionales y de distrito?
 - la infraestructura de comunicación (teléfonos, radios, faxes, correos electrónicos u otros)?
 - la infraestructura de transporte (incluidos los costos operativos)?

- la capacidad de impresión, reproducción y publicación (interna, subcontratada o mixta)?
- El plan, ¿introduce paulatinamente el desarrollo de las capacidades operativas para los próximos dos a tres años? ¿Refleja el diseño del desarrollo del sistema? ¿Establece prioridades?
- El plan, ¿analiza las prioridades relativas a la capacidad operativa, junto con otros sectores y ministerios, a fin de reconocer oportunidades para compartir infraestructuras (oficinas, comunicaciones, transporte u otras)?
- El plan, ¿asegura que los presupuestos provisorios contengan previsiones sobre la capacidad operativa prioritaria?
- Las negociaciones, ¿se planifican junto con los órganos asociados para el desarrollo a fin de brindar asistencia, de modo que se cumplan los requisitos de capacidad operativa que no satisface el presupuesto provisorio?

7. Desarrolle de forma progresiva las capacidades institucionales para satisfacer las necesidades cambiantes del sistema en desarrollo.

- Las actividades, ¿se basan en los sistemas puestos en vigor durante la fase aguda de la situación de emergencia?
- ¿Se ha elaborado un sistema de información de la gestión educativa para reflejar las necesidades y prioridades del sistema emergente, que se base en los sistemas de emergencia aplicados durante las primeras fases y que haga uso de los conocimientos especializados internacionales y locales? (Véase la *Guía, Capítulo 5.7, “Recopilación de Datos y Sistemas de Información de la Gestión Educativa (EMIS, por su sigla en inglés)”*).
- ¿Se están tomando medidas para desarrollar, adaptar y modernizar las funciones de gestión claves (personal y pago de salarios, gestión financiera, compras u otras)? (Véase la *Guía, Capítulo 5.8: “Presupuesto y gestión financiera”*).

- Las autoridades del sistema que emplean personal, ¿están tomando medidas para dar prioridad al componente de desarrollo de recursos humanos y para asegurar formación y respaldo rápidos? (Véase la *Guía*, *Capítulo 3.1*: “Reconocimiento, selección y reclutamiento de docentes y trabajadores educativos”, *Capítulo 3.4*: “Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje” y *Capítulo 5.9*: “Recursos humanos: funcionarios ministeriales”).
- ¿Se están estableciendo funciones o unidades de comunicación en el plano central, regional y de distrito para facilitar la comunicación dentro del Ministerio de Educación, con otros ministerios y dependencias gubernamentales y con las comunidades y la sociedad civil?
- Esas unidades, ¿están desarrollándose de conformidad con una estrategia general de comunicación? (Véase la *Guía*, *Capítulo 5.II*: “Coordinación y comunicación”). ¿Se respalda a esas unidades mediante la formación? ¿Mediante asistencia técnica nacional o internacional cuando sea necesario?

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Banco Mundial. 2002. 'Rebuilding the civil service in a postconflict setting: key issues and lessons of experience'. En: *CPR Dissemination Notes*, N° 1, marzo. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2003. 'Recent bank support for civil service reconstruction in post-conflict countries'. *PREM Notes*, N° 79, octubre. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2005. *Reshaping the future: education and postconflict reconstruction*. Washington, DC: Banco Mundial.

Bethke, L. (2009). *Capacity development in education planning and management in fragile states paper*. París: IIPE-UNESCO.

Davies, L. 2009. *Capacity development for education systems in fragile contexts*. Documento de trabajo para la INEE. Universidad de Birmingham; Fundación Europea para la Formación (ETF); Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ). Extraído el 5 de junio de 2009 de: www.ineesite.org/uploads/documents/store/Capacity_Development_for_Education_Systems_in_Fragile_Contexts.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2002. *Good practice guides for emergency education: training and capacity building*. Extraído el 21 de noviembre de 2009 de: www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Training_and_Capacity_Building.pdf

- IVR-EPT (2008). *Guidelines for capacity development in the education sector within the Education For All – Fast Track Initiative Framework*. Extraído el 29 de junio de 2009 de: www.education-fast-track.org/library/CDguidelines.pdf
- McKechnie, A. 2003. 'Building capacity in post-conflict countries'. En: *The World Bank's Social Development Notes*, 14, 1-4. Extraído el 29 de septiembre de 2009 de: <http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/214578-1111751313696/20480287/CPR+Note+14+SD+88+final+for+printing.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2001. *What do we know about capacity building? An overview of existing knowledge and good practice*. Ginebra: OMS.
- PNUD. 1997. *Capacity development resources book*. Nueva York: PNUD.
- PNUD. 1998. *Capacity assessment and development, in a systems and strategic management context*. Technical advisory paper 3. Nueva York: PNUD.
- Rohland, K.; Cliffe, S. 2002. 'The East Timor reconstruction program: successes, problems and tradeoffs'. En: *Conflict prevention and reconstruction unit working papers*, N° 2, noviembre. Washington, DC: Departamento de Desarrollo Social, Banco Mundial.
- UNESCO. 2005. *UNESCO thesaurus*. Extraído el 29 de junio de 2009 de: <http://databases.unesco.org/thesaurus/>

LA EDUCACIÓN PARA TODOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCIÓN

OBJETIVOS RELATIVOS AL ACCESO A LA "EDUCACIÓN PARA TODOS" (EPT), DEFINIDOS EN EL MARCO DE ACCIÓN DE DAKAR

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
- ...
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes de 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para que todos consigan resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

Fuente: Foro Mundial sobre la Educación, 2000: § 15-17.

CONTEXTO Y DESAFÍOS

El problema del acceso a la educación para todos los niños se ha convertido en una prioridad para la comunidad internacional. En 2000, se reafirmó este compromiso mundial en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar, Senegal, donde se establecieron objetivos específicos.

Además, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas también insta a la comunidad internacional a “velar por que, para [el año 2015], los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria” y por que “tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza” (Naciones Unidas, 2000: 5). El Foro Mundial sobre la Educación de Dakar reconoce de forma explícita que los conflictos armados y los desastres representan un serio obstáculo para la consecución de la Educación para Todos. En el *Marco de Acción de Dakar* se plasmó el compromiso de la comunidad internacional de “atender las necesidades de los sistemas de educación afectados por un conflicto, calamidades naturales e inestabilidad ...” (Foro Mundial sobre la Educación, 2000: § 19 (v)).

En pos de la consecución de la EPT y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así como del cumplimiento de otras obligaciones gubernamentales derivadas de tratados internacionales (véase la *Guía*, Capítulo 5.4, “Marcos legales”), las autoridades educativas se enfrentan al gran desafío de asegurar el acceso a *todos* los niños, independientemente de su lugar de residencia, afiliación política, pertenencia étnica, sexo o ciudadanía. El acceso debe asegurarse a los siguientes individuos:

- a quienes reconocen a su gobierno y a quienes no lo hacen;
- a quienes están “del lado de las autoridades” y a quienes no lo están;

- a quienes tienen más posibilidades de ingresar en la escuela y a quienes más la necesitan; y
- a quienes buscan asilo.

El problema del acceso y la integración está estrechamente vinculado con el de la calidad educativa, como se indica en el sexto objetivo del Marco de Acción de Dakar mencionado más arriba. (Véase también el punto “Vínculo entre el acceso y la calidad” en la sección “Herramientas y recursos” más adelante en este capítulo). Brindar un acceso inclusivo a la educación, sobre todo en situaciones de emergencia y durante la reconstrucción, entraña la escolarización de los niños, aunque también se relaciona con los siguientes factores:

- *Principio de no discriminación*: todos los niños deben tener acceso a la educación, independientemente de su pertenencia étnica, religión, afiliación política, ciudadanía, sexo, discapacidad o clase social.
- *Ambiente escolar*: entorno con el que se encuentran los niños al ingresar en la escuela (si se sienten seguros y respaldados).
- *Plan de estudios*: lo que aprenden los niños cuando están en la escuela (si es pertinente a su situación actual y si les proporciona habilidades pertinentes para su futuro, si se les enseña en su lengua materna, al menos en los grados inferiores de la escuela, si carece de mensajes disyuntivos, entre otras cuestiones).
- *Procesos de enseñanza y aprendizaje*: si los métodos de enseñanza son eficaces y están centrados en los alumnos.
- *Asistencia*: si los niños asisten periódicamente a la escuela.
- *Retención*: si los niños logran avanzar a grados superiores una vez matriculados en la escuela.
- *Alternativas*: si existen oportunidades de enseñanza no formal para niños y jóvenes que no pueden (por el motivo que fuere) matricularse en una escuela formal, o para quienes

han perdido muchos años de enseñanza a raíz del conflicto o desplazamiento.

La EPT y los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben aplicarse *durante* las situaciones de emergencia e *inmediatamente* después. Las guerras civiles y los conflictos crónicos y complejos pueden prolongarse durante décadas. Por consiguiente, el compromiso de brindar un acceso inclusivo a la enseñanza tiene la misma importancia en situaciones de emergencia que en tiempos de paz, o incluso más. Este compromiso se expresa en las *Normas mínimas de la INEE para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana* (INEE, 2004), publicadas en diciembre de 2004 como *Manual de las normas mínimas*. Gracias a un proceso sumamente cooperativo, que facilitó la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia y en el que participaron más de 2.250 personas de más de 50 países, se elaboraron normas mundiales para determinar el umbral mínimo de calidad educativa y de acceso a la enseñanza en situaciones de emergencia, crisis crónicas y en la fase de reconstrucción temprana. (Véase la *Guía*, *Capítulo 1.1*, “Introducción” para obtener información sobre las normas).

El objetivo subyacente de esta *Guía* es brindar orientación práctica a las autoridades educativas sobre cómo asegurar que todos los niños tengan acceso a la educación de conformidad con dichas normas, y sobre cómo mejorar la eficacia y la calidad de su asistencia educativa en situaciones de emergencia y durante la reconstrucción. De una forma u otra, todos los capítulos de esta *Guía* giran en torno a la cuestión del acceso. Por ejemplo, los docentes bien capacitados y motivados estimulan más a los alumnos. Gracias a una mejor enseñanza, es más probable que los niños asistan a la escuela de forma regular y aprendan más, de modo que puedan continuar su educación. De modo similar, un plan de estudios no disyuntivo y con mensajes pertinentes a la situación actual de los niños y a su desarrollo, también incrementa la probabilidad de que los alumnos participen en su educación

y asistan a la escuela regularmente. Además, el acceso a la educación es una herramienta que puede proteger a los niños (por ejemplo, contra el trabajo forzoso, el reclutamiento militar y la prostitución) así como contribuir a la divulgación de mensajes que protegen y salvan la vida (Nicolai y Triplehorn, 2003). Por último, las cuestiones de gestión y administración también afectan la capacidad de las escuelas y los sistemas escolares para funcionar de manera eficaz y llegar a todos los niños y jóvenes, a fin de brindarles la oportunidad de desarrollar todo su potencial.

A continuación se resumen las diferentes maneras en que la educación puede proteger a los niños en situaciones de emergencia.

La norma 1 en materia de acceso y ambiente de aprendizaje del *Manual de las normas mínimas* aborda el acceso equitativo: “Todos los individuos tienen acceso a oportunidades educativas pertinentes y de calidad” (INEE, 2004: 42). En el cuadro que aparece abajo se consignan las tres razones principales (de seguridad, económicas e institucionales) por las que es probable que los niños no estén escolarizados y se dan algunos ejemplos de lo que puede hacerse para brindarles acceso al aprendizaje. En la tercera columna del cuadro aparecen referencias a otros capítulos de esta *Guía* que tratan sobre las mismas cuestiones. Si se desea obtener una reseña detallada de los problemas que tienen las autoridades educativas que trabajan con diferentes grupos demográficos en diferentes tipos y fases de situaciones de emergencia y reconstrucción, véase la *Guía, Capítulo 1.3, “Desafíos en situaciones de emergencia y reconstrucción”*.

POSIBLES ELEMENTOS QUE PROTEGEN LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

PROTECCIÓN FÍSICA

- Prevé lugares seguros y estructurados para aprender y jugar;
- Llega a todos los niños, sin discriminación;
- Ofrece medios para identificar a los niños que tienen necesidades especiales, como experiencias traumáticas o la separación familiar;
- Consigue que los niños participen en alternativas positivas distintas del reclutamiento militar, las pandillas y las drogas;
- Los docentes pueden brindar cuidado y supervisión, consultando con los padres o tutores;
- Ofrece a los niños conocimientos básicos sobre salud e higiene;
- Puede mejorar la nutrición infantil mediante el ofrecimiento de comidas nutritivas diarias como parte de la alimentación escolar;
- Prepara a los niños para un trabajo adecuado que no sea dañino ni amenace su salud o seguridad.

PROTECCIÓN PSICOSOCIAL

- Brinda a los niños una identidad como alumnos, evita la sensación de ineptitud que experimentan los niños no escolarizados;
- Brinda un espacio de expresión mediante el juego y las actividades culturales, como los deportes, la música, el teatro y el arte;
- Facilita la integración social de los niños vulnerables, como por ejemplo los niños separados de sus familias y los ex combatientes;





- Respalda las redes sociales y la interacción de los niños y sus familias en la comunidad;
- Brinda una rutina diaria y ofrece un sentido de futuro más allá de la inmediatez de la guerra o el conflicto.

PROTECCIÓN COGNITIVA

- Ayuda a que los niños desarrollen y retengan las habilidades académicas de la enseñanza básica; es decir, la lectura, escritura y aritmética;
- Ofrece medios para que los niños accedan a información urgente e imprescindible para la vida en relación con la salud y seguridad;
- Proporciona a los niños conocimientos sobre los derechos humanos y las habilidades para la ciudadanía y la vida en tiempos de paz;
- Consolida las habilidades de evaluación de los niños para responder a la propaganda y a las diferentes fuentes de información;
- Alienta a los jóvenes a analizar la información, expresar opiniones y poner en práctica las opciones elegidas.

Fuente: Nicolai y Triplehorn, 2003:10.

RAZONES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD			
	¿POR QUÉ NO ESTÁN ESCOLARIZADOS LOS NIÑOS?	¿QUÉ SE PUEDE HACER?	CAPÍTULOS DE LA GUÍA
<i>Inquietudes relacionadas con la seguridad de los caminos</i>	<ul style="list-style-type: none"> Los padres tienen miedo de enviar a sus niños a la escuela debido al conflicto existente El camino a la escuela es inseguro Los niños tienen miedo de alejarse de sus padres La movilidad de los niños se ve obstruida por barricadas o cortes de caminos 	<ul style="list-style-type: none"> Dotar a las escuelas de espacios adaptados a la niñez Facilitar la educación domiciliaria Brindar a los docentes capacitación psicosocial Coordinar escoltas y autobuses escolares Coordinar iniciativas de educación o sensibilización comunitaria Impartir enseñanza a distancia 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Capítulo 2.2:</i> Género <i>Capítulo 2.6:</i> Espacios de aprendizaje y emplazamientos escolares <i>Capítulo 2.7:</i> Enseñanza abierta y a distancia <i>Capítulo 3.5:</i> Respaldo psicosocial a los alumnos
<i>Inquietudes relacionadas con la asistencia a la escuela</i>	<ul style="list-style-type: none"> Los padres temen que las condiciones escolares no sean seguras, sobre todo para las niñas Las niñas corren el riesgo de ser acosadas o abusadas sexualmente 	<ul style="list-style-type: none"> Presión sobre el gobierno por las autoridades educativas locales para lograr que las escuelas sean seguras Dotar a las escuelas de espacios adaptados a la niñez Mobilizar voluntarios comunitarios en las escuelas Organizar comités de administración escolar Aplicar un código de conducta exigible a los docentes Tener baños separados para las niñas Brindar materiales sanitarios para las niñas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Capítulo 2.2:</i> Género <i>Capítulo 2.6:</i> Espacios de aprendizaje y emplazamientos escolares <i>Capítulo 5.5:</i> Participación comunitaria
<i>Inquietudes relacionadas con la distancia a la escuela</i>	<ul style="list-style-type: none"> Los niños deben recorrer grandes distancias para llegar a la escuela 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer escuelas comunitarias para los primeros grados de la enseñanza primaria Las escuelas donde se enseñan los primeros grados de la instrucción primaria pueden ser “semilleros” para escuelas más grandes donde se enseñan los grados superiores de la primaria, ya que los niños de más edad pueden recorrer mayores distancias para llegar a una escuela más grande Utilizar escuelas o aulas “satélite” para los primeros grados de la escuela, administradas como parte de las escuelas más grandes Coordinar autobuses escolares 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Capítulo 2.1:</i> Poblaciones rurales <i>Capítulo 2.2:</i> Género <i>Capítulo 2.4:</i> Niños con discapacidades <i>Capítulo 2.6:</i> Espacios de aprendizaje y emplazamientos escolares <i>Capítulo 2.7:</i> Enseñanza abierta y a distancia <i>Capítulo 2.8:</i> Tecnología <i>Capítulo 5.8:</i> Presupuesto y gestión financiera

RAZONES ECONÓMICAS		
¿POR QUÉ NO ESTÁN ESCOLARIZADOS LOS NIÑOS?	¿QUÉ SE PUEDE HACER?	CAPÍTULOS DE LA GUÍA
<ul style="list-style-type: none"> • Los niños deben trabajar para sus familias, plantando, cosechando recogiendo agua y/o leña, recolectando alimentos, entre otras actividades • Responsabilidades derivadas del cuidado de niños o hermanos • Los padres no pueden afrontar los costos directos de la escolaridad, entre ellos, la matrícula, los derechos de escolaridad, derechos de examen, derechos no oficiales cobrados por las escuelas y pagos informales a los docentes, aportes comunitarios para la construcción y el mantenimiento de las escuelas, uniformes o vestimenta decente, transporte, materiales de aprendizaje, etc. • Los padres no dan prioridad a la enseñanza de sus hijos 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponer de horarios escolares alternativos • Disponer de horarios alternativos para la distribución de agua o alimentos en los campamentos • Lograr la participación de las escuelas primarias o los establecimientos satélite con servicios de guardería gratuitos e instalaciones preescolares • Proporcionar alimentación escolar o alimentos en función de la asistencia escolar como incentivo para las familias • Abolir el uso obligatorio de uniformes escolares, entregar prendas de vestir de segunda mano a los niños pobres • Facilitar grupos de estudio • Organizar clases de apoyo y clases para niños que trabajan • Coordinar la enseñanza de pares • Brindar planes de aprendizaje para adultos, persuadiéndolos del valor que tiene la educación para sí mismos y sus hijos • Recalcar la obligación de los gobiernos de brindar acceso a una enseñanza primaria gratuita (que comprenda el pago regular a los docentes) y de facilitar el acceso a la enseñanza secundaria y superior, por ejemplo, mediante becas no discriminatorias, escuelas para refugiados o desplazados internos, enseñanza a distancia • Las organizaciones internacionales pueden proporcionar materiales, becas, incentivos docentes (sobre todo en la fase aguda y para las poblaciones desplazadas) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Capítulo 2.1:</i> Poblaciones rurales • <i>Capítulo 2.6:</i> Espacios de aprendizaje y emplazamientos escolares • <i>Capítulo 4.8:</i> Libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza • <i>Capítulo 5.10:</i> Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación

RAZONES INSTITUCIONALES			
	¿POR QUÉ NO ESTÁN ESCOLARIZADOS LOS NIÑOS?	¿QUÉ SE PUEDE HACER?	CAPÍTULOS DE LA GUÍA
Obstáculos burocráticos y problemas de acceso	<ul style="list-style-type: none"> • Marcos legales ambiguos • Las autoridades y escuelas precisan registros de las matrículas anteriores, documentos de identidad, certificados de nacimiento, entre otros • Falta de oportunidades para terminar la enseñanza primaria y continuar en la secundaria • La falta de constancias de estudios aceptadas en el/los país(es) en cuestión reduce las oportunidades económicas futuras 	<ul style="list-style-type: none"> • No aplicar los procedimientos para admitir a los niños en las escuelas • Ofrecer asesores para ayudar a los niños refugiados o desplazados internos de las zonas urbanas a ingresar en las escuelas nacionales existentes • Brindarle apoyo a los niños mayores para que se examinen e ingresen en los grados adecuados de las escuelas nacionales • Impartir clases de transición que preparen a los niños refugiados para ingresar en las escuelas o escuelas superiores locales • Recalcar la obligación de los gobiernos de brindar acceso a una enseñanza primaria gratuita (que comprenda el pago regular a los docentes) y de facilitar el acceso a la enseñanza secundaria y superior; por ejemplo, mediante becas no discriminatorias, escuelas para refugiados o desplazados internos, enseñanza a distancia 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Capítulo 1.5:</i> La educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción • <i>Capítulo 4.8:</i> Libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza • <i>Capítulo 5.4:</i> Marcos legales • <i>Capítulo 5.10:</i> Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación

RAZONES INSTITUCIONALES			
	¿POR QUÉ NO ESTÁN ESCOLARIZADOS LOS NIÑOS?	¿QUÉ SE PUEDE HACER?	CAPÍTULOS DE LA GUÍA
Problemas de los planes de estudio	<ul style="list-style-type: none"> • El plan de estudios es disyuntivo • El plan de estudios no se considera interesante o pertinente, o no se valora, entre otros problemas 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la exigencia del plan de estudios durante una situación de emergencia e inmediatamente después y así “dejar espacio” para revisiones posteriores, ejercer menor presión sobre los estudiantes y docentes, sobre todo si el horario escolar es reducido por la existencia de varios turnos • Revisar los planes de estudios; lograr la participación y consulta con la comunidad • Utilizar la lengua materna de los niños como idioma de enseñanza, al menos en los primeros grados de la escuela primaria • Utilizar en lo posible planes de estudios del país o la zona de origen para los refugiados • Facilitar actividades recreativas o culturales que agraden a los niños, las niñas y los padres • Enseñar valores morales edificantes, temas relacionados con la paz, la ciudadanía, la salud del adolescente, entre otros, de un modo que resulte culturalmente aceptable 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Capítulo 1.2:</i> Prevención de los conflictos y preparación para los desastres • <i>Capítulo 4.1:</i> Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión • <i>Capítulo 4.8:</i> Libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza • <i>Capítulo 5.5:</i> Participación comunitaria • <i>Capítulo 5.10:</i> Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación
Instalaciones escolares inadecuadas	<ul style="list-style-type: none"> • Hacinamiento: no hay suficientes escuelas, aulas, escuelas de campaña, láminas de plástico, entre otros materiales • Los grupos combatientes utilizan las escuelas para sus propios fines o las escuelas quedaron destruidas por las luchas o los desastres naturales 	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar la creación de varios turnos • Reparar las escuelas dañadas • Construir escuelas provisionarias • Construir escuelas nuevas (procurar asistencia externa) • Considerar el uso de otras instalaciones (construcciones religiosas, edificios privados, entre otros) • Considerar el uso de espacios al aire libre, parcialmente resguardados, que puedan asegurarse y habilitarse 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Capítulo 2.1:</i> Poblaciones rurales • <i>Capítulo 2.6:</i> Espacios de aprendizaje y emplazamientos escolares • <i>Capítulo 5.5:</i> Participación comunitaria • <i>Capítulo 5.8:</i> Presupuesto y gestión financiera

RAZONES INSTITUCIONALES			
	¿POR QUÉ NO ESTÁN ESCOLARIZADOS LOS NIÑOS?	¿QUÉ SE PUEDE HACER?	CAPÍTULOS DE LA GUÍA
Problemas de marginalidad	<ul style="list-style-type: none"> Los niños y jóvenes en situación de riesgo suelen ser marginados y no se los incluye en la educación 	<ul style="list-style-type: none"> Medidas específicas para localizar y atraer a los niños y jóvenes en riesgo Las autoridades educativas y las organizaciones internacionales deben establecer metas, formular y poner en práctica estrategias para lograr la educación primaria universal 	<ul style="list-style-type: none"> Capítulo 2.4: Niños con discapacidades Capítulo 2.5: Niños que fueron soldados Capítulo 5.5: Participación comunitaria
Problemas de personal	<ul style="list-style-type: none"> No hay suficientes docentes o los que hay no están capacitados No hay suficientes docentes femeninas para alentar a las familias y a las niñas a continuar sus estudios 	<ul style="list-style-type: none"> Reclutar y contratar más docentes, incluidos docentes nuevos, si fuera necesario, y manteniendo una proporción importante de mujeres Proporcionar serios cursos de formación en horario laboral para docentes Solicitar ayuda externa, si fuera necesaria al inicio, para desarrollar distintas modalidades de capacitación docente Ofrecer incentivos docentes (en la medida en que sea sostenible) para reducir la rotación de personal Elaborar programas para atraer docentes a las zonas rurales (y retenerlos) 	<ul style="list-style-type: none"> Capítulo 1.2: Prevención de los conflictos y preparación para los desastres Capítulo 2.1: Poblaciones rurales Capítulo 3.1: Identificación, selección y reclutamiento de docentes y trabajadores educativos Capítulo 3.2: Motivación, retribución y condiciones laborales de los docentes Capítulo 3.4: Capacitación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje Capítulo 5.8: Presupuesto y gestión financiera Capítulo 5.10: Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación

- Entre estas categorías se encuentran: huérfanos, niños que han sufrido abusos, situaciones de violencia y violaciones; niños que fueron soldados, niños que cometieron actos de violencia; niños cuyas familias están a cargo de otro niño, niños a cargo de sus familias, niños con VIH, niños cuyos padres son VIH positivos; niños a cargo de la manutención de sus padres en prisión; niños desplazados; niñas; niñas que superaron la edad de la pubertad; niños pertenecientes a comunidades minoritarias desfavorecidas; exiliados que regresan a sus hogares; niños separados de sus familias; niños con necesidades especiales; niños víctimas de la guerra, niños heridos en la guerra, niños traumatizados; niños perdidos, desmoralizados y desorientados.

RAZONES DE PERTINENCIA O MOTIVACIÓN			
	¿POR QUÉ NO ESTÁN ESCOLARIZADOS LOS NIÑOS?	¿QUÉ SE PUEDE HACER?	CAPÍTULOS DE LA GUÍA
<i>Inquietudes relacionadas con los grupos vulnerables</i>	<ul style="list-style-type: none"> Los docentes no están cualificados o no están capacitados para trabajar con niños con necesidades especiales (por ejemplo, niños traumatizados, niños con problemas auditivos o visuales, niños con discapacidades físicas, niños con problemas de aprendizaje, entre otros) 	<ul style="list-style-type: none"> Recurrir a expertos y docentes externos, si fuera necesario, sobre todo al principio Impartir capacitación docente Introducir programas psicosociales Ofrecer actividades recreativas y “expresivas” y servicios comunitarios para los niños y adolescentes traumatizados 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Capítulo 2.4:</i> Niños con discapacidades <i>Capítulo 3.4:</i> Capacitación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje <i>Capítulo 5.8:</i> Presupuesto y gestión financiera <i>Capítulo 5.10:</i> Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación
<i>Inquietudes relacionadas con las disparidades de edad</i>	<ul style="list-style-type: none"> Los niños mayores y los jóvenes que han perdido años de clases quizá no quieran asistir a los grados inferiores de la enseñanza primaria, junto con niños más pequeños, o tal vez hayan perdido el interés por la escuela 	<ul style="list-style-type: none"> Clases especiales de enseñanza primaria para los niños mayores o muchachos Programas de aprendizaje acelerado o de transición Programas de lectura y escritura o aritmética Educación no formal 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Capítulo 2.9:</i> Educación no formal
<i>Falta de perspectivas</i>	<ul style="list-style-type: none"> Los jóvenes que no han terminado la escuela primaria no tienen otras opciones educativas 	<ul style="list-style-type: none"> Brindar oportunidades de aprendizaje posteriores a la enseñanza primaria, como instrucción secundaria, formación profesional, enseñanza de competencias, etc. Ofrecer becas para la educación secundaria y superior Considerar opciones de enseñanza a distancia para los alumnos que hayan terminado el ciclo primario 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Capítulo 1.2:</i> Prevención de los conflictos y preparación para los desastres <i>Capítulo 2.7:</i> Enseñanza abierta y a distancia <i>Capítulo 2.9:</i> Educación no formal <i>Capítulo 2.11:</i> Educación posprimaria <i>Capítulo 4.7:</i> Formación profesional y capacitación

PRINCIPIOS CLAVES

En su influyente trabajo titulado *Planning education in and after emergencies*¹, Sinclair (2002: 29-30) describió algunos principios claves que se aplican a todas las operaciones desarrolladas en ese ámbito.

PRINCIPIOS PARA LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA ELABORADOS POR SINCLAIR

ACCESO

- Debe asegurarse el acceso a la educación, recreación y actividades afines, aun en situaciones de crisis.
- Luego del acceso rápido a la educación, recreación y actividades afines, debe comenzar la mejora constante de la calidad y la cobertura, incluidos el acceso a todos los ciclos educativos y la acreditación de los estudios previos.
- Los programas educativos deben tener en cuenta las diferencias sociosexuales y deben ser inclusivos y accesibles a todos los grupos.
- La educación debe servir como herramienta para la protección infantil y la prevención de daños.

RECURSOS

- Los programas educativos deben utilizar un enfoque participativo basado en la comunidad, que dé preeminencia al desarrollo de capacidades.
- Los programas educativos deben conceder un lugar importante a la capacitación de docentes y educadores, jóvenes y adultos, y brindar incentivos para impedir la rotación de docentes.
- Los programas para situaciones de crisis y recuperación deben establecer y documentar metas relativas a los

1. N. del T.: Planificación de la educación en situaciones de emergencia y después de ellas.



recursos mínimos, que sean pertinentes al contexto local y apropiadas para cumplir los objetivos educativos y psicosociales.

ACTIVIDADES Y PLANES DE ESTUDIO

- Todos los niños y jóvenes afectados por una crisis deben tener acceso a la educación, recreación y actividades afines, y deben recibir ayuda para satisfacer sus necesidades psicosociales a corto y largo plazo.
- Las políticas en materia de planes de estudio deben respaldar el desarrollo a largo plazo de los alumnos y la sociedad y –en el caso de las poblaciones de refugiados–, deben propiciar una solución duradera, que suele consistir en la repatriación.
- Los programas educativos deben enriquecerse a fin de comprender competencias para la vida activa relacionadas con la salud, la seguridad y la sensibilización ambiental.
- Los programas educativos deben enriquecerse a fin de comprender competencias para la vida activa relacionadas con la paz y la resolución de conflictos, la tolerancia, los derechos humanos y la ciudadanía.
- Los programas de formación profesional deben vincularse a las oportunidades para poner en práctica, en el lugar de trabajo, las habilidades que se están aprendiendo.

COORDINACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES

- Los gobiernos y los organismos de asistencia deben fomentar la coordinación entre todos los organismos y partes interesadas.
- Los programas de asistencia externa deben comprender el desarrollo de capacidades orientadas a que la gestión del sistema por los agentes locales sea transparente, responsable e inclusiva.

En un escrito dirigido al Banco Mundial (2005: 30-32), Buckland complementó los conceptos de Sinclair con otros cuatro principios:

- La educación es una actividad de desarrollo. Aunque la educación y la escolaridad pueden ser un “cuarto pilar” de la asistencia humanitaria, fundamentales para la protección infantil y social, desde el inicio también constituyen una actividad de desarrollo y deben orientarse al desarrollo social, económico y político y a los intereses a más largo plazo de los alumnos y la sociedad.
- La reconstrucción educativa comienza en las primeras etapas de una crisis. Se lleva a cabo simultáneamente con el socorro humanitario, asumiendo una proporción creciente de actividades relacionadas con las políticas, la sociedad civil, la capacidad administrativa y el acceso a los recursos. La reconstrucción educativa no traza una diferencia clara entre una fase humanitaria y una fase de reconstrucción.
- La reconstrucción educativa posterior al conflicto se centra fundamentalmente en la prevención de los conflictos, a fin de asegurar que la educación no contribuya a la posibilidad de volver a la violencia y que cultive la cohesión social para ayudar a impedir la violencia. Las lecciones aprendidas de la reconstrucción educativa posterior al conflicto deben aplicarse en los países que corren el riesgo de sufrir conflictos y en los países que hoy los padecen. Uno de los aportes más significativos que puede hacer la educación es ayudar a reducir el riesgo de violencia de los países que están “en peligro”.
- La reconstrucción educativa posterior al conflicto precisa un enfoque que establezca prioridades en un marco amplio que comprenda todos los sectores. El foco en la enseñanza básica que se refleja de manera prominente en este estudio y en la documentación se funda en el reconocimiento de que la enseñanza primaria constituye la base de todo el sistema y que, por tanto, merece una alta prioridad. No obstante, de

este estudio surge una conclusión clara: sin un foco sistemático en todos los subsectores (preescolar, primario, secundario y terciario) y en las modalidades de enseñanza (por ejemplo, formales, no formales y a distancia), se corre el riesgo de que la reconstrucción posterior al conflicto genere desequilibrios en el sistema o los exacerbe. Además del sistema y de la lógica de desarrollo que sustenta este argumento, está el simple hecho de que la recuperación del sistema de educación básica necesita docentes, que egresan de los subsectores secundarios y terciarios.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS

Todos los capítulos de esta *Guía* ofrecen sugerencias para diseñar estrategias que permitan mejorar el acceso a una educación de calidad. A continuación se mencionan algunas de las estrategias claves y cuestiones relacionadas específicamente con el acceso. En la sección “Notas orientadoras” que aparece abajo se presenta una lista de verificación que contiene puntos e ideas para desarrollar y poner en marcha cada estrategia.



Resumen de estrategias sugeridas **Acceso e integración**

- 1. Ser diligente en la enseñanza a las comunidades afectadas por una situación de emergencia y liderar las actividades de evaluación de necesidades.**
- 2. Evaluar las necesidades educativas de los niños que no están escolarizados, así como las de aquellos que sí asisten a la escuela.**



3. **Recabar datos sobre la matrícula escolar, la retención y la terminación de estudios correspondientes a diferentes grupos y zonas.**
4. **Asegurar la participación de las poblaciones afectadas por una situación de emergencia en la planificación educativa y la toma de decisiones.**
5. **Trabajar para que las escuelas y el acceso a ellas sean seguros.**
6. **Abogar por que todos los sectores de la población afectada por una situación de emergencia tengan un acceso equitativo a la asistencia internacional.**
7. **Considerar la absorción de una cantidad limitada de alumnos refugiados o desplazados internos en las escuelas locales.**
8. **Planificar o facilitar la fundación de escuelas diferenciadas cuando existan poblaciones numerosas de refugiados o desplazados internos.**
9. **Planificar la enseñanza en las escuelas de refugiados o desplazados internos para respaldar la repatriación o el regreso al hogar, incluido el uso de un plan de estudios (en especial, la lengua de estudio) similar al de la zona de origen.**

NOTAS ORIENTADORAS

1. Ser diligente en la enseñanza a las comunidades afectadas por una situación de emergencia y liderar las actividades de evaluación de necesidades.

- Cuando sea posible, las autoridades educativas deben ser diligentes y estar presentes en las comunidades afectadas por las guerras de las que sean responsables. Ciertamente, es esencial que haya un liderazgo enérgico y visionario para lograr la continuidad, la reconstrucción y la transformación de los servicios educativos.
- La norma 2 en materia de política y coordinación del *Manual de las normas mínimas* aborda la planificación y la aplicación: “Las actividades educativas de emergencia tienen en cuenta las políticas y las normas educativas nacionales e internacionales, y las necesidades de aprendizaje de las poblaciones afectadas” (INEE, 2004: 82). Las misiones de evaluación de las necesidades que llevan adelante los organismos y las organizaciones internacionales deben estar coordinadas en la mayor medida posible por el Ministerio de Educación, que debe estar representado en todos los subgrupos de especialistas que se abocan a los diferentes ciclos y tipos de enseñanza y a la planificación educativa en general.
- Debe determinarse si algunas zonas del país son inaccesibles por la presencia de minas terrestres, o por la destrucción de obras de infraestructura (como puentes o caminos), por conflictos civiles existentes o problemas de control en zonas en disputa.
- Si es así, ¿se sabe cuántos niños hay en las zonas inaccesibles?
¿Cuántos hay en sus zonas de origen y cuántos pertenecen a poblaciones de desplazados internos o refugiados?

- ¿Funcionan las escuelas locales u otras escuelas? Si es así, ¿cuántas? ¿En qué ciclo?
- ¿Se sabe cuántos niños y niñas asisten a la escuela? Sobre todo en las zonas donde hay conflictos, los padres quizá no deseen enviar a sus hijos a la escuela, en especial a las niñas.
- Cuando determinadas zonas son inaccesibles, es posible que las autoridades educativas no puedan asumir sus responsabilidades. Si las autoridades educativas no pueden desempeñarse en la zona, debe facilitarse el acceso de los organismos pertinentes de las Naciones Unidas.
 - ¿Pueden las organizaciones de la sociedad civil o las organizaciones no gubernamentales llegar a las poblaciones afectadas, con el consentimiento o el apoyo de las autoridades educativas?
 - ¿Tienen el mandato, los fondos y el personal capacitado y experimentado para asumir esta responsabilidad?
 - ¿Con qué información cuentan sobre la cantidad de niños que tienen acceso a la escuela y la calidad de la enseñanza que reciben?
 - ¿Cómo pueden respaldar la educación de aquellas comunidades inaccesibles, por ejemplo, ofreciendo capacitación docente, materiales, entre otras cosas?
 - ¿Cómo puede respaldar el gobierno a estas organizaciones o trabajar junto con ellas?
- ¿Pueden los funcionarios educativos locales o regionales trasladarse desde la zona afectada para informar cuál es la situación educativa?
- ¿Se utilizan canales de comunicación disponibles, como la radio?
- Las organizaciones internacionales, ¿están coordinando la evaluación de necesidades ya sea en el país en cuestión o en otro lugar? (Véase también la *Guía, Capítulo 5.1, “Evaluación de las necesidades y los recursos”*).

- Las autoridades educativas nacionales y su personal especializado, ¿participan en las actividades de evaluación de necesidades?
- Si esto no es posible, ¿participan en estas actividades especialistas educativos nacionales de renombre?

2. Evaluar las necesidades educativas de los niños que no están escolarizados así como las de aquellos que sí asisten a la escuela.

La evaluación del acceso de los niños a la educación y al aprendizaje forma parte fundamental tanto de la planificación como de la puesta en marcha de los programas educativos, ya que la evaluación afectará la calidad y la pertinencia de la enseñanza impartida. Todos los que participen en esta tarea también deben consultar la *Guía, Capítulo 5.1*, “Evaluación de las necesidades y los recursos”. A continuación se presenta un resumen de algunas de las cuestiones que deben considerar las autoridades educativas al evaluar el acceso de los niños a la educación y al aprendizaje:

- ¿Qué niños no están matriculados en la escuela? ¿Por qué?
- ¿Qué niños no asisten a la escuela? ¿Por qué?
- ¿Qué niños no finalizan el ciclo primario y/o secundario? ¿Por qué?
- ¿Cuáles son las necesidades educativas de la comunidad, por ejemplo, salud e higiene, VIH/SIDA, alfabetización, aptitudes para la subsistencia?
- ¿En qué difieren la situación y las necesidades educativas según la edad, el sexo, la pertenencia étnica, el grupo lingüístico, entre otras cuestiones? (¿Qué grupos son particularmente vulnerables, por ejemplo, niñas, jóvenes, niños con discapacidades, hogares sin el sostén de un adulto, entre otros? ¿Los niños mayores se han visto privados de la enseñanza primaria? ¿Están dispuestos a asistir a clases con

niños menores o necesitan clases especiales del ciclo primario para adolescentes?).

3. Recabar datos sobre la matrícula escolar, la retención y la terminación de estudios correspondientes a diferentes grupos y zonas.

Si se dispone de tasas brutas y netas de escolarización, deben analizarse las correspondientes a las provincias o a los distritos afectados por la emergencia y/o a los campamentos o asentamientos de refugiados o desplazados internos dentro del país. (Véase la sección “Herramientas y recursos” de este capítulo para obtener una explicación del cálculo de las tasas brutas y netas de escolarización).

- ¿Existen diferencias en las tasas de escolarización de determinadas zonas del país?
- Si no se dispone de estadísticas de escolarización, es preciso consultar con las autoridades educativas provinciales o de distrito. (Véase también la *Guía*, Capítulo 5.1, “Evaluación de las necesidades y los recursos” y el Capítulo 5.7, “Recopilación de datos y Sistemas de Información sobre la Administración de la Educación (EMIS, por su sigla en inglés)”, para obtener asesoramiento sobre la recopilación de estadísticas educativas).
 - Las autoridades locales ¿cuentan con estadísticas de escolarización correspondientes a su zona? ¿Cuál es la fecha de las estadísticas? ¿Han sido validadas por visitas recientes a las escuelas?
 - Si las autoridades locales no cuentan con estadísticas de escolarización actuales, ¿es posible obtenerlas, al menos en algunas escuelas de la zona?
- Si no se dispone de estadísticas demográficas, ¿cómo se calculó la población de niños en edad escolar de cada provincia o distrito?

- Es preciso comunicarse con la oficina o el instituto nacional de estadísticas para determinar si se han realizado cálculos estimativos de la población provincial o de distrito.
- Si se dispone de estimaciones demográficas brutas, debe considerarse calcular la población en edad escolar. (Véase la sección “Herramientas y Recursos” de este capítulo para conocer los principios básicos para calcular la población en edad escolar).
- Es necesario comunicarse con informantes claves para calcular la proporción de niños escolarizados respecto de la cantidad total del grupo etario pertinente.
 - ¿Las autoridades provinciales o distritales han hablado con los miembros o líderes de la comunidad para saber cuántos niños del grupo etario pertinente están o no escolarizados?
 - ¿Se ha consultado a representantes de todos los segmentos de la comunidad (por ejemplo, hombres, mujeres, niños, líderes de la comunidad, miembros de diferentes grupos étnicos, entre otros)?

4. Asegurar la participación de las poblaciones afectadas por una situación de emergencia en la planificación educativa y la toma de decisiones.

La norma I en materia de participación comunitaria del *Manual de las normas mínimas* estipula que “Los miembros de la comunidad afectada por la emergencia participan activamente en la valoración, planificación, implementación, seguimiento y evaluación del programa educativo” (INEE, 2004: 15). Las autoridades educativas y otros educadores deben elaborar programas educativos que sean pertinentes a la comunidad sobre la base de la evaluación o los resultados de las encuestas.

- ¿Cuáles son las mejores opciones educativas o las más viables?
 - Educación formal, tanto primaria como secundaria.
 - Integración en aulas locales;

- Escuelas o programas educativos administrados por organismos externos.
- Opciones no formales en las que se dé preeminencia al apoyo psicosocial y a la recreación para facilitar la recuperación.
- Formación profesional y/o enseñanza de competencias.
- Programas de desarrollo de la primera infancia.
- Programas de alfabetización.
- Programas de aprendizaje acelerado para los jóvenes que han perdido varios años de enseñanza.
- ¿Qué se necesita para poner en marcha estas opciones?
 - Espacios de aprendizaje.
 - Docentes (docentes que ya estén enseñando, cuando corresponda; docentes voluntarios, si fuera necesario) que precisarán algún tipo de incentivo periódico, en dinero o en especie.
 - Formación a los docentes en su lugar de trabajo.
 - Materiales didácticos (véase también la *Guía, Capítulo 4.8*: “Libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza”, para obtener más información).
 - Materiales de construcción, o algunos componentes, como láminas de plástico, postes, cemento, grava, entre otros.
 - Asistencia internacional.
- ¿Qué se necesita para atraer a los alumnos?
 - Entornos de aprendizaje y enfoques pedagógicos interesantes y de buena calidad.
 - Planes de estudio que sean pertinentes a todos los alumnos y que carezcan de mensajes disyuntivos.
 - Docentes comprensivos, que tengan sólidas habilidades interpersonales.
 - Seguridad.

- Alimentación escolar (véase la sección “Herramientas y recursos” de este capítulo para leer los argumentos a favor y en contra de la alimentación escolar).
- Enfoques no formales para grupos especiales, como los adolescentes que no pueden asistir a una escuela normal y necesitan ayuda para (re)ingresar en la escuela.
- Eliminación de los obstáculos burocráticos para la escolarización, por ejemplo, la exigencia de certificados de nacimiento, diplomas previos, entre otros.
- ¿Qué se necesita para atraer a los docentes?
 - Capacitación y otras formas de apoyo.
 - Salarios o incentivos.
 - Otros tipos de retribución, como viviendas, alimentos, etc.
 - Algún incentivo para los docentes que no están en la nómina de sueldos del gobierno, a fin de compensar la pérdida de ingresos debido al tiempo dedicado a la enseñanza.
- ¿Qué se necesita para obtener el apoyo de los padres y las comunidades?
 - Desaparición de la cuota escolar, explícita u oculta, como uniformes, materiales, pagos a docentes.
 - Seguridad.
 - Alimentación escolar o alimentos a cambio de la asistencia regular (véase el Punto 4 sobre la alimentación escolar en la sección “Herramientas y recursos” más abajo).
 - Educación de “calidad” (véase el Punto 1 sobre calidad en la sección “Herramientas y recursos” más abajo).
 - Participación, por ejemplo, mediante comités de administración escolar, entre otras iniciativas.



INTRODUCCIÓN DEL APRENDIZAJE ACELERADO EN RWANDA

En septiembre de 2002, cuando casi el 94% de los adolescentes no estaba escolarizado, el Ministerio de Educación ruandés puso en marcha un programa de aprendizaje acelerado para los alumnos sin escolarizar, con el objeto de cubrir en solo tres años el ciclo primario, de seis años de duración. Las clases de apoyo eran gratuitas, no se pedía a los niños que compraran materiales y no se exigía uniforme alguno. El Ministerio se sorprendió por la demanda abrumadora.

Desafortunadamente, la primera reacción de quienes administraban las clases de apoyo en el campo fue hacer caso omiso del programa, que con tanto esmero habían elaborado para sí mismos. No pudieron resistir la tentación de aceptar a todos los postulantes. Se aceptó a todos los que querían participar; se permitió que el tamaño de las clases superara los límites claramente establecidos; no se supervisó la edad de los niños; los niños no fueron asignados a las clases adecuadas ni agrupados de acuerdo con su experiencia escolar previa. Las clases comenzaron a dictarse antes que se asesorara a los docentes y antes que los materiales de enseñanza y aprendizaje llegaran a los centros. Se ha indicado [al Ministerio de Educación] que, salvo que se respete el diseño básico del programa, no se lograrán las metas propuestas... En ausencia de ese marco, los programas caerán de inmediato en el riesgo de fracasar y de decepcionar a los niños, al Ministerio y a los planificadores de la enseñanza con este primer intento muy promocionado de brindar programas educativos alternativos en Rwanda, donde tanto se necesitan. Los procesos de planificación deben conducir al respeto del plan elaborado. Rwanda necesita que este primer programa educativo oficial y alternativo tenga éxito.

Fuente: Obura, 2003: 137-138.

5. Trabajar para que las escuelas y el acceso a ellas sean seguros.

La norma 2 en materia de acceso y ambiente de aprendizaje del *Manual de las Normas Mínimas* aborda la protección y el bienestar: “Los ambientes de aprendizaje son seguros y estimulan la protección y el bienestar mental y emocional de los educandos”. (INEE, 2004: 45).

- ¿Qué iniciativas se han puesto en marcha para fomentar la participación de los miembros de la comunidad?
 - Como agentes de protección.
 - Como supervisores de la asistencia y la conducta de docentes y alumnos.
 - Como consejeros respecto de cuestiones de género para los docentes y alumnos.
 - Como escoltas para los niños que se trasladan hacia la escuela y de regreso a sus hogares.
 - Como negociadores con los grupos combatientes en las zonas de conflicto.
 - Como asociados en la tarea de mantener en buenas condiciones las instalaciones escolares (incluidas las letrinas).
- ¿Se ha capacitado a todo el personal en cuestiones de género?
- ¿Se han puesto en marcha iniciativas para reclutar más docentes femeninas?
- ¿Las escuelas están ubicadas cerca de los hogares de los niños, sobre todo en el caso de los primeros grados de la enseñanza primaria, de manera que los niños no tengan que recorrer grandes distancias para asistir a clase?
- ¿Las letrinas de la escuela están separadas por sexos y son visibles desde las aulas?

6. Abogar por que todos los sectores de la población afectada por una situación de emergencia tengan un acceso equitativo a la asistencia internacional.

La prestación de asistencia por parte de las organizaciones internacionales debe asegurar que la ayuda beneficie a las poblaciones locales, así como a quienes se han desplazado o están regresando a sus hogares.

- Cuando los niños desplazados se integran en las escuelas locales, por ejemplo, las organizaciones internacionales podrían destinar la asistencia material (como los materiales de enseñanza y aprendizaje) a toda la escuela, de modo que saquen provecho todos los niños.
- Las escuelas recién construidas o rehabilitadas deben destinarse a la comunidad local, ya sea de inmediato o, en el caso de las escuelas para refugiados, una vez que los refugiados hayan regresado a su país de origen.
- Pueden ofrecerse actividades extracurriculares tanto a los niños locales como a los desplazados.
- También pueden ofrecerse actividades externas de formación docente orientadas a las poblaciones afectadas por conflictos a los docentes locales, con el objeto de mejorar sus habilidades pedagógicas o capacitarlos en temas específicos, como la educación para la paz y la resolución de conflictos, la prevención del VIH/SIDA, entre otros.

7. Considerar la absorción de una cantidad limitada de alumnos refugiados o desplazados internos en las escuelas locales.

Al inicio de una situación de emergencia, las escuelas locales podrían absorber una cantidad limitada de alumnos refugiados o desplazados internos, siempre que la escuela utilice el mismo idioma de enseñanza y planes de estudios similares.

- Los refugiados o desplazados internos y los alumnos locales, ¿tienen un idioma y plan de estudios comunes?
- ¿Cuántos niños desplazados necesitan acceso? ¿Las escuelas tienen la capacidad de absorber la totalidad de estos alumnos adicionales?
- ¿Se dispone de apoyo y asistencia técnica por parte de los donantes?
- ¿Pueden absorberse también los educadores refugiados o desplazados internos en el sistema educativo anfitrión?



EL PROBLEMA DE PROVEER EDUCACIÓN A REFUGIADOS EN CASO DE RÁPIDA AFLUENCIA

Como autoridad educativa del Estado, el Gobierno de Indonesia desempeñó un papel en la provisión de educación a niños refugiados [en Timor Occidental]. Sin embargo, a las escuelas les resultó muy difícil lidiar con la cantidad abrumadora de alumnos. A UNICEF, que trabajó junto con el Gobierno de Indonesia en el plano central, se le ocurrió una alternativa. ... En pos de abarcar de inmediato a una gran cantidad de niños refugiados, que no podían acceder a las escuelas locales, el programa de UNICEF se centró en fundar escuelas dentro de los campamentos de refugiados. El objetivo principal del programa fue impartir educación básica provisoria a los niños en edad escolar primaria, a fin de que conservaran las competencias básicas adquiridas previamente y de que estuvieran listos para aprender en clases normales dictadas en las futuras zonas de reasentamiento. Las escuelas de campaña constituyeron una “medida a corto plazo para llenar el vacío” y su principal objetivo fue “integrar en el sistema escolar regular a los niños refugiados que permanecen en Timor Occidental” (UNICEF, 2000a: 3).

Fuente: Nicolai, 2004.

8. Planificar o facilitar la fundación de escuelas diferenciadas cuando existan poblaciones numerosas de refugiados o desplazados internos.

Cuando los niños refugiados o desplazados se integran en las escuelas locales, debe procurarse brindar o buscar asistencia para lo siguiente:

- Capacitación docente sobre manejo de clases numerosas y/o aulas con alumnos de diferentes edades.
- Suministros escolares adicionales.
- Apoyo para realizar reparaciones, adquirir nuevo mobiliario o construir aulas.
- Exención de derechos de matrícula y provisión directa de uniformes o prendas de vestir a niños marginados.
- Contratación de más docentes o auxiliares de aula que sean refugiados o desplazados internos.
- Becas destinadas a alumnos desplazados para que asistan a la escuela secundaria o superior en instituciones locales o en otros sitios del país.

9. Planificar la enseñanza en las escuelas de refugiados o desplazados internos para respaldar la repatriación o el regreso al hogar.

Cuando se fundan escuelas primarias diferenciadas para niños refugiados o desplazados internos, es preciso emplear el plan de estudios de su sitio de origen y su lengua materna como idioma de enseñanza, siempre que sea posible. Esto facilitará el acceso al sistema escolar de su país o zona de origen con posterioridad a su repatriación o regreso del desplazamiento interno. La norma I en materia de maestros y otro personal educativo del *Manual de las normas mínimas* aborda el reclutamiento y la selección: “Se recluta una cantidad suficiente de maestros y otro personal

educativo cualificados apropiadamente a través de un proceso participativo y transparente basado en criterios de selección que reflejan diversidad e igualdad”. (INEE, 2004: 71).

Es aconsejable:

- Contratar docentes que pertenezcan a la población refugiada o desplazada.
- Contratar antiguos docentes que estén familiarizados con el plan de estudios del lugar de origen.
- Reclutar y capacitar docentes que hablen la lengua materna de los niños.
- En caso de que no haya suficientes docentes con experiencia, seleccionar y capacitar como docentes a miembros instruidos de la comunidad.
- Ofrecer capacitación docente sobre el manejo de clases numerosas y apoyo psicosocial.

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Vincular el acceso y la calidad

El acceso se vincula con la calidad de la enseñanza de manera directa, lo que también se refleja en los objetivos del *Marco de Acción de Dakar* (Foro Mundial sobre la Educación, 2000). Sin calidad, los niños desertarán de la escuela. Los niños que sienten que no están aprendiendo o que lo que están aprendiendo es en gran medida intrascendente abandonarán sus estudios, incluso si sus derechos de escolaridad están pagados o aunque haya vacantes. Asimismo, los padres compararán los beneficios de enviar a sus hijos a la escuela con el costo de oportunidad. Si no hay materiales de enseñanza y aprendizaje, si los docentes faltan a clase con frecuencia o si tienen habilidades pedagógicas limitadas, o si no existen oportunidades de enseñanza posprimaria o de

empleo, es probable que los padres consideren que los costos de oportunidad son muy altos para que la educación valga la pena.

Definición de calidad educativa

No existe una definición universal del término “calidad”. Suele creerse erróneamente que el acceso a la educación debe primar sobre el cuidado de la calidad. No cabe duda de que no se puede tener calidad sin acceso, pero el acceso sin calidad también carece de sentido (Pigozzi, 2004). Por consiguiente, es esencial que los educadores, líderes y planificadores nacionales procuren definir los elementos de la calidad, así como las normas y los indicadores que pueden usarse para evaluarla y mejorarla. Solo así serán capaces de abordar el propósito fundamental de la educación, como un derecho humano en sí mismo, y como un derecho que facilita la satisfacción de otros derechos. En cuanto a las situaciones de emergencia, el cuidado de la calidad también puede contribuir a la revelación de los elementos educativos que de hecho forman parte del conflicto mismo: si no se pone suficiente cuidado, es probable que la educación reafirme la discriminación y funcione como canal de transmisión de los mensajes de odio y ruptura que fomentaran originalmente el conflicto.

Entre las miles de definiciones de “calidad”, los planificadores y prestadores de la educación deben identificar juntos los elementos específicos y las repercusiones pertinentes a su contexto. En el siguiente cuadro se resumen algunos de los significados de “calidad” y las maneras de medirlos y conceptualizarlos:

SIGNIFICADO DE CALIDAD	MEDICIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN
REPUTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Medida de manera informal y social • Difícil de cuantificar a pesar del consenso general
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> • Entre los indicadores se encuentran: cantidad de docentes; formación académica de los docentes; tamaño de las clases; cantidad y clase de edificios escolares; características del entorno del que provienen los alumnos; cantidad de libros de texto; materiales de enseñanza; tamaño de los laboratorios; bibliotecas y otras instalaciones • Fácil de conceptualizar y cuantificar
PROCESO	<ul style="list-style-type: none"> • Entre los indicadores se encuentran: interacción entre alumnos y docentes; procesos de enseñanza y aprendizaje; “calidad de vida” del programa, la escuela o el sistema • Difícil de conceptualizar y cuantificar
CONTENIDO	<ul style="list-style-type: none"> • Entre los indicadores se encuentran: habilidades, actitudes, comportamientos y valores que deben transmitirse mediante el plan de estudios diseñado • Es fácil conceptualizar y cuantificar valores propugnados formalmente; es difícil identificar valores implícitos
ELEMENTOS PRODUCIDOS	<ul style="list-style-type: none"> • Por lo general, entre los indicadores se encuentran: aprovechamiento cognitivo; tasa de terminación de estudios; tasas de ingreso en el ciclo educativo siguiente o superior; adquisición de las habilidades deseadas; actitudes, valores, aptitudes y comportamientos • Algunos elementos son más fáciles de conceptualizar que otros, pero todos son difíciles de medir
RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Entre los indicadores típicos se encuentran: ingresos; empleo; salud; participación cívica; cohesión social; grado de cumplimiento social de actitudes, valores, habilidades y comportamientos deseados • Algunos elementos son más fáciles de definir que otros; todos son difíciles de medir
VALOR AGREGADO	<ul style="list-style-type: none"> • Mide la magnitud de la mejora • Relativamente fácil de conceptualizar según los detalles. El cambio es difícil de medir y se precisa un punto de referencia
SELECTIVIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Entre los indicadores se encuentran: porcentaje de niños excluidos o suspendidos • Fácil de conceptualizar, fácil de medir

Fuente: Adams, 1997, en Williams, 2001: 89.

Diferentes actores reconocen cada vez más la necesidad de definir y fomentar la calidad educativa, sobre todo en situaciones de emergencia. Recientemente se formularon normas mínimas mundiales para la educación en situaciones de emergencia

(MSEE, por la sigla en inglés), como parte de una iniciativa específica orientada a abordar las derivaciones de esta necesidad.



CREACIÓN DE NORMAS MÍNIMAS PARA LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA, CRISIS CRÓNICAS Y RECONSTRUCCIÓN TEMPRANA (MSEE)

La iniciativa de MSEE fue concebida en el seno de la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE), una red abierta de organismos de las Naciones Unidas, ONG, donantes, profesionales, investigadores e individuos provenientes de las poblaciones afectadas que trabajan juntos para asegurar el derecho a la educación en situaciones de emergencia y en la reconstrucción posterior a las crisis. El grupo de trabajo de la INEE, formado en 2003, reunió una base amplia de partes interesadas abocadas a elaborar normas, indicadores y notas orientadoras que definieran un umbral mínimo de calidad educativa y de acceso a la enseñanza en situaciones de emergencia y de recuperación posterior a una crisis. Más de 2.250 personas de más de 50 países contribuyeron a la creación de las normas mínimas, que se presentaron en forma de manual en la segunda consulta mundial de la INEE sobre la educación en situaciones de emergencia y recuperación temprana, celebrada en Ciudad del Cabo, en diciembre de 2004. Las normas mínimas han sido elaboradas sobre la base de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), los objetivos de Educación para Todos (EPT) definidos en Dakar (2000) y la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera. Según las Normas Mínimas de la INEE, la calidad educativa comprende, en forma meramente enunciativa: (a) materiales adecuados para enseñar y aprender, (b) docentes competentes y bien formados con amplios conocimientos sobre la materia que enseñan, (c) métodos de enseñanza participativos, (d) clases de tamaño razonable y (e) un entorno de aprendizaje seguro.





La educación de calidad en situaciones de emergencia compleja contempla estrategias tendientes a brindar las condiciones básicas para lograr un proceso sostenible de apoyo a un “ambiente de conciliación” en el ámbito educativo. Se hace hincapié en la recreación, el juego y el desarrollo de actividades creativas afines, así como en la enseñanza de habilidades de lectura, escritura, aritmética y competencias para la vida activa que se basen en actividades educativas. La enseñanza debe ayudar a los alumnos a mejorar no solo las habilidades cognitivas, sino también a prevenir un ciclo de ira y de tendencias destructivas en las esferas social y generacional.

Fuente: INEE, 2004.

Mejora de la calidad educativa

Así como hay múltiples significados de “calidad”, no existe una sola manera de mejorarla. Además, una definición o incluso una descripción de las características de la educación de alta calidad no es lo mismo que una estrategia orientada a mejorar la calidad. En términos generales, el enfoque debe extenderse desde la planificación en el ámbito ministerial hacia la consideración de lo que en realidad ocurre en la escuela y las aulas. Las características y capacidades del niño, los materiales de apoyo, las condiciones habilitantes y los procesos de enseñanza y aprendizaje son factores que afectarán de manera significativa la calidad escolar (Williams, 2001: 90). Más importante que la calidad de esos materiales es el uso que se les da. Las estrategias variarán según el contexto, pero de todos modos el cuadro que aparece a continuación puede ofrecer algunas reglas en cuanto a la mejora de la calidad escolar.

Entonces, al intentar mejorar la calidad educativa, es preciso tener en mente dos principios, independientemente de los factores contextuales (Williams, 2001: 106):

La mejora de la calidad educativa no siempre precisa grandes inversiones en recursos. Diversos elementos de la calidad educativa identificados en las consideraciones precedentes no dependen fundamentalmente de gastos cuantiosos de recursos. En lugar de ello, muchos de estos elementos dependen de la organización y administración de los recursos y de la participación de los actores esenciales, como los padres, docentes y directores, entre otros. Por consiguiente, el costo no es necesariamente la principal limitación a la mejora de la calidad.

Las estrategias orientadas a mejorar la escuela son más eficaces cuando se formulan in situ y en colaboración con las partes interesadas y las autoridades de aplicación... Para mejorar la calidad, el papel de las autoridades centrales no se relaciona tanto con una entrega de calidad sino con la creación de un marco que a su vez permita la mejoría sobre la base de las condiciones existentes en el lugar. El fomento de las innovaciones es más eficaz que su “reproducción”.

Todos los capítulos restantes de la *Guía* tratan sobre las repercusiones prácticas de estos principios.

ESTRATEGIAS PARA MEJORAR EL APROVECHAMIENTO ESCOLAR DE LOS ALUMNOS	
CAMINOS CON FUTURO	CALLEJONES SIN SALIDA
Plan de estudios <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el plan de estudios aplicado 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar ajustes al plan de estudios deseado
Materiales de aprendizaje <ul style="list-style-type: none"> • Libros de texto y guías de enseñanza de buena calidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Computadoras en las aulas
Calidad de la enseñanza <ul style="list-style-type: none"> • Formación en el empleo • Enseñanza interactiva por radio (con los alumnos) • Materiales programados 	<ul style="list-style-type: none"> • Prolongar la formación pedagógica previa al empleo
Tiempo de enseñanza <ul style="list-style-type: none"> • Establecer y respetar las normas relativas al tiempo de instrucción: 25 horas de enseñanza por semana en el caso de las asignaturas troncales 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir el tamaño de las clases
Capacidad de enseñanza <ul style="list-style-type: none"> • Establecimientos preescolares (orientados a los desfavorecidos) • Intervenciones nutricionales (meriendas/desayunos en la escuela, micronutrientes, tratamientos antiparasitarios) • Examen visual y auditivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Almuerzos en la escuela

Fuente: Lockheed y Verspoor, 1991, en Williams, 2001: 102.

2. Cálculo de las tasas de matrícula bruta y neta

- La tasa bruta de matrícula equivale a la cantidad total de niños matriculados en un determinado ciclo educativo (por ejemplo, primario o secundario) dividida por la población infantil que corresponde al grupo etario oficial de ese ciclo particular. Por ejemplo, en un país donde la edad oficial correspondiente a la escuela primaria es de 6 a 11 años, la tasa bruta de matrícula primaria es:

Cantidad total de niños matriculados en la escuela primaria

Cantidad total de niños entre 6 y 11 años de edad

- La tasa neta de matrícula es la cantidad de niños en edad escolar oficial (según lo define el sistema educativo nacional) que están matriculados en un ciclo particular dividida por la cantidad total de niños de ese grupo etario de la población. Por ejemplo, en un país donde la edad oficial correspondiente a la escuela primaria es de 6 a 11 años, la tasa neta de matrícula primaria es:

Cantidad total de niños de 6 a 11 años de edad matriculados
en la escuela primaria

Cantidad total de niños entre 6 y 11 años de edad

Cuando los niños que superan la edad oficial correspondiente a un ciclo educativo particular (como el primario) se matriculan en ese ciclo, aumenta la tasa bruta de matrícula. Esto puede ocultar la falta de participación en la educación de los niños provenientes de familias pobres.



TASAS BRUTAS DE MATRÍCULA EN LOS CAMPAMENTOS Y ASENTAMIENTOS DE REFUGIADOS

Las tasas brutas de matrícula (TBM) pueden exceder el 100% si existe una gran cantidad de necesidades educativas sin satisfacer. De los casi 100.000 refugiados bhutaneses que viven en campamentos en Nepal, más de 40.000 están inscritos en la escuela primaria y secundaria, lo cual arroja una tasa bruta de matrícula estimada del 120%, correspondiente a estos ciclos educativos combinados (aunque un cálculo preciso necesitaría datos de encuestas sobre la estructura demográfica, desglosados por edad). Esto refleja el alto valor que tiene la educación en esa cultura, así como la desorganización de las estructuras escolares que existía antes de que los miembros de la población se convirtieran en refugiados. Asimismo, en los campamentos de refugiados de Guinea, se registró una tasa del 107% en el caso de los hombres y del 84% en el caso de las mujeres. En el campamento Kakuma de Kenya, se registró una tasa del 129% en el caso de los hombres y del 91% en el caso de las mujeres, también para los ciclos primario y secundario combinados (grupo etario de 5 a 17 años). A pesar de estas cifras, es probable que los niños provenientes de familias pobres cuyos padres son analfabetos no tengan la posibilidad de asistir a clases. Solo encuestando una muestra de hogares y hablando con los grupos comunitarios puede obtenerse información acerca de los niños y adolescentes sin escolarizar. La pobreza y el analfabetismo, así como otros factores culturales, contribuyen a que las tasas sean menores, como se observa en la mayoría de las situaciones (por ejemplo, en los campamentos de refugiados de Pakistán la tasa bruta de matrícula correspondiente a los niños refugiados afganos de entre 5 y 17 años de edad era del 26%).

Fuente: Brown, 2001; Bethke y Braunschweig, 2004.

3. Estimación de la población en edad escolar

Los siguientes métodos para estimar las poblaciones en edad escolar deben emplearse con cautela. Solo proveerán estimaciones a los planificadores educativos. Los cálculos aproximados deberán remplazarse por cifras más precisas a medida que los estadísticos educativos especializados realicen evaluaciones más pormenorizadas u obtengan muestras válidas desde el punto de vista estadístico.

Para obtener una estimación rápida de la cantidad de niños en edad escolar de una población afectada por una situación de emergencia, debe considerarse alguna de las siguientes opciones:

- Sinclair (2001: 6) afirma que en muchas poblaciones desplazadas, casi una de cada tres personas pertenece al grupo etario que debería asistir a la escuela y realizar otras actividades infantiles y adolescentes. Esto se basa en el hecho de que 1/6 pertenece al grupo en edad escolar primaria y 1/6, al grupo en edad escolar secundaria. (Este cálculo supone que la mitad de la población tiene menos de 18 años y que los ciclos primario y secundario constan de seis años cada uno. Si ha habido un rápido crecimiento demográfico, el cálculo de la cantidad de niños en edad escolar secundaria resultará excesivo).
- Las normas mínimas de respuesta humanitaria en caso de desastre, del Proyecto Esfera (2000), contienen el siguiente cuadro, que permite estimar el desglose etario de muchas poblaciones afectadas por situaciones de emergencia.

GRUPO	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN
0-4 años	12,37
5-9 años	11,69
10-14 años	10,53
15-19 años	9,54
20-59 años	48,63
+ de 60 años	7,24

Fuente: PMA/ACNUR, 1997 (diciembre) y OMS, 1997, citado en el Proyecto Esfera, 2000: 83.

4. Alimentación escolar

Argumentos a favor y en contra de la alimentación escolar

La combinación de educación y asistencia alimentaria tiene una larga historia en el ámbito del desarrollo internacional y es intensamente promovida por los organismos de las Naciones Unidas, como el Programa Mundial de Alimentos, la Organización Mundial de la Salud y la Organización para la Agricultura y la Alimentación. Sigue siendo un tema muy controvertido, según se ilustra en el cuadro que aparece a continuación. Algunos organismos prefieren usar el término “educación con ayuda alimentaria”, que refiere un amplio abanico de opciones de programas, entre ellos comidas escolares, alimentación húmeda, alimentación seca,, raciones para llevar a la casa.

A continuación se resumen los argumentos principales a favor de la alimentación escolar y sus críticas y problemas correspondientes.

ALIMENTACIÓN ESCOLAR PARA FOMENTAR LA MATRÍCULA Y LA ASISTENCIA A CLASES

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
<ul style="list-style-type: none"> • La alimentación escolar puede incrementar la conciencia y las actitudes de las comunidades en cuanto a la educación y, por consiguiente, estimular la matrícula. • La provisión de comidas escolares (alimentación húmeda) o de raciones para llevar a la casa (alimentación seca) constituye un incentivo o una recompensa tanto por la matrícula como por la asistencia regular a clases. Entonces, la alimentación escolar puede contribuir a disminuir la deserción y aumentar la retención. • La ayuda alimentaria significa una transferencia de ingresos a las familias que afrontan altos costos de oportunidad por enviar a sus hijos a la escuela. • La alimentación escolar puede contrarrestar la desigualdad mediante la discriminación positiva a favor de grupos relegados, como las niñas. • En las comunidades donde se considera que la educación, sobre todo para las niñas, es de poca importancia o incluso perjudicial, la alimentación escolar puede incrementar la reputación de la escolaridad. • Es probable que los contratos con escuelas, municipalidades o distritos que se basan en el desempeño actúen como palanca para mejorar la calidad escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • La alimentación por sí sola no logrará que los niños asistan a la escuela. • Los niños se matriculan en la escuela, pero a menudo abandonan sus estudios una vez que finaliza el programa. En el caso de las raciones para llevar a la casa o la alimentación seca, los niños suelen ir a la escuela solo el día en que se distribuyen las raciones. • La alimentación escolar es costosa y en muy pocas ocasiones sostenible. Se corre el riesgo de crear dependencia de algo que no puede proporcionarse a largo plazo. • La alimentación escolar por sí sola no aborda la cuestión de la calidad educativa (véase la sección relativa a la definición de “calidad” más arriba). Es probable que el fomento de la educación mediante beneficios extrínsecos, donde la estructura educativa en sí misma no brinda suficiente motivación intrínseca, se considere una contradicción. • Como sucede con cualquier otro programa de incentivos (por ejemplo, transferencias de efectivo), se corre el riesgo de crear una generación que espera que se la recompense por algo que esencialmente debería beneficiarla. Las personas no deben esperar que se les pague por asistir a la escuela. • Desde una perspectiva psicológica, no es sensato constituir como beneficiarios del programa a un sector de la población por encima de otro, por ejemplo, refugiados, desplazados internos o repatriados, niñas, niños soldados y otros. Esto puede alimentar un conflicto histórico o crear uno nuevo.

ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y MEJORA DE LA SALUD INFANTIL	
ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
<ul style="list-style-type: none"> • En las zonas de crisis, los programas de alimentación escolar constituyen una estrategia eficaz para mejorar la salud infantil, sobre todo cuando se los combina con intervenciones específicas en materia de salud. • La alimentación escolar (sobre todo la alimentación húmeda) estabiliza el suministro de alimentos de cada uno de los niños. • Puede emplearse un programa de alimentación escolar con un mecanismo preestablecido para almacenar y proveer alimentos con el fin de extender la distribución a una población-meta más numerosa, sin tener que establecer una infraestructura totalmente nueva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es posible que la alimentación escolar altere el acceso de los niños a los alimentos en sus hogares si los padres les dan menos alimentos porque ya se alimentaron en la escuela. • Las raciones para llevar a la casa no garantizan efectos nutricionales sobre los alumnos, ya que estas raciones pueden ser vendidas, compartidas por toda la familia, etc. • Puesto que los alimentos dados en la escuela suelen ser los mismos que se proporcionan en la distribución regular, puede que carezcan de los micronutrientes y las vitaminas necesarios.
ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y CAPACIDAD DE APRENDIZAJE	
ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
<ul style="list-style-type: none"> • Ya que muchos niños llegan a la escuela sin haber desayunado y/o después de haber recorrido una gran distancia, un desayuno o un refrigerio a media mañana les disminuirá el hambre en lo inmediato. • Es posible que una comida nutritiva mejore la capacidad de aprendizaje de los alumnos y su desempeño. • La alimentación escolar puede contribuir a lograr estabilidad y regularidad en el cronograma pactado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es difícil documentar el aumento de la capacidad de aprendizaje, sobre todo en el caso de las raciones para llevar a la casa, puesto que no hay garantía de que los educandos realmente ingieran los alimentos. • Los niños hacen largas colas para obtener los alimentos y así se desperdician las limitadas horas de clase. • Se espera que el personal de la escuela (docentes y administradores) supervise los programas en detrimento de otras responsabilidades educativas.
ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	
ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
<ul style="list-style-type: none"> • La alimentación escolar puede alentar la participación de la comunidad en la educación, sobre todo mediante su participación en la puesta en marcha del programa. • La logística de un programa de alimentación escolar o el cultivo de una huerta escolar puede crear oportunidades laborales en la comunidad local. • Un programa de alimentación escolar puede constituir una buena plataforma para otros tipos de intervención complementaria, en las escuelas y sus alrededores. 	<ul style="list-style-type: none"> • La alimentación escolar, sobre todo la alimentación húmeda, precisa estructuras de apoyo, como agua, combustible, productos alimentarios adicionales, como sal y especias, y medios de cocción. Estos productos básicos suelen escasear y el costo de oportunidad que entraña su provisión a un grupo numeroso, en lugar de que los proporcione la familia, puede ser muy alto. • Las oficinas locales del Ministerio de Educación y las comunidades locales a menudo no se encuentran en condiciones de dar una respuesta eficaz mediante el aporte de tiempo y mano de obra.

Condiciones para que la alimentación escolar tenga éxito

Nadie cuestionaría que los niños tienen derecho a una alimentación adecuada y que esto incrementa su capacidad de aprender. Entonces, el problema no reside en saber si los niños necesitan alimentos, sino en cómo se pueden satisfacer de la mejor manera las necesidades nutricionales y educativas de los niños. Parte de esa decisión depende de los recursos y del tiempo de que disponen los administradores educativos y los docentes que administran un proyecto complementario a un programa educativo. Por consiguiente, al considerar la alimentación escolar, quienes están a cargo de la planificación y aplicación deben garantizar lo siguiente:

1. Que sus beneficios directos o indirectos no se puedan obtener a menor costo por otros medios de asistencia no alimentaria.

- Hay que establecer con la mayor precisión posible qué problemas procura resolver el programa de alimentación escolar (baja matrícula, asistencia, alta deserción, vacíos en materia de género) y qué causa estos problemas.
- Si la alimentación escolar tiene la intención de ser un estímulo a la motivación, es preciso considerar si el estímulo puede proporcionarse en otras formas que no sean alimentos (estipendios en efectivo, suspensión del pago de derechos de escolaridad, uniformes escolares o libros de texto gratuitos, entre otros).
- Es necesario revisar en detalle las fuentes de financiación de la alimentación escolar en comparación con las de otros programas educativos, si las fuentes son estables y cuánto tiempo se prevé que duren.

- Hay que seleccionar la modalidad del programa (alimentación húmeda o seca) de acuerdo con los objetivos y teniendo en cuenta consideraciones prácticas y logísticas.

2. Que los recursos alimentarios estén disponibles para quienes aplican el programa.

- Alimentación húmeda: es preciso elegir productos básicos aceptables en el ámbito local y que sean fáciles de preparar. Debe considerarse la fortificación de los productos básicos con micronutrientes cuando sea necesario.
- Raciones para llevar a la casa: deben elegirse productos básicos que tengan un alto valor nutricional (por ejemplo, aceite vegetal, cereales básicos locales), pero bajo costo y que sean fáciles de transportar.

3. Que se escojan bien los beneficiarios y que sean relativamente numerosos.

- Hay que definir con claridad el grupo objetivo, ya sea por ubicación geográfica, nivel de instrucción o selección escolar.
- Es preciso cerciorarse de que las escuelas cuenten con la infraestructura necesaria para ofrecer alimentación escolar.
- No debe brindarse alimentación húmeda solo a un grupo de alumnos dentro de las escuelas.

4. Que las actividades complementarias puedan abordar las causas subyacentes del hambre a corto plazo y el acceso deficiente a la educación, así como llenar el vacío una vez que cese la ayuda alimentaria.

- Estos programas deben combinarse con otras intervenciones sanitarias en la escuela (eliminación de parásitos, suministro de agua potable en las escuelas, provisión de letrinas escolares, etc.).

- Es preciso combinar los programas de alimentación escolar con intervenciones complementarias orientadas a sortear otros obstáculos para la matrícula y la retención. La calidad escolar debe ser la mayor prioridad.
- Debe garantizarse que los programas se destinen a las zonas o los grupos demográficos que más los necesiten. Es preciso realizar ajustes según sea necesario, a medida que la situación evoluciona.
- Hay que crear estrategias de salida al comienzo del programa, así como estrategias para el caso del agotamiento imprevisto de los fondos, de los recursos o de las necesidades.

5. Que el gobierno anfitrión y la población respalden la asistencia alimentaria.

- El Ministerio de Educación debe estar totalmente a cargo del programa, incluso si su capacidad es débil. Los organismos externos deben desarrollar su capacidad, si fuera necesario.
- Las comunidades deben participar en la puesta en marcha y la supervisión del programa desde el principio, sin que ello les signifique una carga excesiva. Es preciso consultar con las comunidades respecto de la elección de productos básicos y seleccionar los alimentos que menos artículos adicionales precisen. Deben proporcionarse cocinas económicas que reduzcan la necesidad de leña.
- Si las raciones para llevar a la casa se destinan a escuelas específicas de una zona, por ejemplo, o a grupos particulares, como las niñas únicamente, es preciso discutirlo de antemano con la comunidad, las familias y el personal de las escuelas para garantizar que comprendan las razones de esta discriminación positiva. Debe verificarse que la discriminación positiva no tenga efectos negativos sobre las niñas.

Si en un análisis de costos y beneficios se comprueba que las ventajas superan a las desventajas, y si la alimentación escolar se encuentra disponible, debe recurrirse a ella. Sin embargo, no debe esperarse que la alimentación escolar resuelva los problemas relativos a la capacitación docente o a los planes de estudios. Si las desventajas superan a las ventajas, es preciso abandonar la alimentación escolar y concentrarse en las cuestiones educativas reales.

Fuentes: Baxter, 2004; Janke, 2001; INEE, 2003; Meir, 2004; Nazaire, 2000; Programa Mundial de Alimentos, 2003.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Adams, D. 1997. 'Defining educational quality'. En: *Educational Planning*, 9(3), 3-18.
- Banco Mundial. 2005. *Reshaping the future: education and postconflict reconstruction*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Baxter, P. 2004. *School feeding*. Trabajo presentado en la Escuela de Verano del IIPE, del 28 de junio al 9 de julio de 2004.
- Bethke, L.; Braunschweig, S. 2004. *Global survey on education in emergencies*. Nueva York: Comisión de Mujeres para las mujeres y los niños refugiados.
- Brown, T. 2001. 'Improving quality and attainment in refugee schools: the case of the Bhutanese refugees in Nepal'. En: J. Crisp, C. Talbot y D. Cipollone (Eds.), *Learning for a future: refugee education in developing countries* (pp. 109-159). Ginebra: ACNUR.
- Bruns, B.; Mingat, A.; Rakotomalala, R. 2003. *Achieving universal primary education by 2015: a chance for every child*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Chowdhury, K. 1996. *Literacy and primary education* (Documento N° 50 sobre Human capital development and operations policy). Washington, DC: Banco Mundial.
- Comisión de Mujeres para los refugiados. 2006. *Right to education during displacement: a resource for organisations working with refugees and internally displaced persons*. Nueva York: Comisión de Mujeres.
- Foro Mundial sobre la Educación. 2000. *Marco de Acción de Dakar – educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. París: UNESCO.

- IASC (Comité Permanente Interagencial). 2002. *Growing the sheltering tree: protecting rights through humanitarian action*. Ginebra: UNICEF/IASC. Extraído el 20 de agosto de 2009 de:
www.icva.ch/gstree.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003. *INEE Good practice guide: school feeding*. Extraído el 20 de agosto de 2009 de:
www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_School_Feeding.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *Advocacy brief: The INEE Minimum standards and school feeding in emergencies*. Nueva York: INEE. Extraído el 21 de agosto de 2009 de:
http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_INEE_WFP_FFE_brief.doc
- Janke, C. 2001. *Food and education: background considerations for policy and programming*. Extraído el 21 de agosto de 2009 de:
http://crs.org/publications/showpdf.cfm?pdf_id=17
- Lockheed, M.; Verspoor, A. 1991. *Improving primary education in developing countries: a review of policy options*. Londres: Oxford University Press.
- Machel, G. 1996. *Impact of armed conflict on children*. Nueva York: Naciones Unidas.

- Meir, U. 2004. *School feeding to overcome poverty related obstacles to school enrolment and retention – how to do it right*. Trabajo presentado en la Escuela de Verano del IIPE, del 28 de junio al 9 de julio de 2004.
- Naciones Unidas. 2000. *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de septiembre de 2000. Nueva York: Naciones Unidas. Extraída el 14 de septiembre de 2009 de: www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf
- Nazaire, J. 2000. *Selected CRS targeting and design guidelines for school feeding and other food-assisted education programs*. Baltimore, MD: Servicios Católicos de Socorro.
- Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children UK.
- Nicolai, S. 2004. *Learning independence: education in emergency and transition in Timor-Leste since 1999*. París: IIPE-UNESCO. Extraído el 12 de septiembre de 2009 de: www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/East_timor.pdf
- Nicolai, S.; Triplehorn, C. 2003. *The role of education in protecting children in conflict* (Trabajo N° 42 de la Red de Trabajo Humanitario). Londres: Overseas Development Institute.
- Obura, A. 2003. *Never again: educational reconstruction in Rwanda*. París: IIPE-UNESCO.
- Pigozzi, M. 2004. *How should we define the quality of education?* Trabajo presentado en el foro internacional de política sobre IIPE-INWENT, París, 17 y 18 de junio de 2004.
- Programa Mundial de Alimentos. 2003. *School feeding today*. Roma: WFP School Feeding Support Unit.
- Programa Mundial de Alimentos. 2004. *School feeding in an emergency situation guidelines*. Roma: PMA.

- Programa Mundial de Alimentos. 2007. *Full report of the thematic evaluation of the WFP school feeding in emergency situations*. Roma: Oficina de Evaluación. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:
www.ineesite.org
- Proyecto Esfera. 2000. *Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*. Ginebra: Proyecto Esfera.
- Proyecto Esfera. 2004. *Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*. Ginebra: Proyecto Esfera.
- Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children UK.
- Sinclair, M. 2001. 'Education in emergencies'. En: J. Crisp, C. Talbot y D. Cipollone (Eds.), *Learning for a future: refugee education in developing countries* (pp. 1-83). Ginebra: ACNUR.
- Sinclair, M. 2002. *Planning education in and after emergencies*. (Fundamentals of educational planning, N° 73). París: IIPE-UNESCO.
- UNESCO. 2005. *Guidelines to develop and implement school feeding programmes that improve education*. París: UNESCO FRESH. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:
www.ineesite.org
- UNESCO. 2008. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008. Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?* París: UNESCO.
- UNESCO. 2009. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009. Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza*. París: UNESCO.

UNICEF. 2000a. *Progress report of emergency education program for East Timor IDP children in West Timor* (Informe interno).

UNICEF. 2000b. *Revised West Timor appeal. UN Consolidated Inter-Agency appeal for West Timor* (octubre de 1999 – diciembre de 2000) – revisión. Extraído el 20 de agosto de 2009 de:

[www.reliefweb.int/rw/RWFiles2000.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ACOS-64C2FH-wtimor00.pdf/\\$File/wtimor00.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2000.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ACOS-64C2FH-wtimor00.pdf/$File/wtimor00.pdf)

Vaux, T.; Smith, A.; Subba, S. 2006. *Education for All – Nepal: review from a conflict perspective*. International Alert. Extraído el 5 de junio de 2009 de:

http://conflictsensitivity.org/files/publib/Education_for_All-Nepal.pdf

Williams, J. 2001. 'On school quality and attainment' En: J. Chris, C. Talbot y D. Cipollone (Eds.), *Learning for a future: refugee education in developing countries* (pp. 85-108). Ginebra: ACNUR.



Cuando una grave crisis o un conflicto golpea a un país, a menudo los colegios son abandonados o reducidos a escombros. A mayor escala, todo el sistema educativo se ve sacudido, si no destruido. Se deben adoptar medidas urgentes para asegurar que la enseñanza y el aprendizaje continúen, sin importar cuáles sean las circunstancias. El acceso a la educación es fundamental para ofrecerles a los niños protección y permitirles una vuelta a la normalidad lo antes posible.

La *Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción* tiene como objetivo brindar apoyo a las autoridades educativas en la provisión de acceso igualitario a una educación de calidad para aquellos niños afectados por algún conflicto o catástrofe. Principalmente dirigido al personal educativo de los ministerios de educación, la Guía también será de utilidad para planificadores y profesionales de la educación a todos los niveles, así como a personal de la ONU, a las ONG y agencias donantes. Cada capítulo ofrece estrategias u opciones políticas que han demostrado tener éxito en distintos contextos.

Esta edición revisada de la Guía refleja algunos de los desarrollos positivos en cuanto al compromiso de la comunidad internacional para con la educación en situaciones de emergencia. Se han actualizado los capítulos sobre *Pertenencia étnica/afiliación política/religión*, *Niños con discapacidades*, *Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares*, *Desarrollo de la primera infancia* y *Coordinación y comunicación*. También se han añadido capítulos nuevos sobre la *Prevención de los conflictos y preparación para las situaciones de desastres y Tecnología*.

Los cinco volúmenes de la *Guía* cubren las siguientes áreas temáticas:

- Reseña general
- Acceso e inclusión
- Docentes y alumnos
- Planes de estudio y aprendizaje
- Capacidad de gestión

La *Guía* ha tenido la suerte de contar con la colaboración de un equipo de distinguidos especialistas reunidos gracias al IIEP, que representan investigadores y profesionales experimentados procedentes de instituciones, agencias y ministerios de todo el mundo.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación



Guía

PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCIÓN



Acceso e inclusión

Sección 2



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación



GUÍA para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción

SECCIÓN 2 ACCESO E INCLUSIÓN



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional
de Planeamiento
de la Educación

Las denominaciones empleadas y la presentación de materiales en la presente reseña no implican, de parte de la UNESCO o del IIPE, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Los costos de edición de la Guía original fueron solventados por medio de una subvención de la UNESCO y por una serie de contribuciones voluntarias aportadas por varios Estados Miembros de la UNESCO. Los costos de la actualización 2010 fueron solventados por UNICEF.

Publicado por:

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 París

Correo electrónico: info@iiep.unesco.org

Sitio Web del IIPE: www.iiep.unesco.org

Composición tipográfica: Linéale Production

Impreso en la imprenta del IIPE

ISBN: 978-92-803-3353-4

© UNESCO 2011

AGRADECIMIENTOS

El criterio que inspira la elaboración de la *Guía* debe ser atribuido al ex director del IIPE, Gudmund Hernes, que concibió la visión de una herramienta de planificación y gestión que ayudara a los ministerios de educación en países afectados por conflictos o desastres a responder idóneamente a las dificultades que deben afrontar durante una emergencia o reconstrucción.

El primer borrador de la *Guía* fue elaborado durante un taller de redacción, dirigido por el IIPE, en Gourdon, Francia, en abril de 2003. Las siguientes personas contribuyeron con el borrador de Gourdon (en paréntesis, las instituciones para las que trabajaban en ese momento):

Pilar Aguilar (UNICEF); Kavi Appadu (IIPE); Pamela Baxter (ACNUR); Lynne Bethke (InterWorks); Lyndsay Bird (consultora); Peter Buckland (Banco Mundial); Lorraine Daniel (IIPE); Alexandra Harley (OIE); Gudmund Hernes (IIPE); Ingrid Iversen (IIPE); Khalil Mahshi (IIPE); Eldrid Midttun (Consejo Noruego para los Refugiados); Susan Nicolai (Alianza Save the Children); Laura Paviot (IIPE); Beverly Roberts (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia); Wendy Smith (Comité Internacional de Rescate); Marc Sommers (Universidad de Boston); Christopher Talbot (IIPE); Carl Triplehorn (consultor); Julian Watson (consultor).

Desde Gourdon, se emprendió una importante tarea de redacción y edición bajo la dirección general de Christopher Talbot y con la participación de Lynne Bethke (InterWorks); Erika Boak (IIPE); Jo Kelcey (IIPE); Laura Paviot (IIPE); Michelle Phillips (IIPE); Eli Rognerud (IIPE); Margaret Sinclair (consultora) y James H. Williams (Universidad George Washington), con el apoyo, en la tarea de investigación, de varios pasantes del IIPE: Bilal Barakat, Kate Blacklock, Leonora MacEwen y Joanna Stephenson.

David Atchoarena (IIPE); Joris van Bommel (ADEA); Theophania Chavatzia (UNESCO); Yael Duthilleul (IIPE); Stella Etse (UNICEF); Keith Holmes (IIPE); Jackie Kirk, (Universidad McGill); Candy Lugaz (IIPE); Ranwa Safadi (UNESCO); David Sunderland (IIPE); Jeannette Vogelaar (Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos) realizaron valiosas observaciones sobre distintos capítulos.

Varios participantes del Programa anual de formación del IIPE, en su mayoría planificadores y gestores educativos que trabajan para ministerios gubernamentales, leyeron los borradores de ciertos capítulos de la *Guía* y realizaron observaciones muy pertinentes; ellos son: Ulriya Abbasova (Azerbaijón); Girmaw Abebe Akalu (Etiopía); Halima Khamis Al-Bulushi (Omán); Ali Allahyar-Torkaman (Irán); Yaw Afari Ankomah (Ghana); Andre-Jean Biyoghe (Gabón); Eroll Burke (San Vicente y las Granadinas); Marcus Edward (Santa Lucía); Adriana George-Sharpe (Trinidad y Tabago); Sadia Atta Ghumman (Pakistán); Sushita Gokool-Ramdoo (Mauricio); Rafiza Hashmi (Bangladesh); Samuel Hobwani (Zimbabwe); Yumi Kanda (Japón); Amany Kamel-Mohamed (Egipto); Ziaur Rahman Khan (Bangladesh); Sardar Mohammad Kohistani (Afganistán); Takako Koizumi (Japón); Julie Matela (Botswana); George Mchedlishvili (Georgia); Florence Munanie Mwanzia (Kenya); Benedict Naatehn (Liberia); Josateki Tawaqu Naisoro (Fiji); Lalani Nanayakkara-Wisjeseekara (Sri Lanka); Boubacar Ndiaye (Senegal); Sophan Near (Camboya); David Ratsatsi (Botswana); Ayman Rizk (Egipto); Massoud Salim (Zanzibar); Iman Shafik Shafik (Egipto); Vilho Shipuata (Namibia); Shailendra Prasad Sigdel (Nepal); Constancio Xerinda (Mozambique); Lebene Gerard Zong-Naba (Burkina Faso).

NOTA SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DE LA GUÍA

La presente *Guía* fue actualizada en 2010 para reflejar las nuevas tendencias vigentes en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Como se señala en la “Introducción”, se han producido cambios positivos en cuanto al compromiso de la comunidad de donantes internacionales en este campo. Por lo tanto, se ha actualizado la *Guía* con el fin de reflejar algunos de estos cambios, al tiempo que se incluye una lista actualizada de herramientas y recursos en todos los capítulos.

Se han revisado los siguientes capítulos:

- 2.3 Pertenencia étnica, afiliación política y religiosa
- 2.4 Niños con discapacidades
- 2.6 Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares
- 2.10 Desarrollo de la primera infancia
- 4.3 Educación preventiva al VIH
- 5.11 Coordinación y comunicación

Se han incorporado los siguientes capítulos nuevos:

- 1.2 Prevención de los conflictos y preparación para las situaciones de desastre
- 2.8 Tecnología

Quisiéramos agradecer y reconocer a todos aquellos que contribuyeron a la actualización de esta versión de la *Guía*:

En el IIPE y la UNESCO: Sandra Baxter, Lyndsay Bird, Gabriel El Khili, Jane Kalista, Phyllis Kotite, Leonora MacEwen, Landon Newby, Eli Rognerud y Catriona Savage, Tjitske Sijbrandij y Christopher Talbot.

En la Secretaría de la INEE: Allison Anderson, Marian Hodgkin, Kerstin Tebbe, Jennifer Hoffmann y Liz Sweet.

En el Grupo de Tareas sobre Educación Inclusiva y Discapacidad de la INEE: Sara Lim Bertrand (Alianza Save the Children), Susie Miles (Universidad de Manchester), Simon Purnell (ZOA Refugee Care), Helen Pinnock (Alianza Save the Children) y Zeshan Siddique (Handicap International).

En el Grupo Consultivo sobre atención y desarrollo de la primera infancia – ECCD del Grupo de Trabajo interinstitucional sobre Educación en situaciones de emergencia (CGECCD EEWG): Arnaud Conchon (UNICEF); Lisa Long (Alianza Save the Children), Mary Moran (CCF), Marine Sukhudyan y Louise Zimanyi (Secretaría del CGECCD).

Esta actualización no habría sido posible sin el aporte invaluable de UNICEF Nueva York.

PRÓLOGO

Cada vez es más frecuente que se le solicite a la UNESCO brindar una respuesta educativa en situaciones de emergencia y reconstrucción. La Organización está en proceso de desarrollar conocimientos en este campo con el fin de brindar asistencia rápida y adecuada. Ofrecerá orientación, herramientas prácticas, formación específica de responsables, funcionarios y planificadores de la educación.

Entre los once objetivos aprobados en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar de 2000, el quinto se centra, explícitamente, en los derechos de los niños durante emergencias y hace hincapié en la importancia de “atender a las necesidades de los sistemas educativos afectados por conflictos, desastres naturales e inestabilidad, y de aplicar programas educativos, de manera que fomenten el entendimiento mutuo, la paz y la tolerancia y contribuyan a prevenir la violencia y los conflictos”. El *Marco de Acción de Dakar* insta a los países a incluir en sus planes de Educación para Todos la provisión de educación en situaciones de emergencia. Los Gobiernos y, en especial los ministerios de educación, deben cumplir un papel importante en un ámbito que suele estar dominado por las acciones de las ONG y las agencias de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el campo de la planificación educativa en situaciones de emergencia y reconstrucción es incipiente. Debe ser organizado como una disciplina accesible por medio de una mayor documentación y análisis antes de poder diseñar programas de formación. Sobre todo porque el cúmulo de memoria institucional y conocimientos de los gobiernos, las agencias y las ONG que trabajan en la educación en situaciones de emergencia, corren peligro de perderse debido tanto a la dispersión como a la desaparición de documentos y, también, a un elevado movimiento de personal en los contextos nacionales e internacionales. La mayor parte de la experiencia aún está registrada en las mentes

de los especialistas y debe ser recopilada, ya que la memoria suele desvanecerse con rapidez. Las distintas experiencias sobre reconstrucción educativa deben ser documentadas y analizadas más exhaustivamente antes de que desaparezcan.

El programa general sobre educación en situaciones de emergencia y reconstrucción del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (UNESCO-IIPE) incluye no solo esta *Guía* sino también una serie de análisis específicos de distintos países. Tratan sobre la restauración de los programas educativos en países tan distintos como Burundi, Kosovo, Palestina, Rwanda, Sudán y Timor Oriental. Además, el IIPE está elaborando una serie de estudios temáticos generales relacionados con políticas respecto de la coordinación, la gestión de docentes y la integración de los jóvenes en riesgo durante las situaciones de emergencia y reconstrucción.

El IIPE ha organizado una amplia ronda de estudios para reunir los conocimientos necesarios. La tarea principal incluye la publicación y difusión de la *Guía* y la elaboración de materiales de formación para los funcionarios de la educación y las agencias que cooperan con ellos. Se pueden encontrar detalles de los objetivos de la publicación de la *Guía* en el *Capítulo 1.1*, 'Introducción'.

Por medio de este programa, el IIPE contribuirá con la disciplina de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. El Instituto espera poder mejorar la calidad de la planificación y la gestión aplicadas a este ámbito fundamental.

Khalil Mahshi
Director, IIPE

LA MISIÓN DEL IIPE

La *Guía del IIPE para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción* permite que el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación cumpla con su misión de *fortalecer la capacidad nacional* de los Estados Miembros de la UNESCO en la esfera de la formulación de políticas y de la planificación y gestión de la educación. El Instituto cumple esta misión a través de cuatro funciones complementarias:

- La *formación* del personal educativo superior, el personal docente y las instituciones nacionales.
- La *investigación* y la realización de estudios acerca de la formulación de políticas, la planificación y la gestión de la educación.
- La *difusión* de los resultados de su trabajo (publicaciones, talleres de investigación, foros sobre políticas) para autoridades, funcionarios públicos, investigadores, administradores y representantes de las agencias de cooperación educativa.
- El *apoyo operativo* a países específicos y los servicios de asesoría a las agencias en función de requerimientos específicos.

Pero, fundamentalmente, la *Guía* favorecerá la tarea del IIPE de coordinar los conocimientos disponibles y la experiencia reunida sobre este tema, y fomentará la investigación de nuevos conceptos y métodos de planificación de la educación que puedan favorecer el desarrollo social y económico.

INTRODUCCIÓN A LA GUÍA

El acceso a la educación es una herramienta clave para la protección de los niños. La educación proporciona, en forma inherente, protección física, psicosocial y cognitiva. En condiciones adecuadas de seguridad, la protección física puede ser mejorada por medio de la supervisión adulta y brindando un lugar seguro para que los niños aprendan y jueguen. La protección psicosocial resulta de la exposición a oportunidades de auto-expresión, la expansión de las redes sociales y el acceso a una estructura y a rutinas establecidas. Al colocar a los niños en el papel social de alumnos, la educación les proporciona un sentimiento de propósito y de autoestima. Por último, la educación contribuye con la protección cognitiva de los niños afectados por un conflicto o una crisis al afrontar cuestiones específicas resultantes del conflicto (sensibilización respecto de las minas terrestres, cuestiones sanitarias), fortalecer las competencias analíticas infantiles y proporcionar a los niños las herramientas necesarias para ser mejores ciudadanos y vivir en paz. La educación salva vidas; la educación preserva la vida. Es un elemento esencial de los esfuerzos de respuesta ante conflictos o crisis.

La Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción pretende ayudar a las autoridades educativas a brindar un acceso igualitario a una educación de calidad a los niños afectados por un conflicto o un desastre.

EL LECTOR

La Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción (en adelante, la *Guía*) ha sido concebida, principalmente, para el personal de los ministerios de educación (administradores y planificadores de la esfera nacional, provincial y de distrito) de los países afectados por conflictos

o desastres naturales o que acogen a refugiados de países vecinos. Esta es la primera instancia en que se ha preparado una orientación detallada sobre la planificación de la educación en emergencias y reconstrucción desde esta perspectiva.

La *Guía* también ha sido concebida para el personal de las organizaciones de las Naciones Unidas, las agencias de donantes y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan para apoyar a los ministerios en la provisión de educación a las poblaciones afectadas por una emergencia. El personal de dichas agencias se beneficiará al tener una mayor sensibilización respecto de las maneras en que pueden fortalecer la competencia nacional de planificar y gestionar la educación durante períodos de emergencia y después de los mismos.

En muchos países, algunos aspectos educativos son cubiertos por los ministerios, las autoridades educativas u otras organizaciones (que no forman parte del Ministerio de Educación). Es posible que exista un Ministerio de Educación Superior, por ejemplo. También pueden existir programas educativos para jóvenes y personas con discapacidad o programas específicos destinados a luchar contra la desigualdad de género que caen bajo la supervisión de otros ministerios. Más aún, los ministerios de Finanzas, Planificación, Agricultura o Trabajo pueden ser aliados importantes del Ministerio de Educación que pueden ayudar a determinar si los resultados del sistema educativo realmente se condicen con las necesidades del mercado laboral. Los expertos en estos campos también pueden resultar ser importantes fuentes de información para la elaboración de planes educativos, la reforma del plan de estudios o las condiciones de trabajo de los docentes. Sin embargo, y en aras de la brevedad, en esta *Guía* haremos mención al Ministerio de Educación como representante de todos los ministerios involucrados en las cuestiones educativas.

En muchas situaciones de emergencia o reconstrucción, las agencias externas asumen la responsabilidad por una mayor o

menor parte del sistema educativo. En algunas situaciones, es posible que el gobierno carezca del control de la situación real. En estos casos, la *Guía* se refiere a la ‘autoridad’ responsable por la educación en esas regiones. El lector debe hacer los ajustes necesarios para tener este hecho en cuenta en los países en los que la educación está en manos de múltiples ministerios y autoridades o de diferentes actores no estatales.

CADA CASO ES DIFERENTE

La *Guía* proporciona ejemplos sobre los problemas que surgen en los distintos tipos de emergencias y sugiere opciones de políticas y estrategias que han resultado útiles en dichas situaciones (véase la *Guía*, *Capítulo 1.3*, ‘Dificultades en situaciones de emergencia y reconstrucción’, para encontrar información sobre la tipología utilizada: diferentes tipos y fases de emergencia y distintos grupos poblacionales). Sin embargo, debe resaltarse que cada situación de emergencia es diferente: cada conflicto o desastre sigue su propio curso, tiene su propia historia y afecta a cada país o a varios países de manera distinta, dependiendo de su específica tradición en el ámbito de la educación y la cultura y de los problemas sociales y económicos específicos y de su potencial. Por lo tanto, las sugerencias incluidas en la *Guía* proporcionan un listado de verificación para tener en cuenta. No debe considerarse a la *Guía* como un modelo de aplicación universal de actividades a emprender; tampoco se trata de un documento estático. Siempre debe velarse por adaptar las estrategias y sugerencias a la situación local.

ESTRUCTURA DE LA GUÍA

La *Guía* está dividida en cinco secciones: una introductoria y cuatro temáticas:

- Reseña general
- Acceso e inclusión
- Docentes y alumnos
- Planes de estudio y aprendizaje
- Capacidad de gestión

La primera sección presenta una introducción y un panorama general de la *Guía* y de la planificación de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Las otras cuatro secciones de la *Guía* cubren una amplia gama de temas pertinentes a la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Cada sección consta de varios capítulos relacionados con el tema de dicha sección. Cada capítulo comienza con el panorama del contexto y los factores que influyen en la respuesta educativa relacionada con dicho tema: contexto y dificultades. Luego, cada capítulo de la *Guía* proporciona sugerencias respecto a posibles estrategias – acciones que podrían emprender las autoridades educativas para afrontar dichos problemas. En algunos casos, son las propias autoridades educativas las que prestarán servicios educativos, mientras que en otros, el papel principal de las autoridades educativas será coordinar y facilitar la tarea de otros proveedores de educación.

Luego de las ‘estrategias sugeridas’, en la mayoría de los capítulos hay una lista de ‘Herramientas y recursos’ que puede utilizarse al momento de la ejecución de algunas de las estrategias sugeridas. Las ‘Herramientas y recursos’ contienen una explicación de importantes conceptos, listas de verificación de tareas y una amplia gama de herramientas destinadas a la planificación y gestión de la educación.

Cada capítulo incluye una serie de útiles estudios de caso que detallan el modo en que distintos países han afrontado las dificultades en cuestión.

Cada capítulo concluye con una lista de referencias y sugerencias de bibliografía complementaria.

La *Guía* consta de cinco cuadernillos anillados. Cada cuadernillo cubre una sección, lo que permite a los usuarios referirse a temas específicos relacionados con la provisión de servicios educativos durante una emergencia. Hay referencias cruzadas entre los capítulos de la *Guía* con el fin de favorecer la interrelación temática en el lector.

INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN 2

Esta sección está dedicada al tema del acceso y la inclusión educativos durante situaciones de emergencia y reconstrucción. En la primera mitad de la sección (*Capítulos 2.1 a 2.5*), se presta especial atención al acceso y la inclusión en función de la población rural, el género, la procedencia étnica, afiliación política y religión, los niños con discapacidad y los ex niños soldados. En el *Capítulo 2.6*, ‘Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares’, se trata la creación de espacios de aprendizaje seguros y la satisfacción de las necesidades básicas diarias de los niños durante el horario escolar.

En el *Capítulo 2.7* se considera el modo en que, durante una emergencia, la enseñanza abierta y a distancia puede mejorar el acceso a la educación y a las oportunidades educativas que de otro modo no serían accesibles para los niños, jóvenes y adultos. Después de tratar la enseñanza abierta y a distancia, en el *Capítulo 2.8*, ‘Tecnología’, se estudia el potencial de la tecnología para mejorar no solo el acceso a la educación sino también la calidad de la educación, la recopilación y el análisis de datos educativos y las redes de comunicación, la cooperación y la comunicación de información entre los actores claves de la educación durante las situaciones de emergencia y reconstrucción.

Los temas relacionados con la educación no formal se tratan en el *Capítulo 2.9*, donde se analiza la oferta de actividades educativas –incluidas las actividades y los temas esenciales para la protección, el bienestar y la satisfacción de las necesidades psicosociales de los niños, jóvenes y adultos no escolarizados. En el *Capítulo 2.10*, ‘Desarrollo de la primera infancia’, se tratan cuestiones relacionadas con las necesidades del desarrollo infantil y la preparación social, emocional e intelectual de los niños para su educación posterior. La sección culmina con el *Capítulo 2.11*, que se centra en la educación posprimaria y en la provisión de acceso a las oportunidades educativas después de la terminación de la escolaridad primaria.

CONTENIDOS

2.1	Poblaciones rurales	1
2.2	Género	33
2.3	Pertenencia étnica, afiliación política y religión	65
2.4	Niños con discapacidad	87
2.5	Ex niños soldados	109
2.6	Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares	135
2.7	Enseñanza abierta y a distancia	169
2.8	Tecnología	193
2.9	Educación no formal	227
2.10	Desarrollo de la primera infancia	255
2.11	Educación posprimaria	289

POBLACIONES RURALES

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Garantizar que todos los niños y jóvenes afectados por una situación de emergencia, independientemente de si habitan en zonas rurales o urbanas, tengan acceso a oportunidades educativas;**
- **Brindar a los niños y jóvenes de las zonas rurales oportunidades de aprendizaje que sean pertinentes a su contexto y que puedan derivar en la continuación de sus estudios o en oportunidades de empleo.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

Incluso antes de un conflicto, las zonas rurales suelen contar con menos recursos económicos y humanos y por tanto, en los hogares de esas zonas hay una mayor preponderancia de los factores de riesgo asociados a un menor acceso a la educación: pobreza y hambre, mala salud, desigualdades de género más marcadas, gran proporción de trabajo infantil y, a menudo, menos fondos públicos y privados para la enseñanza. Por lo general, los planificadores y funcionarios educativos, así como la comunidad internacional, no están al tanto de las necesidades educativas de la población rural. En la mayoría de los casos, las escuelas que existen son escuelas primarias que ofrecen oportunidades limitadas tanto para la

enseñanza preescolar como posprimaria. Además, los planes de estudio que se utilizan quizá no sean pertinentes a las oportunidades económicas rurales. Puesto que las zonas rurales suelen estar pobladas por minorías y pueblos indígenas que quizá ya se sientan desfavorecidos socialmente, es fundamental que las tensiones sociales y económicas existentes no se vean exacerbadas por el descuido de la educación en las zonas rurales.

Las situaciones de emergencia y los conflictos civiles tienden a agravar estas dificultades y, por lo general, los sistemas educativos de las zonas rurales son los que resultan más afectados. Una de las causas es que la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas suele intensificarse durante las situaciones de emergencia, ya que las ciudades son, por lo general, más seguras y brindan más oportunidades para obtener ingresos. Puesto que los docentes forman parte del grupo más educado de la sociedad rural y suelen tener más ingresos o más opciones para generarlos que los demás, durante los conflictos tienden a migrar hacia zonas urbanas, o bien, a un sitio seguro de otro país. Los docentes que no migran quizá tengan menos experiencia pedagógica o menor formación académica. En las situaciones en que la educación se ha politizado, es posible que los docentes sean blanco de ataques y, en consecuencia, migren para salvar sus vidas. Como resultado, los servicios educativos de las zonas rurales suelen precisar atención especial durante las situaciones de emergencia y reconstrucción.

Por lo general, el acceso físico en las zonas rurales suele ser, por su propia naturaleza, especialmente difícil. Las zonas rurales a menudo tienen una infraestructura más pobre debido a un sesgo en la asignación de recursos, que favorece a las zonas urbanas. La enseñanza rural, incluso en tiempos de paz y estabilidad, suele sufrir la falta de materiales pedagógicos y el alejamiento de las fuentes de información y es un hecho que, en muchas ocasiones, los niños deben recorrer grandes distancias y atravesar terrenos difíciles para llegar a la escuela. Estos problemas también se ven

agravados por las situaciones de emergencia. Las zonas rurales tienen más probabilidades de quedar aisladas por las luchas, las minas terrestres y otras manifestaciones del conflicto, o de quedar bajo el control de fuerzas en conflicto con el Gobierno. Esto hace que el camino a la escuela y, por tanto, el acceso físico a ella, sean muy peligrosos o incluso imposibles para muchos niños de zonas rurales. Los docentes, formadores de docentes, supervisores de escuela e incluso los suministros pueden encontrarse sin acceso hacia las zonas rurales. De igual modo, las autoridades educativas centralizadas y otros educadores tienen grandes dificultades para efectuar una evaluación de las necesidades, supervisar y realizar seguimientos.

Cuando los niños tienen que recorrer grandes distancias en terrenos difíciles para llegar a la escuela más cercana es probable que los padres no envíen a sus hijos pequeños e hijas adolescentes a la escuela, pues temen por su seguridad a causa de peligros como el abuso sexual y las municiones explosivas sin detonar. En tiempos de conflicto, estas inquietudes por la seguridad se ven exacerbadas. Sobre todo en las zonas rurales, es posible que las escuelas sean blanco de las fuerzas militares, o que estas las tomen o utilicen como sitios de reclutamiento. Las minas terrestres o las luchas continuas también pueden bloquear el acceso físico a las escuelas. En las zonas donde la lucha se ha recrudecido, es posible que las escuelas se utilicen también como albergue provisorio para los desplazados. Como consecuencia, habrá menos escuelas y por lo tanto disminuirá la oferta de enseñanza rural disponible. Las organizaciones internacionales y las ONG locales que brindan ayuda educativa también tenderán a concentrarse en zonas de mayor densidad demográfica por motivos logísticos o de seguridad.



SIERRA LEONA: MENOR ACCESO A LAS ESCUELAS SECUNDARIAS EN LAS ZONAS RURALES

Para los adolescentes que viven en zonas rurales, las escuelas suelen quedar demasiado alejadas para asistir a clases, sobre todo las escuelas secundarias. Quienes desean asistir a la escuela secundaria deben conseguir fondos, ya sea para asistir a una escuela de pupilos o bien para pagar todos los días el transporte de ida y vuelta a la escuela. Estos costos son exorbitantes y prohibitivos para la mayoría de los sierraleoneses y los adolescentes y jóvenes de zonas rurales se encuentran en una situación de especial desventaja. Aunque llegar a las escuelas secundarias en la agitada Freetown también es muy difícil para buena parte de los alumnos, allí hay, en general, más escuelas secundarias.

En el distrito de York del Área Occidental, los adolescentes pueden asistir a clases desde primer grado hasta sexto, pero la escuela secundaria más cercana se encuentra a diez millas de distancia. Si bien los adolescentes también creen que la enseñanza es mejor en las ciudades, no tienen suficiente dinero para afrontar los costos de transporte. Piden que se construyan más escuelas secundarias en las zonas rurales y que se brinde transporte gratuito a los jóvenes que viven a una distancia prohibitiva de las escuelas.

Fuente: Lowicki y Pillsbury, 2002: 18.

Puesto que la pobreza suele ser muy aguda en las zonas rurales, las familias por lo general tienen menos capacidad de contribuir económicamente a la educación de sus hijos, ya sea mediante derechos de escolaridad o la adquisición de materiales y uniformes escolares o de vestimenta decente. Las familias pobres también pueden necesitar con urgencia la mano de obra de sus hijos para plantar y cosechar, cuidar a sus hermanos menores, cuidar animales, recolectar agua y leña o generar ingresos para ayudar a mantener a la familia. Todos estos factores tienen un efecto

perjudicial sobre el acceso a la educación de los niños de las zonas rurales, ya que las familias consideran que el costo de oportunidad que entraña educar a sus hijos es mayor que los beneficios derivados de su trabajo. En situaciones de emergencia, la pobreza suele aumentar cuando se destruye una infraestructura que, por lo general, ya era deficiente y cuando las comunidades quedan aisladas de los servicios básicos. Es posible que los caminos hacia los mercados estén bloqueados, los puentes hayan sido destruidos y que los campos agrícolas estén minados, lo cual impide en gran medida la actividad económica. Esto tal vez obligue a los niños a convertirse en individuos económicamente activos, en detrimento de su educación.

En la fase de reconstrucción de una situación de emergencia, es posible que los refugiados y desplazados internos sean renuentes a regresar a las zonas rurales, a menos que sean seguras y ofrezcan oportunidades económicas. Además, si las dificultades de acceso o la inseguridad obstaculizan la fundación o la ampliación de escuelas en zonas rurales, los refugiados o desplazados internos pueden demorar aun más el regreso a sus hogares. Asimismo, la falta de recursos y el acceso al empleo pagado en las zonas rurales después de una situación de emergencia disuadirán a las familias de enviar a los niños a la escuela. Muchas familias asignarán sus recursos a la reconstrucción de sus hogares y al restablecimiento de las actividades agrícolas u otras actividades económicas, y tendrán tiempo y recursos limitados para contribuir a la restauración de las escuelas. Quizá también utilicen la mano de obra de sus hijos con fines económicos o domésticos.

Otro problema relacionado con los refugiados y desplazados internos de las zonas rurales, tanto durante una situación de emergencia como después de ella, tiene que ver con la diferencia de calidad de la enseñanza que imparten los organismos de asistencia y las autoridades educativas locales. Con el correr del tiempo, los programas bien gestionados de los campos de refugiados o desplazados internos en zonas rurales distantes

pueden dar origen a escuelas que en algunos aspectos son mejores que las escuelas locales de zonas aledañas. Es posible que los programas de asistencia para el desarrollo hayan descuidado las escuelas vecinas que no se encuentran en campamentos, debido a lo reducido de la población y a la falta de recursos, o porque queden fuera de su mandato. Los organismos humanitarios quizá no se den cuenta de la necesidad de ayudar a las escuelas locales. Esto puede generar tensiones o intensificar el descontento de la población rural respecto de los servicios educativos prestados por el Gobierno.

Los niños y jóvenes de zonas rurales no son los únicos que pierden clases durante las situaciones de emergencia. Es posible que los niños y jóvenes desplazados que residen en zonas urbanas, ya sea solos o con sus familias, tampoco tengan la oportunidad de asistir a clases debido a la pobreza, la falta de documentación personal u otros factores, como el hacinamiento en las escuelas o los temores sobre la seguridad. Algunas dificultades son específicas de las zonas urbanas. La mayoría de los refugiados y desplazados internos ilegales viven escondidos en ciudades.

La tarea es complicada para los organismos que procuran asistir a los refugiados, desplazados internos o pueblos nómadas de zonas urbanas, puesto que estas poblaciones están, por lo general, dispersas y son difíciles de ubicar. Además, los refugiados o desplazados internos de zonas urbanas suelen negarse a ser identificados porque temen que se los regrese a su país de origen o a otro campamento de refugiados que ofrezca menos opciones para la generación de ingresos, o simplemente porque temen por su seguridad. Los refugiados y desplazados internos que viven en campamentos, a menudo ubicados en zonas rurales, tienen mayores probabilidades de recibir educación. Aunque esta sección se centra en las desventajas relativas de las zonas rurales, muchas de las cuestiones tratadas también se aplican a las zonas urbanas.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS


A la hora de formular estrategias para la educación en situaciones de emergencia, las autoridades educativas, los planificadores y educadores no deben olvidar la distinción entre las zonas rurales y urbanas. Los niños afectados por una emergencia pueden perder clases, por más que vivan en zonas urbanas o rurales, aunque en ocasiones esto ocurre por diferentes motivos. En general, asegurar el acceso a la enseñanza en zonas rurales precisa iniciativas específicas. A continuación se describen algunas estrategias claves.



Resumen de estrategias sugeridas **Poblaciones rurales**

- 1. Evalúe las necesidades educativas no satisfechas de las comunidades rurales afectadas por una situación de emergencia, incluidos los niños mayores y los jóvenes que actualmente no están matriculados o no asisten a la escuela.**
- 2. Otorgue prioridad a la contratación de docentes en zonas rurales.**



- 
- 3. Garantice que la enseñanza en las zonas rurales afectadas por una situación de emergencia sea totalmente gratuita y que no perjudique la situación económica de las familias.**
 - 4. Procure que el acceso físico a las escuelas rurales sea seguro.**
 - 5. Procure garantizar que las poblaciones rurales reciben una enseñanza de la mejor calidad posible.**
 - 6. Facilite formas de escolaridad alternativas, como la enseñanza a distancia o por radio, para las zonas inaccesibles.**
 - 7. Compatibilice las estrategias educativas con aquellas de otros sectores pertinentes para las zonas rurales, como las estrategias orientadas al desarrollo agrícola.**
 - 8. Haga partícipes a las comunidades locales en el proceso de planificación de la enseñanza.**
 - 9. Formule una política educativa para los pueblos nómadas.**
 - 10. Formule una política educativa para los refugiados urbanos y autoasentados.**

NOTAS ORIENTADORAS

1. Evalúe las necesidades educativas no satisfechas de las comunidades rurales afectadas por una situación de emergencia, incluidos los niños mayores y los jóvenes que actualmente no están matriculados, o no asisten a la escuela.

- La evaluación del acceso de los niños a la enseñanza y el aprendizaje es una parte fundamental tanto de la planificación como de la aplicación de los programas educativos, puesto que la evaluación afectará la calidad de la enseñanza impartida.

Véase, además, la *Guía, Capítulo 5.1*, “Evaluación de las necesidades y los recursos”. El *Capítulo 1.5*, “La educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción”, también presenta algunas consideraciones generales relacionadas con la evaluación de las necesidades y el acceso a la escolarización.



EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES EN LAS ZONAS RURALES DE TIMOR-LESTE

En 2001, Oxfam Gran Bretaña y UNICEF investigaron las necesidades educativas de las zonas rurales y apartadas de Timor Oriental a fin de mapear y divulgar estas necesidades. Las comunidades rurales encuestadas parecían no entender del todo cómo la educación podría mejorar su vida de forma directa. Uno de los ejercicios realizados como parte de la investigación se denominó “El camino del aprendizaje”. Este ejercicio entrañó la participación de un grupo pequeño de hombres y otro de mujeres que hablaban por separado sobre diferentes actividades que aprenderían en distintas etapas de su vida. A continuación se presentan algunos ejemplos de los resultados del distrito de Maliana:



Aprendizaje de las mujeres

Aprender sobre higiene personal

Ir a la escuela en los campos

Aprender a cocinar

Aprender a hacer *tais* (tejido tradicional)

Casarse y cuidar a los hijos

Aprender a usar la máquina de coser

Enseñar a las hijas a hacer *tais*

Transmitir conocimientos tradicionales a los hijos

Aprendizaje de los hombres

Ayudar a cuidar animales

Trabajar en la huerta o ayudar

Aprender a andar en bicicleta

Trabajar solos en el campo

Construir casas

Vender en el mercado

Casarse

Aprender leyes tradicionales

Enseñar a los hijos

Cuando se les preguntó qué cuestiones educativas les parecían importantes, algunos aldeanos mencionaron las dificultades lingüísticas que existen en las escuelas debido a que muchos docentes no hablan portugués. Otros pusieron de manifiesto la necesidad de que se impartieran clases de alfabetización para adultos en tetum (una de las dos lenguas oficiales). Por otro lado, algunos hablaron sobre las grandes distancias que deben recorrer los niños para asistir al primer ciclo de la escuela secundaria. También se mencionó el problema de los jóvenes que abandonan las zonas rurales y se dirigen a zonas más urbanizadas, y aquellos encuestados recalcaron que las aldeas estaban perdiendo algunos de sus mejores talentos y que una gran cantidad de jóvenes de las zonas urbanas no podían encontrar trabajo. Tal como explicó Fox (2002), el sistema educativo atrae con rapidez a los jóvenes del campo y los capacita para puestos inexistentes en las zonas urbanas. Aunque los padres entienden que la alfabetización es importante en su mundo cambiante, los jóvenes de las zonas rurales que tienen éxito en la educación formal suelen abandonar las aldeas para no regresar.

Fuente: Nicolai, 2004: 91-93.



ZONAS RECIENTEMENTE ACCESIBLES EN ANGOLA

Con el fin de la guerra y el éxito de las operaciones de remoción de minas, se está accediendo a zonas apartadas que fueron inaccesibles durante la guerra. El Comité de los Estados Unidos para los Refugiados (2002) indicó que los oficiales de socorro estiman que quizá 800.000 personas que viven en zonas recientemente accesibles habían quedado aisladas de los servicios gubernamentales durante muchos años. El Comité informa que Médicos Sin Fronteras (MSF) registró entre los civiles de esas zonas cifras de mortalidad que casi cuadruplicaron el umbral aceptado internacionalmente en un caso de emergencia. Las valoraciones rápidas en las zonas recientemente accesibles también han revelado que siete de cada 10 niños no tenían acceso a oportunidades de aprendizaje.

Fuente: Bethke y Braunschweig, 2003: 12.

- Garantice que las estadísticas educativas nacionales estén desglosadas por región y, de ser posible, por distrito. Véase también la *Guía, Capítulo 5.7*, “Recopilación de datos y sistemas de información de la gestión educativa (EMIS)”.
- Procure que se haga una distinción entre las estadísticas educativas de las zonas urbanas y rurales.
- Capacite a los planificadores educativos respecto del uso de dichas estadísticas diferenciadas al diseñar ofertas educativas diferenciadas.

2. Otorgue prioridad a la contratación de docentes en zonas rurales.

(Véase también la *Guía, Capítulo 3.1*, “Identificación, selección y reclutamiento de docentes y trabajadores educativos”).

Por lo general, existe una falta de docentes en las zonas rurales. Quizá sea apropiado que los Gobiernos intervengan en cuanto

al destino de los docentes. Esto puede lograrse de diversas maneras.

- Considere la posibilidad de ofrecer incentivos a los docentes, como un salario más alto, una vivienda o la provisión de alimentos, o bien subsidios, para trabajar en zonas rurales difíciles. Sobre todo en zonas donde las poblaciones regresan, los docentes tal vez precisen que se les asegure la entrada de ingresos y seguridad, o estabilidad laboral para que acepten enseñar allí. Una solución sería que el Ministerio de Educación acordara financiar los salarios docentes durante un período mínimo (por ejemplo, por un año como mínimo).
- Ofrezca programas de formación docente para quienes viven en zonas rurales. Quizá sea necesaria la contratación local de nuevos docentes, en especial mujeres.
 - Si los docentes recientemente formados son oriundos de la zona, es más probable que se queden.
 - Puede ofrecerse formación a condición de que los docentes permanezcan en la zona una vez finalizado el programa.
 - Los programas que capacitan a los miembros de la comunidad para que puedan desempeñarse como docentes garantizarán que los docentes hablen la misma lengua que los alumnos.
 - Deben contratarse mujeres incluso si su grado de instrucción es inferior al de algunos postulantes varones, siempre que tengan aptitudes para el trabajo. Es posible que se queden en la zona por motivos familiares y alentarán la matrícula de las niñas al brindarles modelos de conducta positivos.
- Analice la posibilidad de elaborar programas de aprendizaje a distancia, en todo el país, sobre todo para los docentes de zonas inaccesibles. Esto puede facilitar la formación y supervisión de una gran cantidad de docentes no formados.
- Evalúe las modalidades de formación profesional y otras formas de apoyo que se ofrecerán a los docentes rurales.



CÓMO SE ATRAJERON DOCENTES A ZONAS APARTADAS DE SRI LANKA

En Sri Lanka, la calidad de la educación rural ha sido tradicionalmente inferior y las tasas de matrícula y terminación de estudios siguen siendo mucho más bajas en las zonas rurales que en las urbanas. Durante los casi 20 años de guerra civil, muchos desplazados internos se han dirigido a zonas apartadas o regiones poco seguras del país, lo que ha agravado el problema de la falta de docentes en las escuelas ya abarrotadas de estas regiones. A fin de fomentar la contratación de docentes para que se desempeñen en esas zonas, el Ministerio de Educación liberó fondos y puso en marcha un esquema de incentivos y formación para aquellos docentes que estuvieran dispuestos a ocupar “puestos difíciles” en zonas rurales durante un período específico. El esquema entraña subsidios en efectivo, el establecimiento de asentamientos para docentes, subsidios para el transporte y la promoción acelerada, y ha ayudado en gran medida a ampliar las oportunidades educativas para los niños desplazados.

Fuente: IASC, 2002: 123; OIE, 2004; BAD, 2003.

- Capacite a mentores (docentes experimentados capacitados para apoyar a los docentes nuevos en sus escuelas).
- Movilice equipos de formación docente que observen periódicamente las lecciones de los docentes y ofrezcan comentarios al respecto, que impartan cursos en vacaciones y transmitan programas de radio.
- Deben ponerse en marcha iniciativas específicas para brindar a las escuelas rurales los mismos materiales y equipos que a las de zonas más accesibles. En los casos en que no se disponga de un suministro adecuado y periódico de materiales didácticos, los docentes deben estar capacitados para aprovechar al máximo su entorno.

La orientación sobre cómo utilizar los recursos locales y los materiales disponibles de la naturaleza puede ayudar a proteger a las escuelas de las consecuencias económicas y estructurales negativas que acarrearán las situaciones de emergencia.



USO DE LOS RECURSOS LOCALES EN EL AULA: LECCIONES DE FÍSICA EN TIMOR-LESTE

Las nervaduras de la hoja de plátano tienen una suave curvatura descendente hacia el centro, hechas a medida para que las canicas rueden hacia abajo. Al apoyarlas una en una silla, pueden dejarse caer canicas desde distintas alturas y así medir su velocidad al desplazarse por el piso. Luego, puede compararse su energía cinética y potencial para ver cuánta energía se perdió por la fricción.

Con cartón, espinas de hoja de palmera y una lata de aluminio puede hacerse un auto de una rueda impulsado por una bandita elástica. Si se miden la fuerza generada por la bandita elástica y la distancia que recorre el auto, con un cálculo sencillo puede determinarse la cantidad de energía utilizada.

Con palitos de kebab puede hacerse una maqueta de la mano y el brazo humanos para mostrar los músculos, tendones, ligamentos y distintos tipos de articulaciones.

Fuente: Gabrielson, 2002, en Nicolai, 2004: 125.

3. Garantice que la enseñanza en las zonas rurales afectadas por una situación de emergencia sea totalmente gratuita y que no perjudique la situación económica de las familias.

Los niños de las zonas rurales a menudo pierden clases debido a los costos directos, como los derechos de escolaridad, la necesidad de vestimenta limpia y en buen estado (o incluso de

uniformes escolares) y la necesidad de comprar materiales, así como a costos indirectos, como el tiempo no dedicado a ayudar con los deberes familiares y las actividades de subsistencia. Esto también se aplica a los migrantes urbanos muy pobres, cuyos hijos quizá se vean obligados a abandonar la escuela para hurgar en la basura en busca de comida u otras actividades. La educación realmente gratuita otorgará a los niños una mejor oportunidad para asistir a la escuela.

- Si fuera necesario, solicite apoyo de la comunidad internacional para construir o rehabilitar escuelas y aulas en zonas rurales afectadas por una situación de emergencia, así como para proporcionar materiales de enseñanza y aprendizaje, uniformes o vestimenta y otros suministros a las poblaciones rurales—y en algunos casos, urbanas— que resulten afectadas.
- Piense en suprimir requisitos de documentación e inscripción, puesto que pueden obligar a los niños y jóvenes a recorrer grandes distancias para inscribirse o bien pueden impedir el acceso a la educación de los niños que no tienen documentos.
- Piense en suprimir o flexibilizar la reglamentación sobre los uniformes escolares que son costosos para las familias pobres.
- Considere poner en marcha programas de alimentación escolar (véase también la sección “Recursos y herramientas” de la *Guía, Capítulo 1.5*, “La educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción”, para obtener más información sobre la alimentación escolar). Busque maneras de hacer que estos programas sean sostenibles, por ejemplo organizando jardines escolares respaldados por asociaciones de padres y docentes.
- Considere la posibilidad de compensar a las familias por la pérdida de los ingresos obtenidos por sus hijos mediante programas de alimentación escolar.
- Piense en fijar horarios escolares flexibles y un calendario escolar que no entre en conflicto con las obligaciones familiares

de los niños, como los quehaceres domésticos o del campo, u otras tareas que puedan contribuir a los ingresos familiares.



ACCESO A LA EDUCACIÓN DE LOS NIÑOS DESPLAZADOS INTERNOS

En Colombia los niños se ven obligados a abandonar la escuela cuando son desplazados de sus hogares. En un estudio realizado en 2000 en Bogotá, se descubrió que el 77% de los niños que asistían a la escuela antes del desplazamiento no continuó sus estudios después.

Donde hay escuelas públicas, es posible que se prohíba asistir a los niños desplazados porque carecen de los documentos de identidad necesarios para matricularse. En Colombia, las familias expulsadas de sus tierras por grupos paramilitares o guerrilleros se han visto obligadas a mantener sus identidades ocultas por miedo a la persecución. Como resultado, sus hijos no tienen acceso a la atención médica ni a los servicios estatales, incluida la escuela. En 1997, el Ministerio de Educación de Sri Lanka permitió que los niños sin certificado de nacimiento asistieran a la escuela, aunque se negaron a permitirles que rindieran exámenes o participaran en deportes.

Fuente: Nicolai, 2003: 74; Machel, 2001.

4. Procure lograr que el acceso físico a las escuelas rurales sea seguro.

(Véase la *Guía*, Capítulo 1.5, “La educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción”, y el Capítulo 2.6, “Espacios de aprendizaje y emplazamientos escolares”, para leer las consideraciones generales relacionadas con la seguridad escolar).

El acceso puede organizarse al aire libre (bajo determinadas condiciones climáticas), con albergues provisorios (por ejemplo, carpas o con lonas de plástico) o en edificios escolares. A

continuación se mencionan algunas cuestiones que deben considerar las autoridades educativas nacionales y locales, así como los demás educadores:

- ¿Las escuelas se encuentran actualmente en una zona de lucha?
 - ¿Se ha comunicado a todas las partes del conflicto que las escuelas han sido designadas como “zonas seguras”? El Artículo 8 del Estatuto de Roma de 1998, que especifica la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, dispone la protección de las instituciones educativas. Por lo tanto, seleccionar escuelas e instituciones educativas como blancos se puede procesar como crimen de guerra.
- ¿Los padres tienen miedo de enviar a sus niños a la escuela porque temen por su seguridad durante el trayecto? (Véase también la *Guía, Capítulo 2.2, “Género”,* y el *Capítulo 2.5, “Niños que fueron soldados”,* para analizar cómo lograr que las escuelas estén más a salvo del reclutamiento y el secuestro).
 - ¿Se han removido minas antipersonales de los caminos que conducen a las escuelas?
 - ¿Es posible reclutar escoltas adultos o niños mayores para que acompañen a los niños menores a la escuela?
 - ¿Puede ponerse en marcha un “sistema de amigos” de manera que los niños nunca caminen solos?
 - ¿Puede la comunidad organizar medios de transporte para los niños de zonas específicas?
 - Si los niños deben caminar en la oscuridad, ¿cómo se les puede ver? ¿Tienen reflectores o cintas reflectoras en sus prendas o mochilas?
- Si faltan aulas, ¿qué espacios de aprendizaje alternativos y seguros pueden utilizarse de forma provisoria?
 - Refugio provisto por árboles.
 - Techo o estructura construida de madera o bambú y cubierto con una lámina plástica o lona.
 - Escuelas de campaña.

- Propiedades no escolares, como gimnasios, depósitos, edificios gubernamentales no utilizados o edificios religiosos, si dichas instalaciones son seguras.
 - ¿Qué espacios pueden emplearse para actividades recreativas y deportes, si fuera posible cerca de las escuelas?
- ¿Quién debe otorgar permiso para que se utilicen tales espacios?

5. Procure garantizar que las poblaciones rurales reciban una enseñanza de la mejor calidad posible.

- Cuando sea posible, contrate docentes que:
 - conozcan la lengua y las costumbres locales;
 - sean responsables y resulten aceptables frente a la comunidad local.
- Contrate docentes auxiliares voluntarios que sean locales, a ser posible.
- Permita que los planes de estudios y la formación profesional sean flexibles, de modo que en las escuelas se aborden habilidades y necesidades rurales específicas; por ejemplo, cuestiones relativas a la agricultura, al medio ambiente, a la salud y otros temas locales.
 - ¿El plan de estudios se relaciona con el contenido, las costumbres, los medios de subsistencia y las actividades de desarrollo locales?
 - ¿El plan de estudios tiene en cuenta los títulos académicos y la formación de los docentes?
 - ¿El plan de estudios emplea las habilidades, los conocimientos y demás recursos disponibles en la región?
- Desde el inicio preste atención a los materiales de apoyo pedagógico.
 - ¿Qué materiales se encuentran ya disponibles?
 - ¿Pizarrones, pizarras, libros de ejercicios, lápices y lapiceras?

- ¿Qué materiales pueden elaborar los alumnos, sobre todo los niños mayores o los adultos?
 - ¿Mapas, calendarios o diagramas?
 - ¿Materiales básicos de lectura?
- Garantice la mejor calidad posible de las instalaciones educativas.
 - ¿Están bien mantenidas las instalaciones educativas?
 - ¿Tienen ventilación e iluminación adecuadas?
 - ¿Tienen baños separados para niños y niñas?
 - ¿Hay agua potable?
 - ¿Pueden los líderes locales y los padres ayudar a mantener las instalaciones escolares?

Véase la sección “Recursos y herramientas” para acceder a una lista de verificación sobre las características de una escuela de buena calidad según la percepción de los alumnos, los padres, la comunidad y los docentes.

6. Facilite formas de escolaridad alternativas, como la enseñanza a distancia o por radio para las zonas inaccesibles.

(Véase la *Guía*, Capítulo 2.7, “Enseñanza abierta y a distancia”, y el Capítulo 4.7, “Enseñanza y formación profesionales”).

- ¿Qué docentes no tienen acceso a una formación en el empleo y a estudios profesionales adicionales? (Analice las preguntas de la *Guía*, Capítulo 3.4: “Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje”). Asegúrese de consultar a los niños, jóvenes, docentes, padres y grupos de la comunidad.
- ¿Cuáles son las necesidades o preferencias educativas de los niños y jóvenes que no tienen acceso?
 - ¿Enseñanza primaria o alguna forma de enseñanza acelerada para reingresar en el sistema formal?
 - ¿Enseñanza posprimaria (educación secundaria y terciaria formal)?

- ¿Alfabetización básica?
- ¿Formación profesional o enseñanza de habilidades?
- ¿Conocimientos generales sobre cuestiones sanitarias, ciudadanía, derechos humanos, medio ambiente?
- ¿Para qué necesidades o preferencias educativas mencionadas arriba constituye la enseñanza a distancia una opción viable?
- ¿Están interesados los donantes externos en respaldar la consolidación de la capacidad ministerial en esta zona?
- ¿Cómo puede enriquecerse la experiencia internacional con la enseñanza abierta y a distancia (en situaciones de emergencia y de otra índole)?
- ¿Quién adaptará o elaborará los materiales de aprendizaje: los docentes y administradores actuales o una organización externa tras consultar con las autoridades educativas? (*Observación:* adaptar materiales es mucho más rápido que elaborar nuevos y probarlos. Sin embargo, es esencial que el contenido y los ejemplos se ajusten al contexto local).
- Evalúe si se podrían adaptar los materiales existentes de un país que tiene características y planes de estudio similares y el mismo idioma de enseñanza, con el permiso de las autoridades competentes (esto ahorra tiempo y costos, y se saca provecho de la prueba piloto, la evaluación y las mejoras ya efectuadas).
- Capacite al equipo de educadores a cargo de la redacción en relación con los objetivos del programa y la forma de preparar los materiales. Si es posible, bríndeles ejemplos de programas, directrices y plantillas existentes de la enseñanza abierta y a distancia.
- ¿Cómo se incorporarán los materiales del aprendizaje a distancia en el plan de estudios actual?
- ¿Las certificaciones que se otorgan en los cursos de enseñanza a distancia son válidas en el país de origen o país anfitrión del alumno?

- ¿Quién preparará e impartirá las clases que se ofrezcan por radio, televisión o en línea?
 - Identifique a los docentes y demás educadores;
 - Fórmelos sobre el medio de instrucción que se empleará.

7. Compatibilice las estrategias educativas con aquellas de otros sectores pertinentes para las zonas rurales, como las estrategias orientadas al desarrollo agrícola.

Desafortunadamente, las estrategias del sector educativo no suelen contemplar a los pobres o desplazados de las zonas rurales. Lo mismo sucede con las estrategias de desarrollo agrícola y rural, que no siempre tratan sobre la manera de brindar enseñanza y formación a la población rural (White, 2002; Taylor y Mulhall, 2003). No obstante, en las zonas rurales, la educación necesariamente aglutinará a diversos proveedores, públicos y privados, tanto internos como externos, en el “sistema educativo”.

- Desarrolle mecanismos que puedan usarse para la consulta periódica y la planificación entre los distintos sectores.
 - Analice la posibilidad de formar un grupo de trabajo común dentro de los ministerios de educación y agricultura (y demás ministerios cuando sea pertinente) para abordar las necesidades educativas y de formación de la población rural.
- Fomente el desarrollo de vínculos sólidos entre los empleadores rurales y las escuelas.
- Aliente a los empleadores rurales a enseñar oficios y ofrecer pasantías.
- Aliente a los empleadores rurales a identificar y comunicar a los administradores educativos las necesidades básicas de aprendizaje insatisfechas.

- Permita la flexibilidad en las escuelas rurales. Puesto que muchos niños labran la tierra, el sistema podría permitir turnos estacionales en épocas de demanda de trabajo o bien funcionar con un horario que permita estudiar y trabajar. De ninguna manera esto quiere decir que deba fomentarse el trabajo infantil, sino que deben reconocerse las realidades económicas de los conflictos y la reconstrucción temprana si se desea que los niños tengan un acceso fructífero a la educación.
- Recabe datos sobre las actividades económicas de la población rural, las necesidades educativas y de formación y analice su pertinencia en relación con los requisitos actuales y futuros del mercado laboral. (Véase también la *Guía*, Capítulo 4.7, “Enseñanza y formación profesionales”, el Capítulo 5.11, “Coordinación y comunicación”, y el Capítulo 5.7, “Recopilación de datos y sistemas de información de la gestión educativa (EMIS, por su sigla en inglés)”).
- Fomente un enfoque de aprendizaje permanente mediante la creación y puesta en marcha de políticas que permitan a las escuelas e instituciones educativas ofrecer programas de enseñanza y aprendizaje que brinden una “segunda oportunidad”. Esto puede entrañar una combinación de actividades formales y no formales en las escuelas e instituciones actuales tanto para los jóvenes como para los adultos sin escolarizar.
- Elabore una reseña de todos los proveedores pertinentes de enseñanza y formación formal y no formal de las zonas rurales. La lista podría comprender lo siguiente:
 - Escuelas primarias y secundarias.
 - Empresas privadas e individuos.
 - Programas de difusión universitarios.
 - Institutos de investigación agrícola y servicios de divulgación.
 - Institutos abocados a los productos básicos.
 - ONG.

- Asociaciones y organizaciones agrícolas.
- Empleadores.



ENSEÑANZA Y FORMACIÓN PROFESIONALES EN LA BOSNIA HERZEGOVINA RURAL

En 2002 se dio inicio a un programa para mejorar las oportunidades y la calidad de la enseñanza secundaria de las zonas rurales de Bosnia Herzegovina. El programa se centró en la colaboración entre las escuelas y el mercado laboral en los planos local y regional. Después de realizar un relevamiento sobre la información del mercado laboral, en el que se identificaron las zonas que realmente necesitaban cursos cortos y nuevas ocupaciones, se seleccionaron 25 escuelas que se asociaron con servicios de empleo local en las distintas municipalidades. Juntos identificaron sectores de empleo y formación pertinentes a sus zonas. En el marco del programa, se identificaron 36 profesiones nuevas, incluidas algunas de la industria alimenticia y la producción hortícola. La dificultad resultó estar en la formación de docentes para estas materias nuevas, por lo que la formación exhaustiva en el empleo y la “formación de mentores” han sido fundamentales.

Fuente: White, 2002: 28.

8. Haga partícipes a las comunidades locales en el proceso de planificación de la enseñanza.

Véase también la *Guía, Capítulo 5.6*, “Estructura del sistema educativo”, para obtener más información.

- Fomente una mayor participación de la comunidad mediante la promoción de asociaciones de padres y docentes y otros grupos afines que muestren el respaldo de la comunidad a las escuelas. (Véase también la *Guía, Capítulo 5.5*, “Participación comunitaria”).
- ¿Qué oportunidades tendrán los miembros de la comunidad para expresar sus ideas sobre la educación?

- Aliente a los voluntarios de la comunidad a asegurar que las escuelas sean seguras y a ayudar a desarrollar proyectos escolares, como la construcción de nuevas aulas y la rehabilitación de las actuales.
- Fomente la agrupación de escuelas para facilitar el intercambio de experiencias, información y recursos entre pares.



ESCUELAS EDUCO DE EL SALVADOR –INCREMENTO DEL ACCESO RURAL MEDIANTE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

El programa de escuelas gestionadas por la comunidad de El Salvador (EDUCO: Educación con Participación de la Comunidad) ha tenido un éxito rotundo en la expansión de las oportunidades educativas para los pobres de las zonas rurales. La descentralización también ha desempeñado un papel crucial en la participación de las familias y comunidades en la escolarización de sus hijos. En 1990, los indicadores educativos de El Salvador estaban entre los peores de América Latina dado el alto índice de repetición y deserción. La tasa neta de matrícula era del 79%, la tasa de deserción era del 15,3% y la tasa promedio de promoción era del 77%. Hacia 1997, los indicadores educativos ya habían mejorado bastante, puesto que la tasa neta de matrícula había aumentado a un 88%, la tasa de deserción había descendido a un 4,5% y la tasa anual de promoción había aumentado a un 87%.

El Ministerio de Educación de El Salvador dio inicio al innovador Programa EDUCO en 1991, con el apoyo del Banco Mundial y el BID, así como de asociaciones de padres y docentes y ONG locales. El programa, que concibe una forma autogestionada y privada de educación, tenía la intención de abordar problemas de cobertura y calidad en las zonas rurales. Cada escuela EDUCO está gestionada de forma autónoma por una Asociación Educativa Comunitaria elegida, la cual está constituida por los padres de los alumnos. En estas escuelas, el ministerio contrata a las asociaciones para enseñar un plan



de estudios determinado a una cantidad preestablecida de alumnos. A su vez, las asociaciones tienen la responsabilidad de contratar (y despedir) docentes y de equipar y mantener las escuelas.

Hacia marzo de 1996, alrededor de 1.700 asociaciones de padres gestionaban 3.550 aulas y enseñaban a 160.000 alumnos (aproximadamente el 15% de ese grupo etario). Hacia fines de 1996, el ministerio había trasladado el modelo autónomo a la totalidad de sus 4.000 escuelas primarias y secundarias. Los resultados hasta ahora muestran que las familias y comunidades participan mucho más en la escolarización, lo cual indica que este modelo descentralizado de prestación de servicios educativos tiene éxito en este contexto. También es posible que brinde un modelo para realizar una reforma más profunda del sistema educativo básico del país.

Fuente: Banco Mundial, 1998.

9. Formule una política educativa para los pueblos nómadas.

- Estudie con detenimiento la movilidad de los pueblos nómadas y utilice esa información para planificar la ubicación de las escuelas.
 - Muchos grupos pastorales tienen “campamentos base” semipermanentes que pueden relevarse.
 - El relevamiento de las escuelas debe incluir la participación de los niños y adultos nómadas.
- Puesto que la concentración de campamentos nómadas suele estar alejada de la escuela, contemple la posibilidad de construir escuelas de pupilos.
 - Dichas escuelas deben localizarse en ciudades ubicadas en intersecciones de caminos o en lugares de detención que los grupos nómadas conozcan, a fin de facilitar la comunicación entre los pupilos y sus padres.

- Use “escuelas proveedoras” a las que los niños asisten en los primeros dos o tres grados del ciclo primario y que luego envían sus alumnos a escuelas de pupilos.
- Al centrarse en esta población, los modelos de provisión educativa deben comprender una combinación de escuelas fijas y móviles, así como escuelas tradicionales y no formales.
 - Asegúrese de que la escolaridad no formal tenga el mismo reconocimiento que la formal.
- Consolide la radio educativa, sobre todo centrándose en esta población nómada.
- Brinde cursos de educación por correspondencia y a distancia para los pueblos nómadas que tienen mucha movilidad.
- Emplee campañas de sensibilización para mejorar la actitud de los pueblos nómadas hacia la escolarización.

10. Formule una política educativa para los refugiados urbanos y autoasentados.

Los refugiados urbanos y autoasentados precisan un reconocimiento formal y un estatus que les permita el acceso a la educación. (Véase también la *Guía*, *Capítulo 1.5*, “La educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción”).

- El reconocimiento y la protección de los refugiados urbanos y autoasentados y de los desplazados internos deben ser componentes importantes de la estrategia y política del Ministerio de Educación;
- Mejore la coordinación entre las autoridades educativas y los organismos de ayuda para diseñar estrategias de acceso que tengan en cuenta a los migrantes urbanos que viven en las ciudades;
- Elabore programas especiales para ayudar a los alumnos refugiados a atravesar la transición de las escuelas de sus países de origen a las de los países anfitriones;

- Evalúe las repercusiones que tiene sobre los sistemas escolares locales la incorporación de refugiados urbanos o desplazados internos en las escuelas existentes;
- Diseñe esquemas para ayudar a los niños que viven en la calle.



NIÑOS URBANOS QUE VIVEN EN LA CALLE

Las repercusiones directas e indirectas de los conflictos pueden provocar que los niños rurales abandonen sus hogares y se dirijan a zonas urbanas y a las calles de las grandes ciudades. Sin el respaldo de la familia o la comunidad local, estos niños carecen de la protección, supervisión y orientación de adultos responsables. Los niños urbanos de la calle suelen correr mayor riesgo de infección de VIH/SIDA debido a la explotación sexual y al uso indebido de sustancias. Dependen del sector informal y a menudo de la industria sexual y los delitos menores para sobrevivir. Además, según la naturaleza del conflicto, los niños de la calle pueden provenir, en su mayoría, de contextos religiosos o étnicos particulares, lo cual los hace más vulnerables al abuso y a la estigmatización. Entonces, para los niños que viven en la calle, la educación se vuelve especialmente importante como herramienta de protección. Se precisan programas educativos diseñados con esmero para los niños urbanos de la calle. Dichos programas pueden comprender pasantías que permitan a los niños ganar dinero mientras aprenden y les brinden habilidades prácticas. Deben forjarse vínculos con empresas e industrias locales de manera que una vez que esos niños hayan adquirido habilidades útiles puedan tener más oportunidades de ingresar en el mercado laboral formal.

Fuente: Limmat Foundation, 1999.

RECURSOS Y HERRAMIENTAS

1. CARACTERÍSTICAS DE UNA BUENA ESCUELA

SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE:

LOS ALUMNOS:

- Buena relación con los docentes;
- Ayuda para sortear dificultades de aprendizaje;
- Buena comunicación con los padres.

LOS PADRES Y LA COMUNIDAD:

- Accesible a todos los niños;
- Seguridad, en la escuela y durante el trayecto entre el hogar y la escuela;
- Docentes capacitados y sensibles a las costumbres y condiciones locales;
- Buen entorno de aprendizaje;
- Buenas relaciones y rendición de cuentas a la comunidad;
- Buen desempeño en los exámenes.

LOS DOCENTES:

- Salarios decentes, pagados con puntualidad;
- Plan de estudios realista, con materiales de aprendizaje apropiados;
- Tamaño de las clases manejable, con alumnos motivados;
- Buen desempeño en los exámenes;
- Respaldo a la enseñanza mediante el suministro de materiales y asesoramiento;
- Cuerpo docente cooperativo;





- Gestión escolar imparcial y honesta;
- Reconocimiento de los logros y oportunidades de progresar profesionalmente.

LOS ADMINISTRADORES E INSPECTORES:

- Buen desempeño en los exámenes;
- Buen registro de la asistencia;
- Relaciones sólidas de trabajo con el personal;
- Actividades extracurriculares;
- Buena relación con la comunidad;
- Entorno escolar ordenado, seguro y bien gestionado.

Fuente: Banco Mundial, 2000.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Atchoarena, D.; Gasperini, L. (Eds). 2003. *Education for rural development: towards new policy responses*. París: IIPE-UNESCO.
- BAD (Banco Asiático de Desarrollo). 2003. *Assessment of conflict-related needs in the districts of Puttalam Anuradhapura and Polonnaruwa Moneragala*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- Banco Mundial. 1998. *El Salvador EDUCO basic education project*. Extraído el 19 de julio de 2009 de:
www.unesco.org/education/poverty/el_salvador.shtml
- Banco Mundial. 2000. *Effective schooling in rural Africa*. Project report 1. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bethke, L.; Braunschweig, S. 2003. *Global survey on education in emergencies: Angola country report*. Nueva York: Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados.
- Brunswic, E.; Valérien, J. 2004. *Multigrade schools: improving access in rural Africa?* París: IIPE-UNESCO.
- Carr-Hill, R. 2005. *The education of nomadic peoples in East Africa: synthesis report*. París: IIPE-UNESCO; Túnez: BAD.
- Fox, J.J. 2002. 'Assessing UNTAET's role in building local capacities for the future'. En: H. Soesastro y L. H. Subianto (Eds.), *Peace building and state building in East Timor* (pp. 39-58). Yakarta: CSIS.
- Gabrielson, C. 2002. 'My experience with physics education in East Timor'. En: *International Education Journal*, 3(3), 138-152.

- Gasperini, L.; Lakin, M. 2003. 'Basic education in rural areas: status, issues and prospects.' En: D. Atchoarena y L. Gasperini (Eds.), *Education for rural development: towards new policy responses*. París/Roma: IIPE-UNESCO/FAO.
- IASC (Comité Permanente Interagencial). 2002. *Growing the sheltering tree: protecting rights through humanitarian action*. Ginebra: UNICEF/IASC. Extraído el 20 de agosto de 2009 de: www.icva.ch/gstree.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf
- Limmat Foundation. 1999. *Summary of the programme street children in Colombia 1995-1990*. Zurich: The Limmat Foundation.
- Lowicki, J. 2002. *Fending for themselves: Afghan refugee children and adolescents working in urban Pakistan*. Nueva York: Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados.
- Lowicki, J.; Pillsbury, A. 2002. *Precious resources: adolescents in the reconstruction of Sierra Leone*. Nueva York: Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados.
- Machel, G. 2001. *The impact of armed conflict on children*. Londres: Hurst & Co.
- Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children UK.

- Nicolai, S. 2004. *Learning independence: education in emergency and transition in Timor-Leste since 1999*. París: IIPE-UNESCO. Extraído el 12 de septiembre de 2009 de: www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/East_timor.pdf
- Obura, A. 2003. *Never again: educational reconstruction in Rwanda*. París: IIPE-UNESCO.
- OIE (Oficina Internacional de Educación). 2004. *The development of education. National report*. Extraído el 19 de julio de 2009 de: www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Natreps/reports/srilanka.pdf
- Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children UK.
- Taylor, P.; Mulhall, A. 2003. *Education for rural people in Serbia*. Manuscrito no publicado.
- UNESCO. 2000. *Marco de acción de Dakar – educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. París: UNESCO.
- White, J. 2002. *Education for rural people*. Mission report. Project Identification Mission to Bosnia and Herzegovina, 5-20 de diciembre de 2002.

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Lograr la paridad, igualdad y equidad de género en la educación incluso –y muy especialmente– durante situaciones de emergencias y reconstrucción temprana.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

La exposición a un conflicto suele afectar las oportunidades educativas de todos los niños. Sin embargo, sus consecuencias sobre el acceso a la escolaridad serán distintas para los niños y las niñas, dependiendo de su edad y madurez. Desde una temprana edad, el género juega un papel importante en la vida de un niño. Por ejemplo, en muchas sociedades la discriminación contra las niñas comienza cuando son pequeñas –se les proporcionan alimentos menos nutritivos, comienzan a trabajar a una edad más temprana y no cuentan con las mismas oportunidades educativas que sus hermanos varones. En muchas culturas, la discriminación contra las niñas se vuelve más notoria a medida que crecen –es menos probable que las

OBJETIVOS RELATIVOS AL GÉNERO EN LA 'EDUCACIÓN PARA TODOS' (EPT) DE DAKAR

- Eliminar la disparidad entre los sexos en la educación primaria y secundaria para 2005 y lograr la igualdad entre los sexos en la educación para 2015, centrándose en garantizar a las niñas el acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen aprovechamiento escolar.
- Alcanzar una mejora del 50% en los índices de alfabetización de adultos para 2015, especialmente de las mujeres.

Fuente: Foro Mundial sobre la Educación, 2000.

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.
Meta: eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y -en todos los niveles de la enseñanza- antes del final del año 2015.

Fuente: Banco Mundial, 2000.

LA INICIATIVA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS

El objetivo de este programa decenal es mejorar la calidad y el nivel de la educación de las niñas, un derecho humano fundamental y un elemento clave del desarrollo humano sostenible.

Fuente: UNESCO, 2002.

niñas permanezcan en la escuela después de los primeros años de enseñanza primaria y, en algunos lugares, es posible que contraigan matrimonio infantil, lo que suele llevarlos a la deserción escolar.

Si bien algunas vulnerabilidades (tales como la susceptibilidad a las enfermedades) disminuyen a medida que los niños crecen, la madurez suele entrañar nuevas amenazas. Al inicio de la pubertad, e incluso antes, las niñas son vulnerables al abuso sexual, la violación, el secuestro y el tráfico de personas. Aunque estas situaciones también se producen en tiempos de paz, se ven intensificadas en tiempos de conflicto, ya que los sistemas normales de protección dentro de la familia y la comunidad son menos eficaces o no pueden seguir actuando.

La Norma I en materia de acceso y entorno de aprendizaje del manual de *Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia, Crisis Crónicas y Reconstrucción Temprana*, se refiere a la igualdad de acceso: “Todos los individuos tienen acceso a oportunidades de educación pertinentes y de calidad” (INEE, 2004: 41) (Véase la *Guía Práctica, Capítulo 1.1, ‘Introducción’* para encontrar más información sobre las Normas). El logro de la igualdad de acceso requerirá el adecuado manejo de las cuestiones de género.

Las situaciones de emergencia cambian la dinámica de géneros, la que puede verse reforzada o cuestionada en el aula por medio de modelos de rol, planes de estudio y métodos de enseñanza. Por ejemplo, la incorporación de niños y hombres a las fuerzas armadas podría incrementar la carga de trabajo de las niñas y mujeres y alterar su posición en la familia y la sociedad. Esto puede constituir tanto una oportunidad como una barrera para mejorar el acceso de las niñas a la educación. La situación de emergencia podría privar a los jóvenes de sus tareas de género tradicionales y del acceso a ritos tradicionales que propician su identidad de género (ritos y ceremonias de pasaje a la edad

adulta, rituales de iniciación, u otros). Esto podría fomentar el desaliento y la alienación. De igual modo, las emergencias pueden brindar –por necesidad u oportunidad– un entorno proclive a una mayor igualdad de roles y oportunidades entre los sexos. Por ejemplo, las niñas que residen en campamentos de refugiados o desplazados internos (IDP) quizás tengan más oportunidades de asistir a la escuela que en su país de origen, ya que las organizaciones internacionales suelen dar prioridad a la educación de las niñas y algunas necesidades básicas se ven satisfechas potencialmente por raciones alimentarias, entre otras. En un entorno de refugiados o IDP, es posible contratar más mujeres como docentes que sirvan de modelo de rol y consejeras para las niñas, si es que hay suficientes mujeres con educación en la población. Sin embargo, esto no suele ser frecuente, especialmente en las poblaciones rurales. Más aún, la inaccesibilidad podría llevar a que las supervisoras de educación no visitaran periódicamente los campos de refugiados e IDP. La interrupción de la enseñanza secundaria dificulta la contratación de maestras para la reapertura o ampliación de la escolaridad, especialmente en el situaciones de emergencia prolongada.

Las emergencias también pueden acentuar la desigualdad entre los sexos. Especialmente en situaciones de conflicto, existe el peligro de que los roles y estereotipos masculinos y femeninos se vean reforzados. El comportamiento agresivo y violento, principalmente por parte de hombres y niños, a veces es encomiado y suele considerarse necesario. La ‘masculinidad’ de la guerra a veces puede llevar a los niños y hombres a desvalorizar su cuerpo y su emocionalidad. El abuso y acoso sexual suelen aumentar en situaciones de crisis y la condición se agrava cuando se rompen las estructuras gubernamentales y comunitarias de protección. Los soldados y la milicia suelen emplear la violación como arma de guerra para infligir daño a una comunidad o grupo étnico en particular y las jóvenes y mujeres corren mucho peligro. En situaciones de crisis, muchas recurren al comercio sexual o a

las relaciones sexuales a cambio de protección o alimentos como estrategias de supervivencia.

Las emergencias pueden exacerbar algunas de las barreras prácticas a la igualdad de acceso, especialmente en el caso de las niñas. Puede haber un incremento de la cantidad de embarazos infantiles producto de las violaciones. Es posible que las jóvenes se vean acosadas y humilladas y se las obligue a abandonar la escuela. Puede que los directores mismos nieguen a las niñas que son madres la posibilidad de asistir a la escuela. Debido al hecho de que las niñas corren riesgo de violación o ataque sexual durante sus actividades cotidianas –buscar agua o leña, asistir o trasladarse a la escuela, hacer uso de la letrina– las familias suelen limitar mucho los movimientos de sus hijas. Asimismo, con la aparición de la menarca, las niñas tienen necesidades sanitarias especiales. En tiempos de crisis, pero también en tiempos de paz, la falta de jabón y apósitos sanitarios podría inhibir la concurrencia de las niñas a lugares públicos. Todos estos factores contribuyen a alterar la asistencia de las niñas a las escuelas y –en algunos casos– pueden llevar a la deserción.

Durante y después de un conflicto, las autoridades educativas deben pensar bien cuáles son los factores que impiden que las niñas asistan a la escuela y deben tomar recaudos para favorecer su participación. Sin embargo, es errado definir los temas de género como relativos exclusivamente a las niñas y mujeres. Se trata de un gran error de graves consecuencias para una serie de cuestiones –el acceso escolar, entre ellas– ya que los niños y los jóvenes también son vulnerables y se ven limitados por estrechos estereotipos de género. Quizás los niños no sean tan vulnerables como las niñas, pero los riesgos y dificultades a los que se enfrentan son sumamente graves.

En los casos en que se recluta o secuestra a niños para servir como soldados, los niños y adolescentes corren particular riesgo. (Véase también la *Guía Práctica*, Capítulo 2.5, ‘Los ex niños soldado’).

La actividad militar amenaza el bienestar físico y mental de los niños y suele impedirles continuar con su educación. Si bien las niñas también corren el riesgo de ser reclutadas, la amenaza es mucho mayor en el caso de los niños. Además de los riesgos relativos al reclutamiento militar, es posible que se recurra a los niños para que se escabullan de zonas seguras (campamentos, aldeas o barrios en zonas relativamente seguras) para que visiten las tierras de su familia en las zonas de las que se escaparon. Es frecuente que los niños migren en procura de empleo en ocupaciones extremadamente peligrosas tales como la minería o la industria sexual.

Tanto para los niños como para las niñas, el crecimiento suele entrañar una mayor capacidad para trabajar y son cada vez más vulnerables a la explotación laboral. Durante las guerras y después de ellas, las presiones económicas suelen abrumar a las familias, inclusive a las encabezadas por jóvenes. Se suele recurrir al aporte de niños y niñas para procurar alimentos y refugio para su familia. Los padres comienzan a pensar en el costo de la educación y en los potenciales beneficios a largo plazo en comparación con los réditos inmediatos del trabajo de sus hijos. En zonas de crisis, donde suele haber escasez de recursos, hay muchos niños (especialmente las niñas que asisten a la escuela) que abandonan la escuela en cuanto son capaces de cumplir una tarea que genere ingresos. Por lo tanto, la necesidad de aportar al ingreso familiar suele impedir que tanto niñas como niños inicien o continúen su escolaridad.

CONCEPTOS RELACIONADOS AL GÉNERO

Género: se refiere a las distintas características socialmente determinadas de hombres y mujeres, a diferencia del término 'sexo', que se refiere a las distintas características biológicas de hombres y mujeres. El género se refiere a los distintos roles que cumplen los hombres y las mujeres en una sociedad específica. Define las actitudes y los comportamientos culturalmente aceptables de ambos grupos, incluidas sus responsabilidades, desventajas, oportunidades y limitaciones. Los roles de género son aprendidos, cambian de una sociedad o cultura a otra y por lo tanto pueden variar con el tiempo.

Paridad: se refiere exclusivamente a proporciones numéricas. En educación, paridad entre los sexos significa que a la escuela ingrese la misma proporción de niños y niñas o que la misma proporción figure en la matrícula o se presente para un examen.

Igualdad: se trata de un concepto mucho más amplio que paridad e importa la igualdad tanto en número como en calidad. En educación, igualdad entre los sexos significa que tanto los niños como las niñas tengan las mismas ventajas o desventajas en términos de acceso, oportunidades, tratamiento y resultados.

Equidad: este concepto va más allá de la paridad, igualdad o administración de justicia. Entraña la idea de justicia social, equiparación e igualdad de oportunidades. Aborda la necesidad de corregir errores y el hecho de que, al existir grupos sociales más desfavorecidos, el tratamiento igualitario de todos los grupos sociales no produzca los mismos resultados. La equidad entraña brindar a los grupos desfavorecidos –por ejemplo, las niñas– condiciones más favorables.

Fuentes: NRC, 2004; Obura, 2004.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS

Durante una emergencia, es probable que la mayoría de las niñas tenga un acceso reducido a la educación, mientras que otras tal vez cuenten con nuevas oportunidades educativas,

si se mudan más cerca de una escuela o si la llegada de los organismos de ayuda humanitaria resulta en la construcción de nuevas instalaciones educativas. Los temas de género deben ser considerados en función de todos los tópicos tratados en la *Guía Práctica*. Se invita al lector a leer las notas orientadoras en la reseña general de la *Guía Práctica*, Capítulo 1.5, ‘La educación para todos durante situaciones de emergencia y reconstrucción’, para encontrar un tratamiento exhaustivo del tema del acceso y la inclusión. Señalamos a continuación algunas estrategias claves.



Resumen de estrategias sugeridas

Género

- 1. Analice los objetivos relacionados con el género contenidos en la declaración de Educación para Todos (EPT), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas (UNGEI) y establezca metas adecuadas para poblaciones afectadas por una emergencia.**
- 2. Procure que se recolecten y analicen con carácter de urgencia los datos desagregados en función del género.**
- 3. Evalúe las amenazas a la seguridad –reales y percibidas– dentro de la escuela o en el trayecto hacia y desde la escuela, tanto para los niños como para las niñas.**



4. **Haga más seguras las escuelas.**
5. **Diseñe instalaciones físicas que hagan más accesible la educación para las niñas.**
6. **Estudie maneras de hacer que el entorno escolar sea más accesible y atractivo para las niñas.**
7. **Piense en estrategias para hacer accesible la educación a las madres jóvenes.**
8. **Analice actividades educativas –enseñanza fuera del recinto escolar, horario escolar flexible, educación a distancia– para satisfacer las necesidades específicas de los niños y las niñas mayores.**

Notas orientadoras

1. **Analice los objetivos relacionados con el género contenidos en la declaración de Educación para Todos (EPT), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas (UNGEI) y establezca metas adecuadas para poblaciones afectadas por una emergencia. (Véase el recuadro de texto en este capítulo).**
 - ¿Cuáles son los problemas de género en su país? ¿Cómo se relacionan con la probabilidad de alcanzar estos objetivos internacionales en general y en zonas afectadas por una emergencia en particular?

- Determine si los donantes internacionales cuentan con políticas específicas para alcanzar la equidad de género en educación. Dichas políticas, ¿coinciden o chocan con la estrategia de su país para alcanzar la equidad de género?
- Informe a los donantes acerca de los objetivos de género de su país.
- Analice métodos para alcanzar el mismo fin –educación para todos– aún cuando las políticas o enfoques sean divergentes.
- Examine la posibilidad de formar alianzas con los donantes y otras organizaciones para incrementar el acceso de las niñas a la escolaridad (véase el punto 1 en la sección ‘Herramientas y recursos’ para hallar sugerencias específicas).

2. Procure que se recolecten y analicen con carácter de urgencia los datos desagregados en función del género.

Durante una emergencia, es importante recolectar datos estadísticos respecto a matrícula, retención, docentes, u otros, desagregando los datos en función del sexo de los docentes y de los estudiantes. Con el tiempo, es menester mejorar los datos (por ejemplo, grado (año escolar) de los estudiantes, resultados de los exámenes, titulación y formación de los docentes, infraestructura, equipamiento, libros de texto, insumos) para crear un ‘sistema ordenado de información de la gestión educativa’. También se deberían recopilar datos por medio de breves encuestas de hogares y grupos comunitarios, para determinar qué niños y niñas no están escolarizados. (Véase también la *Guía Práctica, Capítulo 5.7, ‘Recopilación de Datos y Sistemas de Información de la Gestión Educativa (EMIS)’*).

- En muchos países y situaciones de emergencia, las niñas suelen abandonar la escuela primaria después de los primeros tres grados. Dado que la terminación de la escuela primaria es un objetivo educativo clave, determine, por medio de consultas

y encuestas de una muestra de hogares, qué niñas continúan en la escuela, qué niñas desertan y *por qué*.

- Consulte a docentes, estudiantes, padres y miembros de la comunidad para determinar los motivos por los cuales las niñas y los niños no asisten a la escuela y, de ser posible, cuáles son las actividades y los horarios cotidianos que les impiden asistir a la escuela. (Véase también la sección ‘Herramientas y recursos’ para hallar ejemplos de barreras a la educación de las niñas y posibles soluciones).



RECOMENDACIONES PARA EVITAR EL ABANDONO ESCOLAR DE LAS NIÑAS EN LAS ESCUELAS DE REFUGIADOS DEL IRC EN GUINEA

- 1. Mejorar la percepción de las niñas de sus capacidades académicas.**
 - Programa de formación sobre cuestiones de género para todos los docentes.
 - Destacar el trabajo de las niñas en los grados inferiores de la escuela primaria.
 - Campaña ‘Nunca es demasiado tarde para aprender’ orientada a niñas de 13 años en adelante, para incentivar su retorno a la escuela.
- 2. Favorecer la participación de los adultos en la educación de sus hijas.**
 - Campaña ‘20 minutos al día’ para que los padres escuchen leer a sus hijas.
 - Días de padres e hijas en la escuela.
 - Campaña de educación de mujeres en zonas diana de baja matrícula y alto índice de abandono escolar.
- 3. Brindar apoyo académico a las niñas que no cuentan con asistencia de adultos.**



- Ayudar a las estudiantes que viven solas a organizar grupos de estudio.
 - Organizar un 'sistema de compañeras' académicas en el que cada una de estas estudiantes tenga como compañera a una joven del curso inmediatamente superior.
 - Organizar encuentros mensuales con el coordinador educativo de la zona.
4. Aliviar la carga económica que supone la escuela para las niñas.
- Proveer vestimenta.
 - Ejecutar programas de becas para las niñas muy pobres que tienen mucho potencial académico.
 - Reservar un espacio en la escuela para actividades que generen ingresos.
5. **Abordar cuestiones de contracepción y salud reproductiva.**
- Comenzar la enseñanza sobre contracepción más temprano (en tercer grado).
 - Revisar el plan de estudios sobre contracepción para los grados superiores de la escuela primaria e incluir habilidades de negociación.
 - Organizar clubes sociales de hombres jóvenes para tratar el tema de la sexualidad responsable (los clubes de muchachas ya existen).
 - Organizar seminarios de salud reproductiva para padres.
 - Probar el dictar clases por separado para estudiantes embarazadas.
 - Entablar relaciones de cooperación con organismos de las Naciones Unidas y otras ONG internacionales respecto de la imposición de sanciones a trabajadores que dejen embarazada a una estudiante.

Fuente: Rhodes, Walker y Martor, 1988: 21-23.



GÉNERO Y ACCESO: EL CASO DE LAS ESCUELAS SECUNDARIAS CON ORIENTACIÓN MÉDICA EN KOSOVO

Aunque las niñas representan el 48% de la población escolar primaria de Kosovo, en las escuelas secundarias el abandono escolar femenino es más frecuente. Las mujeres representan solo el 42% de la población estudiantil secundaria y una gran proporción de niñas asisten a las denominadas escuelas secundarias con orientación médica. Se pueden plantear graves cuestionamientos acerca de la pertinencia de la educación que brindan las escuelas secundarias y de las oportunidades laborales de los egresados que son pobres. Por eso las escuelas se han visto amenazadas por el cierre.

Sin embargo, la popularidad e importancia social de las escuelas secundarias con orientación médica son significativas. En primer lugar, se trata de la única opción de enseñanza secundaria disponible para muchas niñas, especialmente las procedentes de zonas rurales. En segundo lugar, los padres tienen claro que una vez que sus hijas terminen la escuela secundaria con orientación médica no hay garantía de que encuentren empleo. Sin embargo, las habilidades y conocimientos obtenidos en estas escuelas son considerados de utilidad al margen de la situación laboral. Las graduadas desempleadas igual pueden aplicar sus habilidades y conocimientos médicos para 'ayudar a su familia' como hijas, esposas y madres.

Este concepto de escuelas secundarias con orientación médica cobró particular importancia durante lo que algunos albaneses kosovares llaman los 'años de la guerra' (de 1990 a 1999). Como recordó el director de una escuela secundaria con orientación médica, "las estudiantes graduadas de las escuelas secundarias con orientación médica tuvieron mucho prestigio durante la guerra debido a su capacidad para asistir al prójimo". Las jóvenes con diplomas de las escuelas secundarias con orientación médica ayudaron a los heridos durante la guerra, mientras huían hacia los campos de refugiados y después de su retorno a Kosovo.

Fuente: Sommers y Buckland, 2004.

3. Evalúe las amenazas a la seguridad—reales y percibidas—dentro de la escuela o en el trayecto hacia y desde la escuela, tanto para los niños como para las niñas.

Suele suceder que los padres sean renuentes a enviar a sus hijos, especialmente sus hijas mayores, a la escuela, si les preocupa la inseguridad o el riesgo de acoso sexual. Si pertenecen a un grupo minoritario, pueden haber amenazas específicas y es posible que se decida no enviar a las niñas mayores a la escuela. La Norma I del manual MSEE, que se está analizando, trata el tema de la evaluación inicial: “Una evaluación educativa oportuna de la situación de emergencia se realiza de forma integrada y participativa”. Uno de los indicadores claves de esta Norma es la realización de una rápida evaluación educativa inicial que cubra los aspectos de seguridad. Al llevar a cabo la evaluación, es imprescindible la participación de la población afectada. La Norma I sobre participación de la comunidad del manual MSEE requiere que: “Los miembros de la comunidad afectada por la emergencia participen activamente en la evaluación, planificación, ejecución, seguimiento y valoración del programa educativo” (INEE, 2004: 14). Para detectar las amenazas percibidas por los niños y sus familias o comunidades:

- Interrogue a los padres.
- Interrogue a grupos comunitarios, tales como los grupos de mujeres, líderes comunitarios.
- Interrogue a los niños y jóvenes (tanto varones como mujeres) sobre sus preocupaciones y sobre su experiencia y la de otros niños.
- Interrogue a los directores y docentes que vivan lejos de la escuela, en especial a las maestras.
- Clasifique las amenazas en función de su gravedad y de los recursos necesarios para eliminarlas o mitigarlas.

4. Haga más seguras las escuelas.

Una vez detectadas las amenazas, determine cómo puede mejorarse la seguridad del acceso a la educación. La Norma 2 sobre acceso y entorno de aprendizaje del manual MSEE trata sobre la protección y el bienestar para asegurar que: “los entornos de aprendizaje sean seguros y estimulen tanto la protección como el bienestar emocional de los educandos” (INEE, 2004: 41). La Norma 3 sobre acceso y entorno de aprendizaje se refiere a las instalaciones y requiere que sean “... propicias para el bienestar físico de los educandos”. Reflexione sobre los siguientes puntos:

- Los niños, en especial las niñas y los miembros de minorías, son susceptibles a abusos en el trayecto hacia y desde el lugar donde realizan sus actividades escolares.
 - En algunas situaciones, puede ser posible establecer escuelas (o lugares de aprendizaje) más próximos a los estudiantes.
 - En situaciones extremas, es posible que se requieran intervenciones más puntuales.
 - Convoque a padres o alumnos de la comunidad para escoltar a los niños vulnerables hasta la escuela.
 - Reduzca las escoltas policiales o militares, ya que su presencia contribuiría a militarizar el entorno escolar y menoscabaría también la responsabilidad comunitaria en cuanto a la protección.
- Los niños también son vulnerables a los abusos mientras están en la escuela. Los docentes podrían abusar de su autoridad ofreciendo mejores calificaciones o dinero a las niñas para presionarlas a acceder a favores sexuales o ‘citas’. Las niñas podrían tener relaciones sexuales con los docentes a cambio de mejores calificaciones. Los estudiantes también podrían abusar o acosar a otros estudiantes. Algunas de las maneras de abordar la cuestión de la seguridad estudiantil comprenden:


- Incluir un código de conducta en los contratos de los docentes y administradores escolares. (Véase la *Guía Práctica, Capítulo 3.2, 'Motivación docente, remuneración y condiciones laborales'*). Además de brindar formación a docentes y administradores sobre este código de conducta, procurar que los estudiantes también reciban capacitación u orientación al respecto.
 - Se debería informar a los estudiantes acerca de sus derechos respecto del acoso sexual, el castigo corporal y la discriminación.
 - El código de conducta debería prohibir expresamente las relaciones sexuales entre docentes y educandos, y estipular que el docente será despedido automáticamente y se iniciará una acción penal en caso de que se produzca cualquier tipo de relación sexual.
 - El código de conducta debería definir el acoso sexual y los castigos. Estas definiciones deberían elaborarse en colaboración con los educandos para determinar los tipos de abuso más frecuentes, tales como sugerencias sexuales, manoseo, levantar los vestidos de las niñas, acceso de niños a los sanitarios o pabellones de las niñas.
 - Debería indicarse a los administradores y docentes que eviten estigmatizar a las víctimas de abusos. En el caso del acoso sexual, tanto de niñas como de niños, este tipo de estigmatización podría conducir a la interrupción definitiva de su educación y afectar también su bienestar social y emocional.
- Establezca múltiples vías por medio de las cuales los estudiantes puedan denunciar abusos. Entre ellas:
 - Describir los derechos de los estudiantes durante las jornadas de orientación estudiantil.
 - Nombrar una empleada mujer a quien puedan acudir las niñas.

- Elegir representantes estudiantiles que puedan elevar las cuestiones a la administración escolar o a la asociación de padres y maestros.
- Defina los procedimientos de denuncia e informe a todos los interesados al respecto. Difunda ampliamente la información por medio de afiches, volantes, etc. Debe resaltarse:
 - La confidencialidad: es decir, que la información se mantendrá en privado entre las partes. Solo se revelará la información a aquellos que deban estar en conocimiento del hecho para poder brindar asistencia e intervención y solo con el consentimiento de la víctima.
 - Consentimiento: entraña acuerdo mutuo. El consentimiento informado significa que las personas toman una decisión teniendo la información adecuada, de forma libre y voluntaria en una relación entre iguales.
- Si los padres rehúsan a enviar a sus hijas a la escuela, piense en crear escuelas exclusivamente para niñas. En algunas culturas, también será necesario asegurar que sean docentes mujeres quienes enseñen a las niñas.
- Procure que las mujeres estén representadas en los comités de administración escolar y respalde sus aportes respecto de la seguridad escolar.



EMPLEO DE ASISTENTES MUJERES EN LAS AULAS PARA REDUCIR AL MÍNIMO LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LAS ESTUDIANTES

Para impedir que los docentes exploten a las estudiantes ofreciendo buenas calificaciones a cambio de sexo, el Comité Internacional de Rescate (IRC), contrató asistentes mujeres para las aulas de las escuelas de refugiados de Guinea. Dichas asistentes monitorean las calificaciones de las estudiantes, brindan servicios confidenciales de derivación y orientación,



monitorean el progreso estudiantil, organizan actividades académicas extracurriculares para las niñas y se mantienen en contacto con los padres que no envían a sus hijas a la escuela. Asimismo, el IRC proporciona formación sobre temas de violencia de género para el personal, los docentes, padres, líderes juveniles y estudiantes.

Fuente: IRC, 2003.

5. Diseñe instalaciones físicas que hagan más accesible la educación para las niñas.

Para facilitar la escolarización de las niñas, hable con ellas, sus madres y con las maestras de la comunidad afectada, a fin de detectar los factores que consideren importantes. El trazado participativo de mapas o diagramas de los establecimientos escolares para niñas y niños puede ser provechoso para este proceso. Deben considerarse los siguientes factores:

- La escuela no debería estar demasiado alejada de los hogares; debería haber un camino seguro, quizás recurriendo a escoltas o autobuses.
- Debe disponerse de instalaciones para que las niñas y las maestras puedan orar.
- Los sitios de acceso al agua y a los sanitarios separados para niñas y niños y para docentes y estudiantes deberían estar próximos a las aulas y, de ser posible, a la vista de la sala de personal.
- De ser necesario, las escuelas deberían contar con una provisión de vestimenta adecuada e insumos sanitarios.

6. Estudie maneras de hacer que el entorno escolar sea más accesible y atractivo para las niñas.

- Privilegie la contratación y formación de docentes, asistentes para las aulas, administradoras y otras trabajadoras de la educación de sexo femenino.
- Analice el plan de estudios y los libros de texto para verificar que no haya sesgo de género; de ser así, elimine o adapte los contenidos según sea necesario. Procure que los textos, ejemplos e ilustraciones se refieran tanto a las niñas como a los niños, y trate de incluir contenidos que cuestionen los conceptos predominantes de masculinidad y femineidad recurriendo, por ejemplo, a imágenes o dibujos de mujeres que realizan tareas tradicionalmente masculinas y viceversa.
- Procure incluir elementos en el plan de estudios y el material de referencia que sean pertinentes para las niñas.
- Ofrezca actividades adecuadas de deporte y recreación para las niñas.
- Brinde educación sobre salud reproductiva.
- Proporcione oportunidades de liderazgo a las niñas tanto en el aula como en la escuela.
- Instruya a los docentes sobre la importancia de garantizar la igualdad de acceso de las niñas a los recursos, incluidos el tiempo y la atención de los maestros. Este punto figura en la Norma 2 sobre enseñanza y aprendizaje del manual MSEE, que requiere que “los maestros y demás personal educativo reciban una formación periódica, pertinente y estructurada de acuerdo con las necesidades y las circunstancias”. Si se pretende que los docentes sensibilicen a los estudiantes respecto de las cuestiones de género, ellos mismos deben estar sensibilizados con anterioridad.

7. Piense en estrategias para hacer accesible la educación a las madres adolescentes.


- Procure que los directores no impidan el acceso a la escuela a las madres adolescentes.
- Facilite a las estudiantes y docentes mujeres la posibilidad de llevar a sus hijos a la escuela, quizás proporcionando servicios de guardería infantil o jardines infantiles. (Véase la *Guía Práctica*, Capítulo 2.10, 'Desarrollo de la primera infancia').
- Contemple la posibilidad de brindar alimentos y otros insumos necesarios para bebés en la escuela.
- Establezca escuelas en casa o clases vespertinas y organice un sistema de 'compañeras' que permita que las niñas se trasladen en grupo.
- Ejecute programas informales de alfabetización y conocimientos aritméticos que cuenten con horarios flexibles o proporcionen servicios de cuidado de niños.
- Ofrezca educación a distancia (para aquellos que hayan terminado la educación primaria).



ESCUELAS EN CASA PARA NIÑAS EN AFGANISTÁN

Afganistán cuenta con una de las tasas de alfabetización más bajas del mundo; menos de un tercio de la población mayor de 15 años sabe leer y escribir. Bajo el régimen talibán, se estimó que solo el 39% de los niños y el 3% de las niñas tuvieron acceso a la educación. La mayoría de las escuelas afganas resultaron destruidas durante la guerra soviética iniciada en 1979 y alrededor del 85% de los docentes afganos huyó del país.

Hasta noviembre de 2001 había surgido una gran cantidad de escuelas en casa en las principales ciudades, las que generalmente eran dirigidas por maestras que ya no podían trabajar en el sector formal. En 1998, el régimen talibán



respondió a las iniciativas de asistencia que las organizaciones prestaban a estas escuelas no inscriptas cerrando todas las escuelas en casa que contaban con apoyo externo y decretó que las escuelas no podían enseñar a niñas mayores de ocho años y que los programas de estudio debían estar basados en el Corán. Aún así, se estimó que más de 45.000 niñas menores de 10 años participaron en una enseñanza secreta a nivel primario en Afganistán, hasta la caída del régimen talibán en noviembre de 2001. Tres años después, y a pesar de los nuevos acontecimientos y de una masiva campaña gubernamental a favor del retorno a la escuela, una importante proporción de niños afganos aún no tenía acceso a la enseñanza formal. Para muchos de ellos, en especial para las niñas, las escuelas en casa siguen cumpliendo un importante papel al impartir una educación alternativa.

Fuentes: Campbell, 2001; Nicolai, 2003; TDH, 2004.

8. Analice actividades educativas –enseñanza fuera del recinto escolar, horario escolar flexible, educación a distancia– para satisfacer las necesidades específicas de los niños y las niñas mayores.

Si los niños deben trabajar para ganar su sustento y el de sus familias, piense en diseñar actividades educativas flexibles, tales como la enseñanza fuera del recinto escolar, horarios escolares flexibles o educación a distancia para brindar educación en los horarios y lugares que favorezcan la asistencia de los niños y jóvenes.

- Consulte a los niños, sus familias y a los miembros de la comunidad sobre las cuestiones sensibles con relación al género y los horarios que deban fijarse para garantizar que tanto los niños como las niñas tengan acceso a una educación eficaz.

- Piense en ejecutar programas de formación profesional y de aprendizaje de oficios si los jóvenes, especialmente los niños, perciben una falta de oportunidades educativas pertinentes.
- Establezca qué prácticas educativas no formales ya existen, incluidos los ritos y ceremonias tradicionales relacionados con los roles de género (ritos de iniciación, ‘capacitación’ tradicional para la vida adulta, entre otros). Aliente y facilite la continuidad de estas prácticas cuando sea adecuado. Tenga presente que pueden constituir una parte importante del proceso de aprendizaje y maduración de los jóvenes pero, al mismo tiempo, pueden contribuir a cristalizar la desigualdad entre los sexos y las prácticas discriminatorias.

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Ejemplos de barreras a la educación de las niñas y posibles respuestas

Nota: en tiempos de emergencia y reconstrucción temprana, estas barreras podrían verse exacerbadas.

BARRERAS	ENFOQUES O RESPUESTAS POSIBLES
BARRERAS EN EL HOGAR Y MAGNITUD DE LOS RECURSOS FAMILIARES	
<ul style="list-style-type: none"> • Costos directos: <ul style="list-style-type: none"> - Derechos de escolaridad - Vestimenta y calzado - Libros e insumos escolares • Costos indirectos: <ul style="list-style-type: none"> - Tareas hogareñas de niños y niñas - Procura de leña, agua y forraje - Actividad de mercado - Malnutrición de las niñas - Discapacidad • Pobreza • Bajo estatus de la mujer • Analfabetismo paterno o falta de sensibilización respecto de la educación • Matrimonio infantil • Valores familiares 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de incentivos económicos (por ejemplo, becas reducidas, subsidios, insumos escolares, vestimenta o uniformes) • Supresión de los derechos de escolaridad • Bonos (vestimenta, calzado, insumos) • Programas de microemprendimientos • Programas de servicio de cuidado de niños para hermanos mayores • Tecnologías que ahorran mano de obra • Reasignación de las tareas hogareñas • Educación de las madres o los padres • Participación de las madres o los padres • Campañas de movilización social

BARRERAS RELATIVAS A LAS POLÍTICAS	
<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto nacional insuficiente para las enseñanzas primaria y secundaria • Falta de políticas que aborden el abandono escolar provocado por los exámenes, embarazos, u otras causas • Falta de legislación sobre trabajo infantil • Falta de aplicación de las políticas de educación obligatoria • Políticas que favorecen el empleo de niños u hombres • Política de derechos de escolaridad • La política de gratuidad de la educación es débil o no se aplica • Diseño del plan de estudios • Apoyo del rol tradicional de la mujer • Política educativa que perjudica a los estudiantes casados 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis, planificación y aplicación de políticas que favorezcan la educación de las niñas • Análisis y aplicación de la legislación laboral • Diálogo nacional • Campaña mediática a nivel nacional • Reasignación de recursos del presupuesto nacional a la educación • Diversidad de enfoques para favorecer la educación • Legislación para garantizar la seguridad de las niñas e impedir el acoso por parte de docentes
BARRERAS DE INFRAESTRUCTURA	
<ul style="list-style-type: none"> • Distancia a la escuela • Falta de caminos o transporte • Servicios básicos inadecuados en la comunidad (por ejemplo: agua, electricidad, combustible) • Servicios básicos inadecuados en la escuela (por ejemplo: letrinas limpias y separadas) • Falta de instalaciones o instalaciones precarias • Mal diseño que no cumple los requisitos pedagógicos y culturales 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis, reasignación y aplicación del presupuesto nacional • Programas hídricos y de electrificación rural • Programas de infraestructura (por ejemplo: obras viales, viviendas rurales para maestras) • Letrinas mejoradas, especialmente para las niñas adolescentes • Programas de apoyo comunitario (contribución de mano de obra, etc.) • Mapeo escolar para favorecer los objetivos de las políticas • Escuelas cercanas a los hogares • Estrategias de escuelas pequeñas (escuelas agrupadas multigrado) • Programas que hacen que las escuelas sean un entorno seguro y de protección

BARRERAS	ENFOQUES O RESPUESTAS POSIBLES
CREENCIAS Y PRÁCTICAS DE LA COMUNIDAD	
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de conocimiento sobre los beneficios sociales y privados de la educación • Estereotipos culturales y de género • Sensación de inseguridad • Roles limitados para las niñas y mujeres • Trato diferenciado de las niñas (por ejemplo: nutrición y atención sanitaria deficientes) • Falta de oportunidades económicas y sociales para las niñas con educación • Matrimonio infantil • Exaltación de la 'maternidad' • Reclusión de las mujeres • Abuso o acoso sexual • Violencia doméstica • Creencia de que las niñas deben abandonar la escuela tan pronto como hayan recibido suficiente educación para ganar dinero • Percepción del hombre como el sustento hogareño • Patrones de herencia • Sistema educativo dirigido por hombres • Prácticas de crianza diferenciada en función del género 	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas culturalmente adecuadas • Apoyo de líderes religiosos • Prácticas que garantizan la seguridad de las niñas • Programas en los medios, mercadotecnia social • Materiales de motivación • Comités locales organizados para promover una educación culturalmente aceptable de las mujeres • Promotoras sociales que supervisan el aprendizaje de las niñas y las alientan • Materiales de estímulo (por ejemplo: afiches, libros de cuentos) • Incentivos para maestras de zonas rurales • Incentivos para estudiantes mujeres • Igualdad de acceso a las oportunidades económicas para las niñas con educación (legislación sobre bienes inmuebles, etc.; normas de contratación) • Planificación familiar, educación en temas de salud: promoción de los derechos de hombres y mujeres • Movilización, asociaciones de padres y docentes, radio, televisión, alfabetización: en todos los casos, dando prioridad a las cuestiones de género • Formación en sensibilización sobre cuestiones de género
BARRERAS EDUCATIVAS	
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de docentes / planes de estudios / materiales sensibles al género • Falta de modelos de rol • Calendario y cronograma escolares contrapuestos a las responsabilidades domésticas o mercantiles de las niñas • Estrategias curriculares y de enseñanza no pertinentes a las necesidades de aprendizaje de las niñas • Entorno de aprendizaje amenazador o poco propicio • Libros caros, presupuesto y costos escolares elevados • Calidad docente • Mala gestión • Falta de confianza en la capacidad de aprendizaje de las niñas 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de escuelas comunitarias • Educación de los docentes • Planes de estudios y materiales educativos que toman en cuenta las necesidades de aprendizaje de las niñas • Docentes sensibles a las cuestiones de género • Horarios y calendario escolar flexibles • Mejora de la calidad educativa • Entorno de aprendizaje seguro • Personal educativo femenino • Incentivos para maestras en zonas rurales • Programas de apoyo individualizado para las niñas • Incremento de plazas escolares • Programas para incrementar la matrícula • Entornos de aprendizaje mejor diseñados y más económicos

Fuente: Adaptado de UNICEF, 2000.

2. Intervenciones comunes para favorecer la participación de niñas y mujeres en situaciones de emergencia

CUESTIÓN	INTERVENCIÓN POSIBLE
SEGURIDAD <ul style="list-style-type: none"> Inseguridad en el trayecto hacia y desde la escuela o actividad educativa Peligro de violencia sexual 	<ul style="list-style-type: none"> Proporcionar escoltas o transporte desde y hacia la actividad educativa Brindar capacitación sobre comportamiento asertivo y habilidades de negociación Crear escuelas seguras por medio del desarrollo de políticas participativas Crear grupos de niños y niñas para discutir y combatir la violencia sexual Sensibilizar a la comunidad sobre los modos de impedir la violencia sexual
CULTURAL <ul style="list-style-type: none"> Visiones culturales contrarias a la educación de la mujer; se ven acentuadas cuando no hay certificación o posibilidad de empleo No se valora la educación más allá de un cierto grado Matrimonio o compromiso matrimonial infantil Rol de género que requiere que las niñas realicen tareas domésticas durante el horario escolar Rol laboral de género que limita el tiempo para las tareas escolares Falta de instalaciones separadas en las escuelas (letrinas y, en algunas culturas, aulas o escuelas separadas) 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el suministro de agua, leña y servicios de cuidado de niños Construcción del mismo número de letrinas para estudiantes y docentes de cada sexo Distribución de alimentos por intermedio de las escuelas Ofrecer actividades extracurriculares Brindar oportunidades y espacios de juego a las niñas Contratar y habilitar a maestras y administradoras escolares Sensibilización de la comunidad sobre los beneficios de la educación de las niñas con relación al empleo, el cuidado infantil, entre otros Autonomización de las asociaciones de padres y maestros para facilitar y monitorear el acceso a la educación de las niñas Construcción de instalaciones separadas en la escuela Inclusión de cuestiones relativas a la educación de las niñas en la formación docente; por ejemplo: intervención pareja de niños y niñas, trabajo en equipo Becas Favorecer el debate y la eliminación de políticas y prácticas con sesgo de género Prestación de servicios de cuidado de niños
ECONÓMICA <ul style="list-style-type: none"> Preferencia por la educación de los niños cuando las familias son pobres Falta de vestimenta, materiales sanitarios y de higiene adecuados 	<ul style="list-style-type: none"> Programas económicos centrados en hogares de bajos ingresos a condición de que las niñas que viven en ese hogar asistan a la escuela Proporcionar materiales educativos a todos los estudiantes para disminuir la carga de los padres Proveer apósitos sanitarios, jabón y vestimenta a las niñas que asisten a la escuela Desalentar o declarar optativo el uso de uniformes escolares

Fuente: INEE, 2002.

3. Alianzas y movilización social

Los ambiciosos Objetivos de Desarrollo del Milenio en educación no pueden alcanzarse por la sola acción de los ministerios de educación o los docentes, aunque ambos sean fundamentales para lograrlo. Se requiere una coalición mucho más amplia y la educación debe extenderse más allá del campo técnico para convertirse en un movimiento público en cada país, desde la esfera de base comunitaria hasta la dirigencia política. Cuando se producen situaciones de emergencia, deberían considerarse las siguientes acciones, con las debidas adaptaciones:

- Compromiso gubernamental en el plano nacional, provincial y de distrito. Involucrar al ministerio de educación y también a los ministerios de información, economía y culto (si existen). Si el trabajo infantil es un problema, alentar la participación del ministerio de trabajo. El ministerio de justicia debería estar involucrado si existen violaciones a las leyes sobre el derecho a la educación.
- Alentar a los líderes empresariales involucrados en la educación a asumir el compromiso de proveer financiamiento local para la educación de las niñas.
- Ayudar a las comunidades a comprometerse plenamente con la organización de iniciativas para la educación de las niñas, tanto para que entiendan qué esperan de la generación siguiente como para movilizar su apoyo a las escuelas y los docentes de su comunidad, incluso mediante el financiamiento local.
- Asistir a las ONG y a las organizaciones de la sociedad civil, especialmente a aquellas que representen a grupos minoritarios y marginalizados y a las asociaciones profesionales y obreras (por ejemplo, asociaciones agrícolas, asociaciones de maestros, colegios de médicos), para que promuevan la educación de las niñas.

- Obtener el apoyo de parlamentarios para la educación de las niñas. Conocer sus opiniones en todo momento para mantenerlos sensibilizados respecto de las cuestiones educativas y asegurar su apoyo a las necesidades educativas de las niñas de sus distritos electorales, al financiamiento nacional y a la legislación sobre reforma educativa, especialmente en lo tocante al acceso a la educación de calidad para las niñas.
- Involucrar a líderes religiosos como aliados fundamentales y movilizadores de padres y comunidades para que las familias matriculen a sus hijos, especialmente a las niñas, en las escuelas y los mantengan allí. Las redes de casas de oración son esenciales para movilizar a las comunidades en pro de la educación de las niñas.
- Conseguir el apoyo de los medios para favorecer la sensibilización y demanda pública de educación y para lograr que la cuestión de la educación de las niñas esté presente en la conciencia de los líderes en el plano nacional y sub nacional.
- Tomar en cuenta las opiniones y recomendaciones de los niños al momento de planificar programas y promover la educación de las niñas para comprender mejor sus necesidades y preocupaciones. Los niños tienen derecho a ser consultados acerca de las decisiones que los afectan.
- Involucrar a los donantes que puedan proporcionar apoyo técnico, financiero y de promoción, incluidos el Banco Mundial y las instituciones financieras multilaterales regionales.
- Por medio de una política educativa nacional, garantizar que tanto las iniciativas educativas públicas como privadas se complementen y apoyen y que ambas evidencien un compromiso con la educación de las niñas.

Fuente: UNESCO, 2002.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Banco Mundial. 2000. 'Promote gender equality and empower women.' En: *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Campbell, S. 2001. *Lost changes: the changing situations of children in Afghanistan 1990-2000*. UNICEF. Extraído el 19 de julio de 2009 de:
www.reliefweb.int/library/documents/2001/gmc-afg-30jun.pdf
- Comisión de Mujeres Refugiadas. 2005. *Don't forget us: the education and gender-based violence protection needs of adolescent girls from Darfur in Chad*. Nueva York: Comisión de Mujeres.
- Foro Mundial sobre la Educación. 2000. *El marco de Acción de Dakar – Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. París: UNESCO.
- IASC (Comité Interinstitucional Permanente). 2002. *Growing the sheltering tree: protecting rights through humanitarian action*. Ginebra: UNICEF/IASC. Extraído el 20 de agosto de:
www.icva.ch/gstree.pdf
- IASC (Comité Interinstitucional Permanente). 2005. *Guidelines for gender-based violence interventions in humanitarian settings*. Ginebra: IASC.
- IASC (Comité Interinstitucional Permanente). 2006. *Women, girls, boys and men: different needs – equal opportunities*. Ginebra: IASC.
- INEE (Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2002. 'Gender equality/girls' and women's education.' En: *Good practice guides for emergency education*. París: INEE [agotado].

- INEE (Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003. *INEE Good practice guide: inclusive education of children at risk – gender equality/education of girls and women*. Extraído el 21 de agosto de 2009 de: www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Gender_Equality_-_Education_of_Girls_and_Women.pdf
- INEE (Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia, Crisis Crónicas y Reconstrucción Temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf
- INEE (Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2006a. *Gender strategies in emergencies, chronic crises and early reconstruction contexts: gender responsive school sanitation, health and hygiene*. Extraído el 19 de julio de 2009 de: www.ineesite.org/gender
- INEE (Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2006b. *Gender strategies in emergencies, chronic crises and early reconstruction contexts: preventing and responding to gender based violence in and through education*. Extraído el 19 de julio de 2009 de: www.ineesite.org/gender
- INEE (Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2006c. *Gender strategies in emergencies, chronic crises and early reconstruction contexts: recruiting and supporting women teachers*. Extraído el 19 de julio de 2009 de: www.ineesite.org/gender

- INEE (Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: gender*. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:
http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Toolkit_Sheet-Gender.pdf
- IRC (International Rescue Committee). 2003. *Refugee protection, education and renewal activities in Guinea*. Nueva York: IRC.
- Kirk, J. 2003. *Women in contexts of crisis: gender and conflict*. Estudio encargado por el Informe de Seguimiento de la EPT, 2003. Extraído el 9 de agosto de 2009 de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001467/146794e.pdf>
- Kirk, J. 2004a. 'Teachers creating change: working for girls' education and gender equity in South Sudan.' En: *Equals. Newsletter for Beyond Access: gender, education and development*, 9 (noviembre/diciembre).
- Kirk, J. 2004b. 'Promoting a gender-just peace: the roles of women teachers in peacebuilding and reconstruction.' En: *Gender and Development*, 12(3), 50-59.
- Kirk, J. 2006. *Advocacy brief: education in emergencies – the gender implications*. UNESCO: Bangkok. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:
www.ineesite.org/gender
- Naciones Unidas. 2000. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Extraído el 19 de julio de 2009 de:
www.un.org/millenniumgoals/
- Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children RU.

- Nicolai, S.; Triplehorn, C. 2003. *The role of education in protecting children in conflict* (Humanitarian practice network paper no. 42). Londres: ODI.
- NRC (Consejo Noruego para los Refugiados). 2004. 'Prevention of gender-based violence.' En: *Camp management toolkit*. Oslo: NRC.
- Obura, A. 2004. *Peace, reconciliation and conflict resolution education framework proposal: Rwanda*. Borrador. Kigali: DFID.
- Rhodes, R.; Walker, D.; Martor, R. 1998. *Where do our girls go? Female dropout in the IRC-Guinea primary schools*. Nueva York: IRC.
- Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children RU.
- Sommers, M.; Buckland, P. 2004. *Parallel worlds: rebuilding the education system in Kosovo*. París: IIPE-UNESCO.
- Stromquist, N. 1997. *Increasing girls' and women's participation in basic education*. París: IIPE-UNESCO.
- TDH (Terres des hommes). 2004. *Home schools for girls in Kabul*. Extraído el 19 de julio de 2009 de: www.tdhafghanistan.org/projects3.htm
- UNESCO. 2001. 'Girls' education.' En: *World education forum thematic study*. París: UNESCO.
- UNESCO. 2002. *The millennium development goals and the United Nations girls' education initiative: a guidance note to UN country teams*. Extraído el 19 de julio de 2009 de: www.unesco.org/education/efa/know_sharing/flagship_initiatives/ungei_guidance.pdf

UNICEF. 2000. *Examples of barriers to girls' education and possible responses*. Extraído el 9 de agosto de 2009 de:
www.undg.org/archive_docs/77-Obstacles_and_Possible_Solutions_for_Girls_Education.doc

PERTENENCIA ÉTNICA, AFILIACIÓN POLÍTICA Y RELIGIÓN

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Garantizar que todos los niños y jóvenes, independientemente de su pertenencia étnica, afiliación política, identidad o religión, tengan igualdad de acceso a una educación de calidad, sobre todo durante situaciones de emergencia y reconstrucción temprana.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

La educación puede fomentar la inclusión, la igualdad y una transformación social constructiva. De la misma forma, puede reafirmar y profundizar las divisiones sociales, económicas y culturales. La educación puede empeorar la fragilidad y el conflicto cuando se niega a determinados grupos el acceso a la escolaridad o cuando se les discrimina dentro de la escuela. La afiliación política, la confesión religiosa y la pertenencia étnica, o cualquier combinación de ellas, pueden afectar de forma directa el acceso y la inclusión en la educación. A lo largo de la historia, muchos Estados han respaldado la enseñanza de distinta calidad a diferentes miembros de su población. En estos casos, el acceso a la educación se convierte en

un componente muy politizado, puesto que los grupos menos poderosos exigen una educación de mejor calidad para sus hijos y los grupos más poderosos procuran conservar su ventaja en la sociedad. En épocas de conflicto y emergencia, es probable que estas controversias se intensifiquen.

En cualquier crisis, los organismos de respuesta a situaciones de emergencia también corren el riesgo de mantener o incluso empeorar la exclusión y los prejuicios arraigados que muchas personas ya mostraban antes de la emergencia. Esta exacerbación de la discriminación puede ocurrir por omisión si desde el comienzo no se adoptan medidas para identificar patrones de discriminación y de poder –ya existentes o nuevos–, los cuales deben combatirse mediante las respuestas a situaciones de emergencia. (Save the Children, 2008a: 8)

Las guerras civiles representan la mayor parte de los conflictos mundiales. En 2007, los conflictos se produjeron dentro de cada estado más que entre distintos estados (Proyecto de seguridad humana, 2008). Las diferencias políticas, religiosas o étnicas casi siempre son componentes de los conflictos civiles. La educación puede formar parte del conflicto: el sistema educativo a menudo refleja, transmite o incluso agrava el conflicto en las esferas política, religiosa o étnica.

La denegación de la educación puede convertirse en un arma de guerra en sí misma, por ejemplo mediante el cierre forzoso o el ataque de las escuelas. Es posible que se niegue totalmente a las minorías el acceso a la educación, o que ésta se utilice para suprimir su lengua, tradiciones, formas artísticas, prácticas religiosas y valores culturales. Los docentes pueden utilizar su posición en el aula para imponer su pertenencia étnica, afiliación política o religión, o posiblemente se considere a los docentes y a las escuelas partes del conflicto y se conviertan en blanco de las facciones beligerantes (Bush y Saltarelli, 2000). Además,

existen otros problemas relacionados con la manipulación de la historia y los libros de texto con fines políticos por parte de los grupos en conflicto.

En el plano ministerial, es posible que la inestabilidad genere cambios frecuentes en el personal jerárquico del Ministerio de Educación, y por lo tanto cambios frecuentes en las políticas.

Cuando los niños de diferentes grupos religiosos o étnicos hablan distintas lenguas y tienen diferentes tradiciones, las cuestiones de acceso e inclusión se complican aún más. En estas situaciones, las autoridades educativas deberán consultar a miembros y representantes de todos los grupos a la hora de establecer políticas y prácticas relativas a la lengua y al plan de estudios (véase la *Guía*, Capítulo 4.1, “Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión”).

En una situación de migración forzada, es posible que los refugiados y desplazados internos residan en un país o una región que albergue diferentes grupos étnicos, políticos o religiosos. Aunque el grado de hostilidad suele ser menor en el país o la región anfitrión(a) que en el lugar de origen de los refugiados, estas diferencias quizá sean una fuente de tensión y conflictos nuevos. Puede que se niegue a los refugiados y desplazados internos acceso a los sistemas escolares locales a raíz de diferencias en la pertenencia étnica, afiliación política o religión (así como la falta de plazas en las escuelas locales). Si en un mismo campamento residen refugiados o desplazados internos de diferentes grupos étnicos, políticos o religiosos, es posible que existan tensiones graves e incluso actos de violencia, así como una competencia por obtener asistencia y puestos de trabajo. En ocasiones, quizá sea necesario que los alumnos provenientes de contextos étnicos, políticos o religiosos diferentes estudien por separado, sobre todo durante un conflicto o en una situación posterior al conflicto, donde la seguridad de los niños y jóvenes puede correr peligro si estudian juntos.

En una situación posterior al conflicto, se suele discriminar a los repatriados que provienen de contextos étnicos diferentes o pertenecen a un grupo religioso o político distinto de aquel al que pertenecen otros miembros de su comunidad. La discriminación puede continuar hasta que mejoren las condiciones y se pongan en marcha medidas para fomentar la confianza. En ocasiones, es posible que las medidas compensatorias tendientes a asistir a un grupo que ha sido discriminado contribuyan a una mayor visibilidad de este grupo, agravando así la discriminación por parte del grupo dominante.

En consecuencia, en situaciones de crisis o reconstrucción temprana, es preciso examinar la educación con atención a fin de determinar si se corre el riesgo de negar sus derechos a determinados grupos, o de que se agraven las tensiones existentes.



CÓMO SUPERAR LA SEGREGACIÓN ÉTNICA Y LA DISCRIMINACIÓN: LA EXPERIENCIA DE TAILANDIA

Integración de los niños migrantes en las escuelas

Los hijos de migrantes birmanos ilegales en Tailandia no tenían acceso a la enseñanza formal incluso antes del tsunami de 2004, mientras que algunos abandonaron la escuela después. Reconociendo este hecho, Grassroots Human Rights Education (GHRE) puso en marcha un proyecto de centros de aprendizaje para migrantes. Los niños que nunca habían asistido a escuelas tailandesas, así como quienes asistían de forma irregular, recibieron apoyo para facilitar su integración en las escuelas de Tailandia. Los niños que participaron en estos centros de aprendizaje expresaron que se sentían menos intimidados por los tailandeses debido a su participación. No obstante, no fue posible rescatar del trabajo infantil a todos los muchachos birmanos migrantes y lograr que regresaran al sistema educativo. GHRE ahora está tratando de llegar a los padres de estos niños para convencerlos de que los matriculen.



Lucha contra la discriminación de los niños cuyos padres no tienen ciudadanía

Los tailandeses desplazados recibieron socorro limitado del Gobierno de Tailandia después del tsunami de 2004. La ONG Foundation for Children advirtió que, si bien los jóvenes participaban en los centros para niños de sus propias aldeas, se sentían excluidos en los campamentos de deportes de los centros y en otros eventos organizados por la fundación. Hablaron tanto con los niños desplazados tailandeses como con los hijos de padres que tenían ciudadanía y poco a poco se está cerrando la brecha entre ambos grupos.

Lucha contra la discriminación de las minorías religiosas

Los niños de la comunidad moken o musulmana, que representan una minoría religiosa en Tailandia, son otro grupo excluido. Un funcionario del programa de Save the Children observó en una visita que los niños moken eran muy tímidos cuando participaban en los clubes infantiles organizados en las zonas afectadas por el tsunami. No tenían una participación tan activa como la de los niños de las comunidades budistas. Se adoptaron medidas especiales para alentarlos a abrirse y a sumarse. Después de haber participado en diversas actividades de reducción del riesgo de desastres, adquirieron más confianza y participaron de forma activa.

Fuente: Save the Children, 2008a.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS

Las diferencias en la calidad y el contenido de la educación que reciben los distintos grupos étnicos, políticos y religiosos puede dar lugar a tensiones sociales y conflictos armados. Estos problemas deben abordarse de manera preventiva.

Al renovar el sistema educativo después de un conflicto, deben adoptarse medidas orientadas a apaciguar las tensiones entre los diferentes sectores de la sociedad a fin de consolidar una paz sostenible.

Todas las actividades y los planes deben estudiarse con detenimiento, de modo que puedan contribuir a apaciguar las tensiones entre los grupos culturales, religiosos o étnicos. Es preciso dedicar más tiempo y esfuerzo a los planes para administrar la educación con el objeto de que todas las partes se comprometan con el concepto de igualdad de acceso a la educación y el aprendizaje para todos. Quizá lleve un tiempo resolver estos problemas, pero si es posible reiterar los enfoques inclusivos, éstos ayudarán a que la educación contribuya a la estabilidad e igualdad, en lugar de socavarla.

A continuación se indican algunas estrategias sugeridas.



Resumen de estrategias sugeridas

Pertenencia étnica, afiliación política y religión

1. **Analice las políticas públicas relativas a la educación y la no discriminación.**
2. **Analice las prácticas estatales relativas a la educación y la no discriminación.**
3. **Establezca qué recursos se asignan a la educación y qué efectos tiene esta asignación sobre los grupos excluidos.**
4. **Fomente el uso y el reconocimiento de varios idiomas.**
5. **Asegúrese de que los comités de gestión escolar y las asociaciones u organizaciones de padres y docentes tengan representantes de diferentes grupos políticos, étnicos y religiosos dentro de la comunidad escolar.**
6. **Garantice la protección y la seguridad de todos los niños.**

Notas orientadoras

1. Analice las políticas públicas relativas a la educación y la no discriminación.

- ¿Qué dice la Constitución sobre la educación de todos los ciudadanos?
- La estrategia nacional del gobierno relativa a la “Educación para Todos” (EPT), ¿aborda específicamente los problemas educativos de todos los grupos religiosos, étnicos y políticos del país?
- Las políticas educativas, ¿estipulan de forma explícita que todos los niños tienen derecho a la educación en instituciones de la misma calidad? ¿Esto se aplica a las instituciones educativas públicas y privadas?
- ¿Qué políticas públicas tienen un efecto sobre el acceso a la educación de los diversos grupos religiosos, étnicos y políticos del país? Evalúe lo siguiente:
 - Políticas lingüísticas: ¿se exige un idioma de enseñanza? Como consecuencia de ello, ¿es posible que algunos niños queden fuera de la escuela?
 - Políticas relativas a los planes de estudio: ¿se describe a algún grupo o religión de forma peyorativa en los planes de estudio y libros de texto nacionales? (Véase la *Guía*, Capítulo 4.1, “Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión”, para obtener más información).
 - Políticas relativas a la contratación, tanto de docentes como de administradores (incluidos los del Ministerio de Educación): ¿existen políticas de igualdad de oportunidades y no discriminación en relación con la contratación de todo el personal educativo?
 - Políticas de no discriminación para los alumnos: ¿acaso las políticas educativas estipulan de forma explícita que todos

los niños tienen derecho a la educación en instituciones de la misma calidad? ¿Esto se aplica tanto a las instituciones educativas públicas como a las privadas?

- Políticas relativas a la financiación escolar: ¿cómo se asignan los fondos dentro del país? La fórmula de distribución, ¿se elaboró sobre la base de un principio de igualdad, de modo que ningún grupo se vea desfavorecido o discriminado? (Véase la definición de igualdad en la *Guía*, Capítulo 2.2, “Género”).
- El sistema educativo, ¿alienta el aprecio por la diversidad o procura educar a todos los alumnos según el punto de vista de la mayoría o del grupo dominante?



LAS DOS CARAS DE LA EDUCACIÓN EN LOS CONFLICTOS ÉTNICOS

Los niños no entran al aula como hojas en blanco. Traen consigo las actitudes, los valores y el comportamiento de sus sociedades, que traspasan las paredes del aula ... Los niños prejuiciados tienden a ser más moralistas y a percibir el mundo de forma dicotómica. Además, piensan que los conflictos siempre son ajenos y tienen una mayor necesidad de apoyarse en certezas. En condiciones de tensión y conflicto entre etnias, estas características inevitablemente se hacen presentes en el aula y debe tenérselas en cuenta si se desea reducir al mínimo el efecto de destrucción de la paz que puede producir la educación.

Fuente: Bush y Saltarelli, 2000: 3-4.

2. Analice las prácticas estatales relativas a la educación y la no discriminación.

- ¿Se describe a algún grupo o religión de forma peyorativa en los planes de estudio y libros de texto nacionales? (Véase la *Guía, Capítulo 4.1, “Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión”*, para obtener más información).
- ¿Hay alguna materia o parte del plan de estudio que sea sensible? Si así fuere, las autoridades educativas deben tomar decisiones con prudencia en cuanto al momento (durante una situación de emergencia o después de ella) en el cual introducir determinadas materias, como lengua, historia, arte, cultura, entre otras. (Para obtener más información, véase la *Guía, Capítulo 4.1, “Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión”*).
- ¿Cómo presenta el plan de estudios la historia y las prácticas de los diferentes grupos del país?
- Incluya la diversidad y el principio de no discriminación en la formación docente.
 - Aliente a los docentes a adaptar los materiales y contenidos pedagógicos para que sean más pertinentes a la vida y los intereses de los niños que asisten a sus clases.
- ¿Existen políticas de igualdad de oportunidades y de no discriminación en relación con la contratación del personal educativo? ¿Se contratan miembros de todos los grupos políticos, religiosos y étnicos para ocupar puestos administrativos y de docencia? Promueva una contratación equitativa y mixta para predicar con el ejemplo.
- Las escuelas (privadas, religiosas o de otra índole), ¿conocen las políticas públicas relativas a la no discriminación? ¿Las cumplen? Haga que las escuelas y los inspectores locales sepan que existen estas normas.
- Cuando las políticas públicas y las prácticas vigentes difieran entre sí, evalúe cómo pueden abordarse estas diferencias. Cuando sea posible, utilice medios no políticos, como la

Convención sobre los Derechos del Niño, los objetivos de la Educación para Todos, o la Constitución del país para resolver estas discrepancias.

- ¿Se enseña a los niños de diferentes religiones, grupos étnicos o afiliación política en las mismas aulas o por separado?
 - Considere las siguientes preguntas al efectuar evaluaciones, consultas y revisiones con las diferentes partes interesadas del sector educativo:
 - ¿Quiénes suelen ser bienvenidos en las escuelas y quiénes no?
 - ¿Cómo varían el acceso y las tasas de matrícula según la pertenencia étnica, la religión, la lengua materna y la afiliación política?

3. Establezca qué recursos se asignan a la educación y qué efectos tiene esta asignación sobre los grupos excluidos.

- Políticas relativas a la financiación escolar: ¿cómo se asignan los fondos dentro del país? La fórmula de distribución, ¿se elaboró sobre la base de un principio de igualdad, de modo que ningún grupo se vea desfavorecido o discriminado? (Véase la definición de igualdad en la *Guía*, Capítulo 2.2, “Género”).
- La enseñanza, ¿es mejor en algunos lugares que en otros? Por ejemplo, ¿las escuelas de algunas regiones del país tienen más recursos para pagar a los docentes, construir escuelas, comprar materiales escolares, entre otras cosas? Tenga en cuenta esta información en la planificación y la elaboración del presupuesto.
- ¿El gobierno ha comprometido recursos para satisfacer las necesidades educativas de los desplazados internos?
- La asignación estatal de fondos para la educación, ¿favorece a determinados grupos, como el partido político gobernante? Cuando corresponda, forje relaciones constructivas


pero neutrales con los representantes locales de todas las agrupaciones políticas.

- Asegúrese de que los donantes y los organismos de financiación sean concientes de las desigualdades en la distribución de recursos.
- Si ha habido una gran afluencia de personas en una zona, o si los servicios educativos han recibido pocos fondos en el pasado, respalde el trabajo con los organismos y socios locales para obtener cifras precisas sobre la cantidad de niños en dicha zona y para solicitar más fondos.
- Establezca vínculos con otros programas de respuesta a emergencias o crisis para mejorar el acceso a los servicios de los grupos más excluidos. Transmita a los equipos de otros programas la información que tenga sobre los niños excluidos de la escuela y coordine la prestación de apoyo a las familias más vulnerables, como transferencias de dinero en efectivo e insumos para la salud.



RESPALDO OFICIAL A LA EDUCACIÓN EN LAS ZONAS AFECTADAS POR UN CONFLICTO

En Irlanda del Norte, la segregación por motivos religiosos fue casi absoluta hasta los años ochenta. Esto profundizaba las diferencias y fomentaba el desconocimiento mutuo y –lo que quizá sea más importante– la desconfianza recíproca entre católicos y protestantes. Se descubrió que los alumnos católicos que abandonaban la escuela tenían, en promedio, menor preparación que sus pares protestantes y, por lo tanto, menos oportunidades laborales. Un estudio de 1973, patrocinado por el gobierno, descubrió que esto se debía en gran medida a la desigualdad en los mecanismos de financiación. Las escuelas públicas, a las cuales asistía una mayoría abrumadora de protestantes, eran íntegramente financiadas por el Estado, mientras que las escuelas católicas



independientes tenían que depender en gran parte de sus propios recursos. Algunos especialistas recomendaron la creación de escuelas integradas. Muchas de estas escuelas cuentan con el respaldo de los padres, pero las estadísticas muestran que la mayoría de los alumnos sigue asistiendo a escuelas muy segregadas. Es por eso que, en la actualidad, el Gobierno de Irlanda del Norte financia por igual a escuelas católicas y protestantes y procura brindar a todos los niños la oportunidad de que aprendan unos de los otros.

Fuente: Bush y Saltarelli, 2000: 15; Nicolai, 2003.

4. Fomente el uso y el reconocimiento de varios idiomas.

- Averigüe qué idiomas hablan los niños en el hogar y qué idiomas consideran importantes los distintos grupos. Identifique qué idiomas son sensibles desde un punto de vista político.
- ¿Cuáles son los idiomas de enseñanza, tanto en la política educativa como en la realidad? ¿Se exige un idioma de enseñanza? Como consecuencia de ello, ¿es posible que algunos niños queden fuera de la escuela? ¿Por qué los docentes emplean ciertos idiomas para la enseñanza y el aprendizaje?
- El uso de este idioma, ¿excluye a algunos niños de la escuela o contribuye a un bajo rendimiento escolar? Transmita esta información a todas las partes interesadas.
- Cuestione el concepto según el cual debe usarse un solo idioma en la educación. Fomente la idea de que los niños pueden aprender idiomas dominantes sin inconvenientes, pero para hacerlo es preciso que comiencen su aprendizaje usando el idioma que les resulte más familiar. Cuando sea posible, al menos durante seis años el idioma de enseñanza debe ser el que la mayoría de los niños hable en el hogar. Los demás idiomas claves deben introducirse paulatinamente.

- Asegúrese de que se reconozcan y respeten los idiomas que hablan los agentes locales del sector educativo. Lleve a cabo reuniones en diferentes idiomas, emplee servicios de interpretación y asegúrese de que la formación docente se imparta predominantemente en el idioma que les resulte más familiar a los mismos docentes.



IMPORTANCIA DEL IDIOMA COMO PARTE DE LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL

“Por medio del idioma, cualquier grupo dado expresa su identidad social. Los idiomas se relacionan con procesos mentales y con la manera en que los miembros de un grupo lingüístico específico perciben la naturaleza, el universo y la sociedad” (Stavenghagen, 1996). En muchas ocasiones, la imposición de un idioma dominante a los grupos étnicos (tanto dentro como fuera del sistema escolar formal) constituye un acto de represión, tanto desde el punto de vista de las intenciones como de los resultados. Sin embargo, también puede tener un efecto unificador. Por ejemplo, en Senegal, donde hay 15 grupos lingüísticos diferentes y las poblaciones islámica y cristiana han coexistido pacíficamente por mucho tiempo, no ha habido guerras civiles desde su independencia de Francia en los años sesenta. Un factor importante para explicar la relativa “paz étnica” de Senegal es que después de la independencia, se eligió el francés como idioma oficial, en un intento deliberado de impedir el conflicto lingüístico, mientras que el diola, el malinké, el pular, el serer, el soninké y el wolof fueron declarados idiomas nacionales. Estos idiomas no solo forman parte esencial del plan de estudios, sino que también se usan en los programas radiales y televisivos y en las campañas de alfabetización. Si bien el wolof pudo haber sido declarado el idioma nacional del país, dado su predominio, nunca se intentó hacerlo, ya que habría ofendido a diferentes grupos étnicos.

Fuente: Bush y Saltarelli, 2000: 11, 17-18.

- Si los docentes precisan desarrollar las habilidades de los niños en otros idiomas, diseñe programas de formación docente para que adquieran mayores conocimientos sobre la segunda lengua y para que la enseñen como materia.



DIFICULTADES LINGÜÍSTICAS EN SITUACIONES DE CRISIS Y RECUPERACIÓN: SOLUCIONES POSIBLES

Aconseje a los docentes que enseñen en la lengua materna de los niños -si es que hablan ese idioma- y que de a poco y con cuidado vayan introduciendo idiomas menos familiares que los niños deberían aprender.

Aliente a los docentes a trabajar junto con los adultos de la comunidad de manera que las actividades áulicas puedan realizarse en la lengua materna de los niños. En caso de que haya varios grupos lingüísticos en una clase, un adulto de la comunidad podría trabajar con cada grupo lingüístico. Otra posibilidad es utilizar un enfoque de grados múltiples, donde las clases se basen en grupos lingüísticos en lugar de grupos etarios.

Fomente la producción de material de lectura y escritura en las lenguas que se hablan en los hogares de los niños y en las lenguas dominantes. Aliente a los niños a escribir historias en su propia lengua y a hacer dibujos. Los niños pueden contar historias en su lengua basándose en los dibujos y usar las historias escritas para leer en clase junto con otros niños.

En las respuestas a más largo plazo, introduzca paulatinamente la enseñanza de otros idiomas como materias. También, aliente a los docentes a que poco a poco empiecen a usar otros idiomas que se requieran para rendir exámenes, reingresar en las escuelas comunes, etc.

Fuente: Adaptado de Save the Children, 2009.

5. Asegúrese de que los comités de gestión escolar y las asociaciones u organizaciones de padres y docentes tengan representantes de diferentes grupos políticos, étnicos y religiosos dentro de la comunidad escolar.

- Identifique qué esferas de la educación son sensibles o necesitan atención particular. Transmita esta información en las reuniones y consultas con los representantes de diferentes grupos políticos, étnicos y religiosos.
- Lleve a cabo ejercicios participativos de formación y consulta para fomentar la no discriminación, sobre todo entre los docentes, los comités de gestión escolar, las asociaciones de padres y docentes y los directores.
- Haga que quienes gestionan la educación escuchen directamente las opiniones de los niños sobre cómo mejorar la educación, sobre todo de los niños que suelen quedar excluidos. Trate de que se acepte la idea de que los niños aprenden satisfactoriamente cuando se atiende a sus opiniones.
- En cada oportunidad que se presente, aliente la interacción de miembros de diferentes grupos políticos, étnicos o religiosos en entornos informales y formales relacionados con la educación. La formación docente constituye una oportunidad especial para reunir a personas que el conflicto ha separado.

6. Garantice la protección y la seguridad de todos los niños.

- Abogue por que se ponga fin a los ataques a las escuelas, tanto localmente como en redes más amplias.
- Ofrezca opciones de enseñanza a distancia o de enseñanza en el hogar cuando no estén dadas las condiciones de seguridad para que los niños asistan a la escuela todos los días.
- ¿Ponen las escuelas integradas en riesgo a algún niño en la actualidad? Si así fuere, considere la posibilidad de separar


las escuelas, los turnos o las aulas como una solución a corto plazo.

- Analice medios extracurriculares para integrar a los niños, como los programas de deporte y recreación, incluso si al principio son poco frecuentes.
- Incluso cuando los niños se separen, trabaje con los docentes y los líderes educativos a fin de garantizar que todos los niños tengan acceso a una educación de la misma calidad y al mismo plan de estudios básico.
- Respalde a los docentes y a los comités de gestión escolar para que concienticen a los niños y adultos de las zonas que han sufrido un conflicto sobre las medidas preventivas contra las minas terrestres.



LA ENSEÑANZA EN KOSOVO LUEGO DEL CONFLICTO

Puesto que se creía que la discriminación étnica era uno de los factores cruciales subyacentes al conflicto, no es de extrañar que el problema de las escuelas separadas por etnias fuera una inquietud política clave para extranjeros y kosovares al comienzo de la reconstrucción posterior al conflicto. En la retórica, parecía haber un consenso pleno: las partes involucradas no dudaron en adherir a la opinión de que un único sistema educativo inclusivo, que respetara el idioma y los derechos culturales de todos, debía albergar a todos los niños. No obstante, la década de segregación y exclusión, que en ocasiones se imponían con brutalidad, había hecho mella. En los primeros tres meses después del final de la Campaña de la OTAN, se restableció una nueva modalidad del antiguo sistema paralelo, a medida que los refugiados albaneses de Kosovo regresaban a sus aldeas y hogares y muchos serbios y otras minorías étnicas abandonaban Kosovo o bien se trasladaban a zonas consideradas más seguras ...



Frente a este interrogante (las escuelas separadas eran inadmisibles, pero eran una realidad *de facto* y la única manera de garantizar el acceso a todos), la táctica siguiente de la UNMIK consistió en proponer una estrategia adicional denominada “unificación” ... que consistía en aceptar el *statu quo* de las escuelas ya fundadas, pero eliminar, con el correr del tiempo, la separación institucional que se había establecido después de 1992 ... Ha sido muy lento el progreso hacia la integración de las escuelas dentro de un sistema unificado, lo cual sigue siendo el objetivo explícito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MEST) y de la UNMIK ... La cuestión de la unificación de las escuelas brinda un ejemplo gráfico de las dificultades a las que se enfrentan los planificadores, en un contexto donde el compromiso de la política oficial con un sistema integrado no discriminatorio choca directamente con las realidades políticas del país y depende de acuerdos políticos que están fuera del alcance de los funcionarios educativos.

Fuente: Sommers y Buckland, 2004.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Baxter, P. 2001. 'The UNHCR peace education programme: skills for life'. En: *Forced Migration Review*, 11, 28-30.
- Bush, K.; Saltarelli, D. 2000. *The two faces of education in ethnic conflict: towards a peacebuilding education for children*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF.
- Davies, L. 2004. *Education and conflict: complexity and chaos*. Londres: Routledge Falmer.
- Departamento de Educación Nacional. 2001. *Manifesto on values, education and democracy*, W. James (Ed.). Pretoria: Government Printer.
- Hernes, G.; Martin, M. 1993. 'Planning education in multiethnic and multicultural societies'. En: *International Institute for Educational Planning Newsletter*, 11(3), 1-3.
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Minimum standards for education in emergencies, chronic crises and early reconstruction*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2009. *Education in emergencies: including everyone. INEE pocket guide to inclusive education*. Ginebra: INEE. Extraído el 19 de agosto de 2009 de: www.ineesite.org/inclusion
- Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children.
- Proyecto de seguridad humana. 2008. *Human security briefing 2007*. Vancouver: Simon Fraser University.

Save the Children. 2008a. *Non-discrimination in emergencies: training manual and toolkits*. Nueva Delhi: Save the Children. Extraído el 18 de agosto de 2009 de: www.crin.org/docs/ND_Emergencies.pdf

Save the Children. 2008b. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children. Puede comprarse en: www.savethechildren.org.uk/en/54_5680.htm

Save the Children. 2009. *Steps towards learning: a guide to overcoming language barriers in children's education*. Londres: Save the Children. Extraído el 18 de agosto de 2009 de: www.savethechildren.org.uk/en/docs/Steps_Towards_Learning_LR.pdf

Smith, A.; Vaux, T. 2002. *Education, conflict and international development*. Londres: Departamento para el Desarrollo Internacional.

Sommers, M.; Buckland, P. 2004. *Parallel worlds: rebuilding the education system in Kosovo*. París: IIPE-UNESCO.

Stavenhagen, R. 1996. *Ethnic conflicts and the nation-state*. Londres: Macmillan.

Surty, E. 2004. 'South Africa'. En: *LinkIn: Newsletter of the Commonwealth Secretariat's Social Transformation Programmes Division* (Edición especial – Education in conflict in Africa: achieving universal primary education in conflict and difficult circumstances): 7-10.

UNESCO. 1997. *Alternative education strategies for disadvantaged groups*. París: IIPE-UNESCO.

UNESCO. 2004. *School mapping and local level planning*. Extraído el 18 de agosto 2009 de:

www.unesco.org/iiep/spa/publications/recent/rec6.htm

UNESCO. 2007. *Advocacy kit for promoting multilingual education: including the excluded*. Bangkok: UNESCO. Extraído el 18 de agosto 2009 de:

www2.unescobkk.org/elib/publications/110/Booklet%202%20-%20Language%20and%20Education%20Policies.pdf

NIÑOS CON DISCAPACIDAD

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Garantizar que los niños y jóvenes con discapacidad tengan igualdad de acceso a una educación de calidad y a oportunidades de aprendizaje en contextos de conflicto y emergencia.**
- **Incluir a los niños con discapacidad en el sistema educativo corriente.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

Las situaciones de conflicto y emergencia no solo provocan que algunos niños queden afectados por una discapacidad, sino que también aumentan la vulnerabilidad de aquellos que ya la padecen. Los mismos prejuicios que existen en las comunidades en tiempos de paz existen también en tiempos de conflicto. Algunas situaciones de conflicto y emergencia brindan la oportunidad de cuestionar los prejuicios y la discriminación y lograr una mejor reconstrucción, garantizando la inclusión de los niños con discapacidad en las familias, escuelas y comunidades.

A raíz de las guerras, las crisis y el trastorno de las comunidades, la cantidad de adultos y niños con

discapacidad puede aumentar de manera acusada. Es posible que la discapacidad resulte de heridas de bala, minas terrestres o actos de violencia que causen la mutilación de las extremidades. La ceguera o sordera pueden ser consecuencia de una mala atención médica y de la falta de acceso a alimentos nutritivos durante un conflicto prolongado (INEE, 2003).

Responder a las diversas necesidades educativas de los alumnos con discapacidad durante una situación de emergencia puede ser difícil, sobre todo en la fase aguda. Suele suponerse que para poder dar prioridad a las iniciativas dirigidas a los niños con discapacidad, primero se precisa lograr una mayor estabilidad. Sin embargo, puede alegarse que durante una situación de emergencia es aun más apremiante abordar las necesidades educativas de los niños con discapacidad. Las familias se encuentran bajo mucha presión y necesitan apoyo, tanto para los hijos que sufrieron alguna discapacidad en forma reciente como para aquellos que la han padecido por más tiempo. Al permitir que los niños con discapacidad asistan a la escuela, se aliviará la presión sobre sus familias.

Los principios de no discriminación (Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989) y el derecho a la educación (Artículos 28 y 29 de la Convención, y el Artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006) proveen una base sólida para la educación de los niños con discapacidad en situaciones de conflicto y emergencia. Sobre la base de una larga historia de defensa del derecho elemental de todas las personas a la educación, el Artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reafirma categóricamente el derecho de las personas con discapacidad al acceso y participación en la educación. Pone de manifiesto la necesidad que tienen los gobiernos de “asegurar un sistema de educación inclusivo a todos los niveles” con miras a desarrollar el potencial humano, el sentido de la dignidad, las aptitudes mentales y físicas y a fomentar la participación académica y social.

Deben tenerse en cuenta las siguientes actitudes e hipótesis:

- No siempre es demasiado difícil incluir a los niños con discapacidad en la educación durante una situación de emergencia o conflicto.
- Si los niños con discapacidad no han podido escolarizarse al inicio de la respuesta a una situación de emergencia, ello no debe significar que permanezcan excluidos.
- Para planificar y ofrecer una respuesta educativa inclusiva a una situación de emergencia, no se precisan los conocimientos de especialistas o expertos sobre cuestiones de educación especial, inclusión o discapacidad: el factor clave es la actitud de los profesionales del sector educativo.

Es menos costoso incorporar la educación de niños con discapacidad a la respuesta de inicio ante una situación de emergencia que modificar más adelante la infraestructura y las prácticas escolares excluyentes.

La educación inclusiva parte de la creencia de que el derecho a la educación constituye un derecho humano elemental y es la base de una sociedad más justa. Con el objeto de hacer efectivo este derecho, el movimiento de la Educación para Todos ha trabajado para que una educación básica de calidad esté al alcance de todos los educandos. La educación inclusiva contribuye al programa de la Educación para Todos buscando maneras de permitir que las escuelas impartan educación a todos los niños de su comunidad, como parte de un sistema educativo inclusivo. La educación inclusiva se ocupa de todos los educandos, concentrándose en los que tradicionalmente han quedado excluidos de las oportunidades educativas, como los alumnos que tienen necesidades especiales y discapacidades, los niños de minorías étnicas y lingüísticas, entre otros.

Fuente: UNESCO, 2001: 15.



REFUGIADOS BHUTANESES, JHAPA, NEPAL

En el programa de refugiados de Jhapa, en Nepal, se identificó a las muchachas y los muchachos con discapacidad como un grupo particularmente vulnerable cuyas necesidades no se estaban satisfaciendo. El administrador del programa designó a un coordinador en materia de discapacidad con dedicación exclusiva para que dirigiera una investigación participativa basada en la acción, a fin de proporcionar una base para el programa. Un asesor en materia de discapacidad de Save the Children UK brindó apoyo técnico, incluido el acceso a textos claves.

Durante la investigación, los niños con discapacidad hablaron sobre cómo podían ayudar a sus familias, pero mencionaron que se sentían excluidos, puesto que la gente se burlaba de ellos cuando salían de casa. Tanto los padres como los niños indicaron que la educación era la prioridad más apremiante. Al cabo de los primeros 18 meses del programa, se habían integrado en las escuelas más de 700 niños y en todos los campamentos se había ofrecido formación en lenguaje de señas tanto a niños sordos como a niños sin problemas de audición.

No hay motivo por el cual no se hubieran podido incluir desde el inicio las necesidades de los niños y adultos con discapacidad ... No es preciso saber los “nombres científicos con su clasificación y categorización” para tener en cuenta los problemas de las personas con discapacidad en los programas de distribución de alimentos, de salud y de educación.

*Funcionario del programa de campamentos de refugiados
bhutaneses, Jhapa, Nepal.*

Fuente: Adaptado de Save the Children UK, 2002: 37.

Todos los sectores involucrados en la respuesta a una situación de emergencia pueden desempeñar un papel en el respaldo a la educación inclusiva. La inclusión en la educación tiene que ver con la participación y el aprendizaje, así como con el acceso al lugar donde se imparte la enseñanza. Es importante estar atentos a los niños con discapacidad que están escolarizados pero que tienen problemas para asistir a la escuela, gozar o sacar provecho del aprendizaje y la participación.

PRINCIPIOS CLAVES

- Todos los niños tienen derecho a una educación de calidad y a la igualdad de oportunidades para acceder a la educación.
- Todos los niños pueden aprender y sacar provecho de la educación: ningún niño debe ser excluido de la educación o discriminado en la escuela a causa de su raza, color, sexo, idioma, edad, clase o casta, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, pobreza, discapacidad, nacimiento o cualquier otra condición.
- Las diferencias individuales entre los niños constituyen un recurso y no un problema.
- La educación debe ser accesible física, social, académica y económicamente para los niños y adultos con discapacidad.
- Las partes interesadas del sector educativo (padres, comunidades, docentes y niños con discapacidad) tienen un papel clave que desempeñar en lograr la accesibilidad de la educación.
- La educación inclusiva forma parte de una estrategia más amplia para fomentar una sociedad inclusiva. Es posible que se precise reformar el sistema educativo corriente para garantizar que puedan satisfacerse las necesidades de todos los niños, incluidos aquellos con discapacidad.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS

En situaciones de emergencia y reconstrucción temprana, los niños con discapacidad tienen aun mayores probabilidades de quedar excluidos de las oportunidades educativas. A continuación se sugieren algunas estrategias para impedir que esto suceda.



Resumen de estrategias sugeridas **Niños con discapacidad**

1. **Analice las políticas públicas relativas a la educación y garantice que se incluye a los niños con discapacidad.**
2. **Identifique cuáles son los recursos necesarios para apoyar la educación de los niños con discapacidad.**
3. **Obtenga el respaldo de la comunidad para fomentar la escolaridad de los niños con discapacidad.**
4. **Garantice que todos los docentes reciban formación sobre cómo incluir a los niños con discapacidad en sus clases.**
5. **Adapte las instalaciones escolares y otros entornos educativos para fomentar el acceso de todos los niños y piense en estrategias orientadas a ayudar a que los niños y jóvenes con discapacidad puedan llegar físicamente a la escuela.**
6. **Brinde a los jóvenes con discapacidad oportunidades de formación profesional y de aprendizaje de oficios.**

Notas orientadoras

1. Analice las políticas públicas relativas a la educación y garantice que se incluye a los niños con discapacidad.

Es importante analizar las directrices de las políticas relativas al fomento del acceso a la educación de los niños con discapacidad y a la contratación de personal con discapacidad, así como ofrecer orientación a los educadores de la población afectada por una situación de emergencia.

- Las políticas actuales, ¿abordan específicamente el problema del acceso a la educación de todos los niños, incluidos aquellos con discapacidad? ¿Las políticas se basan en una definición explícita de los derechos de los individuos a la educación?
- ¿Quiénes tienen acceso limitado a la educación en la actualidad? ¿Por qué?
- ¿Qué obstáculos existen para la inclusión de los niños con discapacidad en el entorno educativo?
- ¿Hay políticas de igualdad de empleo que fomenten la contratación de docentes, administradores y otros trabajadores de la educación con discapacidad?
- Las políticas dirigidas a los alumnos y al personal, ¿son conocidas en el plano provincial, distrital y escolar de las zonas afectadas por la situación de emergencia? ¿Qué apoyo se brinda a la educación de los niños con discapacidad en los campamentos de refugiados y desplazados internos?
- ¿Debe formularse y difundirse una política orientada a apoyar la educación de los niños con discapacidad y la contratación inclusiva de personal para las poblaciones afectadas por una situación de emergencia?



CÓMO INFLUIR EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS, KENYA

En Kenya, después de la violencia generada por las elecciones, Save the Children trabajó junto con el Ministerio de Educación en el plano provincial y de distrito, a fin de elaborar manuales de formación sobre educación inclusiva y de calidad para docentes voluntarios, docentes dedicados al desarrollo de la primera infancia, directores y docentes con antigüedad y para los comités de gestión escolar. El equipo llevó a cabo dos talleres de escritura de tres días de duración (uno para cada manual), a los cuales asistieron miembros del Ministerio de Educación, de las tres esferas de operación más afectadas por la emergencia, y personal de Save the Children. Estos talleres participativos permitieron a Save the Children y al ministerio obtener datos comunes a tener en cuenta en la elaboración de los manuales. Estos datos eran pertinentes en el contexto local y aportaron nuevas ideas sobre los derechos del niño, la protección de la infancia, la educación en situaciones de emergencia y la educación inclusiva. La participación del ministerio en la etapa de escritura fue muy importante, puesto que serían miembros del ministerio quienes estarían a cargo de la formación. Su participación incrementó la capacidad del Ministerio de Educación y brindó sostenibilidad para difundir esta formación.

Fuente: INEE, 2009: 31.

2. Identifique cuáles son los recursos necesarios para apoyar la educación de los niños con discapacidad.

Podría decirse que los recursos humanos son los más valiosos a la hora de respaldar el desarrollo de la educación inclusiva.

- Diseñe una persona responsable de supervisar, evaluar y registrar en qué medida el sistema educativo está satisfaciendo las necesidades de los niños con discapacidad.

- Aliente a todos los miembros del equipo de respuesta a situaciones de emergencia (incluido el personal de otros sectores, como logística, protección y salud) a reflexionar juntos sobre la exclusión, la discriminación y la diversidad en el contexto donde trabajan y sobre las maneras en que pueden trabajar para que las respuestas a las situaciones de emergencia sean más inclusivas.
- Cree un comité integrado por las principales partes interesadas que puedan adaptar el plan de estudios para que sea pertinente e incluya a todos los niños.

Los recursos más importantes de los que dispone cualquier escuela son los mismos niños, aunque suelen ser los menos aprovechados.

- Aliente el respaldo de pares desarrollando un “sistema de compañeros”. Mediante este sistema, los niños con discapacidad realizan actividades en pareja con sus compañeros, tanto dentro como fuera del aula.
- Los niños suelen saber bien quiénes están excluidos de la educación y por qué. Pueden ser portavoces y defensores poderosos dentro de las comunidades, solicitando que se incluya a los demás niños.
- ¿Qué recursos (en particular, docentes formados, voluntarios, auxiliares, modificaciones edilicias, equipos especiales) se precisan para matricular a estos niños en la escuela?
- Elabore un presupuesto.
- Procure obtener fondos del Ministerio de Finanzas y de otros funcionarios a fin de garantizar que los niños con discapacidad tengan acceso a la educación.
- En situaciones de desplazamiento en las que el gobierno solicite asistencia internacional para satisfacer necesidades educativas, asegúrese de que la asistencia para niños y jóvenes con discapacidad esté incluida en las solicitudes.



CÓMO SE ESCUCHÓ A LOS NIÑOS EN PAKISTÁN

Después del terremoto que azotó Pakistán en 2005, el equipo sueco de Save the Children creó consejos educativos comunitarios que se vincularon con todas las escuelas rehabilitadas. Cada consejo incluía al menos a dos niños. Ellos informaban acerca de quiénes habían faltado a clases y por qué pensaban que lo habían hecho. A menudo las muchachas y los niños con discapacidad se quedaban en sus hogares, ya que sus familias creían que ir a la escuela no era seguro o que no sacarían provecho de la educación. Una vez que se identificó a estos niños, se solicitó al consejo educativo comunitario que elaborara un plan para que pudieran llegar a la escuela con mayor facilidad y una vez allí, tuvieran una experiencia satisfactoria.

Fuente: INEE, 2009: 14.

3. Obtenga el respaldo de la comunidad para fomentar la escolaridad de los niños con discapacidad.

(Para obtener más información sobre la participación de la comunidad en la educación en situaciones de emergencia, véase la *Guía, Capítulo 5.5, “Participación comunitaria”*).

- Fomente la participación de los padres dispuestos a respaldar la educación de sus hijos con discapacidad.
 - ¿Pueden los padres desempeñar un papel tanto en la escuela como en el aula?
- Estimule el reconocimiento efectivo de las aptitudes de los niños, muestre los trabajos de los niños con discapacidad, etc.
- Cuestione las actitudes discriminatorias hacia los niños con discapacidad y, cuando sea necesario, organice sesiones de concienciación y formación sobre cuestiones relacionadas con la discapacidad para docentes, alumnos y miembros de la comunidad.

- Identifique a los adultos con discapacidad que puedan trabajar como docentes y desempeñarse como modelos de rol para los niños con discapacidad, sobre todo si los niños se vieron afectados por su discapacidad recientemente a raíz de una situación de conflicto o emergencia.



ACTITUDES PROVECHOSAS DE LOS PADRES, SUDÁN

“Ahora me doy cuenta de que todos los niños son iguales y de que necesitan que se los valore. Insto a los padres que, como yo, tienen hijos con discapacidad, a que no los aílsen, sino que acepten la realidad y luchen por darles lo mejor en la vida”.

(Padre de un niño de seis años que durante dos años asistió a una escuela financiada por World Vision en un campamento de desplazados internos en Sudán).

Fuente: INEE, 2009: 27.



OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA, PALESTINA

En el contexto de la ocupación israelí y de disturbios constantes, las personas con discapacidad habían sido alejadas del común de la población y continuó perpetrándose un modelo segregado de educación y rehabilitación. Irónicamente, la Intifada (levantamiento palestino) trajo consigo una explosión repentina de interés por el tema de la discapacidad... Este súbito interés por cuestiones sobre discapacidad ocasionó muchos cambios constructivos que fueron más allá de la rehabilitación basada en las instituciones. Por ejemplo, se introdujo la rehabilitación basada en la comunidad y se advirtió la necesidad de responder a la educación de las personas con discapacidad.

Fuente: Stubbs, 2002: 39.

- Trabaje junto con organizaciones de personas con discapacidad para establecer vínculos entre la respuesta educativa y cualquier servicio de rehabilitación basado en la comunidad que esté disponible.

4. Garantice que todos los docentes reciban formación sobre cómo incluir a los niños con discapacidad en sus clases.

- Evalúe la formación docente actual.
- ¿Tienen los docentes alguna formación en educación inclusiva?
- ¿Qué mensajes han recibido durante su formación?
- ¿Cómo están de preparados para responder a los niños con discapacidad?
- ¿Qué oportunidades existen para reforzar su formación?
- ¿Qué oportunidades tienen las instituciones de formación docente para reforzar la formación previa al empleo y en el empleo respecto de la educación de niños con discapacidad y de incluirlos en el entorno educativo corriente?
- Aliente a los docentes a intercambiar información sobre su propio aprendizaje respecto al modo de enseñar a niños con discapacidad. Esto respaldará el perfeccionamiento docente por medio de la resolución de problemas y apoyará a los niños con discapacidad a medida que vayan avanzando a los grados siguientes.
- Forme a los docentes para que cambien la disposición de los asientos según la discapacidad de los alumnos (por ejemplo, los niños con problemas de vista pueden sentarse al frente), reduzcan el ruido de fondo y asegúrese de que haya una buena iluminación.
- Si se dispone de docentes especialmente formados, aliéntelos a sensibilizar y brindar apoyo a los docentes comunes, de manera que puedan enseñar en clases inclusivas. Los voluntarios

y/o auxiliares (a menudo denominados “asistentes de aula”) pueden apoyar en clase a los niños con discapacidad grave.

- Piense en ofrecer cursos introductorios de lenguaje de señas, Braille, kinesiología, según sea necesario.



CRÍTICA A LAS ACTITUDES NEGATIVAS DE LOS DOCENTES, KENYA

En el Valle del Rift, en Kenya, los docentes de la comunidad tenían dificultades para admitir que había niños no escolarizados, sobre todo niños con discapacidad. Gracias a las conversaciones mantenidas con los docentes y otros miembros de la comunidad, se descubrió que esto se debía a que los docentes no conocían los derechos de los niños ni sabían cómo incluir a los niños con discapacidad y sentían temor frente a la discapacidad. A raíz de ello, Save the Children incorporó cuestiones de inclusión en el programa de formación docente para sensibilizar y brindar conocimientos sobre cómo incluir a todos los niños.

Fuente: INEE, 2009: 17.

5. Adapte las instalaciones escolares y otros entornos educativos para fomentar el acceso de todos los niños y piense en estrategias orientadas a ayudar a que los niños y jóvenes con discapacidad puedan llegar físicamente a la escuela.

(Para obtener más información sobre instalaciones escolares, véase la *Guía, Capítulo 2.6*, “Espacios de aprendizaje y emplazamientos escolares”).

- Solicite al personal de campo que evalúe si los niños con discapacidad pueden acceder físicamente a las instalaciones escolares.

- ¿Acaso las escuelas han sido diseñadas y construidas de forma adecuada? Por ejemplo, con entradas amplias, rampas, sin escaleras, con pizarras ubicadas cerca del piso, pisos a nivel, entre otros.
- ¿Hay suficiente luz en el aula? Evalúe con detenimiento el tamaño de las ventanas del edificio.

En caso de que se precisen modificaciones:

- ¿Cómo pueden financiarse?
- ¿Pueden reclutarse miembros de la comunidad para que realicen las modificaciones?
- Evalúe las modificaciones necesarias desglosando la cantidad de recursos e insumos que se precisan y las personas involucradas.
 - Modificaciones que no requieren grandes esfuerzos, como cambiar la disposición de los asientos.
 - Modificaciones que precisan una cantidad moderada de insumos materiales, incluidos insumos que puede proveer la escuela o la comunidad, como muletas hechas en la región.
 - Modificaciones que precisan una cantidad considerable de aportes financieros externos, como baños o computadoras accesibles para personas con discapacidad.
- ¿Qué equipos y materiales especiales se precisan para apoyar el aprendizaje de los niños con discapacidad? Cuando sean provistos por organizaciones externas, asegúrese de que su tecnología se ajuste al entorno local y que sea sostenible después que se hayan marchado las organizaciones externas.
- Identifique las situaciones en que los servicios educativos pueden proveer transporte (por ejemplo, autobuses) hacia la escuela, o en que la comunidad pueda ayudar aportando medios de transporte.

- Asegúrese de que las áreas de juego sean accesibles y seguras (es decir, que se hayan reducido al mínimo tanto las amenazas físicas como los riesgos a la protección infantil).
- Procure garantizar que los baños sean accesibles, seguros, privados, que estén limpios y que estén separados por sexo, y que todos los alumnos y docentes tengan acceso a agua potable.
- Si ya se han organizado clases separadas para grupos específicos de niños con discapacidad, asegúrese de que todos compartan la misma escuela o las mismas instalaciones educativas y los mismos recursos. También, organice actividades deportivas conjuntas y otros eventos para que los niños se relacionen entre sí.



ACCESO A LA EDUCACIÓN PARA ALUMNOS SORDOS Y CIEGOS EN TAILANDIA

En 1999, una encuesta en los campos de refugiados Karen de Tailandia, elaborada por Consortium-Thailand, reveló que en la educación se incluía a pocos niños ciegos y sordos. En consecuencia, con la cooperación del Instituto para Personas Ciegas y Sordas de Yangon, Consortium-Thailand otorgó prioridad a las necesidades de esos alumnos y fomentó el uso en los campamentos del Braille y del lenguaje de señas en Karen. También se filmaron videos para mostrar el lenguaje de señas en Karen.

INEE, 2009: 24.

6. Brinde a los jóvenes con discapacidad oportunidades de formación profesional y de aprendizaje de oficios.

La enseñanza profesional es de especial importancia para permitir el acceso al mercado laboral y para ayudar a que los jóvenes con discapacidad se vuelvan más autosuficientes.

- Reserve un cupo de plazas de estudio para los alumnos con discapacidad en los centros comunes de formación profesional.
- Organice programas de formación y de aprendizaje de oficios cerca de los hogares de los jóvenes con discapacidad. (Véase la *Guía*, Capítulo 4.7, “Enseñanza y formación profesionales”, para obtener más información).



APRENDIZAJE DE OFICIOS PARA LOS REFUGIADOS AFGANOS CON DISCAPACIDAD

Muchos refugiados afganos en Pakistán sufrieron lesiones graves como consecuencia de la guerra, las minas terrestres y las enfermedades o afecciones congénitas. A diferencia de otros refugiados, no podían salir cada día para cumplir su jornada de trabajo. A comienzos de la década de 1990, la oficina del ACNUR en Peshawar estructuró su financiación para los programas de aprendizaje de oficios organizados por ONG, a fin de ayudarlos a conseguir empleo. Estas fueron las políticas que se adoptaron:

1. Se ordenó a los centros de formación profesional que incluyeran en su matrícula, como mínimo, un 5% de refugiados con discapacidad.
2. Los programas patrocinados de aprendizaje de sastrería y zapatería se restringieron a alumnos y alumnas con discapacidad o a mujeres a cargo de familias necesitadas.
3. Se crearon unidades de formación móviles que proporcionaron cursos de cuatro a seis meses de duración para refugiados con discapacidad ubicados en distintos campos de refugiados, a fin de superar los problemas de acceso.
4. Se estableció un centro de formación especial para refugiados con discapacidad, donde los alumnos recibieron formación profesional y mejoraron sus





habilidades de lectura, escritura y aritmética. Luego, se organizaron pasantías de tres meses en el lugar de trabajo para ganar experiencia y lograr aceptación, con un subsidio mensual para afrontar los gastos.

Junto con Save the Children Suecia, la oficina también patrocinó “grupos infantiles” basados en la comunidad para los niños con discapacidad que residían en campamentos. Así algunos dieron sus primeros pasos en la escuela o la formación profesional.

Fuente: Margaret Sinclair (comunicación personal).

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Ventajas y desventajas de las escuelas especiales para niños con discapacidad

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Las escuelas especiales pueden desarrollarse como centros de excelencia.	Por lo general, las escuelas especiales no están situadas en el entorno inmediato del niño.
Es posible concentrar los conocimientos especializados sobre deficiencias específicas.	Los conocimientos especializados solo están disponibles para un grupo reducido de niños.
La menor proporción alumnos/docente permite que cada niño con discapacidad reciba una mayor atención.	El sistema de enseñanza es muy costoso. Por lo tanto, no es asequible o sostenible para todos los niños con discapacidad.
Los niños crecen con sus pares y desarrollan una cultura común.	Para los niños es difícil readaptarse a la vida con sus familias, pares y comunidades.

Fuente: Save the Children UK, 2002: 11.

2. Inclusión de los niños con discapacidad en el aula

SEÑALES DE ADVERTENCIA	QUÉ HACER
DIFICULTAD VISUAL	
<ul style="list-style-type: none"> • Ojos con problemas físicos (rojos, hinchados, llorosos, bizcos, desviados). • El alumno se frota los ojos. • Dificultad para leer o hacer tareas visuales. Es posible que el alumno se acerque el libro o el objeto a los ojos, cierre o se cubra un ojo al leer o incline la cabeza. • El alumno puede tener dificultad en las tareas escritas. • Es probable que el alumno evite el patio de recreo; • Incidencia infrecuente de estrabismo, pestañeo, fruncimiento de ceño, o distorsiones faciales al leer. 	<p>ADAPTACIONES DEL AULA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pregunte al alumno mismo cuál es el mejor lugar para ver la pizarra; por ejemplo: al frente del aula. • La luz no debe reflejarse en la pizarra. La escritura con tiza en la pizarra debe ser clara. • Si el alumno es sensible a la luz, siéntelo lejos de la ventana o dele una pantalla de cartón para tapar el material de lectura y escritura. • Garantice que el alumno sepa manejarse en la escuela y el aula. Los docentes y los alumnos videntes pueden ayudar caminando frente a los alumnos con problemas visuales o al lado de ellos o sosteniéndolos del codo. <p>ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilice letras grandes al escribir en la pizarra y en los soportes visuales. Deje que los alumnos se acerquen a la pizarra o a los materiales didácticos para ver con mayor claridad.

<ul style="list-style-type: none"> • El alumno no puede ubicar objetos pequeños. • Sensibilidad a la luz. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lea en voz alta lo que está escrito en la pizarra; • Prepare materiales didácticos que los alumnos puedan leer fácilmente o brinde fotocopias con letras grandes. • Aliente a los alumnos a utilizar un puntero o el dedo al leer. • Haga que el alumno con problemas visuales forme pareja con un alumno vidente para ayudarlo a organizar su trabajo. • Utilice elogios verbales o el contacto físico. • Mencione los nombres de los alumnos durante un debate en la clase de modo que el alumno sepa quién está hablando. • Según las necesidades de los alumnos, proporcione: <ul style="list-style-type: none"> - Papel con renglones más gruesos para ayudarlos a escribir. - Lupas. - Ábacos para las lecciones de matemática.
---	---

DIFICULTAD INTELECTUAL

<ul style="list-style-type: none"> • El alumno no ha logrado el mismo grado de desarrollo que sus compañeros de la misma edad en cuanto a, por ejemplo, las habilidades orales y de comprensión, el juego y movimiento, el comportamiento. • Lesión en la cabeza o enfermedad grave. 	<p>ADAPTACIONES DEL AULA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reduzca las distracciones, mantenga el escritorio despejado. • En el caso de niños que tienden a correr en el aula, siéntelos cerca de la pared, con niños de mayor tamaño a su lado. Se les pueden asignar tareas que les permitan moverse sin interrumpir la clase, por ejemplo distribuir hojas, anotadores o materiales. • Reclute voluntarios para que vayan a la clase y presten una atención personalizada al alumno. <p>ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evalúe si la capacidad reducida de aprendizaje del niño puede estar relacionada con otros factores. Por ejemplo, es posible que el niño esté intentando ocultar problemas visuales o auditivos, o que sufra de dislexia. Además, las responsabilidades en el hogar pueden impedir que el niño se comprometa de lleno con sus estudios. En algunos casos, el abuso es la raíz de los problemas de conducta. • Muestre al alumno qué quiere que haga, en lugar de simplemente decírselo.
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Utilice palabras simples al dar instrucciones y verifique que el niño haya entendido. • Utilice objetos reales que el niño pueda tocar y manipular en lugar de hacer tareas con lápiz y papel. • Realice una actividad por vez y finalícela. Deje en claro cuándo termina una y cuándo empieza otra nueva. • Desglose las tareas en pequeños pasos u objetivos de aprendizaje. Haga que el niño comience con lo que puede hacer antes de pasar a una tarea más difícil. • Elogie y aliente constantemente al alumno. • Asigne tiempo adicional para la práctica. • Haga que el alumno forme pareja con un compañero que pueda concentrar su atención.
DIFICULTAD AUDITIVA	
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de atención. • El alumno muestra un desarrollo del habla deficiente o quizás hable en voz muy alta o baja; • Dificultad para seguir las instrucciones. • El alumno quizá gire o ladee la cabeza al escuchar. • El alumno puede que observe lo que hacen los demás niños antes de comenzar su trabajo. • El alumno quizá dé respuestas inadecuadas; • El alumno tal vez sea tímido o parezca ser terco y desobediente. • Es posible que el alumno sea renuente a participar en las actividades orales. • El alumno quizá se queje de dolor de oído, resfríos, dolor de garganta. 	<p>ADAPTACIONES DEL AULA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Siente al alumno tan cerca como sea posible del docente. • Explique a los docentes que deben mirar de frente a sus alumnos y no cubrirse el rostro ni hablar cuando escriben en la pizarra. • Asegúrese de que los alumnos puedan ver el rostro, las manos y los labios del docente. • Garantice que el alumno pueda ver tanto al docente como a los demás alumnos al mismo tiempo, para ver cómo responden. • Reduzca al mínimo el ruido del aula, quizás usando una parte más silenciosa de la escuela. <p>ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hable con claridad y en voz alta. • Asegúrese de que los audífonos de los alumnos estén encendidos. • Utilice soportes visuales para enseñar. • Haga que el alumno forme pareja con un compañero que oiga bien. • Tómese tiempo para escuchar qué dice el alumno.

Fuente: Adaptado de INEE, 2003.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- CBM–International Disability and Development Consortium (IDDC). 2009. *Make development inclusive: how to include the perspectives of persons with disabilities in the project cycle management guidelines of the EC*. Bruselas: International Disability and Development Consortium. Extraído el 29 de junio de 2009 de:
www.inclusive-development.org/cbmtools/index.htm
- Hegarty, S. 2005 *Educating children and young people with disabilities: principles and the review of practice*. París: UNESCO. Extraído el 19 de agosto de 2009 de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000955/095511eo.pdf>
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003. *INEE Good practice guide: inclusive education of children at risk – persons with disabilities*. Extraído el 19 de agosto de 2009 de:
www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Persons_with_Disabilities.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2009. *Education in emergencies: including everyone. INEE pocket guide to inclusive education*. Ginebra: INEE. Extraído el 19 de agosto de 2009 de:
www.ineesite.org/inclusionf
- Naciones Unidas. 2006. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children UK.

- Save the Children UK. 2002. *Schools for all: including disabled children in education*. Londres: Save the Children UK. Extraído el 20 de agosto de 2009 de:
www.eenet.org.uk/bibliog/scuk/schools_for_all.pdf
- Stubbs, S. 2002. *Inclusive education: where there are few resources*. Oslo: The Atlas Alliance.
- UNESCO. 1994. *The Salamanca statement and framework for action on special needs education*. París: UNESCO.
- UNESCO. 2001. *Open file on inclusive education: support materials for managers and administrators*. París: UNESCO.
- UNESCO. 2004. *Inclusive education*. Extraído el 21 de agosto de 2009 de:
www.unesco.org/en/inclusive-education
- UNESCO. 2005. *Guidelines for inclusion: ensuring access to education for all*. Extraído el 23 de junio de 2009 de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf>
- UNICEF. 2007. *The participation of children and young people in emergencies*. Bangkok: UNICEF. Extraído el 21 de agosto de 2009 de:
www.unicef.org/eapro/the_participation_of_children_and_young_people_in_emergencies.pdf

EX NIÑOS SOLDADOS

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Garantizar que las escuelas sean lugares seguros que no presenten riesgo de secuestro o reclutamiento.**
- **Favorecer la recuperación psicosocial, la reintegración y las oportunidades educativas de los ex niños soldados.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

¿QUIÉNES SON NIÑOS SOLDADOS?

“Se entiende por «niño soldado» toda persona menor de 18 años que forme parte de cualquier fuerza o grupo armado, regular o irregular, con independencia de la función que desempeñe; por ejemplo, cocineros, porteadores, mensajeros; y toda persona menor de 18 años que acompañe a esas fuerzas o grupos cuando no sea en calidad de familiar. Se incluyen también en esa categoría a las niñas a quienes se haya reclutado con fines sexuales o para obligarlas a casarse. Por lo tanto, no se incluye solo a los menores que porten o hayan portado armas.”

Fuente: UNICEF, 1997: XX.


Los niños soldados se encuentran entre las víctimas trágicas de los conflictos armados modernos y, en tiempos recientes, su empleo se ha vuelto más frecuente que nunca (Lorey, 2001). Se estima que más de 300.000 niños participan activamente en más de 30 conflictos en África, Europa, América Latina y la ex Unión Soviética (UNICEF, s.d.). Al mismo tiempo, ha ido surgiendo un número creciente de marcos jurídicos destinados a impedir la utilización de niños soldados y sensibilizar a la población. Según la Convención de Ginebra y la Convención de los Derechos del Niño, es ilegal reclutar soldados menores de 15 años. Sin embargo, según las normas internacionales, niño soldado es toda persona menor de 18 años que forme parte de cualquier fuerza o grupo armado, regular o irregular, con independencia de la función que desempeñe (UNICEF, 1997).



LA UTILIZACIÓN DE NIÑOS SOLDADOS ES UN CRIMEN DE GUERRA: EL CASO DE SIERRA LEONA

La guerra civil de Sierra Leona ha generado unos 2 millones de refugiados y casi 7.000 niños soldados. Desde el cese del fuego en 1999, se estableció un Tribunal Especial Internacional para resolver los cargos por crímenes de guerra cometidos en el país desde 1996. En junio de 2004, el Tribunal Especial tomó una decisión histórica y confirmó que el reclutamiento y la utilización de niños soldados es un crimen según el Derecho internacional, aún en los casos que caen fuera de la competencia de la Corte Penal Internacional. La decisión de la Cámara de Apelaciones del Tribunal Especial reconoció que el reclutamiento de niños menores de 15 años constituye un delito conforme el Derecho internacional consuetudinario – incluso antes de que se aprobara el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en julio de 1998. Como consecuencia, a partir de 1996, los responsables del reclutamiento de niños soldados en Sierra Leona pueden ser juzgados y condenados por crímenes de guerra. Según la Coalición Internacional para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados, la





decisión no solo significó una victoria para todos los ex niños soldados y sus familias de Sierra Leona, sino que constituye un fuerte mensaje para todos los reclutadores del mundo para que las instituciones jurídicas internacionales tomen este tema muy en serio.

Fuente: Coalición Internacional para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados, 2004.

Las autoridades educativas deben conocer el marco jurídico de su país en el que se prohíbe la utilización de niños soldados (véase la sección ‘Herramientas y recursos’: ‘Marcos jurídicos que prohíben la utilización de niños soldados’) y deben estar dispuestas a intervenir ante sus pares de otras oficinas gubernamentales y otros miembros de la comunidad con el fin de:

- Impedir que se secuestren o recluten niños para ser utilizados como soldados.
- Impedir que esto suceda en las instalaciones escolares o en el trayecto hacia o desde la escuela.
- Garantizar que los ex niños soldados tengan acceso a oportunidades educativas una vez que hayan abandonado o sido relevados de las actividades militares.

Las autoridades educativas son responsables de la seguridad de todos los niños y jóvenes matriculados en sus escuelas. Por lo tanto, en épocas de conflicto, deben extremarse los cuidados para impedir o minimizar el riesgo de que los niños y jóvenes sean secuestrados de las escuelas o que los reclutadores militares aprovechen el predio escolar para enlistar a niños y jóvenes vulnerables. Es más probable que los campamentos de refugiados ubicados cerca de la frontera se conviertan en lugares de reclutamiento o secuestro, tanto de niños como de niñas. Los niños IDP (desplazados internos), que carecen de la estructura del campo de refugiados, corren más riesgo de ser reclutados

o secuestrados que los niños que viven en campamentos. El reclutamiento puede ocurrir dentro o fuera de la escuela y se puede recurrir a la fuerza o bien al uso de incentivos. Los niños refugiados y los niños IDP pueden incluso ser obligados a infiltrarse en campamentos y comunidades.

En conflictos prolongados, los alumnos mayores de instituciones educativas tradicionales podrían ser ‘preparados’ para tomar parte en el conflicto y los proveedores de servicios educativos podrían desconocer esta situación, o no poder o no querer intervenir. En las situaciones en las que se utilizan niños soldados durante un conflicto, las autoridades educativas deben realizar un esfuerzo para comprender la situación de estos niños y jóvenes —quiénes son, lo que han vivido y las consecuencias que han sufrido a raíz de esta experiencia. Se recurre deliberadamente a niños soldados porque los niños no comprenden las consecuencias de sus actos tan cabalmente como los adultos. Por lo tanto, se les suele encargar la comisión de los delitos más graves, muchas veces bajo la influencia de drogas narcóticas.

Los niños soldados no son simples niños —y a veces niñas— con armas. Son niños y niñas que cumplen distintos papeles, como:

- Porteadores.
- Cocineros.
- Mensajeros.
- Niñas reclutadas con fines sexuales o para contraer matrimonio infantil.
- Escudos humanos.
- Espías.
- Centinelas.



DISTINTOS PAPELES QUE CUMPLIERON LOS NIÑOS SOLDADOS EN CAMBOYA

Un estudio de UNICEF, basado en entrevistas realizadas a niños soldados de tres provincias del Noroeste de Camboya (Battambang, Siem Reap y Oddar Meanchey) y publicado en 2000, enumera la gran variedad de actividades en las que participaban los niños. Entre los entrevistados, el 35% estaba dedicado a la limpieza o la cocina, el 21% trabajaba como guardias y el 6%, como porteadores; el 16% se consideraba combatiente activo, otro 16%, guardaespaldas y un 5%, espías; el 57% de los niños declaró que había estado en la primera línea de combate.

Fuente: Deng, 2001.

Es esencial identificar a todos estos niños y jóvenes para brindarles adecuados programas de rehabilitación. Además del trauma de haber sido soldados, los ex niños soldados suelen enfrentarse al recelo y al temor de su comunidad cuando se reintegran en sus hogares. Es posible que se les considere espías encubiertos o que sean vistos como personas que han contribuido a la violencia extrema. Si bien estas opiniones suelen estar justificadas, los ex niños soldados también son víctimas repatriadas de la guerra y el abuso. Es de capital importancia sensibilizar a las comunidades y familias de los ex niños soldados acerca de los sufrimientos y necesidades de estos niños y establecer programas de rehabilitación y reintegración adecuados que contemplen estas necesidades.

Los niños soldados rara vez son miembros dispuestos (o 'voluntarios') de las fuerzas combatientes o están en condiciones de prestar un consentimiento informado a su reclutamiento. Muchos son secuestrados por la fuerza y otros se incorporan impulsados por la desesperación: no tienen manera de sustentarse, se han visto separados de sus familias o sus padres han fallecido.

En estas circunstancias, la promesa de alimento y albergue puede significar la diferencia entre la vida y la muerte. Algunos niños soldados desearían abandonar la lucha y matricularse en la escuela, pero carecen de recursos para sustentarse mientras estudian.



SRI LANKA: LOS NIÑOS VÍCTIMAS DEL TSUNAMI SON RECLUTADOS POR LOS TIGRES DE TAMIL

Distintas fuentes estiman que los rebeldes (Tigres por la Liberación de Tamil Eelam (LTTE)) perdieron entre 700 y 2.000 soldados durante el maremoto, incluidas unas 400 mujeres y niñas que fueron arrastradas por las aguas de un campamento de entrenamiento del LTTE en Mullaitivu. Fuentes del Gobierno de Sri Lanka informaron que la marina del LTTE sufrió importantes pérdidas.

Human Rights Watch afirmó que los Tigres de Tamil, que con anterioridad ya reclutaban un gran número de niños soldados, ahora podrían recurrir a reclutas infantiles para reemplazar a los combatientes perdidos durante el tsunami. Becker afirmó: “Dado que el LTTE procura recomponer sus fuerzas después del tsunami, los niños corren grave riesgo. Siempre han sido un blanco, pero los niños que perdieron sus hogares o familias durante el tsunami ahora son mucho más susceptibles de ser reclutados por el LTTE.”

Supuestamente, el LTTE está presionando a muchos campamentos de víctimas del tsunami para que abandonen las tierras controladas por el gobierno y se trasladen a territorios que están en manos del LTTE. Human Rights Watch expresó gran preocupación porque dicho traslado expondría a los niños a un riesgo mayor de ser reclutados.

Fuente: Human Rights Watch, 2005.

Muchos ex niños soldados también han vivido experiencias terribles: han sido víctimas intencionales de traumas, brutalidad y ataques sexuales o han sido obligados a cometer actos horribles. Algunos se volvieron adictos a las drogas debido a los estupefacientes que les proporcionaban para inhibir su sensibilidad y alentarlos a cometer atrocidades. Otros han contraído el VIH/SIDA u otras enfermedades de transmisión sexual y las niñas pueden haber quedado embarazadas y ser madres de hijos pequeños. Muchas niñas soldados han sido utilizadas como jornaleras o con fines sexuales u obligadas a contraer matrimonio. Los niños repatriados pueden presentar alguna discapacidad física además del trauma.

Muchos niños soldados han tenido un acceso limitado o nulo a la educación formal porque fueron reclutados a una edad temprana, porque su educación se vio interrumpida por el conflicto o porque sus familias no pudieron solventar la escolaridad. Por lo tanto, es posible que no hayan adquirido ninguna habilidad, excepción hecha de las habilidades necesarias para combatir y sobrevivir en un grupo armado. Sin embargo, a pesar de los horrores vividos por muchos niños soldados, algunos habrán adquirido gran madurez y serán expertos en supervivencia, liderazgo, negociación, organización, comunicación y en el manejo y transmisión de información. Esta situación podría complicar su relación social con niños de su misma edad y podría plantear dificultades específicas a la hora de integrarlos en escuelas y aulas comunes.

En el período inmediatamente posterior a la guerra, es posible encontrar donantes dispuestos a financiar programas para ex combatientes. Sin embargo, la toma de decisiones apresurada respecto de la estructura de dichos programas puede ser contraproducente si no se consulta a los ex combatientes y si estos no perciben que los programas son pertinentes y deciden no participar en ellos. Si esto ocurre, es posible que los niños soldados desmovilizados, al no encontrar mejores opciones,

se vuelquen a una vida de violencia o conducta delictiva –ya sea volviéndose a enlistar en las fuerzas armadas o milicias, o convirtiéndose en miembros de pandillas que aterrorizan a las comunidades locales para sobrevivir. Para evitar esta situación, las autoridades educativas deben esforzarse por encontrar maneras de proporcionar a los ex niños soldados acceso a oportunidades educativas pertinentes –sea que se trate de la educación formal, algún tipo de programa de formación profesional o aprendizaje de oficios o un programa de recreación organizado para ayudarlos a readaptarse a la vida en comunidad.

Si bien estas iniciativas son fundamentales, las autoridades educativas deben ser conscientes de los peligros que entrañan los programas orientados exclusivamente a los niños soldados desmovilizados. Dichos programas podrían estigmatizar aún más a los niños soldados y podrían excluir a otros niños y jóvenes que lograron resistir o evitar convertirse en niños soldados. Los niños y jóvenes que no se convirtieron en niños soldados podrían resentir las iniciativas específicamente dirigidas a los ex niños soldados. En casos extremos, incluso podrían tomar las armas simplemente para tener acceso a estos programas. Las niñas que en algún modo sirvieron en las fuerzas combatientes podrían quedar excluidas de los programas para ex niños soldados y se volverían más vulnerables, ya que también podrían quedar aisladas de su comunidad. Debe concebirse una estrategia para identificar a los niños que reúnan las condiciones para participar de los programas de rehabilitación aplicando la definición más amplia de niño soldado. Es esencial no fomentar la tan peligrosa y grave percepción de que se está recompensando a los ex combatientes mediante programas, habilidades laborales u otros incentivos que no estén al alcance de los demás. Por lo tanto, es de capital importancia que los diseñadores de programas comprendan a los niños soldados y conozcan sus experiencias y también las necesidades educativas de toda la comunidad afectada. Véase también la *Guía*, Capítulo 3.5, ‘Apoyo psicosocial a educandos’

y el *Capítulo 4.6*, 'Habilidades de educación para la vida: paz, derechos humanos y ciudadanía'.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS


Las autoridades educativas cumplen un papel fundamental respecto de la integración de los ex niños soldados en las iniciativas educativas porque, mal manejadas, podrían producir muchos trastornos o prolongar la alienación y el aislamiento de estos niños. A continuación se describen algunas estrategias claves para lograrlo.



Resumen de estrategias sugeridas Ex niños soldados

- 1. Impida que las escuelas se conviertan en lugares de reclutamiento o secuestro.**
- 2. Identifique y coordine los programas educativos del país que se brindan a ex niños soldados.**
- 3. Realice o participe en evaluaciones de necesidades relativas a la reintegración de los niños soldados.**
- 4. Elabore planes para la (re)integración de los ex niños soldados en el sistema escolar nacional.**



- 
- 5. Diseñe o apoye las actividades educativas detectadas durante la evaluación participativa.**
 - 6. Garantice el seguimiento y la evaluación de todos los programas elaborados para favorecer el acceso educativo de los niños soldados desmovilizados.**

Notas orientadoras

1. Impida que las escuelas se conviertan en lugares de reclutamiento o secuestro.

- ¿Se ha proporcionado formación sobre protección infantil y prevención del reclutamiento o secuestro de niños soldados a docentes, administradores y otros miembros del personal educativo?
 - ¿Qué organizaciones podrían brindar dicha formación?
 - ¿Cómo podrían los docentes y administradores transmitir esta información a los padres y alumnos?
- ¿Están habilitados los directores para garantizar la seguridad física de la escuela y el predio circundante? Considere los siguientes factores:
 - El ingreso al predio escolar, ¿está regulado? ¿quién controla el acceso?
 - En las situaciones de conflicto en curso, ¿se ha pensado en emplear guardia?
 - El predio escolar, ¿está cercado? ¿sería conducente instalar un cerco para proteger el predio escolar?

- Los docentes, ¿están formados para controlar la asistencia? La ausencia repentina de la escuela podría indicar que un niño ha sido secuestrado.
- ¿Se han llevado adelante iniciativas de sensibilización de la comunidad para informar a los padres y a la comunidad acerca de la importancia de impedir el secuestro o reclutamiento militar de los niños?
 - Piense en hacer partícipes a las asociaciones de padres y docentes y a los comités de gestión escolar en iniciativas tendientes a impedir el reclutamiento, tales como el refuerzo de la seguridad en la escuela.
 - Cerciórese de que dichas iniciativas contengan información sobre:
 - La definición de niño soldado.
 - La Convención sobre los Derechos del Niño, que prohíbe la utilización de niños soldados y ha sido ratificada por la mayoría de los países.
 - La legislación nacional o local que prohíbe la utilización de niños soldados.
 - La forma de evitar el reclutamiento y cómo se podría apelar si un niño fuese reclutado.

2. Identifique y coordine los programas educativos del país que se brindan a ex niños soldados.

(Véase también la *Guía, Capítulo 5.1*, 'Evaluación de necesidades y recursos' y el *Capítulo 5.7*, 'Recopilación de datos y el Sistema de Información sobre la Administración de la Educación (EMIS)').

- Los programas, ¿tienen un componente educativo?
- ¿Dónde se llevan a cabo las actividades educativas?
 - ¿En campamentos de tránsito o desmovilización?
 - ¿En centros de acogida?

- ¿Cuál de los siguientes tipos de programa se está ofreciendo (además del acceso a la educación común)?
 - ¿Actividades recreativas pautadas o clubes juveniles para aumentar la autoestima y combatir el aislamiento?
 - ¿Enseñanza primaria acelerada? (por ejemplo, seis años comprimidos en tres)
 - ¿Alfabetización y conocimientos aritméticos básicos?
 - ¿Aprendizaje de oficios?
- ¿Quién dirige las actividades educativas y dónde lo hace?
 - ¿ONG locales?
 - ¿ONG internacionales?
 - ¿UNICEF o alguna otra organización de las Naciones Unidas?
 - ¿Organizaciones religiosas?
 - ¿Otros ministerios del gobierno, en especial, los responsables de la niñez y juventud, salud, bienestar y desarrollo, desarme y desmovilización y reconstrucción y rehabilitación?
- ¿Quién financia dichas iniciativas?
- En el caso de los programas ofrecidos en centros de desmovilización o acogida, ¿cuáles son los planes respecto del sitio a donde irán y las actividades que desarrollarán los niños al dejar los centros?
 - Los miembros de la comunidad, ¿pueden participar en los programas ofrecidos por los centros?
- ¿Cuándo se espera que los niños se reintegren a sus comunidades? ¿qué comunidades se verán afectadas?

3. Realice o participe en evaluaciones de necesidades relativas a la reintegración de los niños soldados.

Las evaluaciones de necesidades deben considerar las circunstancias y los planes existentes o los intereses de los ex niños soldados respecto de la educación. Una evaluación participativa

diseñada y aplicada con intervención de los ex niños soldados garantizará la toma de decisiones pertinentes respecto de la programación con base en las evaluaciones. (Véase también la *Guía, Capítulo 5.1, 'Evaluación de necesidades y recursos'* y el *Capítulo 5.7, 'Recopilación de datos y sistemas de información sobre la administración de la educación (EMIS)'*).

- ¿Se han evaluado las necesidades y condiciones de todos los ex niños soldados?
 - ¿Tanto de los niños como de las niñas?
 - ¿Los ex combatientes y aquellos que participaron cumpliendo funciones de apoyo?
- ¿Cuál es la formación educativa de los ex niños soldados?
- ¿Cuántos ex niños soldados –tanto niños como niñas– están dispuestos a ingresar en el sistema escolar formal?
- ¿Se requieren programas especiales, tales como aprendizaje acelerado o clases de recuperación, para (re) integrar a los ex niños soldados en el sistema de educación formal? (Véase también la *Guía, Capítulo 2.9, 'Educación no formal'*).
 - ¿Dónde deberían ejecutarse dichos programas?
 - ¿Existen docentes formados y disponibles para aplicar este tipo de programas?
 - Si se requiere ayuda externa, ¿hay organizaciones en la región que puedan brindar apoyo en el diseño y aplicación de dichos programas?
 - ¿Cómo se vincularán los programas con el sistema formal, de modo que se pueda garantizar el paso de los estudiantes sin obstáculos del programa acelerado al sistema escolar nacional?



EDUCACIÓN INFORMAL PARA EX NIÑOS SOLDADOS EN LIBERIA

En Liberia, los ex niños soldados residentes en los centros de acogida gestionados por Save the Children UK, participaron en actividades cotidianas diseñadas para aportar una estructura a sus vidas. Los niños colaboraban en el mantenimiento y reparación de sus centros. Esto les despertó el orgullo por su entorno y un sentimiento de responsabilidad por su propio ambiente. Durante el curso de estas actividades, también adquirieron habilidades de carpintería o techado. Cultivaron sus propias huertas, lo que les confirió un sentimiento de logro y orgullo respecto de su trabajo y los alentó a trabajar en conjunto para ayudarse mutuamente a conseguir un objetivo común.

Fuente: Lorey, 2001: 29.

- ¿Qué otros tipos de programas educativos necesitan o desean los niños soldados?
 - Programas de alfabetización o de conocimientos aritméticos.
 - Programas de aprendizaje de oficios o adquisición de habilidades.
 - Educación para la salud.
 - Educación para la paz, resolución de conflictos, etc.
 - Programas psicosociales compuestos por “actividades recreativas pautadas que incluyan deportes y juegos, danzas, música, dibujo y otras expresiones plásticas, teatro, narrativa y otras formas de recreación grupal. Dichas actividades proporcionan un espacio físico y emocional que permite a los niños liberar sus tensiones, expresar emociones, aprender maneras adecuadas de interactuar con otros y reconciliarse con sus experiencias pasadas y su situación actual” (Lorey, 2001).


4. Elabore planes para la (re)integración de los ex niños soldados en el sistema escolar nacional.

- ¿Cómo se pueden elaborar planes que consideren las necesidades de los ex niños soldados sin descuidar las necesidades de los otros niños y jóvenes de la región?
- ¿Qué vacíos hay en las oportunidades educativas de los niños soldados desmovilizados?
 - ¿Cuál es la mejor manera de llenar estos vacíos?
 - Las autoridades educativas locales o de distrito, ¿pueden llenar estos vacíos?
 - ¿Se necesitan recursos externos?
- Si todos los ex niños soldados que desean continuar (o iniciar) su educación formal fuesen integrados en el sistema nacional, ¿cuántos niños se incorporarían al sistema? ¿dónde? ¿en qué grados?
 - ¿Qué recursos adicionales –docentes, aulas, suministros u otros– se requerirían para albergar a estos niños?



APRENDER LA PAZ

“La educación para la paz es una dimensión importante de los proyectos de desmovilización y reintegración. La participación intensiva en la lucha armada suele forzar la identificación de las creencias del combatiente con la ideología del grupo, así como la legitimación de la violencia. Estos sistemas de creencias no desaparecen cuando los niños soldados deponen las armas. Para alcanzar la paz, es necesario que los planes de estudios escolares aborden estos sistemas de creencias por medio de la educación para la paz y de programas experimentales no formales. Parte de la desmovilización reside en la lenta transformación de los antagonismos y la glorificación de la violencia en ideologías constructivas que ofrezcan una visión del futuro inclusiva y orientada a la paz.



Los niños soldados se enfrentan a la dura tarea de asumir sentimientos morales deformados por la guerra. Es frecuente que se obligue a los nuevos niños soldados a cometer actos de violencia que están pensados para alterar su identidad y suprimir la preocupación moral por las víctimas. Sin la asistencia y el apoyo adecuados, los niños soldados podrían volver a los patrones de agresión aprendidos como una manera de satisfacer sus necesidades inmediatas. Al haber transpuesto las barreras morales y aprendido a desvalorizar a los miembros de los grupos rivales, los niños soldados se han adentrado en un camino de conductas destructivas, un camino que conduce cada vez a una mayor violencia” (Staub, 1989)

Fuente: Miller y Affolter, 2002: 34.

- ¿Se cuenta con recursos adicionales de otras organizaciones?
 - ¿Cómo se pueden obtener recursos para los ex niños soldados sin que aparezcan como beneficiarios de un tratamiento especial?
 - ¿Se pueden proporcionar recursos a toda la escuela de modo que todos se beneficien?
 - ¿Se pueden proporcionar ciertos recursos –vestimenta, uniformes escolares, suministros– directamente a los ex niños soldados para ayudarlos a asistir a la escuela?
- ¿Qué hay que hacer para preparar a las escuelas para recibir a los ex niños soldados?
 - ¿Qué pasos se deben seguir para proteger la identidad de los ex niños soldados?
 - Los administradores, docentes y otros miembros del personal educativo, ¿necesitan formación relativa a los niños soldados respecto de los siguiente temas?
 - Cómo evitar estigmatizarlos.
 - Cómo manejar exabruptos violentos.

- Cómo mediar o resolver conflictos (Véase también la *Guía, Capítulo 4.6*, ‘Educación de habilidades para la vida: paz, derechos humanos y ciudadanía’).
- Cómo derivar a los niños soldados (y otros niños) a una asistencia psicológica especial, de ser necesario.



PROGRAMA DE INVERSIÓN EN EDUCACIÓN COMUNITARIA EN SIERRA LEONA

Uno de los componentes del programa de inversión en educación comunitaria en Sierra Leona fue la reintegración de los ex niños soldados en las escuelas del país. Para incentivar la participación de las escuelas locales en el programa, se dispuso que aquellas que matricularan a los ex niños soldados recibirían materiales y suministros educativos que beneficiarían a todos los niños. Asimismo, los ex niños soldados recibieron uniformes y se los eximió del pago de derechos de matriculación y escolaridad para facilitar su asistencia.

Fuente: Lowicki y Anderson-Pillsbury, 2002.

- Las campañas de sensibilización o los programas de educación de la comunidad, ¿son necesarios o aconsejables?
 - ¿Quién los dirigirá?
 - ¿Cuál será el papel de las asociaciones de padres y docentes o del comité de gestión escolar?
- Las reuniones preparatorias deberían concentrarse en escuchar las preocupaciones de los miembros de la comunidad e identificar cómo podrían abordarse (Lorey, 2001).

5. Diseñe o apoye las actividades educativas detectadas durante la evaluación participativa.

(Véase también la *Guía, Capítulo 3.5, 'Apoyo psicosocial para los educandos'* y el *Capítulo 4.6, 'Educación de habilidades para la vida: paz, derechos humanos y ciudadanía'*).

- Haga partícipes a los jóvenes (tanto ex combatientes como jóvenes de la comunidad) de los procesos de diseño y desarrollo para cerciorarse de que las actividades satisfagan sus necesidades y de que participarán en ellas.
- Considere las posibles consecuencias perjudiciales de dichos programas y consulte a los miembros de la comunidad (véase también 'Herramientas y recursos': 'Posibles consecuencias perjudiciales de los programas de reorientación de niños soldados y cómo abordarlas').
- De ser necesario, procure ayuda o apoyo externo.
- Contemple la necesidad de ofrecer distintos tipos de programas para ex niños soldados de distintas edades.
- Considere establecer un horario flexible para los programas educativos, de modo que los estudiantes que trabajan puedan asistir.
- Piense en incluir algún tipo de aprendizaje de oficios en la escuela formal o vinculada a ella.
- Considere organizar actividades extra escolares para fomentar la interacción informal entre los niños (ex niños soldados y miembros de la comunidad).

6. Garantice el seguimiento y la evaluación de todos los programas elaborados para favorecer el acceso educativo de los niños soldados desmovilizados.

- Los ex niños soldados, ¿asisten de manera asidua? La retención y asistencia son fundamentales para el éxito de estos programas.


- Si los ex niños soldados no asisten de manera asidua, averigüe por qué. Se debe a que:
 - ¿Piensan que el programa no es pertinente? De ser así, adapte el programa para satisfacer sus necesidades.
 - ¿El horario del programa es incompatible con su necesidad de generar ingresos para sobrevivir? De ser así, considere adaptar los horarios del programa para que puedan asistir.
 - ¿Las jóvenes tienen hijos pequeños y por eso no pueden asistir? De ser así, considere formas de proporcionar servicios de cuidado de niños para que las jóvenes madres puedan asistir.
 - ¿Se está reclutando a niños para las fuerzas armadas? De ser así, trabaje con el resto de los ministerios del gobierno y las organizaciones involucradas para encontrar el modo de mantener a los niños alejados de las fuerzas armadas, ya sea ofreciendo oportunidades educativas u oportunidades para generar ingresos.
- Incluya a los ex niños soldados como activos participantes de las actividades de seguimiento y evaluación del programa.

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Marcos jurídicos que prohíben la utilización de niños soldados

La *Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)* es el tratado sobre derechos humanos de alcance más general y el que ha sido ratificado por la mayor cantidad de países. Aunque define como niño a cualquier menor de 18 años y contiene disposiciones sobre la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado, estipula, con cierta






incongruencia, que la edad de reclutamiento y participación lícita en un conflicto armado son los 15 años.

Formalmente, la CDN es un instrumento legalmente vinculante solo para los gobiernos, pero puede ser invocada ante los grupos armados de oposición. El ***Protocolo Facultativo de la CDN sobre la participación de los niños en los conflictos armados*** aborda la discrepancia de edad contenida en la CDN, al establecer explícitamente que la edad mínima para la participación directa en un conflicto armado son los 18 años. También exige que todos los Estados parte tipifiquen como delito el reclutamiento por grupos armados no gubernamentales de menores de 18 años. Si bien los gobiernos no pueden reclutar para sus fuerzas armadas a niños menores de 18 años, pueden reclutar a menores de entre 16 y 18, siempre que se observe una serie de medidas de prevención orientadas a garantizar que dicho reclutamiento sea genuinamente voluntario, que se realice con el consentimiento informado de los padres o tutores legales del menor, que los reclutas tengan pleno conocimiento de las tareas que involucra el servicio militar, que se haya acreditado la edad y que los soldados no serán enviados al frente antes de haber cumplido los 18 años.

La ***Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*** dispone que ‘niño’ es cualquier persona menor de 18 años. La Carta prohíbe el reclutamiento de niños y su participación en conflictos armados. Asimismo, exige que los Estados parte protejan a los civiles y garanticen el respeto de todas las normas de Derecho internacional humanitario aplicables a los niños en cualquier conflicto armado, incluidos los conflictos internos.

Los ***Protocolos Adicionales a la Convención de Ginebra de 1949 (1977)*** estipulan que la edad legal de reclutamiento





son los 15 años y exigen protección y tratamiento especial para los niños durante los conflictos armados. Es importante destacar que los protocolos se aplican a todas las partes de un conflicto; el Protocolo Adicional I se refiere a conflictos armados internacionales y el Protocolo Adicional II se refiere a conflictos no internacionales o internos dentro de cada Estado.

El *Estatuto de la Corte Penal Internacional* establece que la utilización de niños combatientes menores de 15 años es un crimen de guerra. La Corte tiene jurisdicción tanto sobre conflictos armados internacionales como sobre conflictos internos, siempre que se verifiquen determinadas circunstancias.

Si bien no se trata de un documento legal, los *Principios de Ciudad del Cabo* representan un notable consenso entre las ONG internacionales más importantes y la UNICEF, y proporcionan una orientación útil sobre cómo elaborar políticas y programas que protejan y brinden apoyo a los niños soldados. Además de definir términos claves, los Principios brindan una reseña integral sobre las acciones adecuadas para prevenir el reclutamiento, la desmovilización y la reintegración de los niños soldados.

Fuente: Lorey, 2001: 9 y 10.

Dichos avances en el marco legal se apoyan y se reflejan en el creciente consenso internacional contra la utilización de niños como soldados:

La nueva Corte Penal Internacional considerará la utilización de niños soldados como un crimen de guerra;

La **Organización Internacional del Trabajo** (OIT) ha definido la actividad de niño soldado como una de las peores formas de trabajo infantil.

El **Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**, la **Asamblea General de las Naciones Unidas**, la **Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**, la **Organización para la Unidad Africana**, la **Organización de Estados Americanos** y la **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa**, todas han condenado este abuso.

2. Posibles consecuencias perjudiciales de los programas de reintegración de niños soldados y cómo abordarlas

Es esencial analizar con atención las posibles consecuencias perjudiciales de los programas de reintegración de niños soldados y planificar cómo evitarlas o atenuarlas. Algunas de las diversas consecuencias perjudiciales de los programas para niños soldados, son:

POSIBLES CONSECUENCIAS PERJUDICIALES	RESPUESTA
La solidaridad, el espíritu de cuerpo y las estructuras de mando entre los niños soldados pueden verse reforzados si permanecen juntos durante mucho tiempo en un centro de acogida o en alguna otra instalación. Esto podría conducir a un nuevo reclutamiento o a la partida en masa de los niños.	Diseñe actividades que faciliten una ruptura con la vida militar después de la desmovilización y aliente los programas con grupos pequeños de niños. Insista en la reintegración en la comunidad, cuando sea posible, para impedir estadías prolongadas en los centros de acogida.

POSIBLES CONSECUENCIAS PERJUDICIALES	RESPUESTA
Los ex niños soldados podrían habituarse a depender de los servicios prestados en los centros de acogida y, por lo tanto, ser renuentes a marcharse.	Acorte la duración de la estadía de los niños y no proporcione un apoyo que supere holgadamente al apoyo que se brinda en la comunidad a la que se reintegrará el niño.
La presencia de un grupo numeroso de ex niños soldados en un solo lugar podría conducir a nuevos reclutamientos o represalias.	Ubique las instalaciones a una distancia razonable de las zonas donde tiene lugar el conflicto, asegúrese de que cuenten con mucha seguridad y reubique a los niños en contextos familiares lo antes posible.
Los niños reintegrados en una comunidad podrían sufrir represalias de los miembros de la comunidad o de los miembros del grupo armado del que se separaron.	Trabaje con los líderes comunitarios con antelación a la reintegración para garantizar la aceptación y protección de los niños por la comunidad. Si los niños corren peligro de sufrir represalias por parte de su antiguo grupo armado, puede ser conveniente reintegrar a los niños en otras comunidades y mantener la confidencialidad de su destino final.
Podrían surgir resentimientos contra los ex niños soldados si se pensara que reciben mayores beneficios que los otros niños; esta creencia podría actuar como un 'incentivo' adicional para que otros niños y sus familias decidieran unirse a un grupo armado.	Equipare la asistencia a los ex niños soldados con la asistencia a todos los niños vulnerables o afectados por la guerra en la zona. Evite aplicar programas que aisle o separen a los ex niños soldados de los otros niños.

Fuente: Adaptado de Lorey, 2001: 56.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ACNUR y la Alianza Internacional Save the Children. 2001. *Action for the rights of children resource pack: child soldiers*. Extraído el 19 de julio de 2009 de:
www.savethechildren.net/arc/files/main.html

Alianza Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Alianza Save the Children del Reino Unido.

Bird, L. 2007. *Children in crisis: education rights for children in conflict affected and fragile states*. (Documento de información elaborado para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008 – Educación para Todos en 2015: ¿alcanzaremos la meta?*) Londres: Alianza Save the Children.

Clark, C. 2004. *Child soldiers: challenging sensational stereotypes*. World Hunger Notes. Extraído el 19 de julio de 2009 de:
www.worldhunger.org/articles/04/global/clark_child_soldiers.htm

Coalición Internacional para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados. 2008. *Child soldiers global report 2008*. Londres: Coalición Internacional para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados. Extraído el 20 de septiembre de 2009 de:
www.childsoldiersglobalreport.org/

Coalición Internacional para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados. 2004. *Sierra Leone court affirms child soldier recruitment is a war crime*. Extraído el 30 de septiembre de 2009 de:
www.afrol.com/articles/13094

David, K. 1998. *The disarmament, demobilisation and reintegration of child soldiers in Liberia. 1994-1997: The process and lessons learned*. Nueva York; Monrovia: UNICEF.

- Deng, W. 2001. *A survey of programmes on the reintegration of former child soldiers*. Extraído el 19 de julio de 2009 de: www.mofa.go.jp/policy/human/child/survey/index.html
- Humanitarian Practice Network. 2008. *Full of promise: how the UN's monitoring and reporting mechanism can better protect children*. Londres: ODI.
- Human Rights Watch. 2005. *Sri Lanka: child tsunami victims recruited by Tamil Tigers* Extraído el 19 de julio de 2009 de: www.hrw.org/en/news/2005/01/13/sri-lanka-childtsunami-victims-recruited-tamil-tigers
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia, Crisis Crónicas y Reconstrucción Temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf
- Lorey, M. 2001. *Child soldiers: care and protection of children in emergencies. A field guide*. Washington, DC: Alianza Save the Children.
- Lowicki, J.; Anderson-Pillsbury, A. 2002. *Precious resources: adolescents in the reconstruction of Sierra Leone*. Nueva York: Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados.
- Miller, V.; Affolter, F. 2002. *Helping children outgrow war* (SD technical paper no. 116). Washington, DC: USAID. Extraído el 29 de agosto de 2005 de: www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/1a/64/e6.pdf
- Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Alianza Save the Children del Reino Unido.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1997. *Manual on training and employment options for ex-combatants*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Sommers, M. 1997. *The children's war: towards peace in Sierra Leone*. Nueva York: Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados.

Staub, E. 1989. *The roots of evil: the origins of genocide and other group violence*. Nueva York: Cambridge University Press.

UNICEF. 1997. *Principios de Ciudad del Cabo y mejores prácticas*. Principios aprobados por los participantes del Simposio sobre la prevención del reclutamiento de niños y niñas en las fuerzas armadas y desmovilización y reinserción social de los niños soldados en África, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, del 27 al 30 de abril de 1997. Extraído el 22 de agosto de 2009 de: [www.unicef.org/emerg/files/Cape_Town_Principles\(1\).pdf](http://www.unicef.org/emerg/files/Cape_Town_Principles(1).pdf)

UNICEF. n.d. *Factsheet: child soldiers*. Extraído el 31 de agosto de 2009 de: www.unicef.org/emerg/files/childsoldiers.pdf

Watchlist on Children and Armed Conflict. 2009. *UN Security Council Resolution 1612 and beyond: strengthening protection for children in armed conflict* (Documento normativo). Extraído el 19 de julio de 2009 de: www.watchlist.org/reports/pdf/PolicyPaper_09.pdf

ESPACIOS DE APRENDIZAJE E INSTALACIONES ESCOLARES

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Garantizar el acceso a espacios de aprendizaje seguros y satisfacer las necesidades básicas diarias de los niños durante las horas escolares.**
- **Identificar los riesgos y las amenazas a la seguridad de los niños en el entorno escolar y tomar medidas para impedir que esos riesgos y amenazas ocasionen un desastre.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

El espacio en el que se aprende constituye uno de los elementos más básicos que se precisan para garantizar el acceso a la enseñanza. Si bien el aprendizaje estructurado suele llevarse a cabo en las aulas, es posible enseñar (y, de hecho, se enseña) en diferentes sitios: en instalaciones escolares permanentes, en carpas o estructuras escolares provisorias, debajo de cubiertas de plástico o árboles, en lugares de culto, en los hogares, entre otros. Los espacios de aprendizaje son esenciales y deben delimitarse incluso en la primera etapa de la creación de un asentamiento o campamento nuevo. Por lo general, las escuelas locales existentes no pueden albergar a los niños refugiados y en ocasiones tampoco a los desplazados internos, sobre

todo los que habitan en los campamentos, puesto que la admisión de estos niños podría causar hacinamiento. La construcción de escuelas para refugiados suele ser emprendida por organismos externos sin consultar con las autoridades locales y nacionales pertinentes del país anfitrión. Esto puede generar resentimiento entre la población local si no se toman medidas adecuadas. Por este motivo, se precisan lugares de aprendizaje seguros dentro de los mismos campamentos: este requisito es aún más difícil de cumplir si los campamentos están hacinados.

No obstante, en una situación de emergencia aguda es más importante que los niños accedan con prontitud a las oportunidades de aprendizaje que a los edificios e instalaciones existentes. Si bien se precisan refugios de algún tipo, la tentación inicial de comenzar a construir edificios lo más pronto posible no debe imponerse sobre la necesidad más fundamental de contratar y formar a los docentes y de comenzar a dictar clases en una estructura provisoria, de modo que los niños puedan empezar a participar rápidamente en las actividades educativas.

Los prestadores de servicios educativos nacionales e internacionales pueden comenzar a construir escuelas inadecuadas de manera no coordinada, sin elementos de seguridad apropiados, sin aulas del tamaño correcto, sin acceso para las personas con discapacidad ni espacio para ampliar las instalaciones en el futuro. Es posible que la información disponible sobre la cantidad prevista de alumnos o docentes y sus grados o necesidades de instrucción sea escasa o inadecuada. Si bien los espacios de aprendizaje son importantes, lo que sucede dentro de ellos es primordial, sobre todo en un contexto de emergencia.

Los espacios de aprendizaje convencionales a menudo quedan destruidos, se vuelven inaccesibles o se ocupan, por ejemplo, para vivienda, depósito o para brindar atención médica y no para impartir educación. Sobre todo en los conflictos civiles, los edificios escolares suelen convertirse en blancos, ya que constituyen puntos de reunión para la comunidad y centros de

formación para los líderes comunitarios del futuro. Esto se da con menor frecuencia en el contexto de conflictos internacionales debido a las normas de intervención internacionales, como las convenciones de Ginebra. No obstante, es posible que las partes beligerantes exploten dichos espacios, puesto que suelen emplear edificios escolares para ocultar depósitos de armas, entre otras cosas, haciendo que las escuelas sean intrínsecamente inseguras. En situaciones de conflicto, los edificios escolares también pueden convertirse en lugares de reclutamiento tanto de niños como de niñas soldados.

En todos los tipos de conflicto, los padres suelen tener miedo de enviar a sus hijos a la escuela durante los períodos de combate activo, ya que tanto las escuelas como sus rutas de acceso y salida pueden ser inseguras. En situaciones de emergencia prolongada, los edificios pueden ir deteriorándose debido a daños deliberados, saqueos o la falta de reparación y mantenimiento. Si los recursos naturales para brindar una respuesta educativa rápida no se emplean con prudencia, pueden causarse daños ambientales. Sin embargo, las comunidades suelen no tener más opción que intentar reparar los antiguos edificios escolares con los pocos recursos que tienen. El factor más importante sigue siendo la provisión de un entorno seguro donde pueda impartirse enseñanza de calidad.

Además, durante muchas situaciones de conflicto o desastre, pueden surgir problemas sanitarios como consecuencia de condiciones de higiene y salubridad inadecuadas. En estas situaciones, o durante épocas específicas de epidemias de inicio súbito (por ejemplo, brotes de cólera), los edificios escolares suelen convertirse en establecimientos sanitarios de emergencia. En caso de que se usen con este fin, no solo es importante asegurarse de que dichos establecimientos se desinfecten adecuadamente, sino que también es necesario que existan acuerdos claros entre los organismos educativos y sanitarios a fin de garantizar una mínima interrupción de las clases.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS

La creación y provisión de espacios de aprendizaje en situaciones de emergencia y durante la reconstrucción temprana constituyen una inversión costosa y significativa. Es preciso tener en cuenta que los procesos reales de enseñanza y aprendizaje importan más que los edificios (aunque estos pueden ayudar a facilitar dichos procesos). Por consiguiente, la provisión de espacios de aprendizaje seguros y adecuados debe ser también una prioridad, sobre todo durante situaciones de emergencia y reconstrucción temprana. En las estrategias que se enumeran a continuación se describen algunas de las consideraciones claves de la provisión de entornos de aprendizaje seguros.




Resumen de estrategias sugeridas


Espacios de aprendizaje


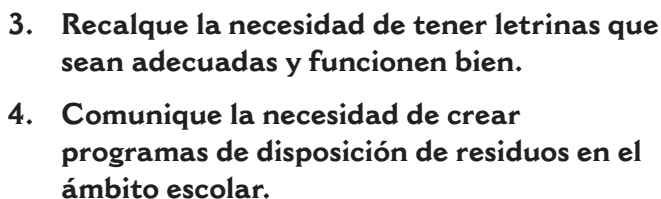
Seguridad física

1. **Tome medidas para consolidar la oficina del ministerio de educación a fin de respaldar la provisión y administración de la construcción e infraestructura de escuelas seguras.**
2. **Al principio de la emergencia, garantice el acceso inmediato a la enseñanza de tantos niños como sea posible y aliente a las escuelas a procurar el respaldo de la comunidad local.**

- 
3. **Elabore o adapte directrices relativas a las normas de construcciones permanentes y provisorias, si fuere necesario, según las directrices de la INEE sobre construcción de escuelas más seguras.**
 4. **Asegúrese de que los espacios de aprendizaje existentes sean seguros y elabore y ponga en marcha un plan para rehabilitar, reconstruir o reemplazar los edificios dañados.**
 5. **Determine si se precisan nuevas escuelas o espacios de aprendizaje adicionales y dónde deberían ubicarse.**
 6. **Determine y establezca el orden de prioridad de las necesidades de muebles, equipos y suministros escolares.**

Seguridad ambiental y sanitaria

1. **Piense en crear espacios de aprendizaje que contemplen las necesidades integrales del niño, incluidas las alimentarias y sanitarias.**
 2. **Recalque la necesidad de agua potable. Las escuelas y los centros sanitarios deben tener prioridad en los programas de abastecimiento de agua durante emergencias.**
- 

- 
- 
3. **Recalque la necesidad de tener letrinas que sean adecuadas y funcionen bien.**
 4. **Comunique la necesidad de crear programas de disposición de residuos en el ámbito escolar.**

Notas orientadoras

Seguridad física

1. **Tome medidas para consolidar la oficina del ministerio de educación a fin de respaldar la provisión y administración de la construcción e infraestructura de escuelas seguras.**
- Realice un ejercicio de mapeo de vulnerabilidades en la región o el país.

¿QUÉ SON LOS MAPAS DE RIESGOS, AMENAZAS Y VULNERABILIDADES?

Los mapas constituyen una herramienta común y eficaz para representar los resultados de las evaluaciones de riesgos, amenazas y vulnerabilidades. Los mapas permiten determinar geográficamente (1) la frecuencia y probabilidad de amenazas de diferente magnitud o duración, (2) las escuelas que están expuestas a dichas amenazas y 3) la vulnerabilidad estimada de esas escuelas. El uso de mapas para representar datos sobre el riesgo tiene varias ventajas:



- Los datos sobre las amenazas, las vulnerabilidades (por ejemplo, el tipo y la antigüedad de los edificios) y la ubicación de las escuelas pueden volcarse al mapa para ayudar a estimar el grado de riesgo de las distintas zonas.
- La representación visual clara de los datos facilita el análisis y la toma de decisiones, si se observa el principio de sencillez.
- Los mapas se pueden adaptar de forma sencilla con fines de sensibilización pública y otros fines educativos.
- Pueden crearse mapas a cualquier escala (por ejemplo, nacional, regional, local) y grado de detalle, según el uso deseado.

Algunos de los pasos para crear un mapa de vulnerabilidades son:

1. *Identificar las amenazas y sus características desde una perspectiva macro.*
- Determine las amenazas o los riesgos que afectan a las escuelas en diferentes zonas geográficas y prepárese para ellos.

En muchos casos las escuelas pueden estar expuestas a más de una amenaza. Es posible que la amenaza más reciente no sea la amenaza que presenta el mayor riesgo o el más inmediato. Por ejemplo, una región costera propensa a sufrir ciclones también puede experimentar inundaciones debido a una marea de tormenta y una escuela construida en la ladera de una montaña de una zona sísmicamente activa puede estar expuesta a deslizamientos de tierra.

- Identifique y evalúe cada amenaza posible. Para cada amenaza necesitará determinar estas cinco variables principales:
 1. Magnitud
 2. Duración
 3. Probabilidad de ocurrencia
 4. Zona afectada
 5. Preparación





2. Identificar la ubicación de las escuelas

A fin de identificar las amenazas a las cuales está expuesta una escuela determinada o una escuela hipotética y su posible magnitud y probabilidad de ocurrencia, necesitará determinar la ubicación de la escuela en cuestión. Si emplea mapas de amenazas, la ubicación de las escuelas puede graficarse directamente en ellos.

3. Determinar el riesgo de las escuelas existentes y establecer prioridades en cuanto a las medidas de reacondicionamiento.

Cuando se considera una gran cantidad de escuelas, es posible que no sea económicamente factible realizar evaluaciones minuciosas de cada escuela a fin de determinar cuáles se encuentran en mayor riesgo. La adopción de un esquema para establecer prioridades que sea transparente y se base en fundamentos técnicos, o de un plan de evaluación de riesgos, puede ayudar a identificar rápidamente las escuelas más vulnerables.

Fuente: Adaptado de la INEE, 2009.

- Actualice con frecuencia las evaluaciones de las amenazas.

Convertir la escuela en un lugar más seguro entraña trabajar con su comunidad a fin de identificar maneras de continuar supervisando las amenazas conocidas, manteniendo la capacidad de protección de los edificios escolares y aprendiendo nuevas formas de reducir el riesgo.

¿CUÁN SEGURAS SON SUS ESCUELAS?

¿Se han identificado todas las amenazas naturales que representan un riesgo para las escuelas?

- ¿Con qué frecuencia se reevalúan estos riesgos?
- La población escolar y la comunidad local, ¿conocen los riesgos?





- ¿Se diseñaron los edificios escolares para cumplir las normas de los códigos de construcción?
- ¿Quién diseñó las escuelas?
- El código de construcción, ¿proporcionó (o proporciona) lineamientos sobre diseño resiliente a las amenazas?
- ¿Se realizaron pruebas de suelo antes de construir la escuela?
- ¿Se capacitó a los constructores para que empleen técnicas resilientes a las amenazas?
- La construcción de la escuela, ¿estuvo supervisada por un ingeniero calificado?
- ¿Quién está a cargo de la gestión del programa de mantenimiento de la escuela? ¿Se dispone de mecanismos para garantizar el financiamiento y ejecución del mantenimiento escolar?
- Las amenazas naturales, ¿interrumpen con regularidad el calendario escolar? ¿Existe un plan alternativo que garantice la continuidad de las clases?
- El mobiliario y los equipos escolares, ¿están diseñados e instalados a fin de reducir al mínimo los posibles daños que pueden causar a los ocupantes de la escuela?
- Los alumnos, docentes, empleados y administradores escolares, ¿saben qué hacer antes, durante y después de una amenaza?
- ¿Se ha identificado un lugar seguro en caso de que la escuela tenga que evacuarse? ¿También es seguro el camino hacia dicho lugar?
- ¿Existe un comité de gestión de desastres en la escuela o la comunidad local?
- Durante una amenaza, ¿la escuela sirve como refugio? ¿Se la ha diseñado para tal fin?
- La población escolar y la comunidad local, ¿saben cómo pueden reducir su vulnerabilidad a los efectos dañinos de una amenaza? ¿Están tomando medidas para lograrlo?





- La escuela, ¿cuenta con un manual de reducción de riesgo de desastres y con personal capacitado?
- La escuela, ¿cuenta con técnicas de evacuación y ha puesto en marcha un ejercicio de simulación?
- Las autoridades locales, ¿conocen la rutina, el plan de acción y los mecanismos de coordinación de la escuela?

Fuente: Adaptado de la INEE, 2009: 12.

Para obtener más información sobre cómo garantizar que la construcción escolar sea segura y que se disponga de estrategias de reducción de riesgo de desastres afines, véase *Guidance notes on safer school construction: global facility for disaster reduction and recovery* (INEE, 2009).

Además de las últimas notas orientadoras sobre construcción de escuelas más seguras (mencionadas más arriba), la Norma 2 de la INEE en materia de acceso y ambiente de aprendizaje trata de la protección y el bienestar: “Los ambientes de aprendizaje son seguros y estimulan la protección y el bienestar mental y emocional de los educandos” (INEE, 2004: 45). A continuación se enumeran los indicadores claves que pueden revelar si esta norma se ha cumplido:

INDICADORES CLAVES DE LA PROTECCIÓN Y EL BIENESTAR

- Las escuelas y otros ambientes de aprendizaje están ubicados próximos a las poblaciones a las cuales ellos prestan su servicio.
- Las rutas de acceso al ambiente de aprendizaje son seguras y están protegidas para todos.





- El ambiente de aprendizaje está libre de peligros que puedan causar daño a los educandos.
- Los programas de capacitación para maestros, educandos y la comunidad están vigentes para fomentar la seguridad y la protección.
- Los maestros y otro personal educativo poseen las competencias para dar la ayuda psicosocial con el objetivo de fomentar el bienestar emocional de los educandos.
- La comunidad interviene en decisiones concernientes a la ubicación del ambiente de aprendizaje y el establecimiento de sistemas y políticas para garantizar que los educandos están seguros y protegidos.
- Las necesidades de nutrición y de hambre a corto plazo de los educandos están dirigidas a permitir que el aprendizaje efectivo tenga lugar en el sitio de aprendizaje.

Fuente: INEE, 2004: 45.

Véase también la sección “Herramientas y recursos” para una reseña completa de la Norma 3 en materia de acceso y ambiente de aprendizaje de las *Normas mínimas*, que trata de las instalaciones y guarda relación con el tema desarrollado más arriba.

- ¿En qué estado se encuentran las instalaciones escolares actuales? Los supervisores y directores locales, ¿han examinado lo siguiente?
 - ¿Cuántas escuelas han resultado dañadas durante el conflicto? ¿Han sido bombardeadas? ¿Incendiadas?
 - Las minas terrestres y municiones explosivas sin detonar, ¿han sido eliminadas oficialmente del/los edificio(s) y el terreno?
 - ¿Se han removido objetos cortantes y peligrosos tanto del interior como del exterior de la escuela?

- ¿Se ha realizado una evaluación a fin de determinar si los edificios tienen estructuras firmes? En caso de que se determine que un edificio constituye una amenaza, ¿se ha comunicado con claridad a todas las partes involucradas que el edificio no debería usarse más?
- Las escuelas, ¿se encuentran en zonas de combate?
 - ¿Se ha comunicado a todas las partes del conflicto la designación de las escuelas como “zonas seguras”? El Estatuto de Roma de 1998, que define la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, comprende la protección de las instituciones educativas en su Artículo 8. Por lo tanto, la elección de escuelas e instituciones educativas como blancos puede dar lugar a acciones legales como crimen de guerra.
 - ¿Qué pasos se han tomado para preparar a los alumnos y a las escuelas en materia de seguridad en caso de que haya un combate?
 - ¿Se dispone de planes de evacuación?
 - ¿Qué planes se han puesto en marcha para reunir a los alumnos con sus familias en caso de que haya un ataque?
 - ¿Se precisan refugios antiaéreos?
 - Los edificios, ¿están reforzados adecuadamente para los combates (por ejemplo, con bolsas de tierra o arena) a fin de frenar las balas de rebote y brindar mayor sostén a las paredes y los techos?
- Los padres, ¿tienen miedo de enviar a sus hijos a la escuela por cuestiones de seguridad en el trayecto? (Véase también la *Guía*, Capítulo 2.2, “Género” y Capítulo 2.5, “Ex Niños Soldados” para saber cómo convertir las escuelas en lugares más seguros frente a intentos de reclutamiento o secuestro).
 - ¿Es posible buscar acompañantes adultos o niños mayores para que acompañen a los niños más pequeños a la escuela?

- ¿Puede ponerse en marcha un “sistema de compañeros” para que los niños nunca caminen solos?
- ¿Puede la comunidad proveer transporte para los niños de determinadas zonas?
- En caso de que la escuela esté cerca de un camino transitado, ¿qué medidas se tomaron para que los niños lo crucen? ¿Se instruye a los niños en materia de seguridad vial?
- En caso de que los niños tengan que caminar en la oscuridad, ¿cómo pueden ser vistos? ¿Tienen reflectores o cinta reflectante en la ropa o la mochila?



ESPACIOS ESPECIALES PARA LOS NIÑOS

La designación de zonas seguras en el período posterior a una crisis aguda puede ser un mecanismo importante de protección de los niños. Por ejemplo, en los campamentos de refugiados, la simple delimitación de una zona con cuerdas, cintas de plástico o piedras puede preservar un espacio para los niños que luego pueda convertirse en una escuela o zona de juego. La iniciativa “Child Friendly Spaces” de UNICEF proporciona servicios integrados de apoyo educativo, sanitario y social a las familias afectadas por un conflicto. El concepto se empleó por primera vez en 1999 en los campos de refugiados kosovares de Albania y Macedonia. Mientras las clases y la recreación servían como actividades centrales, el modelo ofrecía una estructura para garantizar la disponibilidad de otros servicios infantiles, como el cuidado de la primera infancia, el asesoramiento psicosocial, la alimentación de lactantes, el apoyo nutricional, la atención sanitaria básica e higiene. El concepto se adaptó ulteriormente para usarlo en Afganistán, Angola, El Salvador, Guinea, Kosovo, Liberia, Timor Oriental y Turquía.

Fuente: Siegrist, citado en Nicolai y Triplehorn, 2003: 20.

Como parte de la provisión de espacios de aprendizaje, el ministerio o la autoridad educativa, en colaboración con otros asociados, debe determinar y establecer el orden de prioridad de las necesidades de muebles, equipos y suministros escolares. (Véase la sección “Herramientas y recursos” de este capítulo para encontrar ejemplos de lo que puede hacerse “de inmediato, antes, más tarde”).

- ¿Qué tipo de asientos son adecuados para los alumnos?
 - Los asientos y el mobiliario deben elegirse de acuerdo con las necesidades de los alumnos y las normas locales, por ejemplo, esteras con mesas bajas, escritorios con bancos incorporados para dos o tres alumnos, escritorios con sillas individuales o pupitres.
 - Los muebles deben ser adecuados para la edad y altura de los alumnos. Debe prestarse atención a las clases de varias edades, para que tanto los niños más grandes como los más pequeños puedan sentarse con comodidad en el aula.
 - Contemple la posibilidad de utilizar métodos pedagógicos participativos al seleccionar los muebles escolares. ¿Podrán los niños moverse dentro del aula y trabajar en pequeños grupos?
- ¿Qué cantidad de escritorios, sillas, bancos y/o esteras se precisan?
- ¿Cuántas pizarras se precisan y de qué tamaño?
 - Las pizarras deben colocarse de manera que todos los niños puedan verlas con facilidad.
 - Las pizarras deben volver a pintarse cuando sea necesario.
- ¿Cuántas mesas y sillas se necesitan para los docentes? ¿En las aulas? ¿En las salas del personal?
- ¿Qué otros muebles son necesarios, por ejemplo, gabinetes que puedan cerrarse con llave para guardar suministros?
- ¿Está el nombre de la escuela escrito en todos los muebles escolares?

- ¿Se emplean carpinteros o empresas locales para construir escritorios, bancos o sillas escolares? ¿Existen otras opciones de compra local?
 - Los jóvenes, ¿pueden ayudar a fabricar muebles, quizá mediante un programa de pasantía o de formación profesional?
- ¿Qué procedimientos se pondrán en marcha para mantener los muebles y equipos en buen estado?

2. Al principio de la emergencia, garantice el acceso inmediato a la enseñanza de tantos niños como sea posible.

El acceso puede organizarse al aire libre (en determinadas condiciones climáticas), en refugios provisorios (por ejemplo, carpas o cubiertas de plástico) o en edificios escolares. (Véase la sección “Herramientas y recursos” para encontrar ejemplos de lo que puede hacerse “de inmediato, antes, más tarde”). Entre las cuestiones que deben considerar las autoridades educativas nacionales y locales, así como otros proveedores de servicios educativos, se encuentran:

- ¿Pueden integrarse los niños desplazados directamente en las escuelas y aulas existentes?
 - En el caso de los refugiados, ¿esta integración les parece aceptable a las autoridades gubernamentales y a los miembros de la comunidad?
 - ¿Es factible, por ejemplo, si hay muchos refugiados?
 - En el caso de los alumnos refugiados, ¿cómo se abordarán cuestiones fundamentales como los planes de estudio y el idioma de enseñanza? (Véase también la *Guía, Capítulo 4.1*, “Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión”).
 - ¿Hay suficiente espacio para que las aulas no estén superpobladas?

- Si las aulas ya estuvieren superpobladas, ¿es posible usarlas en las horas no escolares para dar clase a los niños desplazados?
- Para incluir a las poblaciones desplazadas, ¿es preciso modificar los espacios de aprendizaje (por ejemplo, proporcionar aulas separadas para las niñas, acceso para los niños con discapacidad)?
- En caso de que falten aulas, ¿qué lugares de aprendizaje alternativos y seguros pueden emplearse provisoriamente?
 - Refugio provisto por árboles.
 - Techo o armazón construido en madera o bambú y cubierto con láminas de plástico o lonas.
 - Escuelas de campaña.
 - Inmuebles no escolares, como gimnasios, depósitos, edificios gubernamentales fuera de uso o edificios religiosos, en caso de que dichas instalaciones fuesen seguras.
- ¿Qué espacios pueden usarse con propósitos recreativos y deportivos, preferentemente cerca de las escuelas?
- ¿Quién debe otorgar permiso para que se usen esos espacios?
- Los planes correspondientes a estas estructuras provisionarias, ¿garantizan que los niños estén protegidos de la lluvia, el sol y el frío? Todas las construcciones deben ser acordes al clima local y permitir que la iluminación, la ventilación y la calefacción, si fuere necesaria, sean adecuadas.

3. Elabore y ponga en marcha un plan para rehabilitar, reconstruir o reemplazar los edificios dañados.

Según la magnitud de la situación de emergencia, esta estrategia podría limitarse a unos pocos edificios o costar millones de dólares. Se precisa un relevamiento minucioso para comprobar el estado de los edificios, dar prioridad al trabajo de mantenimiento, reparación o reconstrucción y determinar qué edificios son inseguros y deben desalojarse.


- ¿En qué estado se encuentran los edificios? ¿El suministro de agua? ¿Las letrinas? ¿El suministro eléctrico?
- ¿Qué volumen de trabajo pueden realizar las comunidades, si se proveyeran determinados materiales?
 - Considere la opción de crear centros de distrito o de subdistrito con materiales para techar, por ejemplo, a fin de reconstruir escuelas y dar ejemplos *in situ* de cómo usar los materiales.
- ¿Cuánto costará rehabilitar, reconstruir o reemplazar los edificios dañados?
 - ¿Se precisa asistencia internacional?
 - Si así fuere, ¿cómo se coordinará dicha asistencia para garantizar que las escuelas de todo el país sean reparadas y reemplazadas?
- ¿Se han rehabilitado o reconstruido oficinas educativas de distrito? Estas oficinas serán esenciales para la coordinación de la rehabilitación o (re)construcción de las escuelas.
- ¿Se precisa una unidad de construcción nacional para administrar los programas de infraestructura principales?
- En todos los casos anteriores, procure el respaldo de la comunidad local. (Para obtener más información sobre la participación de la comunidad, véase la *Guía, Capítulo 5.5, “Participación comunitaria”*).



REHABILITACIÓN DE ESCUELAS EN TIMOR ORIENTAL

Un equipo de ingenieros y arquitectos especializados en escuelas de Timor Oriental, a quienes se contrató a principios de 2000 para realizar un relevamiento de ingeniería civil, informó que aproximadamente la mitad de las escuelas relevadas debía demolerse y reemplazarse. De acuerdo con el Ministerio de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, los comités educativos del distrito decidieron qué escuelas





rehabilitar, en función de los informes de daños y cifras estimadas de matriculación. Luego, un grupo de ingenieros supervisores se propuso inspeccionar las escuelas elegidas para evaluar si podían repararse, y en tal caso, determinar los trabajos de reparación. Los directores de las escuelas, tras consultar con los consejos escolares, cuando existían, administraron la rehabilitación. Se consideró apropiado hacer esto mediante trabajos voluntarios o subcontratados. En total, se pagó una suma de alrededor de USD 1,19 millones a las comunidades por trabajos de construcción de escuelas pequeñas. Además del trabajo voluntario local, se contrataron 52 empresas y cooperativas comunitarias locales diferentes para rehabilitar las escuelas. Para informar a la comunidad sobre estas actividades, se tradujeron carteles a las lenguas locales y se publicaron en sitios escolares. Estos contenían información sobre la cantidad total de los subsidios menores, los resultados previstos, los nombres de los trabajadores de la construcción y las fechas previstas de inicio y finalización.

Fuente: Nicolai, 2004: 106.

- Los directores y supervisores, ¿han recibido formación sobre el trabajo con la comunidad local y el fomento de la participación comunitaria? Entre las posibles esferas de participación se encuentran:
 - Comités de selección de emplazamientos.
 - Construcción de escuelas (ayudar en la construcción, transportar arena o agua, entre otros).
 - Mantenimiento de las escuelas (limpiar y mantener las aulas, el terreno y las letrinas).
 - Provisión de fondos para satisfacer las necesidades de construcción o mantenimiento de las escuelas.
 - Asistencia en materia de seguridad escolar (proporcionar acompañantes a los niños, desempeñarse como guardias escolares si la situación lo amerita).
 - Responsabilidad por los huertos escolares.

- ¿Pueden fundarse asociaciones de padres y docentes para facilitar la cooperación?
- ¿Se dispone de instalaciones escolares para celebrar eventos comunitarios? Esto ayudará a integrar la escuela en la comunidad.

4. Determine si se precisan nuevas escuelas o espacios de aprendizaje adicionales y dónde deberían ubicarse.

(Remítase también a la *Guía, Capítulo 1.5*, “La educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción” para un análisis general sobre el acceso y la cantidad de niños sin escolarizar).

- ¿Cuántos niños se calcula que están sin escolarizar y que procuran ser admitidos en la escuela?
- ¿Cuántos espacios de aprendizaje adicionales están disponibles?
- ¿Cuáles son las normas locales respecto de la cantidad de niños que deben ocupar un aula por vez?
- ¿Se ha considerado la posibilidad de ofrecer varios turnos?
 - El ACNUR (2003: 73) recomienda un mínimo de seis horas por día para los alumnos de cuarto grado en adelante, lo cual en muchas condiciones entraña una jornada completa.
- ¿Qué cantidad de aulas o espacios de aprendizaje adicionales se precisa? Este cálculo, ¿se basa en el uso de turnos para los alumnos de los grados inferiores de la primaria o para los grados superiores?
- ¿Se ha pensado en ofrecer centros de recursos o bibliotecas para los alumnos y los adultos y centros de recursos docentes? Esto podría ayudar a mejorar los estándares educativos y brindar espacios para estudiar y preparar lecciones.

- ¿Se solicitó a los donantes que brinden apoyo para instalar estructuras provisorias en todas partes en vez de ocuparse de los edificios escolares modernos emplazados en unas pocas zonas centrales?
- ¿Se han constituido comités de selección de emplazamiento? En los comités debe haber:
 - Docentes.
 - Padres y miembros de la comunidad.
 - Funcionarios locales.
 - Ingenieros o planificadores de emplazamientos.
 - Trabajadores sociales y de la salud.
- En caso de que no se haya constituido un comité de selección de emplazamiento, ¿se consulta con la comunidad sobre el emplazamiento propuesto de las escuelas o aulas nuevas?
- En el proceso de selección de emplazamientos, ¿se ha considerado la distancia desde los hogares de los alumnos?
 - Lo ideal es emplazar las escuelas primarias de grados inferiores a una corta distancia, de manera que los niños más pequeños puedan ir caminando. Si las escuelas están demasiado apartadas del hogar, los padres se resistirán a enviar a sus hijos. Por consiguiente, es preciso evaluar el uso de escuelas primarias múltiples, más pequeñas, que funcionen como “semilleros” o “recintos satélite”.
 - En el caso de los grados inferiores del ciclo primario, pueden construirse escuelas más grandes que reciban alumnos de múltiples escuelas “semillero” o recintos “satélite” de la zona. Estas escuelas pueden estar más alejadas de los hogares de los alumnos puesto que los niños podrán recorrer mayores distancias.
 - En épocas de inseguridad, debe permitirse a las niñas mayores asistir a clases en lugares más cercanos a sus hogares. (Véase el recuadro de “Escuelas domiciliarias para niñas de Afganistán” en la *Guía*, Capítulo 2.2, “Género”).

- Los emplazamientos propuestos, ¿cuentan con acceso a agua potable? (Véase la sección siguiente para obtener más información sobre el acceso a agua potable y letrinas).
- Los emplazamientos propuestos, ¿permiten la ampliación de la escuela a medida que más niños comiencen las clases cada año?
- Los emplazamientos propuestos, ¿tienen espacio para practicar deportes y realizar actividades recreativas?
- ¿Hay tierras estatales disponibles para construir nuevas escuelas?
- En caso de que no hubieran, ¿quién es el propietario de las tierras?
 - ¿Qué procedimientos deben cumplirse para usar las tierras?
 - ¿Qué procedimientos deben cumplirse para que el gobierno o la comunidad local adquieran la propiedad de las tierras?
- En caso de que deban construirse escuelas o aulas provisionales o permanentes dentro de los límites de un campamento de refugiados o desplazados internos, ¿podrá también la comunidad local acceder a la escuela (si fuera adecuado en función del idioma y el plan de estudios)?
- En situaciones donde haya refugiados o desplazados internos, ¿qué procedimientos se pondrán en marcha para garantizar que la comunidad local se beneficie de la escuela después que los refugiados o los desplazados internos regresen a sus hogares?

5. Elabore directrices relativas a las normas de construcciones permanentes y provisionales, si fuera necesario.

Las instalaciones escolares permanentes o semipermanentes pueden construirse en situaciones de emergencia prolongada o de reconstrucción temprana. La decisión respecto de qué tipo de

instalaciones construir debe basarse en los materiales disponibles y su idoneidad (en cuanto a la calidad educativa y a la salud de los alumnos y docentes). Debe analizarse cuánto tiempo perdurarán en función de las condiciones climáticas del lugar. Es preciso consultar las *Directrices ambientales del ACNUR* (ACNUR, 2005) y el *manual Esfera* (Proyecto Esfera, 2004) al fijar dichas normas. Entre otros puntos que deben contemplarse respecto de la construcción de nuevas escuelas o aulas se encuentran:

- ¿Se han establecido normas nacionales relativas a cuestiones claves, como el tamaño de las aulas, el diseño edilicio, entre otras, a fin de garantizar buenas prácticas al construir escuelas tanto provisorias como permanentes?
 - En caso de que organizaciones externas estén construyendo escuelas o aulas permanentes, ¿las están construyendo según las normas gubernamentales? ¿Se precisan directrices para orientar la construcción de las escuelas provisorias (por ejemplo, tamaño de las aulas, voladizo del techo)?
 - En caso de que no haya una norma escolar oficial, considere establecer alguna. La norma podría dar el ejemplo de una escuela existente, como una escuela pública local bien administrada que esté cerca de la capital.
 - Asegúrese de que se respeten las normas de construcción locales o las buenas prácticas (cuando las normas no sean viables para las estructuras provisorias o semipermanentes de las zonas rurales) y que se obtengan los permisos correspondientes cuando sea necesario.
 - Aliente la compra local y el uso de materiales locales, como el bambú o el adobe.
 - Si se construyen escuelas provisorias, ¿cuál es el plan para reemplazarlas y construir estructuras semipermanentes o permanentes?
- ¿Se han considerado las necesidades de los alumnos con discapacidad?

- Las escuelas y aulas deben ser accesibles para los niños y docentes con discapacidad.
- Las letrinas deben ser accesibles para los niños y docentes con discapacidad. (Véase también la *Guía, Capítulo 2.4, “Niños con discapacidad”*).
- En el caso de los campamentos, ¿se supervisa con frecuencia el estado de las estructuras de la escuela y el aula?
 - Esto revelará los tipos de aula que funcionan mejor (en cuanto a la durabilidad y la enseñanza en el aula) y que deban copiarse en las construcciones futuras.
 - También indicará la necesidad de llevar adelante reparaciones y mantenimiento.

Seguridad ambiental y sanitaria

En cualquier situación de emergencia o crisis es esencial considerar también los requisitos en materia de salud e higiene de los espacios de aprendizaje rehabilitados, nuevos o provisorios.

- ¿Se ha redactado un manual de salud?
- ¿Se han elaborado políticas nacionales relativas a estas cuestiones?

1. Piense en crear espacios de aprendizaje que contemplen las necesidades integrales del niño, incluidas las alimentarias y sanitarias.

- ¿Es conveniente un programa de alimentación escolar? (Para obtener más información sobre la alimentación escolar, véase la sección “Herramientas y recursos” de la *Guía, Capítulo 1.5, “La educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción”*).
- Los servicios sanitarios, ¿están integrados en las escuelas? Piense en usar el concepto de “espacio especial para los niños” de UNICEF cuando también se ofrezcan procedimientos sanitarios de rutina, como vacunaciones, en el predio escolar.

- ¿Se dispone de suministros sanitarios para las muchachas? Esto puede ser de importancia para garantizar el acceso de las niñas mayores a la escuela y su asistencia regular.
- ¿Se ha asignado un centro de coordinación sanitaria para las escuelas?
- ¿En qué situación se encuentran las escuelas respecto de la preparación ante una epidemia?
 - ¿Son adecuadas las instalaciones de provisión de agua, el saneamiento y la higiene?
 - ¿Está garantizado el acceso al agua potable?
 - ¿Existe un centro de coordinación sanitaria para las escuelas?
 - Los docentes o el personal educativo, ¿recibieron formación sobre epidemias?

2. Fomente el acceso al agua potable. Las escuelas y los centros sanitarios deben tener prioridad en los programas de abastecimiento de agua en situaciones de emergencia.

- Analice los siguientes obstáculos a la provisión de agua potable en las escuelas:
 - ¿Se han intentado evaluar las instalaciones existentes de agua y saneamiento en la escuela?
 - ¿Cuál es la disponibilidad y sostenibilidad de una cantidad suficiente de agua?
 - ¿Es preciso tratar el agua? Si así fuere, ¿cuál es la viabilidad de los planes para tratar el agua?
 - ¿Cuánto tiempo, tecnología o financiamiento se precisa para desarrollar una fuente?
 - ¿La fuente se encuentra cerca de la población afectada?
 - ¿Deben realizarse consideraciones sociales, políticas o legales con respecto a la fuente?

- ¿Se han localizado fuentes de agua en zonas que sean accesibles para todos, independientemente del género o la pertenencia étnica, por ejemplo?
- En un contexto urbano, puede que sea necesario suministrar agua a cada edificio por separado para garantizar que los baños continúen funcionando.
- En los casos donde se racione o bombee agua en horarios determinados, esto debe planificarse tras consultar con los usuarios.
 - Los horarios deben determinarse de manera que sean prácticos y seguros para las mujeres y demás personas que estén a cargo de recoger agua. Todos los usuarios deben saber cuándo y dónde está disponible el agua.
 - Si los niños son responsables de recoger agua, los horarios escolares deben ser flexibles para que puedan hacerlo.
- Las escuelas deben tener recipientes adecuados para recoger agua.
 - Es preciso que los recipientes estén limpios, sean higiénicos y fáciles de transportar y que sean adecuados para las necesidades y los hábitos locales, en lo que respecta a su tamaño, forma y diseño.
 - Es posible que sea necesario diseñar o adaptar algunas bombas manuales y recipientes para transportar agua, de modo que puedan usarlos los niños, los individuos que padecen VIH/SIDA y las personas mayores o con discapacidad.

3. Recalque la necesidad de tener letrinas que sean adecuadas y funcionen bien.

Las normas de construcción y operación escolar deben tener en cuenta lo siguiente:

- Las letrinas deben estar a una distancia mínima de 50 metros de la escuela, a 30 metros de cualquier fuente de agua de pozo

y por lo menos a 1,5 metros por encima de la capa freática. Es preciso adoptar medidas para garantizar que “los desagües o derrames de los sistemas de defecación no pasen a ninguna fuente de agua de superficie ni de agua subterránea de poca profundidad” (Proyecto Esfera, 2004).

- Las escuelas (y centros sanitarios) deben tener prioridad en los programas de saneamiento en situaciones de emergencia.
- Deben construirse letrinas separadas para niños y niñas y para docentes y alumnos. Contemple el uso de las siguientes normas del PMA (INEE, 2003; WFO, sin fecha):
 - Un cubículo de inodoro por cada 25 niñas.
 - Un cubículo de inodoro por cada 100 niños y un orinal por cada 40-60 niños.
- Evalúe el tipo de letrina que sea más adecuado para la situación.
 - Letrinas de pozo: precisan tapas y cenizas de madera o tierra para impedir que haya moscas.
 - Letrinas mejoradas de pozo con ventilación: si bien son más caras, se prefieren porque impiden que las moscas propaguen gérmenes.
 - Inodoros con cisterna: en caso de que se instalen, será esencial tener planes tanto para el mantenimiento como para el abastecimiento de repuestos.
 - Campos de defecación: no constituyen una opción aceptable puesto que es demasiado alto el riesgo de propagación de enfermedades entre los niños de la escuela.
- Se necesitan agua y jabón para que los niños puedan lavarse las manos inmediatamente después de usar la letrina. Determine quién proporcionará el jabón y con qué frecuencia.
- Incluya cuestiones de saneamiento en el plan de estudios de salud. (Véase también la *Guía, Capítulo 4.2, “Educación sanitaria y de higiene”*).

- Determine quién será responsable de la inspección, la limpieza y el mantenimiento de las letrinas.
 - Elabore materiales de sensibilización sobre salud e higiene para los niños (carteles y folletos sobre lavado de las manos, agua potable, uso de letrinas, entre otras cuestiones).

4. Comunique la necesidad de crear programas de disposición de residuos en el ámbito escolar.

- Los directores, ¿han puesto en marcha medidas para disponer de los residuos y mantener limpio el recinto escolar?
- ¿Se dispone de cestos de basura o se han cavado pozos para enterrar los residuos?
- ¿Hay agua estancada cerca de la escuela? ¿Cómo se la drenará para impedir que haya mosquitos?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Normas mínimas de la INEE en materia de acceso y ambiente de aprendizaje¹

Norma 3

Las instalaciones de educación son propicias para el bienestar físico de los educandos.

Indicadores claves

- La estructura y el sitio del aprendizaje son accesibles a todos, independientemente de las facultades físicas.
- El ambiente de aprendizaje está marcado por límites visibles y señales claras, según sea apropiado.

1. *Fuente:* INEE, 2004: 47-48.

- La estructura física usada para el sitio de aprendizaje es adecuada para la situación e incluye el espacio apropiado para las clases y la administración, recreación e instalaciones de saneamiento (véase la nota orientadora 1).
- El espacio para la clase y la disposición de los asientos están de acuerdo con la proporción acordada de espacio por educando y maestro, así como el grado, con el fin de alentar las metodologías participativas y los enfoques centrados en el educando (véase la nota orientadora 1).
- Las comunidades participan en la construcción y mantenimiento del ambiente de aprendizaje (véase la nota orientadora 2).
- La salud básica y la higiene se fomentan en el ambiente de aprendizaje.
- Se proporcionan instalaciones de saneamiento adecuadas, teniendo en cuenta la edad, el género, las necesidades y consideraciones de educación especiales, que incluyen el acceso para personas con discapacidades (véase la nota orientadora 3).
- Están disponibles en el sitio de aprendizaje cantidades adecuadas de agua potable y agua para la higiene del personal (véase la nota orientadora 4).

Normas mínimas y notas orientadoras de la INEE

- **Estructura:** la idoneidad de la estructura física debe tener en cuenta su uso a largo plazo (posterior a la emergencia), el presupuesto disponible, la participación comunitaria y si puede ser mantenida por las autoridades locales y/o la comunidad local a un costo razonable. La estructura puede ser temporal, semi-permanente, permanente, una ampliación o móvil.

Deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- los materiales y la mano de obra procurados localmente, cuando estén disponibles, deben ser usados para construir

la estructura. Deben darse los pasos para garantizar que las estructuras sean efectivas respecto al costo y que las características físicas (por ejemplo, techos, pisos) sean duraderas.

- debe estar disponible una iluminación adecuada, buena ventilación y calefacción para estimular la enseñanza y un ambiente de aprendizaje de calidad.
- debe establecerse una norma localmente realista para el tamaño máximo de clase, y realizarse todos los esfuerzos para proporcionar suficiente espacio a las aulas adicionales si aumenta la matrícula, y así permitir una reducción progresiva en el uso de múltiples turnos.
- los programas educativos no necesitan esperar a que todos los componentes de la infraestructura y el espacio adecuado mencionados anteriormente sean seguros. Estos componentes, sin embargo, deben ser suministrados o enlazados a los mismos tan rápidamente como sea posible.
- **El mantenimiento del ambiente de aprendizaje:** debe incluir instalaciones (por ejemplo, letrinas, bombas de agua, etc.) y muebles (por ejemplo, mesas, sillas, pizarras, taquillas, etc.).
- **Las instalaciones de saneamiento:** deben incluir la evacuación de desechos sólidos (contenedores, trampas de desechos), drenaje (fosas, canales de drenaje) y agua adecuada para la higiene personal y para limpiar las letrinas/los baños. Los ambientes de aprendizaje deben tener baños separados para hembras y varones y una privacidad adecuada. Los materiales sanitarios deben estar disponibles para las mujeres.
- **El agua:** debe estar disponible dentro o en las proximidades del ambiente de aprendizaje según las normas locales/ internacionales (véanse los Vínculos al anexo de las Normas de Esfera, en el MSEE CD-ROM para las normas correspondientes de Esfera en materia de agua).

2. Extracto de la matriz de premura de las respuestas: “de inmediato, antes, después”.

TEMA	EJEMPLOS DE PROGRAMAS		
	DE INMEDIATO	ANTES	DESPUÉS
SELECCIÓN DE EMPLAZAMIENTOS Y REFUGIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas seguras para actividades infantiles, a una corta distancia para que los niños puedan ir caminando • Cubiertas de plástico y esteras o escuelas de campaña especiales • Las zonas escolares deben delimitarse y cercarse • Letrinas para alumnos y docentes separadas por sexo • Suministro de agua potable 	<ul style="list-style-type: none"> • Refugio económico (teniendo en cuenta el clima), buenos techos y pisos, paredes de tecnología menos avanzada • Acceso para personas con discapacidad • Construcción que tenga un efecto mínimo sobre el medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando corresponda, construcción de escuelas • En el caso de las escuelas para refugiados, debe darse prioridad a los lugares donde más adelante las escuelas puedan ser usadas por los ciudadanos
AMOBILIAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Pizarras y soportes, sillas para docentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos y escritorios del tamaño adecuado para los alumnos, preferentemente hechos por jóvenes aprendices refugiados • Los alumnos más grandes reciben escritorios antes que los más pequeños 	<ul style="list-style-type: none"> • Sillas y mesas para los docentes y para la administración escolar • Gabinetes que puedan cerrarse con llave para guardar libros y materiales de la administración escolar

Fuente: Nicolai y Triplehorn, 2003.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ACNUR. 1996. *Directrices ambientales*. Ginebra: ACNUR.

ACNUR. 2003. *Education field guidelines*. Ginebra: ACNUR.

ACNUR. 2005. *Directrices ambientales del ACNUR*. Ginebra: ACNUR. Extraído el 26 de septiembre de 2009 de: www.unhcr.org/3b03b2a04.html

ACNUR. 2007. *Safe schools and learning environment: how to prevent and respond to violence in refugee schools*. Ginebra: ACNUR.

Beynon, J. 1997. *Physical facilities for education: what planners need to know*. París: IIEP-UNESCO.

Centro asiático de preparación para casos de desastre (ADPC). 2007. *Integrating disaster risk reduction into school curriculum: mainstreaming disaster risk reduction into education*. Pathumthani, Tailandia: ADPC. Extraído el 21 de agosto de 2009 de: www.preventionweb.net/files/4006_ADPCEducGuidelineConsultationVersion3.1.pdf

HPG (Grupo de Políticas Humanitarias). 2007. *Cluster Approach Evaluation: Final*. Extraído el 12 de agosto de 2009 de: www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgcommissioned-OCHAclusterapproach.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003. *INEE Good practice guide: water and sanitation*. Extraído el 26 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/toolkit/docs/doc_1_Water_and_Sanitation.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:

www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008a. *INEE Minimum standards toolkit: establishing a safe learning facility*. Nueva York: INEE. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:

www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_INEE_tools_for_learning_space.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008b. *INEE Minimum standards toolkit: hygiene promotion and water and sanitation*. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:

www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_WASH_Toolkit_Sheet.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2009. *Guidance notes on safer school construction*. Nueva York: INEE. Extraído el 31 de agosto de 2009 de :

www.ineesite.org/assets/Guidance_Notes_Safer_School_Constructionfinal.pdf

Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children.

Nicolai, S. 2004. *Learning independence: education in emergency and transition in Timor-Leste since 1999*. París: IIPE-UNESCO.

- Nicolai, S.; Triplehorn, C. 2003. *The role of education in protecting children in conflict* (Humanitarian practice network paper no. 42). Londres: ODI.
- ONU/EIRD 2007. *Disaster risk reduction begins at school 2006-2007*. Ginebra: ONU/EIRD. Extraído el 22 de agosto de 2009 de:
www.unisdr.org/eng/public_aware/world_camp/2006-2007/pdf/WDRC-2006-007-English-fullversion.pdf
- ONU/EIRD 2008. *Disaster prevention for schools: guidance for education sector decision-makers*. Ginebra: ONU/EIRD. Extraído el 22 de agosto de 2009 de:
www.preventionweb.net/english/professional/trainings-events/edu-materials/v.php?id=7344
- PMA (Programa Mundial de Alimentos). Sin fecha. *Basic guide: school feeding*. Roma: WFP School Feeding Support Unit. Extraído el 26 de septiembre de 2009 de:
www.schoolsandhealth.org/sites/ffe/Key%20Information/WFP%20Basic%20Tools%20-%20School%20Feeding/Basic%20Guide%20School%20Feeding.pdf
- Proyecto Esfera. 2004. *Manual Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre*. Ginebra: Proyecto Esfera.
- Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children UK.
- UNICEF. 2009. *Child-friendly schools manual*. Nueva York: UNICEF.

ENSEÑANZA ABIERTA Y A DISTANCIA

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Brindar acceso a niños, jóvenes y adultos que de otro modo no participarían en actividades educativas.**
- **Brindar acceso a oportunidades educativas como la enseñanza posprimaria, que de otra manera no estarían disponibles.**

¿QUÉ ES LA EDUCACIÓN A DISTANCIA?

“La educación a distancia describe un conjunto de estrategias de enseñanza y aprendizaje (o métodos educativos) que pueden emplearse para superar la separación espacial y temporal entre los docentes y estudiantes. Las estrategias y los métodos pueden integrarse en cualquier programa educativo y –potencialmente– empleados en combinación con cualquier otra estrategia de enseñanza y aprendizaje en la educación (incluidas las estrategias que requieren que estudiantes y docentes estén juntos al mismo tiempo y en el mismo lugar).”

Fuente: Butcher, 2000.

CONTEXTO Y DIFICULTADES

La enseñanza abierta y a distancia puede incrementar notablemente el acceso a la educación durante situaciones de emergencia. Los niños, jóvenes y adultos que quedan excluidos de la educación convencional a causa de compromisos laborales o familiares, distancia, inseguridad o experiencias previas de aprendizaje inadecuadas o de mala calidad, podrían participar por medio de la enseñanza abierta y a distancia. Los cursos de autoestudio y por correspondencia, la educación por radio y la educación por medio de computadoras e Internet son todos sistemas mediante los que se puede educar. Asimismo, en muchos países se incluyen temas educativos en los programas nacionales de radio y televisión y algunas universidades o institutos terciarios de prestigio (no abiertos) podrían contar con un departamento de estudios externos o extramuros, o con un sector de enseñanza por correspondencia. También podrían existir una o más universidades abiertas, públicas o privadas, o escuelas por correspondencia. Cualquiera de los programas vigentes de enseñanza abierta y a distancia puede ser ampliado durante una situación de emergencia o reconstrucción temprana. Asimismo, los organismos de asistencia pueden haber iniciado ya actividades tales como centros radiales comunitarios o centros de computación para la enseñanza electrónica. Tanto en situaciones de emergencia aguda o prolongada como en las etapas de retorno y reconstrucción temprana, la radio puede constituir una poderosa herramienta de comunicación y educación, siempre que un número suficiente de habitantes tenga radios que funcionen. Sin embargo, debe señalarse que en una situación de conflicto, la radio también podría ser utilizada por las partes del conflicto para difundir mensajes disyuntivos o instrucciones de violencia.

En muchas situaciones de emergencia, los niños y jóvenes pueden quedar aislados de las actividades educativas formales debido al conflicto y la inseguridad. Por lo tanto, podría ser provechoso contemplar alternativas de educación a distancia para permitirles

continuar su educación, aun cuando no puedan asistir físicamente a la escuela.

En situaciones de emergencia y reconstrucción, la enseñanza abierta y a distancia también puede brindar oportunidades educativas adicionales en el nivel secundario y terciario a personas refugiadas o desplazadas, así como a ciudadanos no migrantes. Esta modalidad permite que los jóvenes y adultos que trabajan puedan continuar su educación. Los jóvenes y adultos desempleados también pueden beneficiarse con iniciativas de enseñanza abierta y a distancia, tales como cursos terciarios o de formación profesional que podrían resultar en la futura obtención de empleo. Sin embargo, el contacto personal o el apoyo al estudio también son necesarios. Tanto entre los refugiados como entre los desplazados internos, muchos estudiantes podrían sufrir trastornos emocionales y carecer de habilidades o lugares de estudio para seguir cursos de educación a distancia por su cuenta. En algunos campamentos quizás no haya suficientes docentes refugiados con la formación necesaria para facilitar la educación a distancia en ciertas materias. También podría ser difícil que los estudiantes refugiados o los desplazados internos se matricularan en cursos de educación a distancia en el país anfitrión, debido a problemas lingüísticos o barreras burocráticas que limiten la matriculación a los ciudadanos del país o a quienes cuenten con probado aprovechamiento escolar. Lleva tiempo establecer un esquema de exámenes para la inscripción de refugiados que carezcan de documentación que acredite su escolaridad. Por lo tanto, en el caso de la educación secundaria, sería más expeditivo y eficaz establecer escuelas temporarias. Sin embargo, en el caso de los refugiados, el proceso de retorno y reintegración podría verse facilitado por su participación en un programa educativo a distancia previo a su retorno, siempre que sea dirigido por su país o región natal o, al menos, reconocido por estos.

Si bien la educación a distancia tiene el potencial de llegar a una gran cantidad de personas, existen importantes obstáculos

que dificultan su puesta en marcha. El más importante es la carencia de recursos, sobre todo financieros. En el caso de las iniciativas que dependen de la tecnología, hay inversiones relacionadas con la compra inicial de equipos, como servidores de computadoras, transmisores de radio y televisión, así como la formación permanente, el mantenimiento y los costos operativos. Por lo tanto, los plazos de puesta en marcha de los programas que dependen de la tecnología suelen ser prolongados. Asimismo, hay costos fijos relativos a la prestación de apoyo educativo a los estudiantes, como tutorías y corrección de trabajos. Es posible que otros estudiantes, hermanos mayores, padres o docentes puedan brindar apoyo sin costo, pero a veces es preciso que lo hagan docentes u otras personas remuneradas. Por último, los programas de enseñanza abierta y a distancia suelen requerir inversiones iniciales y permanentes para la elaboración y revisión de los materiales del curso, aunque, en este caso al menos, los nuevos adelantos podrían reducir los costos. Desde 2002, existe una creciente cantidad de materiales disponibles en línea en forma gratuita, como los Recursos Educativos Abiertos (REA). Estos recursos podrían abarcar los materiales didácticos, módulos, libros de texto, material de audio, videos, planificaciones, exámenes – de hecho, cualquier material que sirva de apoyo a la enseñanza y el aprendizaje. Los REA están disponibles por medio de una licencia abierta, lo que significa que pueden ser adaptados a nuevos contextos educativos en forma gratuita y sin necesidad de solicitar autorización. (Véase también la *Guía*, Capítulo 2.8, ‘Tecnología’).

En general, resulta difícil lograr que los programas de educación a distancia sean auto sustentables, ya que los estudiantes refugiados o desplazados internos y sus familias carecen de recursos para pagar los derechos de asistencia a los cursos aun más modestos, tales como el envío por correo de los trabajos a quien dicta el curso a distancia. Las comunicaciones también podrían verse interrumpidas debido a un conflicto o a las

consecuencias de un desastre natural. La utilización del correo, los correos electrónicos e Internet puede ser posible o no. Por el mismo motivo, los organizadores quizás no puedan informar a las personas sobre la existencia de estos programas o coordinarlos. En una emergencia aguda, las soluciones de baja tecnología –tales como hojas de tareas distribuidas entre los hogares de los educandos– podrían proporcionar una buena ocasión para que los niños continúen su educación en situaciones en las que la educación formal se ha visto interrumpida, siempre y cuando la logística y la seguridad lo permitan.



¿CUÁL ES LA FILOSOFÍA DE LOS RECURSOS EDUCATIVOS ABIERTOS?

“El movimiento a favor de los recursos educativos abiertos se funda en la sencilla y poderosa idea de que los conocimientos que el mundo posee son un bien público y que la tecnología en general y la Worldwide Web en particular brindan una ocasión fabulosa para que todos los compartan, utilicen y los vuelvan a utilizar. Los REA son parte de ese conocimiento que abarca los componentes básicos de la educación: contenidos y herramientas de enseñanza, aprendizaje y desarrollo del conocimiento”.

Fuente: Smith y Casserly, 2006: 8.



EJEMPLOS DE EDUCACIÓN A DISTANCIA DE BAJO COSTO

A pesar de los obstáculos a los que se enfrenta la educación a distancia, este sistema ofrece posibilidades magníficas, algunas de las cuales pueden ser de bajo costo. A continuación se detallan algunos ejemplos:

En Palestina, el Ministerio de Educación y los docentes elaboraron hojas de tareas de autoestudio que los estudiantes pudieran usar cuando los toques de queda y la inseguridad les impidieran salir de sus hogares para asistir a la escuela. Los docentes entregaban las hojas de tareas en los hogares o los estudiantes las recogían en la escuela, en días en los que no había toque de queda y las personas podían desplazarse con más libertad. (Sultana, 2003)

Los refugiados de Burundi en los campamentos de refugiados de Tanzania Occidental aprenden inglés gracias a la Unidad de Extensión de Sudáfrica (SAEU), con sede en Dar es Salaam. El curso consiste en ocho módulos e incluye material impreso, cintas de audio y apoyo presencial dos veces por semana a cargo de tutores que trabajan a tiempo parcial (Butcher, 2000). Anteriormente, la organización había facilitado la educación secundaria por correspondencia a los refugiados sudafricanos de los campamentos del África meridional.

En Guinea y Liberia, los docentes refugiados de Sierra Leona pueden participar en un proyecto modular de educación a distancia ofrecido por el Instituto Docente de Freetown. Los docentes estudian los módulos con los refugiados y, al regresar a Sierra Leona, pueden presentarse a rendir el examen de Certificación Docente para obtener un diploma de docente de Sierra Leona (INEE, 2004).

Muchos docentes jóvenes en los campos de refugiados de Bután, en Nepal, siguen cursos de titulación ofrecidos por universidades abiertas de la India (Brown, 2001).

La Organización de Enseñanza Abierta de Sudán ha brindado una serie de cursos para desplazados internos, incluido uno



para asistentes de docentes, y recurren a cuadernillos impresos de autoestudio y a reuniones grupales (Bradley, 2001).

En Burundi, 'Radio Ndragakura' sale al aire tres horas al día en todo el país. Además de materias escolares, los programas también abarcan cuestiones sanitarias e interpersonales, derechos humanos, reconciliación y VIH/SIDA (ACNUR, 2003-2005).

En 1995, el Servicio Jesuita a Refugiados fundó la estación de Radio Kwizera para los **refugiados ruandeses en Tanzania**, que transmite programas sobre cuestiones como la iniciativa de educación para la paz, el medio ambiente, la salud y la cultura. La Radio Kwizera luego se convirtió en un mecanismo para brindar cursos de formación docente a distancia para los docentes burundeses de los campos de refugiados (Bird, 2003: 60).

En el campamento de refugiados Mtabila en Tanzania, algunos voluntarios construyeron un Centro Comunitario para el uso de Internet, orientado a los programas de estudiantes secundarios, mujeres y profesionales. Se utiliza energía solar para generar electricidad y se emplea una Terminal VSAT para el acceso a Internet (Global Catalyst Foundation, 2000).

La UNESCO y la BBC prepararon una radionovela, 'Nuevo hogar, nueva vida', para alentar y facilitar la repatriación de **refugiados afganos de Pakistán**. La radionovela, un relato sobre refugiados repatriados, tuvo éxito entre los refugiados de habla Dari y Pashto, tanto en Afganistán como en los campamentos de refugiados de Pakistán. Una gran cantidad de hogares sintonizaban el programa, que incluía mensajes sobre salud y otros temas (UNESCO, 1999).

Todos estos ejemplos ilustran el amplio espectro de oportunidades de aprendizaje a distancia disponibles, que van desde la alta tecnología hasta la tecnología más simple.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS

Durante las emergencias, algunos niños y jóvenes tienen un acceso limitado o nulo a la escolaridad y otras oportunidades de aprendizaje. La educación a distancia puede constituir una opción para llegar a algunos de estos niños y jóvenes. A continuación se detallan algunos pasos posibles para el desarrollo y la puesta en marcha de programas de educación a distancia. (Véase también la *Guía*, Capítulo 2.8, ‘Tecnología’).



Resumen de estrategias sugeridas **Enseñanza abierta y a distancia**

1. **Haga una encuesta acerca de los programas de educación a distancia que ya se están aplicando en el país, dirigidos tanto por ministerios gubernamentales como por alguna otra organización.**
2. **Determine si alguna modalidad de enseñanza abierta y a distancia podría ayudar a satisfacer las necesidades educativas actuales de la población.**
3. **Adopte medidas orientadas a fortalecer la capacidad del ministerio de educación en el ámbito de la enseñanza abierta y a distancia.**
4. **En función de las consultas realizadas a miembros de la comunidad y docentes,**





determine cuáles son los principales grupos diana para la educación a distancia.

- 5. Analice las opciones de iniciativas de enseñanza abierta y a distancia que sean efectivas en términos de costos y también los posibles aliados y donantes.**
- 6. Revise los materiales existentes en diferentes fuentes y adapte (o, de ser necesario, elabore) materiales para la enseñanza abierta y a distancia.**
- 7. Lleve a cabo pruebas piloto y corrija el programa en caso de ser necesario.**
- 8. Ponga en marcha y realice un seguimiento del programa.**

Notas orientadoras

- 1. Haga una encuesta acerca de los programas de educación a distancia que ya se están aplicando en el país, dirigidos tanto por ministerios gubernamentales como por alguna otra organización.**

(Véase también la *Guía, Capítulo 5.1*, ‘Evaluación de necesidades y recursos’).

- ¿Cómo se pueden incluir estas actividades en el plan nacional de reconstrucción y en el plan educativo nacional?
- ¿Cuál de los ministerios u oficinas gubernamentales es el principal responsable –si lo hubiere– de la enseñanza abierta y a distancia?

- ¿Se ha creado un grupo de coordinación entre los ministerios y oficinas gubernamentales y los socios externos?

2. Determine si alguna modalidad de enseñanza abierta y a distancia podría ayudar a satisfacer las necesidades educativas actuales de la población.

La enseñanza abierta y a distancia podría servir como herramienta para lograr la igualdad de acceso y favorecer la inclusión, pero nunca resolverá todos los problemas por sí sola. Se necesitan otras intervenciones, que deberían realizarse con la debida consideración de temas claves, tales como la calidad de la educación brindada. Véase la *Guía, Capítulo 1.5*, 'La Educación para Todos en situaciones de emergencia y reconstrucción', el *Capítulo 2.8*, 'Tecnología' y el ítem sobre calidad en la sección de 'Recursos y herramientas' de este capítulo para obtener más información.

- ¿Quiénes son los jóvenes que no tienen acceso a la educación y que podrían aprovechar la educación a distancia? (Considere las cuestiones de acceso en la *Guía, Capítulo 1.5*, 'La Educación para Todos en situaciones de emergencia y reconstrucción'). Cerciórese de realizar consultas a los niños, jóvenes, docentes, padres y grupos comunitarios.
- ¿Quiénes son los docentes que no tienen acceso a la formación en servicio y a otros estudios profesionales? (Repase las preguntas de la *Guía, Capítulo 3.4*, 'Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje'). Cerciórese de realizar consultas a los niños, jóvenes, docentes, padres y grupos comunitarios.
 - ¿Qué motivos impiden que los jóvenes tengan acceso a la educación?
 - La distancia hasta la escuela, ¿es muy grande?; la ruta hasta la escuela, ¿es demasiado insegura para los niños?

- Los niños y jóvenes, ¿participan en actividades que generan ingresos durante el horario escolar?
- Las mujeres jóvenes, ¿tienen hijos propios o alguna responsabilidad doméstica que les impida asistir a la educación formal?
- En el ámbito local, ¿existen oportunidades de educación posprimaria?
- ¿Cuáles son las necesidades o preferencias educativas de los niños y jóvenes que no tienen acceso?
 - ¿La enseñanza primaria o algún tipo de enseñanza acelerada para poder reingresar en el sistema formal?
 - ¿La enseñanza posprimaria –secundaria formal, terciaria?
 - ¿La alfabetización básica?
 - ¿La formación profesional o el aprendizaje de oficios?
 - ¿La cultura general sobre temas de salud, ciudadanía, derechos humanos, medio ambiente?
 - ¿Cuál de las necesidades o preferencias educativas mencionadas podría satisfacer la educación a distancia?

3. Adopte medidas orientadas a fortalecer la capacidad del ministerio de educación en el ámbito de la enseñanza abierta y a distancia.

- Los donantes externos, ¿están interesados en apoyar el fortalecimiento de la capacidad del ministerio en este ámbito?
- ¿Cómo se puede aprovechar la experiencia internacional en enseñanza abierta y a distancia –tanto en situaciones de emergencia como en situaciones normales?

4. En función de las consultas realizadas a miembros de la comunidad y docentes, determine cuáles son los principales grupos diana para la educación a distancia.

- La educación a distancia, ¿es un medio factible para brindar acceso a la escuela o a la educación superior para los niños, jóvenes y adultos no escolarizados, o a la educación no formal o informal para niños y adultos o a la formación en servicio para los docentes?
- La cantidad de niños, jóvenes, adultos o docentes que podrían participar en un programa de educación a distancia, ¿es suficiente para que sea efectivo en términos de costos?
 - ¿Cuáles son las opciones más interesantes para cada grupo (por ejemplo, materiales de autoestudio para utilizar en el hogar, radio, televisión, computadora, Internet)?
 - ¿Qué podría obstaculizar la participación de niños, jóvenes o adultos (por ejemplo, que no haya que brinde apoyo educativo, falta de recursos, falta de tecnología, entre otros)?



ENSEÑANZA ABIERTA PARA DOCENTES SOMALÍES

En la década de 1990, el Programa de Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción (PEER) de la UNESCO utilizó métodos de aprendizaje abierto en el marco de la Unidad de Aprendizaje Abierto de Somalia (SOMOLU). El programa aprovechó la experiencia del Instituto de Formación de Docentes en Servicio –que llevaba casi diez años trabajando en Somalia– y de la Unidad de Aprendizaje Abierto de Sudán (SOLU). Cada participante fijaba su ritmo de aprendizaje y comparecía a rendir examen después de haber presentado 30 trabajos, para luego obtener un Certificado de Formación Docente Básica. Los centros SOMOLU contaban con tutores residentes que prestaban asistencia académica individual o grupal.

Fuente: Retamal y Devadoss, 1998.

5. Analice las opciones de iniciativas de enseñanza abierta y a distancia que sean efectivas en términos de costos y también los posibles aliados y donantes.

- ¿Cuál es el objetivo del programa? Por ejemplo:
 - ¿Que el aprendizaje infantil siga siendo parte del plan de estudios formal en un momento en que los niños no puedan asistir a la escuela?
 - ¿Es un programa autónomo que conduce, en última instancia, a la certificación del aprendizaje (por ejemplo, un programa de formación a distancia para maestros o enfermeros)?
- ¿Qué modalidad de enseñanza se aviene mejor a los objetivos del programa?
 - ¿Materiales de autoestudio para utilizar en el hogar, preferentemente con apoyo periódico y presencial en grupos de estudio dirigidos por un docente, facilitador o formador especializado?
 - ¿La radio?
 - ¿La televisión?
 - ¿Las computadoras e Internet?
- ¿Cuáles son las barreras que pueden obstaculizar la puesta en marcha de las distintas opciones?
 - ¿El costo?
 - ¿El acceso limitado a la tecnología y la falta de infraestructura para apoyarla? (Es importante tener en cuenta que los cursos de enseñanza abierta que emplean tecnología informática pueden tener mucha aceptación entre los jóvenes y pueden generar una demanda mayor a la anticipada).
 - ¿Falta de apoyo (padres, docentes, etc.) para los alumnos que estudian a distancia?
 - ¿La sostenibilidad?
 - ¿El idioma?

- ¿Las instalaciones (por ejemplo, es posible que sea necesario contar con un centro informático para cualquier tipo de programa informático o de Internet)?
- Falta de acceso a laboratorios para las materias científicas.
- ¿Qué se necesita para comenzar con el programa?
 - ¿Financiación? (Véase también la *Guía*, Capítulo 5.10, 'Relaciones con donantes y mecanismos de financiación').
 - ¿La preparación, adaptación o adquisición de materiales y equipos? (Véase más abajo).
 - ¿La formación de los participantes, docentes y otras personas que apoyarán el proceso de aprendizaje?
 - ¿Construcciones (por ejemplo, de un centro de aprendizaje o de Internet)?
 - ¿Disponer lo necesario para hacer uso de las instalaciones de la radio o televisión locales (por ejemplo, tiempo de emisión, uso de equipos, costos, entre otros)?
- ¿Se han aplicado programas similares en otros países que podrían ser adaptados a la situación actual?
 - Consulte a los representantes de la UNICEF, UNESCO y el Banco Mundial y las ONG para determinar qué opciones se han empleado en circunstancias similares.
 - Piense en presentar una solicitud a la lista de debate de la INEE (vía Internet en www.ineesite.org/post.asp o por correo electrónico al coordinator@ineesite.org) para recibir información y asesoramiento de las organizaciones miembro de la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE) que hayan ejecutado dichos programas o que los estén ejecutando actualmente en su país.
 - Póngase en contacto con las organizaciones internacionales que apoyan la educación a distancia, como el Commonwealth of Learning, Vancouver, Canadá, y el *Consortium international francophone de formation à*

distance, Bordeaux, Francia; o instituciones de educación a distancia, como las universidades y escuelas secundarias abiertas.



CONCLUSIONES SOBRE LA ENSEÑANZA ABIERTA Y A DISTANCIA

La enseñanza abierta y a distancia debe ser compatible con el avance tecnológico del país o región en cuestión. La experiencia general es que la educación a distancia puede ser menos onerosa que la educación tradicional, dependiendo del modelo elegido y de la cantidad de estudiantes matriculados. Los costos de oportunidad para los estudiantes son elevados, ya que los estudiantes deben destinar su tiempo libre al estudio y no pueden tener otro empleo. La utilización de material impreso para la educación a distancia por correspondencia es el método más común. Algunas cuestiones claves a tener en cuenta son:

La puesta en marcha de un programa de enseñanza abierta y a distancia lleva tiempo, sobre todo si se trata de un curso integral de formación docente de alcance nacional. Este enfoque es más adecuado para el período de reconstrucción posterior al conflicto o para situaciones de emergencia prolongada más que para situaciones de emergencia aguda.

Para tener éxito se requiere de la interacción presencial. El programa de educación a distancia de formación docente de Sri Lanka permite que los docentes obtengan su certificado docente mientras trabajan y así se asegura que los docentes puedan practicar las habilidades recientemente adquiridas en forma cotidiana. Asimismo, los participantes del programa deben recoger manuales de autoestudio en los centros regionales y entregar sus trabajos a los tutores. Los tutores grupales visitan a los docentes en las escuelas para evaluar su progreso.

La supervisión y el seguimiento regulares son muy importantes. La falta de interacción entre tutores y estudiantes reduce la motivación y la eficacia.

Fuente: Johannessen, 2001.

6. Revise los materiales existentes en diferentes fuentes y adapte (o, de ser necesario, elabore) materiales para la enseñanza abierta y a distancia.

- ¿Quién estará a cargo de adaptar o elaborar los materiales educativos? ¿Los docentes y administradores actuales o alguna organización externa que trabaje junto con las autoridades educativas? (Nota: la adaptación es mucho más rápida que la elaboración de nuevos materiales, los que deben ser puestos a prueba. Sin embargo, es fundamental que los contenidos y los ejemplos reflejen el contexto local).
- Considere la posibilidad de adaptar materiales de un país cuya situación, plan de estudios e idioma de enseñanza sean similares, siempre que se cuente con el permiso de las autoridades pertinentes. De no ser viable, busque los Recursos Educativos Abiertos (REA) que estén disponibles en línea con una licencia abierta –como la licencia de Creative Commons–, lo que permite su adaptación sin necesidad de pedir autorización. (Esto ahorra tiempo, costos y aprovecha las pruebas piloto, las evaluaciones y las mejoras ya introducidas). Consulte colecciones de recursos tales como OER Commons (<http://oercommons.org>), el portal REA en el Development Gateway (<http://openededucation.zunia.org>), MERLOT (www.merlot.org) o Connexions (<http://cnx.org>).
- Brinde formación al equipo de educadores a cargo de la redacción sobre los objetivos del programa y la forma de elaborar el material. De ser posible, proporcióneles ejemplos de programas, guías y plantillas existentes de enseñanza abierta y a distancia.
- ¿Cómo se incorporará el plan de estudios actual en los materiales de educación a distancia? Los certificados obtenidos en cursos de educación a distancia, ¿son válidos en el país de origen o anfitrión del estudiante?

- ¿Quién preparará y dictará las clases que se brindarán a través de la radio, la televisión o en línea?
 - Identifique docentes y otros educadores.
 - Proporciónese formación respecto del medio de instrucción que habrá de utilizarse.

7. Lleve a cabo pruebas piloto y corrija el programa en caso de ser necesario.

(Véase también la *Guía, Capítulo 5.1*, ‘Evaluación de necesidades y recursos’).

- ¿Acaso el programa llegó a la población diana durante la fase piloto?
- De los niños, jóvenes y adultos que se matricularon, ¿cuántos completaron el programa?
- ¿Cuáles fueron las repercusiones del programa?
 - Si el programa de educación a distancia es una iniciativa para mantener el aprovechamiento académico de los estudiantes, piense en elaborar un examen previo y uno posterior para los jóvenes que participaron en el programa piloto y para otro grupo similar que no haya participado. (*Nota:* para que este tipo de evaluación sobre las repercusiones sea válido, los participantes del programa deben ser seleccionados al azar entre el grupo de candidatos y el examen previo y el posterior deben ser tomados a ambos grupos, aunque es difícil ubicar y tomar el examen posterior a los que no participaron en el programa).
- ¿Acaso los estudiantes que completan el programa reciben un certificado? Dicho certificado, ¿es reconocido por los demás?
- ¿Acaso el certificado facilitará que los graduados consigan empleo o reingresen al sistema educativo formal?
- ¿Significará ascensos o una remuneración mayor para los docentes que completen un curso de formación en servicio?

- ¿Hasta qué punto debe revisarse el material?
- Los docentes de educación a distancia, ¿necesitan recibir mucha formación?
- ¿Cómo se puede ampliar el acceso al programa para incluir a más niños, jóvenes, adultos y docentes de otras regiones del país? (Véase también la *Guía*, *Capítulo 3.1*, 'Identificación, selección y contratación de docentes y trabajadores de la educación').
 - Haga partícipes a los grupos comunitarios y a los docentes locales para conseguir su apoyo al programa.
 - Obtenga el apoyo de los participantes para difundir el programa entre otros niños y jóvenes no escolarizados.
 - Contemple la posibilidad de llevar a cabo una campaña de sensibilización pública para llegar a los niños, jóvenes y adultos elegibles.

8. Ponga en marcha y realice un seguimiento del programa.

- ¿Es posible detectar patrones de matriculación y retención que indiquen quiénes asisten, quiénes no y por qué?
- ¿Cuán adaptable es el programa a la seguridad y las necesidades educativas de los estudiantes?
- ¿Hay mecanismos para que los estudiantes, padres y docentes expresen su opinión sobre el programa?

RECURSOS Y HERRAMIENTAS

1. La educación a distancia basada en la tecnología: cuestiones de costos.

El costo de un programa basado en la tecnología depende en gran medida de la combinación de los costos fijos y variables.

- El costo de los equipos representa un 25% del costo total para llevar la tecnología al aula.
- Los sistemas de educación a distancia tienen costos fijos más altos y costos variables más bajos que la alternativa convencional. Por lo tanto, pueden alcanzar economías de escala. Sin embargo, la cantidad de estudiantes debe ser elevada.
- La efectividad en términos de costos es difícil de medir, pero hay aplicaciones que son más efectivas que la alternativa convencional. Esto es particularmente cierto en el caso de muchos programas de desarrollo docente y algunos programas de educación terciaria.
- Las tecnologías que tienen costos fijos más elevados y costos variables más bajos, como la radio, pueden resultar poco onerosas si alcanzan a una gran cantidad de estudiantes y los costos recurrentes están bien gestionados. Hay estudios que han mostrado que la instrucción interactiva radial en las escuelas primarias puede ser una modalidad de enseñanza más efectiva en términos de costos que los libros de texto o una mayor formación docente.
- Las tecnologías con costos variables más elevados que se emplean en combinación con docentes convencionales, como las computadoras personales, pueden incrementar la calidad, pero es poco probable que ofrezcan ventajas desde el punto de vista de los costos. De hecho, pueden resultar prohibitivas en la esfera de la escuela primaria, donde la supervisión docente

es un requisito fundamental. En el caso de las instituciones de educación superior o de la formación docente, el costo de utilización podría resultar menor cuando no requiere supervisión de profesores.

- Las tecnologías que reordenan la estructura de los costos educativos y reducen los rubros más onerosos, como el desarrollo docente en servicio, suelen ser atractivas al tiempo que mantienen o mejoran la calidad. La educación a distancia para el desarrollo docente es atractiva por este motivo.
- Las aplicaciones de bajo costo que mejoran la calidad podrían ser justificables siempre que no se excedieran las limitaciones de costos.
- Al momento de diseñar un programa, es necesario considerar quién afronta los costos y cómo se cubren los costos recurrentes una vez que el programa se vuelve masivo.

Fuente: Murphy et al., 2002: 38 y 39.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- ACNUR. 2003-2005. *Assisting communities together: phase 4*.
Extraído el 26 de octubre de 2009 de:
www2.ohchr.org/english/issues/education/training/act.htm
- Banco Mundial. 1998. *Latin America and the Caribbean: education and technology at the crossroads* (Documento de discusión).
Washington, DC: Grupo de Educación de la Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial.
- Bates, T. 2001. *National strategies for e-learning in post-secondary education and training*. París: IIPE-UNESCO.
- Bird, L. 2003. *Surviving school: education for refugee children from Rwanda 1994-1996*. París: IIPE-UNESCO.
- Bradley, J. 2001. *Distance education for refugees: the IEC experience*.
Cambridge: International Extension College. Extraído el 19 de julio de 2009 de:
www.iec.ac.uk/resources_online.html
- Brown, T. 2001. 'Improving quality and attainment in refugee schools: the case of the Bhutanese refugees in Nepal.' En: J. Crisp, C. Talbot and D.B. Cipollone (Eds.), *Learning for a future: refugee education in developing countries* (páginas 109-161). Ginebra: ACNUR.
- Butcher, N. 2000. *Distance education in developing countries* (Knowledge Bank paper 3). Extraído el 19 de julio de 2009 de:
<http://imfundo.digitalbrain.com/imfundo/web/teach/kb3/?verb=view>
- Global Catalyst Foundation. 2000. *Kasulu and Mtabila internet project*. Extraído el 19 de Julio de 2009 de:
www.global-catalyst.org/kasulu.htm

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

Johannessen, E.M. (2001). *Guidelines for evaluation of education projects in emergency situations*. Oslo: Consejo Noruego para los Refugiados. Extraído el 4 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/index.php/resources/guidelines_for_evaluation_of_education_projects_in_emergency_situations

Murphy, P., et al. 2002. *Enhancing learning opportunities in Africa: distance education and information and communication technologies for learning* (Africa region human development working paper series). Washington, DC: Banco Mundial. Extraído el 22 de noviembre de 2009 de:
http://siteresourcesworldbank.org/AFRICAEXT/Resources/dl_ict_education.pdf

Perraton, H. 2000. *Open and distance learning in the developing world*. Londres: Routledge.

Perraton, H.; Potashnik, M. 1997. *Teacher education at a distance*. Washington, DC: Banco Mundial.

Retamal, G; Devadoss, M. 1998. 'Education in a nation with chronic crisis: the case of Somalia.' En: G. Retamal, R. Aedo-Richmond (Eds.), *Education as a humanitarian response* (págs. 74-93). Londres: Cassell.

Smith, M.S.; Casserly, C.M. 2006. "The promise of open educational resources". En: *Change*, 38(5), 8-17.

Sultana, R.G. 2003. *Education against the odds: the distance remedial education project in Hebron*. Amman: UNICEF.

- Thomas, J.H. 1996. *Distance education for refugees: the experience of using distance and open learning with refugees in Africa, 1980-1995*. Cambridge: International Extension College.
- UNESCO. 1999. *Towards a shared knowledge of education in emergencies and post-emergency situations: analysis of strategy and practice*. Extraído el 19 de julio de 2009 de:
www.unesco.org/education/educprog/emergency/themes/knowledge.htm
- Wagner, D.; Day, B.; James, T.; Kozma, R. 2005. *Monitoring and evaluation of ICT in education projects: a handbook for developing countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Yates, C. 2000. *Teacher education at a distance: lessons and experience from Sub-Saharan Africa*. Cambridge: International Extension College. Extraído el 19 de julio de 2009 de:
www.iec.ac.uk/resources/c_yates_paper_1.pdf

OBJETIVOS PRINCIPALES

Este capítulo se aboca específicamente a explorar el potencial de la tecnología para lograr lo siguiente:

- **Mejorar la calidad de la educación y ayudar a los estudiantes a desarrollar importantes habilidades tecnológicas.**
- **Mejorar el acceso a la educación y la formación de los docentes bajo la modalidad de educación a distancia.**
- **Mejorar el proceso y la precisión de la obtención y el análisis de los datos educativos.**
- **Mejorar las redes de comunicación, colaboración y transferencia mutua de información entre los principales actores.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

Las emergencias a menudo son tan devastadoras para las comunidades e imponen tantas exigencias a los sectores educativos que la idea de invertir en tecnología y de ocuparse de ella suele pasarse por alto. La tecnología, específicamente la Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC), sin embargo, tiene un gran potencial para mejorar la planificación y la gestión de la educación durante las emergencias y la reconstrucción. La tecnología se puede utilizar para brindar acceso a la educación y tornarla inclusiva, para motivar y formar a los docentes, mejorar la calidad de la educación, dictar el plan de estudios de maneras pedagógicamente eficaces y facilitar la gestión de los recursos humanos en el proceso de planificación de la educación.

Los niños, jóvenes y adultos tienen derecho a experiencias educativas de calidad durante las emergencias y después de ellas (véase la *Guía, Capítulo 5.4, 'Marcos legales'*). Los Ministerios de Educación están reconociendo que la tecnología tiene un gran potencial pedagógico para ayudar a transmitir estas mejores experiencias de aprendizaje. Las tecnologías, tales como las computadoras, los programas de radio y televisión, los CD-Rom, los teléfonos celulares, los portales y los libros en formato electrónico o en línea, pueden aportar a las aulas y a los docentes un contenido curricular preparado y planificación de las clases de maneras más flexibles y a veces más económicas que los libros de texto tradicionales. En contextos de emergencia, los docentes a menudo tienen muy escasa experiencia de formación o de enseñanza. Con la información electrónica, los docentes pueden acceder al contenido temático, ajustarlo y tener asimismo acceso a planificaciones de las clases que cumplan las necesidades de sus alumnos. Además, la información en formato electrónico se actualiza fácil y económicamente. Está disponible inmediatamente tanto para los docentes como para los estudiantes y permite reducir los costos innecesarios de impresión y distribución.

El portal de Teacher Education in Sub Saharan Africa (TESSA), como se describe a continuación, es uno de los tantos recursos en línea donde los docentes africanos pueden encontrar planificaciones de clases modificables y contenidos que pueden utilizar en las aulas.



CÓMO UTILIZAR EL PORTAL DE TESSA PARA ACCEDER A PLANES DE ESTUDIOS Y CONTENIDOS PREEXISTENTES EN RUANDA

“En Ruanda, el Ministerio de Educación ha aprobado la utilización de los materiales de TESSA en el programa de capacitación nacional de docentes de las escuelas primarias. Se trata de un nuevo programa de capacitación que involucra a las universidades de formación docente y a 200 escuelas primarias, que harán las veces de centros neurálgicos para las escuelas locales. Las secciones de TESSA habrán de integrarse en los nuevos materiales de capacitación para el programa, haciendo particular hincapié en habilidades de enseñanza centrales para el aula, habilidades de enseñanza de las disciplinas, creatividad e innovación. En 2008 y 2009, 12.000 docentes mejorarán sus habilidades a través de este programa”.

Fuente: TESSA, 2009.

Además de aportar contenido e información, la tecnología también permite facilitar el uso de un contenido mejorado. A menudo los enfoques pedagógicos en los países en desarrollo se hacen de arriba hacia abajo y están focalizados en los docentes, quienes se encuentran de pie en el aula y dictan cátedra a los alumnos que copian furiosamente lo que está escrito en la pizarra (Touré, 2008). Sin embargo, cuando se la usa adecuadamente, la tecnología tiene un gran potencial para mejorar las experiencias de aprendizaje, facilitando una educación de abajo hacia arriba, focalizada en el alumno. La tecnología puede lograr estos resultados brindando oportunidades para que se desarrollen

actividades de aprendizaje constructivas y colaborativas en las cuales los alumnos se auto enseñan y se enseñan entre sí.

A medida que los estudiantes y docentes vayan participando en las experiencias educativas asistidas por la tecnología, empezarán a desarrollar habilidades importantes. Por ejemplo, las TIC han demostrado ser útiles para la alfabetización y la enseñanza de las habilidades cognitivas básicas (Wagner y Kozma, 2005). La exposición a la tecnología durante el proceso educativo también permitirá que los alumnos desarrollen habilidades de TIC, que se tornan cada día más importantes para la futura capacidad de un individuo de obtener un empleo y de participar en la economía mundial. Esto no solamente trae consecuencias provechosas para el individuo sino que, si se dispone de una fuerza laboral formada en las TIC, se dispone de un activo valioso desde el punto de vista de la reconstrucción continua, el desarrollo a largo plazo y del crecimiento económico de todo un país (PNUD, 2001).

La tecnología puede no solamente mejorar la calidad de las experiencias educativas, sino también incrementar el acceso a estas experiencias. Durante las emergencias y después de ellas, el acceso a la educación puede tornarse una tarea sumamente difícil y a veces hasta peligrosa (véase la *Guía, Sección 2: 'Acceso e inclusión'*). A menudo los edificios han quedado destruidos o dañados, los docentes pueden haber muerto o haber sido desplazados y las escuelas transformarse en blancos de violencia continua o de reclutamiento (O'Malley, 2007). A veces, como sucediera en el caso de la universidad de Birzeit en Cisjordania, la ocupación militar puede imponer controles o cierres que tornan imposible que los alumnos y docentes vayan a la escuela. Además, se pueden exacerbar en un contexto de emergencia numerosas desigualdades preexistentes en materia de acceso a la educación basado en características tales como el género, la ubicación rural, la etnia y la discapacidad (véase la *Guía, Capítulo 2.1 'Poblaciones rurales'; Capítulo 2.2, 'Género'; Capítulo 2.3, 'Pertenencia étnica, afiliación política y religión'; Capítulo 2.4,*

‘Niños con discapacidad’). En tales circunstancias, la tecnología puede ofrecer un acceso equitativo y seguro a la educación bajo la modalidad de enseñanza a distancia. Los sistemas de gestión de cursos (CMS, por sus siglas en inglés), los entornos de aprendizaje virtuales (VLE, por sus siglas en inglés), los cursos en línea y los programas de radio y televisión pueden ayudar a brindar acceso a la educación y la formación cuando los alumnos se topan con estas diversas limitaciones y restricciones. (Para más información sobre el papel de la tecnología para brindar acceso a la educación, véase la *Guía, Capítulo 2.7 ‘Enseñanza abierta y a distancia’*).

La tecnología también es importante en materia de planificación de la educación en emergencias desde la perspectiva de la recopilación y el análisis de los datos. Para tomar decisiones informadas, es esencial que los planificadores de la educación dispongan de datos precisos y de un acceso veloz a dichos datos. En tiempos de emergencia, sin embargo, puede resultar sumamente difícil tener acceso a datos de educación y estadísticas precisos. Los sistemas de información de la gestión de la educación (véase la *Guía, Capítulo 5.7 ‘Recopilación de Datos y Sistemas de Información de la Gestión Educativa (EMIS, por sus siglas en inglés)’*), dependen cada día más de la tecnología para mejorar la eficacia y la exactitud de la recopilación de la información educativa y de los datos estadísticos durante las emergencias y después de éstas. Como se describe en el recuadro a continuación, los dispositivos electrónicos de bolsillo, tales como los asistentes digitales personales y los teléfonos celulares, se pueden utilizar para recopilar datos, a menudo en circunstancias difíciles. Además de ayudar con la recopilación de datos, la tecnología también se puede utilizar para la gestión y el análisis de los datos. Una vez que los datos han sido recopilados, el software permite almacenar, organizar, mostrar y analizar datos complejos. La digitalización también permite la duplicación y el almacenamiento de datos en muchos lugares, disminuyendo así el riesgo de pérdida de una información importante durante las emergencias.




UTILIZACIÓN DE DISPOSITIVOS MÓVILES PARA RECOPIRAR DATOS Y PARA LOS EMIS

Un asistente digital personal (PDA, por sus siglas en inglés) es un pequeño dispositivo electrónico, de mano, que se puede utilizar para almacenar texto, conectarse a Internet, enviar mensajes de correo electrónico, realizar simples tareas de análisis de datos, ver una presentación en PowerPoint, mostrar videos cortos, descargar y mostrar periódicos y multitud de otras tantas funciones. Los PDA también se pueden utilizar para recopilar datos y –por medio de una tecnología inalámbrica por infrarrojo–, pueden transmitir esos datos y la información a otros PDA, a computadoras portátiles o teléfonos celulares. Los PDA y los ‘teléfonos inteligentes’ (teléfonos celulares que también hacen las veces de PDA) han demostrado tener un gran potencial en la vigilancia y la evaluación de la educación. Estos dispositivos se pueden combinar con un GPS para ayudar a ubicar escuelas y a trazar mapas donde figuren las escuelas. También se puede bajar un software que permite que los programas de obtención de datos inserten datos directamente en los PDA, los cuales a su vez pueden mandar sus datos directamente a una base de datos ubicada en otro lugar, reemplazando así la necesidad de usar formularios de evaluación en papel. Además, los programas de recopilación de datos pueden ahora comunicarse directamente con los directores de escuela por correo electrónico o mensajes de texto, y luego el director o directora simplemente envía los datos solicitados al PDA de quien pide los datos o a su teléfono inteligente.

La Academia para el Desarrollo Educativo (AED, por sus siglas en inglés) ha reconocido el gran potencial de los dispositivos móviles para recopilar datos relacionados con la educación en los países en desarrollo. La AED ha creado un paquete de aplicaciones de Software llamado GATHERtm, que se puede bajar a los teléfonos celulares, los PDA, las computadoras portátiles u otros dispositivos electrónicos. El GATHERtm permite recopilar y analizar datos en forma efectiva en términos de costos y preparar los informes correspondientes. Permite crear la instrumentación y los formularios de la recopilación





de datos (por ejemplo, encuestas y cuestionarios), transmitir inmediatamente los datos a otros dispositivos o bases de datos, realizar análisis de los datos y mucho más. Dicha tecnología tiene el potencial de ofrecer a los planificadores de la educación un acceso veloz y eficaz a la información importante, lo cual es particularmente importante en situaciones de emergencia.

Fuente: Adaptado de AED-SATELLIFE, 2009.

En momentos de emergencia y reconstrucción, las iniciativas de coordinación de los actores educativos claves puede resultar extremadamente difíciles (Sommers, 2004). Como aspectos claves de la coordinación, la capacidad de compartir información y de comunicarla se puede aprovechar y mejorar mediante el uso de la tecnología. Los teléfonos celulares, el correo electrónico, las tecnologías de radio y satélite permiten facilitar las comunicaciones durante las emergencias entre los ministerios del gobierno y el personal, los directores de las escuelas, los docentes principales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los organismos internacionales. Además, los profesionales pueden aprender unos de otros, compartiendo información y datos estadísticos por medio de los repositorios y bases de datos que se encuentran en línea.

Si bien la tecnología tiene un gran potencial para ayudar a la educación en situaciones de emergencia, son numerosas las dificultades a tener en cuenta. Uno de los principales obstáculos en materia de tecnología para la educación, especialmente en situaciones de emergencia, es el costo. Algunas tecnologías, como las computadoras, por ejemplo, pueden ser sumamente costosas y difíciles de financiar. Durante las emergencias y después de ellas son tantas las prioridades que necesitan financiación, como los libros de texto, los sueldos de los docentes, las reparaciones edilicias y construcciones nuevas, que puede resultar difícil justificar el uso

de recursos limitados en computadoras. En virtud de su elevado costo, son numerosas las tecnologías en materia de educación que se consideran como un lujo y no como una necesidad.

Aparte de ser costosa, la tecnología a menudo es frágil, tanto física, como electrónicamente. Si no está colocada a buen resguardo y con sistemas de calefacción o refrigeración –los cuales a menudo no están disponibles en situaciones de emergencia– la tecnología habrá de fallar o funcionar inadecuadamente. Puede suceder que los estudiantes y docentes, de manera intencionada o por accidente, dañen o destruyan la tecnología simplemente por mal manejo o por derramar líquidos sobre los equipos; es fácil que se introduzcan virus en un sistema de computación, causa habitual de falla de las computadoras. Cuando las escuelas adquieren tecnología, los técnicos de TIC –a menudo docentes o alumnos con conocimientos de TIC– tienen que estar disponibles para realizar tareas de mantenimiento y reparación. Puede suceder que la escuela tenga que realizar tareas de formación o contratar expertos externos para dar a los técnicos la formación necesaria. Finalmente, los dispositivos tecnológicos valiosos también son objeto de robo y durante las emergencias frecuentemente son vulnerables al saqueo y al vandalismo.

La tecnología también puede ser bastante compleja de utilizar, especialmente para aquellos que tienen una experiencia tecnológica nula o muy pequeña. Los planificadores de educación deberán contemplar esto en el plan de estudios y organizar cursos para que los estudiantes puedan desarrollar sus habilidades de TIC. Los docentes también necesitarán alguna formación en TIC. Si bien el uso de la tecnología en un aula colmada de estudiantes puede ser pedagógicamente eficaz, puede requerir mucho tiempo, experiencia y formación antes de que algunos docentes se sientan seguros usando la tecnología. SchoolNet Uganda, una ONG que trabaja en el fortalecimiento de capacidades en TIC, constituye un ejemplo de cómo un Ministerio de Educación puede trabajar con una ONG para ayudar a una escuela, no

solamente a generar una infraestructura de TIC sino también con la formación correspondiente.



SCHOOLNET UGANDA –FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN TIC E INFRAESTRUCTURA

SchoolNet Uganda empezó en 1997 como un proyecto conjunto de la World links Organization (Banco Mundial) y el Ministerio de Educación y Deportes de Uganda y desde entonces se ha vuelto oficialmente una ONG privada con base en el mismo ministerio. Se trata de una red nacional compuesta por escuelas y educadores que buscan mejorar la enseñanza y el aprendizaje mediante el desarrollo de infraestructura en TIC dentro de las escuelas y el ofrecimiento de asistencia técnica y formación a los docentes, aprovechando las TIC.

SchoolNet Uganda busca resolver el problema del alto costo de las TIC obteniendo computadoras donadas o reparadas, a menudo mediante donaciones del exterior y redistribuyéndolas a las escuelas a precios en su mayor parte subsidiados y mucho más asequibles. Además, la ONG asesora a las escuelas acerca de diversas opciones de TIC e Internet y las ayuda a organizar laboratorios dentro de las escuelas. Una vez que el laboratorio funciona, SchoolNet Uganda ofrece una capacitación básica TIC para los estudiantes, así como una formación técnica para los coordinadores de las TI, como los equipos de soporte técnico compuestos por estudiantes dentro de las escuelas. También ofrece formación y apoyo pedagógicos para que los docentes aprendan a usar las TIC y mejoren su calidad de enseñanza en el aula. Para saber más acerca de SchoolNet Uganda, visite su portal en la siguiente dirección:

<http://schoolnetuganda.sc.ug/about-schoolnet-uganda>

Una última dificultad a tener en cuenta cuando se evalúen las tecnologías en la planificación educativa son los diversos grados de infraestructura y capacidad técnica disponibles para su aplicación. Esto puede tornar la planificación en materia de TIC, especialmente en el plano nacional, bastante difícil. No todas las escuelas y distritos locales, por ejemplo, tendrán la misma infraestructura en TIC y grado de preparación. Algunas escuelas tal vez ya estén equipadas con laboratorios de computación operacionales y docentes con formación en TIC. Tal vez estén listos para recibir una conexión a Internet y puedan aprovecharla al máximo. Por el contrario, otras escuelas de la zona tal vez no dispongan de computadoras o docentes con experiencia en TIC o tal vez ni siquiera tengan acceso confiable a la red eléctrica. En esos casos, tal vez haga falta encontrar soluciones contextuales –tales como la creación de una fuente alternativa de generación eléctrica, como se describe a continuación en el caso de la escuela de formación docente de Kasulu. Los planificadores educativos deberían por lo tanto tomar en cuenta el amplio abanico de diferencias contextuales con las que habrán de toparse cuando piensen en la planificación en materia de tecnología.



INTERNET Y LAS TIC EN LOS CAMPAMENTOS DE REFUGIADOS

El ACNUR y la Global Catalyst Foundation sumaron sus fuerzas para crear tres centros comunitarios de Internet (CIC, por sus siglas en inglés) en Tanzania: dos en campamentos de refugiados y uno en una universidad de formación docente. Las actividades y clases de formación han sido organizadas para ayudar a los refugiados y residentes locales a obtener conocimientos de TIC para poder así conseguir trabajos mejor remunerados. Dadas las dificultades contextuales, el proyecto tuvo que acudir a fuentes alternativas de generación eléctrica para alimentar los CIC. Uno de los centros alimenta sus computadoras con un sistema de energía solar. Otro, el





de la escuela de formación docente de Kasulu, genera el 70% de su electricidad mediante un sistema de biogás que utiliza estiércol procedente del ganado local.

Fuente: Adaptado de Unluova, 2003.

En su artículo titulado ‘Obtención de educación lista para usar’, Lyndsay Bird explica cómo la tecnología puede ser utilizada para satisfacer las necesidades educativas sobre una base contextual. Describe cómo numerosos residentes locales de Kasulu, Tanzania y refugiados del campamento vecino de Mtabila usaron Internet para obtener información acerca de la situación de su país y mantenerse en contacto con sus familiares.

Fuente: Adaptado de Bird, 2005.

Si bien la tecnología no constituye *la única* respuesta a todos los problemas con los que se topa la educación y si bien subsisten numerosas dificultades relativas al papel de la tecnología de la educación durante una emergencia, la tecnología puede, si se la planifica y examina cuidadosa y contextualmente, ser una herramienta sumamente válida para mejorar la calidad, el acceso y la gestión de la educación en situaciones de emergencia.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS

Debido a la amplia naturaleza de la tecnología, debería formar parte de diversas esferas de la planificación educativa. Las estrategias sugeridas y las notas orientadoras del presente capítulo han sido divididas, por lo tanto, en tres categorías que corresponden a tres esferas de la educación en las cuales la tecnología puede desempeñar un papel importante: aprendizaje y formación, aprendizaje abierto y a distancia y capacidad de gestión.



Resumen de estrategias sugeridas Tecnologías para el aprendizaje y la formación

1. **Determinar si el Ministerio de Educación ya dispone de políticas, programas o iniciativas relativas a la tecnología en la educación.**
2. **Basándose en las necesidades educativas, consulte con los ministerios pertinentes, las ONG, las organizaciones internacionales y los docentes y realice una evaluación de necesidades tecnológicas.**
3. **Facilite una evaluación de infraestructura para determinar qué equipos y capacidades tecnológicas existen ya.**
4. **Determine qué tecnologías deberían ser introducidas y para quiénes.**
5. **Elabore planes para el abastecimiento, la distribución y el mantenimiento de los materiales tecnológicos necesarios.**
6. **Adapte o elabore planes de estudios y recursos pedagógicos para dichas tecnologías.**





Tecnologías para la enseñanza abierta y a distancia (ODL, por sus siglas en inglés)

(Véase la *Guía*, Capítulo 2.7 'Enseñanza abierta y a distancia').

1. **Realice una encuesta sobre los programas de educación a distancia que ya están funcionando, sea a cargo de los ministerios gubernamentales o de otras organizaciones, e identifique todas las tecnologías que se usan en el marco de dichos programas.**
2. **Basándose en las situaciones contextuales y en consultas con los miembros de la comunidad y los docentes, determine qué tecnologías se necesitan para establecer un programa ODL necesario o qué tecnologías podrían ayudar a satisfacer las necesidades educativas actuales de los programas existentes.**
3. **Identifique los potenciales aliados y donantes de TIC y realice un trabajo de sensibilización con ellos.**



Tecnología para la capacidad de gestión

1. **Determine qué posibilidades tecnológicas están disponibles y son factibles de instrumentar.**
2. **Determine qué tecnologías de la comunicación se necesitan para una mejor transmisión y comunicación de la información en las esferas local, nacional e internacional.**
3. **Utilice los recursos en línea existentes para compartir los elementos y hallazgos de la investigación.**

Notas orientadoras

Tecnología para el aprendizaje y la formación

La tecnología, cuando las circunstancias son propicias, tiene un gran potencial pedagógico para mejorar la calidad y el acceso a la educación. Esta sección brinda algunas directrices a seguir cuando se esté contemplando la aplicación de tecnologías en la educación. Cabe recalcar que estas directrices no rigen únicamente para la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción, sino que también se pueden seguir antes de que ocurra una emergencia o al inicio de ésta.

1. Determinar si el Ministerio de Educación ya dispone de políticas, programas o iniciativas relativas a la tecnología en la educación a nivel nacional y local.


- Evalúe estos programas, políticas e iniciativas preexistentes y determine si se deberán introducir cambios para responder mejor a las necesidades de la situación de emergencia y reconstrucción actual.
- ¿Acaso la política de TIC abarca los niveles primario, secundario y terciario?
- ¿Qué representa la política de TIC para las instituciones de formación docente?
- ¿Acaso deberán integrarse los cursos de TIC al plan de estudios de la formación docente?
- ¿Acaso se han tomado las disposiciones del caso para que haya una distribución y un acceso equitativos a la tecnología?
- ¿Acaso los programas aprovechan la infraestructura tecnológica existente?
- ¿Existen programas o proyectos de TIC anteriores aplicados por las ONG o los organismos internacionales que se pudieran integrar en las iniciativas gubernamentales?



ESTRATEGIA NACIONAL EN MATERIA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (NICT, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS) PARA LA EDUCACIÓN DE PAKISTÁN

Muchos países han elaborado o están elaborando sus políticas, programas e iniciativas nacionales en materia de TIC para el sector de la educación. El Ministerio de Educación de Pakistán, con el apoyo del Ministerio de Tecnología de la





Información, los departamentos provinciales de educación y el programa ESRA (Education Sector Reform Assistance) del USAID publicó en 2007 la *Estrategia nacional para las tecnologías de la información y las comunicaciones para la educación en Pakistán*. Este documento fija la estrategia nacional de las TIC en educación conforme a seis elementos claves:

1. Uso de las TIC para ampliar el alcance de las oportunidades educativas.
2. Aplicación de las TIC para fortalecer la calidad de la enseñanza y la gestión de la educación.
3. Uso de las TIC para mejorar el aprendizaje de los alumnos.
4. Desarrollo de enfoques complementarios para el uso de las TIC en la educación.
5. Aprovechar las experiencias actuales de los programas existentes y exitosos.
6. Desarrollo de capacidades en las esferas federal y provincial.

A medida que van cambiando la magnitud y el grado de los conflictos y las emergencias, los planificadores de la educación pueden aprovechar documentos como el de esta estrategia nacional a modo de marcos a los cuales se pueden hacer enmiendas y ajustes para satisfacer las necesidades del país.

Fuente: Adaptado del Ministerio de Educación/ESRA, 2007.

2. Basándose en las necesidades educativas, consulte con los ministerios pertinentes, las ONG, las organizaciones internacionales y los docentes y realice una evaluación de necesidades tecnológicas.

La importancia y las ventajas de la tecnología para satisfacer las necesidades educativas variarán de una escuela a otra sobre la base del contexto. Para que la tecnología sea lo más eficiente posible en términos de costos, es importante determinar primero

cuáles son las necesidades educativas que se pueden satisfacer y con qué tecnologías, por qué son necesarias y dónde se las necesita con más apremio. (Véase también la *Guía, Capítulo 5.1.*, ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’).

- ¿Qué tecnologías son al mismo tiempo necesarias y contextualmente apropiadas para los diversos sectores de la educación (primaria, secundaria, profesional y universitaria, así como para la formación docente y la educación no formal)?
- ¿Qué tecnologías (computadoras, Internet, proyectores LCD, CD-ROM educativos, etc.) se utilizan en la actualidad en el sector educativo y quiénes las usan?
- ¿Cómo se han utilizado en el pasado las tecnologías en cada uno de los sectores educativos?
- En caso de poder instalarse, ¿cómo se utilizarán las nuevas tecnologías? ¿Quiénes se encargarán de utilizarlas, financiarlas, mantenerlas y ofrecer la capacitación pertinente?

3. Facilite una evaluación de infraestructura para determinar qué equipos y capacidades tecnológicas existen ya.

- Coordine con otros ministerios y proveedores de servicios para saber cómo se manejará la información en materia de tecnología en las esferas, nacional, regional y local.
- ¿Qué tecnologías están disponibles y se utilizan en la actualidad? (¿Acaso las instituciones educativas tienen acceso a la electricidad, a las computadoras y a Internet?)
- ¿Qué tecnologías están rotas o dañadas? ¿Se pueden reparar?
- Transmita la información surgida de esta evaluación a los organismos encargados de proveer tecnología para garantizar congruencia en la provisión de los equipos.

4. Determine qué tecnologías deberían ser introducidas y para quiénes.

Algunas tecnologías, cuando se usan cuidadosamente, pueden resultar excelentes instrumentos pedagógicos. La tecnología no debería, empero, ser considerada como la panacea para la educación.

- Realice un análisis costo-beneficio y determine qué posibilidades tecnológicas son factibles, eficientes en términos de costos y permitirían satisfacer las necesidades educativas actuales de los estudiantes y docentes.
- ¿Quiénes tendrán acceso al equipamiento tecnológico? Dicho acceso, ¿será equitativo? ¿Acaso las mujeres que estudian, los estudiantes rurales y marginados tendrán acceso equitativo a esas tecnologías?

5. Elabore planes para el abastecimiento, la distribución y el mantenimiento de los materiales tecnológicos necesarios.

- Identifique los donantes potenciales -incluidas las empresas fabricantes de tecnología. (Véase también la *Guía, Capítulo 5.10*, 'Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación').
- Un vez que se haya comprado el equipamiento tecnológico necesario, ¿cómo se va a distribuir en el plano local y quién se va a encargar de ello?
- ¿Acaso el grupo diana ya sabe cómo utilizar la tecnología propuesta o hará falta pensar en un soporte técnico o en brindar formación? De ser así, ¿quién se encargará de la formación y cómo habrá de ser financiada?
- La tecnología que se entregue a las instituciones educativas, ¿será gratis o a un precio subsidiado? ¿Acaso se les pedirá

que retiren y transporten los equipos desde las oficinas gubernamentales?

- ¿Se pueden utilizar las redes internacionales y de las ONG para distribuir las tecnologías?
- ¿Cuáles son los procedimientos para el mantenimiento en caso de daño o rotura del equipamiento tecnológico? ¿Acaso se formarán individuos en la esfera local para ayudar con el mantenimiento de esas tecnologías?

6. Adapte o elabore planes de estudios y recursos pedagógicos para dichas tecnologías.

- ¿Qué forma de tecnología es la que mejor satisface las necesidades educativas de los estudiantes y docentes? Esto se podría conseguir con CD-ROM, DVD pedagógicos, programas radiales, portales, etc.
- Además del contenido curricular normalizado, tal vez sea bueno que los planificadores piensen en incluir un contenido que se corresponda con las necesidades psicosociales, la salud y la higiene, la prevención del VIH/SIDA, las consideraciones ambientales, la sensibilización sobre minas antipersonales, otras consideraciones acerca de la paz, los derechos humanos y la ciudadanía. (Véase la *Guía*, Capítulos 3.5 y 4.1-4.6 para obtener más información acerca del estudio de estos temas mediante la educación en situaciones de emergencia).
- Realice una investigación en línea buscando recursos educativos abiertos (OER, por sus siglas en inglés) que hayan sido puestos a disposición mediante una licencia abierta –tales como Creative Commons– que les permita realizar las adaptaciones del caso sin tener que solicitar un permiso. (Véase la *Guía*, Capítulo 2.7, ‘Enseñanza abierta y a distancia’).



CD-ROM SOBRE EDUCACIÓN EN MATERIA DE VIH Y SIDA

La Oficina Internacional de Educación (IBE, por sus siglas en inglés) de la UNESCO ha preparado un CD-ROM que contiene las actividades para la educación basada en las competencias para la vida activa. Este es un ejemplo de cómo contenidos preexistentes se pueden aprovechar para la docencia y el aprendizaje.

“Estas actividades han sido identificadas como mejores prácticas a ser aplicadas en contextos formales y no formales. Las actividades seleccionadas provienen del mundo entero. Han sido evaluadas utilizando los criterios empleados por la IBE en el ‘Manual para integrar la educación sobre el VIH y SIDA en los programas de estudio escolares’. Esta herramienta busca brindar actividades prácticas que se puedan utilizar cotidianamente en las aulas para ayudar a los docentes, formadores de docentes y educadores, a preparar sus clases. Esta base de datos es esencialmente para docentes, formadores de docentes y educadores. No obstante, otras personas interesadas en la educación sobre el VIH y el SIDA también pueden utilizar las actividades de la base de datos: investigadores, organismos de las Naciones Unidas, ONG, estudiantes, padres, etc. Se puede solicitar un ejemplar en la siguiente dirección: ibeaid@unesco.org”

Fuente: Adaptado de la UNESCO, 2008.

Tecnología para la enseñanza abierta y a distancia

La tecnología también se puede utilizar para brindar acceso a las oportunidades educativas a los jóvenes y adultos que, de lo contrario, no participarían en actividades educativas. Para un estudio más en profundidad del tema, véase la *Guía, Capítulo 2.7, ‘Enseñanza abierta y a distancia’*.

1. Averigüe acerca de programas ODL preexistentes.

- ¿Qué escuelas, instituciones de educación superior u otras instituciones del país ya utilizan los programas de educación a distancia?
- ¿Qué tecnologías se utilizan en estos programas?
- ¿Qué prácticas, tecnologías y estrategias utilizadas por estos programas, pueden ser adoptadas por el ministerio?


2. Basándose en las situaciones contextuales y en consultas con los miembros de la comunidad y los docentes, determine qué tecnologías se necesitan para establecer un programa ODL necesario o qué tecnologías podrían ayudar a satisfacer las necesidades educativas actuales de los programas existentes.

3. Identifique los potenciales aliados y donantes de TIC y realice un trabajo de sensibilización con ellos.



ACCESO A LA EDUCACIÓN EN PALESTINA –LA HISTORIA DE RITAJ EN LA UNIVERSIDAD DE BIRZEIT.

En 2002, durante la segunda intifada, las fuerzas de ocupación israelíes decretaron toques de queda, impusieron cierres y establecieron puestos de control en Palestina, con lo cual se limitó en gran medida el acceso de los docentes y estudiantes a las facultades. La Universidad de Birzeit, que había permanecido cerrada durante más de cuatro años durante la primera intifada, propuso una solución creativa: crearon una herramienta de soporte educativo en línea que llamaron Ritaj, o “El gran Portal”. El Ritaj permitió que los estudiantes y docentes que no podían llegar físicamente



hasta la universidad se comunicasen entre sí por medio de Internet, viesen sus cursos, mandasen y recibiesen apuntes y calificaciones y participasen en foros, grupos de discusión y listados de correo electrónico. El portal en línea evitó que muchos estudiantes perdiesen el año académico.

Fuente: Adaptado de la Universidad de Birzeit, 2002.

Tecnología para la capacidad de gestión

Las siguientes notas orientadoras muestran diversas formas en las cuales la tecnología puede desempeñar un papel esencial para mejorar la capacidad de gestión de los ministerios, especialmente en ámbitos tales como recopilación y análisis de datos y las iniciativas de comunicación y coordinación.

1. Determine qué posibilidades tecnológicas están disponibles y se pueden instaurar.

- Después de haber determinado cuáles son los datos que deberán recopilarse (véase la *Guía, Capítulo 5.7, 'Recopilación de Datos y Sistemas de Información de la Gestión Educativa (EMIS, por sus siglas en inglés)'*), decida qué tecnologías son necesarias, adecuadas y más eficientes en términos de costos.
 - Algunos ejemplos: computadoras, programas de software EMIS, máquinas de escribir, radios portátiles, comunicaciones telefónicas, etc.
- ¿Qué tecnologías usan actualmente los recopiladores de datos?
 - ¿Disponen las autoridades provinciales, los grupos de coordinación u otros organismos pertinentes en la actualidad de estas tecnologías?

- Desarrolle y capacite a los recopiladores de datos para que usen la tecnología de recopilación y análisis de datos.
- Busque financiación de los donantes para adquirir computadoras y software para que el sistema EMIS sea eficaz.

2. Determine qué tecnologías de la comunicación se necesitan para transmitir y comunicar mejor la información en los ámbitos local, nacional e internacional.

- ¿Cuál es el método de comunicación más necesario y eficiente en términos de costos?
 - ¿Acaso deberían utilizarse las líneas fijas, los teléfonos celulares, la radio, Internet o el correo electrónico?
 - ¿Acaso la infraestructura existente podrá dar soporte a estas tecnologías de la comunicación?

3. Use los recursos en línea existentes para enviar y recibir los resultados de la investigación.

- La tecnología es particularmente útil para la educación en situaciones de emergencia para enviar y recibir los resultados de la investigación y las estadísticas. Existen diversos recursos en línea para transmitir y recibir esta información, presentarla y difundirla. Uno de esos recursos para la visualización de datos es StatPlanet.



STATPLANET

StatPlanet es una aplicación gratuita que permite crear mapas y gráficos temáticos a partir de datos específicos. El objetivo principal de StatPlanet es el de facilitar el análisis de datos mediante la visualización y permitir que cualquiera explore y genere visualizaciones de datos –independientemente de



los conocimientos técnicos, de la disponibilidad la conexión a Internet y del hardware o software de que disponga.

StatPlanet puede ser utilizado ya sea en línea o como una aplicación instalada en una computadora autónoma.

Con StatPlanet es posible generar mapas y gráficos interactivos personalizados, agregando o importando datos propios, o utilizar los datos ya existentes del StatPlanet. En las fuentes de datos que ofrece, StatPlanet aprovecha los datos de las siguientes organizaciones: MF, LLECE, PISA, SACMEQ, ONUSIDA, PNUD, UNESCO, UNICEF, UNSTATS, OMS.

StatPlanet usa los siguientes indicadores:

- **Demográficos:** edad, población, crecimiento poblacional, tasa de fertilidad y esperanza de vida.
- **Educación:** tasa bruta y neta de escolarización, gastos en educación, aprovechamiento escolar en lectura, matemática y ciencias, esperanza de vida escolar, proporción alumnos/docente, recursos escolares y características de los alumnos.
- **Medio ambiente:** emisiones de CO₂, uso de electricidad y energía, fuentes de energía, superficie de forestación.
- **Salud:** gastos en salud, tasa de mortalidad, prevalencia de VIH y SIDA, huérfanos a causa del SIDA, muertes por SIDA, acceso al agua potable y al saneamiento mejorado, causa de muerte de los niños de menos de cinco años, bajo peso al nacer de los niños y desnutrición, inmunización.
- **Socioeconómicos:** tasa de desempleo, empleo por actividad, PIB por habitante, crecimiento del PIB, índice de desarrollo humano (IDH), índice de potenciación de género (IPG), tasas de inflación, población que vive con menos de USD 1 por día, desigualdad entre ingresos y gastos (coeficiente de Gini), investigación y desarrollo.

Para más información acerca de StatPanet, generar un mapa en línea o descargar la versión fuera de línea gratuitamente, véase SACMEQ (2009).

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Tecnologías nacionales de información y comunicación (NICT, por sus siglas en inglés): elementos y recomendaciones de acción

La estrategia NICT (Ministerio de Educación/ESRA, 2007) contiene seis elementos y recomendaciones de acción correspondientes:

Elemento 1. Use las TIC para ampliar el alcance de las oportunidades educativas

Utilice creativamente las TIC para ayudar a los docentes y alumnos que posean muchas competencias distintas y provengan de entornos socioeconómicos variados.

Recomendaciones de acción:

1. Determine el contexto y las necesidades de los estudiantes, educadores y/o ciudadanos a los que se procura atender.
2. Realice una investigación sobre las TIC que incluya, aunque no exclusivamente, las computadoras.
3. Invierta en modelos de TIC basados en las necesidades y en las mejores prácticas.
4. Desarrolle mecanismos de financiación para bajar los costos de las TIC para la educación.
5. Ponga en marcha una campaña de sensibilización.

Elemento 2. Aplique las TIC para mejorar la calidad de la enseñanza y de la gestión educativa

Utilice las TIC para incrementar al máximo las oportunidades de aprendizaje continuo de los educadores y para ayudarlos a entender y usar eficazmente las TIC.

Recomendaciones de acción:

1. Considere el desarrollo profesional de los docentes como una prioridad absoluta.
2. Procure que la selección de TIC coincida con las necesidades específicas de los docentes.
3. Fije las directrices de la formación docente en materia de TIC.
4. Seleccione una combinación estratégica de modelos de desarrollo profesional basada en la investigación en materia de prácticas educativas innovadoras.
5. Proporcione a los docentes formación y recursos para que puedan generar sus propios materiales.
6. No descuide las tareas de seguimiento y soporte.
7. Cerciórese de que los educadores sepan cómo enseñar con las TIC.
8. Ponga en marcha un sistema de incentivos y de soporte para que los docentes usen las TIC.
9. Construya un portal educativo nacional.

Elemento 3. Use las TIC para mejorar el aprendizaje de los estudiantes

Integre las TIC en las escuelas y los centros de aprendizaje para brindar soporte al proceso de aprendizaje autónomo de los estudiantes y darles la oportunidad de explorar, investigar, reflexionar, aprender habilidades sociales (tales como la

colaboración, el razonamiento lógico y la expresión creativa) y mejorar su autoestima.

Recomendaciones de acción:

1. Reforme las directrices del plan de estudio.
2. Busque y desarrolle recursos de contenido.
3. Mejore los sistemas de exámenes nacionales.
4. Logre que el centro de toda la actividad sea la instrucción centrada en el alumno.

Elemento 4. Desarrolle enfoques complementarios para el uso de las TIC en educación

Brinde el soporte necesario a los estudiantes y docentes para que desarrollen las competencias claves de las TIC (incluidas las habilidades complejas de solución de problemas y de pensamiento crítico), considerando las TIC como materia autónoma en la escuela, así como aportando la ayuda esencial a la materia.

Recomendaciones de acción:

1. Utilice planes de estudio y certificaciones basadas en las competencias.

Elemento 5. Aproveche las experiencias actuales de los programas de TIC existentes y exitosos.

Reúna, organice, recopile datos en el plano nacional e internacional sobre los enfoques eficaces para el uso de las TIC en educación.

Recomendaciones de acción:

1. Ponga en funcionamiento un sistema oficial de intercambio de datos para recopilar y distribuir información sobre programas de TIC eficaces.
2. Cerciórese de que la información proveniente del sistema de intercambio de datos llegue a las partes interesadas.
3. Incite a que se constituya un sistema internacional de intercambio de información acerca de los programas eficaces y las mejores prácticas de TIC.
4. Vigile y evalúe los proyectos de TIC de Pakistán para identificar y repetir los modelos eficaces.
5. Facilite la puesta en marcha y el crecimiento de proyectos y enfoques de TIC que, gracias a la evaluación, demostraron ser eficaces.

Elemento 6. Desarrolle las capacidades de los Ministerios de Educación tanto en el plano federal como provincial.

Constituya una nueva oficina del gobierno para defender la causa de las TIC en educación y brinde asesoramiento al Ministerio de Educación.

Recomendaciones de acción:

1. Constituya una oficina de integración de las TIC –Unidad de Implementación Técnica (UIT)– dentro del Ministerio de Educación.
2. Autorice a la UIT a llevar a cabo las funciones claves que permitan hacer avanzar la misión del Ministerio de Educación.

Fuente: Ministerio de Educación/ESRA, 2007.

2. Cuestionario distribuido a los Ministros de Educación de los países de las Islas del Pacífico.

El siguiente cuestionario ha sido distribuido a los Ministros de Educación de los países de las islas del Pacífico para tratar de evaluar cuáles son las necesidades en materia de TIC en Asia y el Pacífico.

Cuestionario

País: _____ Cargo: _____

1. ¿Dispone su país de una política de TIC establecida en materia de educación? ☐ Sí ☐ No

Si no la tiene, ¿por qué? (Por favor numere por orden las razones si se aplican varias de ellas)

- ☐ No es una prioridad
- ☐ Insuficientes recursos de planificación
- ☐ Disponibilidad limitada de las TIC en las escuelas
- ☐ Presupuesto acotado
- ☐ Escepticismo acerca de las ventajas de las TIC en educación
- ☐ Otras: Se ruega especificar: _____

¿Se encuentra su país elaborando o revisando una política de las TIC en educación? ☐ Sí ☐ No

¿Tiene usted una idea clara de cómo proceder? ☐ Sí ☐ No

2. En caso de haber elaborado una política de TIC en educación, ¿qué tipo de recursos (materiales y humanos) consideró útiles?

Si usted sigue estando en la etapa de planificación, ¿cuáles son los recursos que probablemente utilizará? (Se ruega enumerar por orden las razones si se aplican varias de ellas)

- ☐ Publicaciones y libros temáticos.
- ☐ Internet, CD-ROM
- ☐ Publicaciones cortas y concisas para las autoridades decisorias
- ☐ Expertos, consultores
- ☐ Formación, talleres
- ☐ Otros: se ruega especificar : _____

3. ¿Acaso los recursos que usted necesita para la puesta en marcha de la política de TIC en educación son de fácil acceso?

() Sí () No

4. ¿Acaso los recursos que usted necesita para satisfacer las necesidades de su política son suficientes? () Sí () No

5. Los recursos disponibles ¿son de buena calidad? () Sí () No

6. ¿Qué otros recursos en materia de información serían útiles? (Se ruega enumerar por orden las razones si se aplican varias de ellas)

() Pruebas científicas sobre la eficacia de las TIC en educación, análisis costo-beneficio

() Un ejemplo de la política de TIC de un país con características similares

() Políticas (guía para el desarrollo de una visión y estrategia)

() Políticas y estrategias de formación docente (ejemplos, criterios, estrategias)

() Principios de elaboración de contenidos (cuándo comprar, adaptar, elaborar)

() Tecnología (hardware y software)

() Recaudación de fondos, escenarios de alianzas privadas o públicas

() Ejemplos de buenas prácticas en el aula (video), software de calidad etc.

() Otros: se ruega especificar: _____

7. ¿Tiene usted sugerencias o requerimientos específicos de conocimientos especializados en la esfera de las TIC en educación que la UNESCO podría proporcionar en el futuro?

Fuente: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para Asia Pacífico, 2004.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- AED-SATELLIFE (Academia para el Desarrollo Educativo). 2009. *GATHER™* (Informe). Extraído el 2 de julio de 2009 de:
www.healthnet.org/sites/default/files/GATHER.pdf
- Bates, T. 2001. *National strategies for e-learning in post-secondary education and training*. (Fundamentals of educational planning, no. 70). París: UNESCO-IIPE. Extraído el 24 de agosto de 2009 de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001262/126230e.pdf>
- Bird, L. 2005. 'Getting education out of the box.' In: *Forced Migration Review*, 22: 22–23. Extraído el 7 de septiembre de 2009 de:
www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR22/FMR2210.pdf
- Birzeit University. 2002. 'Ritaj', *The great portal opens access to Birzeit University*. Extraído el 2 de julio de 2009 de:
www.birzeit.edu/news/16286/news
- CAVAL Collaborative Solutions. 2006. *E-readiness in the Asia-Pacific region: results of a survey to assess the need for ICT training for information professionals in the region*. Bangkok: UNESCO. Extraído el 24 de agosto de 2009 de:
<http://portal.unesco.org/ci/en/files/27616/12239807803e-readinessasia-pacific.pdf/e-readiness-asia-pacific.pdf>
- Ministerio de Educación/ESRA (Education Sector Reform Assistance Program). 2007. *National information and communications technology (NICT) strategy for education in Pakistan*. Islamabad: Ministerio de Educación. Extraído el 24 de agosto de 2009 de:
www.unescobkk.org/uploads/media/NICT_Strategy_For_Education_in_Pakistan_-_Mar_2007.pdf

- O'Malley, B. 2007. *Education under attack: a global study on targeted political and military violence against education staff, students, teachers, union and government officials, and institutions*. París: UNESCO. Extraído el 17 de julio de 2009 de:
www.unesco.org/education/attack/educationunderattack.pdf
- PNUD. 2001. *Human development report 2001*. Nueva York: Oxford University Press.
- SACMEQ (Consortio del África Meridional y Oriental para el Monitoreo de la Calidad de la Educación). 2009. *StatPlanet: interactive thematic maps and visualizations*. Extraído el 2 de julio de 2009 de:
www.sacmeq.org/statplanet
- SchoolNet Uganda. *About SchoolNet Uganda*. Extraído el 2 de julio de 2009 de:
<http://schoolnetuganda.sc.ug/about-schoolnetuganda>
- Sommers, M. 2004. *Co-ordinating education during emergencies & reconstruction: challenges & responsibilities*. París: IIPE-UNESCO.
- TESSA (Teacher Education in Sub Saharan Africa). 2009. *Pan Africa*. Extraído el 2 de julio de 2009 de:
www.tessafrica.net/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=245
- Touré, K. 2008. 'Introduction: ICT and Changing Mindsets in Education.' In: K. Touré, T.M.S. Tchombe and T. Karsenti (Eds.), *ICT and changing mindsets in education*. Bamenda, Camerún: ERNWACA/ROCARE.

- UNESCO Oficina Regional de Educación para Asia y el Pacífico. 2004. *Needs assessment of ICT in education policy makers in Asia and the Pacific: towards the development of a toolkit for policy makers*. Bangkok: UNESCO. Extraído el 24 de agosto de 2009 de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001378/137815e.pdf>
- UNESCO. 2005. *Las Tecnologías de la información y la comunicación en la enseñanza: Manual para docentes*. París: UNESCO. Extraído el 24 de agosto de 2009 de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139028e.pdf>
- UNESCO. 2008. *HIV and AIDS education* (CD-ROM). Se puede pedir un ejemplar en:
[http://hivaidsclearinghouse.unesco.org/index.php?id=79&tx_ttnews\[tt_news\]=767&tx_ttnews\[backPid\]=262&chHash=62dd626059](http://hivaidsclearinghouse.unesco.org/index.php?id=79&tx_ttnews[tt_news]=767&tx_ttnews[backPid]=262&chHash=62dd626059)
- Unluova, I. 2003. *No power, poor phone system – but Tanzanian camp gets wired for Internet*. Tanzania: ACNUR. Extraído el 2 de julio de 2009 de:
www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3e411c574&query=unlova
- Wagner, D.; Kozma, R. 2005. *New technologies for literacy and adult education: a global perspective*. París: UNESCO.

EDUCACIÓN NO FORMAL

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Proporcionar a los niños, jóvenes y adultos que no asisten a la escuela, en situaciones de emergencia, actividades educativas que satisfagan sus necesidades e intereses.**
- **Complementar la educación formal de los niños y jóvenes en situaciones de emergencia con materias pertinentes a su protección, bienestar y necesidades psicosociales.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN NO FORMAL

“Toda actividad educativa organizada y sostenida que no corresponde exactamente a la definición de educación formal. Por ende, la educación no formal puede tener lugar tanto dentro como fuera de las instituciones educativas y ocuparse de personas de todas las edades.

Según los contextos de cada país, podrá abarcar programas educativos para la alfabetización de los adultos, la educación básica para los niños sin escolarizar, competencias para la vida activa, para el trabajo y cultura general.

Los programas de educación no formal no necesariamente se rigen por el sistema de ‘escalones’ y pueden tener distintas duraciones y conferir o no la certificación de lo aprendido”.

Fuente: UNESCO, 1997: 41.

En muchos países en situaciones de emergencia o ante la tarea de una reconstrucción temprana, el sistema escolar formal no tiene la capacidad de matricular a todos los niños y jóvenes del país, y/o los niños no están en condiciones de asistir a la escuela. Los padres y los niños, así como los docentes y las autoridades educativas, tienden a buscar una restauración veloz de la educación formal para evitar que se pierda un año académico.

Las posibilidades de la educación no formal pueden haberse pasado por alto o subestimado, redundando en la falta de oportunidades educativas para los niños y jóvenes que no pueden participar en la educación formal. Las actividades educativas no formales brindan a los niños y jóvenes sin escolarizar el acceso a un aprendizaje estructurado, refuerzan su autoestima y los ayudan a encontrar formas de poder contribuir al bienestar de sus comunidades. En algunos casos, estas actividades pueden servir como ‘puente’ para ayudar a los niños y jóvenes sin escolarizar a mejorar sus habilidades académicas hasta permitirles reingresar al sistema escolar formal. En situaciones de emergencia, sin embargo, puede suceder que las organizaciones nacionales que ya están brindando una educación no formal tengan que interrumpir sus tareas por falta de una financiación de base y estable que les permita hacer frente a una escala de operaciones más amplia. Es por ello que se debería buscar e incluir ese tipo de financiación en el presupuesto de cada proyecto. Las actividades de la educación no formal se ven a menudo afectadas y restringidas durante los períodos de conflicto e inseguridad y no necesariamente es más fácil organizar una tarea educativa no formal que una formal.

Las actividades educativas no formales pueden adoptar la forma de clases de comprensión lectora y conocimientos aritméticos, actividades culturales tales como la música, la danza o el teatro, la práctica deportiva y la formación de equipos, la educación sobre los derechos del niño o bien un aprendizaje más orientado hacia una temática particular. Según el proveedor y el contexto, la educación no formal también podrá comprender programas de

aprendizaje llamados ‘acelerados’, que apunten a volver a colocar dentro del sistema educativo formal a aquellos jóvenes y niños que se saltaron años de educación.

(Véase también ‘Herramientas y recursos’, *Sección 3* ‘Consideraciones claves para los programas de aprendizaje acelerado’, de este capítulo).

PROGRAMAS DE APRENDIZAJE ACCELERADO

La mayoría de los programas de aprendizaje acelerado (ALP, por sus siglas en inglés) son iniciativas de ‘nivelación’ para ayudar a los niños o jóvenes de más edad que se saltaron años de escolaridad, a completar su educación básica y adquirir sus conocimientos educativos en un período relativamente breve. Por ejemplo, un ALP puede ser un programa de tres años en el cual se condensaron seis años de escuela primaria. Cuando se ha planificado junto con las autoridades educativas para que abarque los elementos esenciales del plan de estudios oficial, un programa de esta naturaleza trata de abarcar rápidamente el contenido educativo de varios años de escolarización perdida. En realidad, el aprendizaje acelerado es difícil de lograr y solamente será posible cuando se haga mucho hincapié en los métodos de enseñanza y aprendizaje eficaces. Al final del período de ‘nivelación’ los alumnos pasan a un aula normal. Las poblaciones a las que se apunta específicamente pueden ser niños desplazados, niñas o niños soldados. Como estos niños se han saltado partes significativas de su escolarización, su reincorporación a la escuela formal es un espaldarazo a la desmovilización.

Fuente: NRC, 2005:56; Nicolai, 2003: 40.

Para los adolescentes en particular, las actividades educativas no formales pueden ampliar considerablemente sus oportunidades de aprendizaje. Los cursos y talleres no formales, así como los de formación profesional seguramente tendrán mucha demanda

entre los refugiados y los desplazados internos que no tienen oportunidades de empleo. En situaciones de conflicto, muchos adolescentes habrán perdido años de escolarización formal y tal vez no quieran asistir a las clases de la escuela primaria con niños más jóvenes o no dispongan del tiempo para hacerlo. Por lo tanto, puede suceder que abandonen por completo el sistema educativo si no existen otras opciones. Algunos querrán ingresar al sistema escolar formal pero no podrán hacerlo por falta de espacio o por restricciones legales en virtud de su edad. Los adolescentes que no disponen rápida y fácilmente de opciones educativas son mucho más vulnerables a situaciones peligrosas, tales como el reclutamiento en las milicias armadas, la participación en actividades ilegales y en actividades no seguras generadoras de ingresos. Por lo tanto, la educación no formal hace las veces de alternativa provechosa y a menudo puede resultar ser una estrategia de protección vital.

Aún en emergencias agudas, en condiciones de campamentos seguros, las actividades de educación no formal se pueden organizar rápidamente para brindar a los niños formas provechosas de pasar el tiempo hasta que otras opciones, más formales, lleguen a reemplazarlas. No obstante, la coordinación es esencial, ya que a menudo las actividades educativas no formales caen bajo la organización de una variedad de proveedores de servicios de educación, organizaciones a cargo de programas de salud, proyectos de generación de ingresos, entre otros.

La educación no formal también puede constituir un complemento esencial para aquellos estudiantes matriculados en las escuelas formales. En situaciones de emergencia, los planes de estudios de las escuelas formales a menudo cubren únicamente las materias centrales u otras materias esenciales para la supervivencia en el nuevo entorno. Las pocas horas que dura la jornada escolar en la mayoría de las situaciones de emergencia torna difícil agregar más materias al plan de estudios. Una alternativa que se puede proponer a algunos de los estudiantes consiste en ofrecer

actividades extracurriculares de aprendizaje no formal. Puede ser que en situaciones de conflicto o después de un desastre natural, las actividades educativas no formales tengan que focalizarse en materias puntuales, tales como la educación ambiental, la sensibilización sobre las minas antipersonales, la educación para la paz y la solución de conflictos, la salud reproductiva, la higiene, la prevención de enfermedades (tales como el cólera), la sensibilización y prevención del VIH/SIDA, la sensibilización psicosocial y los derechos humanos. El estudio de caso resaltado a continuación brinda un buen ejemplo de temas específicos causados o exacerbados por un desastre natural que bien podrían ser encarados mediante programas de educación no formal.

Estos temas pueden ser examinados mediante cursos no formales para ampliar la comprensión de los estudiantes y brindarles un entorno social en el cual puedan debatirlos. Sin embargo, muchos de los niños que asisten a la escuela no participarán en estos cursos no formales, ya sea porque tienen otros compromisos, por reparos de sus padres acerca de la seguridad u otros motivos, y por lo tanto se perderán esos mensajes vitales.

Por ello, cuando sea posible, estos temas deberían formar parte de los programas académicos formales.

Para los repatriados y no migrantes, la reconstrucción de las viviendas, la rehabilitación de los campos, entre otros problemas, puede significar en la práctica que la gente tenga poco tiempo para la educación no formal. Esto es particularmente así cuando la gente debe recorrer grandes distancias para asistir a cursos o talleres. Tal vez convenga que las organizaciones que brindan educación no formal y programas de aprendizaje acelerado durante las emergencias prolongadas y en períodos de reconstrucción concentren sus esfuerzos en algunos lugares únicamente, dejando muchas otras zonas sin abarcar y la coordinación puede ser problemática. Si bien puede ser preferible para la comunidad que la formación docente y las iniciativas de

educación se orienten a la reapertura de las escuelas, deberá subrayarse la importancia de la combinación de los programas educativos formales y no formales.

A la hora de diseñar actividades educativas no formales, es importante no pasar por alto o subestimar los reparos o las necesidades de los alumnos. Algunos podrán no ser realistas, pero todos tienen su importancia. Los alumnos deben saber que se ha prestado atención a sus preocupaciones y que sus ideas han sido tomadas en cuenta dentro de lo posible. En parte, una educación de calidad proviene de la adhesión, la confianza y la participación de los alumnos.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS

Si bien la matrícula escolar y la prestación de una educación de calidad, gratuita y obligatoria para todos, habrán de constituir prioridades para las autoridades educativas y los proveedores de servicios, la educación no formal debería ser considerada como una forma de complementar y reforzar estas iniciativas. La educación no formal es fácil de organizar en los campamentos de refugiados y a veces también en los de desplazados internos, ya que las distancias de viaje para el personal gubernamental y de los organismos son relativamente pequeñas y a menudo las ONG están presentes. Fuera de los campamentos, el servicio mismo y la coordinación de la educación no formal puede resultar más difícil. En las primeras etapas de la reconstrucción se deberá recurrir a financiación y a los conocimientos de los expertos para reconstruir el programa de educación del ministerio en materia de educación no formal. Cuando sea posible, sería bueno contemplar el uso de herramientas educativas no formales tales como la radio para tener un alcance mayor. Algunas estrategias claves para agotar las oportunidades de educación no formal son las siguientes:



Resumen de estrategias sugeridas

Educación no formal

1. **Elabore un marco para la educación no formal según la etapa de la emergencia en que se encuentre. En la fase de reconstrucción temprana, elabore un plan de acción nacional.**
2. **Orienta a las organizaciones de la sociedad civil para que sepan cómo aplicar los programas de educación no formal.**
3. **En el período inmediatamente posterior a la emergencia, los educadores deberían contemplar la posibilidad de organizar actividades recreativas y deportivas.**
4. **A la hora de organizar actividades de educación no formal, los educadores deberían consultar con los niños, jóvenes, padres y grupos de la comunidad.**
5. **Los educadores deberían pensar en enriquecer la enseñanza formal con actividades no formales.**
6. **Los educadores deberían desarrollar un plan para suscitar interés por las actividades educativas no formales propuestas y hacer pruebas piloto al respecto.**
7. **Los educadores deberían desarrollar un sistema de vigilancia y retroalimentación.**

Notas orientadoras

1. **Elabore un marco para la educación no formal según la etapa de la emergencia en que se encuentre. En la fase de reconstrucción temprana, elabore un plan de acción nacional.**

Piense en lo siguiente cuando diseñe actividades de educación no formal:

- En función de la evaluación de las necesidades educativas (véase la *Guía*, *Capítulo 1.5*, ‘La educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción’, y el *Capítulo 5.1*, ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’), ¿cuántos niños y jóvenes no están escolarizados? Basándose en la situación actual y en los enfoques anteriores, evalúe la demanda de educación no formal para adultos (véase la sección ‘Herramientas y recursos’ del presente capítulo para saber más acerca de las actividades de educación no formal posibles).
 - Considere un abanico de actividades, desde programas radiales a cursos temáticos breves, cursos de alfabetización y cursos de aprendizaje acelerado.
 - Considere la posibilidad de vincular la educación no formal con el deporte, las actividades recreativas y culturales.
 - Realice un trabajo de enlace con otros ministerios que presten servicios de educación y formación no formal (juventud, deporte, cultura, salud, trabajo, agricultura, otros).
 - Desarrolle un programa para la formación de formadores y docentes en materia de educación no formal y de alcance para la juventud.
 - Examine las cuestiones de certificación para los alumnos y docentes.

- Estudie las cuestiones relativas a la remuneración de los docentes que trabajan a tiempo completo, a tiempo parcial u ocasionalmente en la educación no formal.
- Elabore una estrategia para lograr la participación de la sociedad civil a la hora de prestar servicios de educación no formal, para dirigir y evaluar programas innovadores, tales como los centros de aprendizaje comunitario, el uso de la radio y otras tecnologías de las comunicaciones, entre otros.
- ¿Existen organizaciones no gubernamentales experimentadas que puedan dirigir o llevar adelante las actividades de la educación no formal seleccionadas?
 - Consulte con las organizaciones de las Naciones Unidas y las ONG (internacionales y nacionales) presentes en el país.
 - Si la experiencia deseada no existe ya, solicite la ayuda de la UNESCO y de UNICEF para ubicar a las organizaciones experimentadas.



PROGRAMAS DE APRENDIZAJE ACELERADO: EL CREPS DE SIERRA LEONA

El Complementary Rapid Education Program for Primary Schools (CREPS) [Programa complementario de educación acelerada para las escuelas primarias] fue organizado en mayo de 2000 por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MEST) del Gobierno de Sierra Leona, con el apoyo de UNICEF y del Consejo Noruego para Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés), como programa de aprendizaje acelerado. Había sido concebido para ocuparse de los niños de entre 10 y 16 años de edad que no habían podido terminar su educación durante el conflicto, ya sea por haber participado en las acciones bélicas o por cierres de las escuelas o desplazamientos de las poblaciones. Se estimó que unos 500.000 niños se encontraban en esa situación. El CREPS condensa el programa normal de seis años de la educación primaria en solo tres años, después de los cuales los niños pueden integrarse en el sistema escolar formal. Las clases se imparten en las escuelas primarias, habitualmente durante la tarde –cuando los edificios escolares no se utilizan–, o bien en refugios provisorios. Los docentes han sido formados específicamente para enseñar el programa CREPS y a su vez siguen recibiendo formación permanente. Todos los materiales didácticos se entregan gratuitamente, los niños no deben sufragar derechos de escolaridad para asistir a clases y los uniformes no son obligatorios. El programa funciona en 185 centros de todo el país y la matrícula en marzo de 2004 era de 26.646. La demanda para la participación en el programa CREPS sigue creciendo pero su expansión está trabada debido a la incapacidad que tiene el gobierno de pagar los sueldos de los docentes contratados.

Fuente: UNICEF, 2005.

(Para más información sobre los programas de aprendizaje acelerado, véase la sección ‘Herramientas y recursos’ del presente capítulo).

- ¿Quiénes habrán de enseñar o dar apoyo a las actividades?
 - Si se trata de aliados no gubernamentales, ¿cuántos serán seleccionados?
 - ¿Cómo se identificarán los docentes o facilitadores? (Véase también la *Guía, Capítulo 3.1*, 'Identificación, selección y reclutamiento de docentes y trabajadores educativos').
 - ¿Acaso se necesitan calificaciones especiales?
 - ¿Qué formación deberán tener los docentes?
 - ¿Quién será responsable de la formación?
 - ¿Tendrán los docentes una remuneración?
 - ¿Quién habrá de pagarles? (Véase también la *Guía, Capítulo 3.2*, 'Motivación, retribución y condiciones laborales de los docentes'). ¿Cuál sería entonces la relación con programas de remuneración pasados o presentes para la educación no formal en el país en cuestión (o el país de origen de los refugiados)?
 - ¿Quiénes habrán de brindar soporte y/o vigilar las actividades educativas y programáticas? (Véase también la *Guía, Capítulo 3.3*, 'Medición y vigilancia del efecto de la docencia').
- ¿Qué materiales o útiles serán necesarios para el programa?
 - Adapte los materiales nacionales o internacionales existentes al entorno local.
 - Elabore nuevos materiales únicamente cuando esté seguro que los modelos adecuados no existen en otro lado.
- ¿Están disponibles los fondos? (Véase también la *Guía, Capítulo 5.8*, 'Presupuesto y gestión financiera', y el *Capítulo 5.10*, 'Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación').
- ¿Acaso las actividades no formales desembocarán en otra cosa? Por ejemplo:
 - ¿(Re)ingreso al sistema formal?
 - ¿Alguna suerte de certificado?
 - ¿Mejores perspectivas de empleo?

- ¿Mejor salud y actividades que fomenten la paz?



EDUCACIÓN NO FORMAL EN TIMOR-LESTE

El proyecto de educación no formal del Comité Nacional de Rescate (IRC, por sus siglas en inglés) en el distrito Oecussi de Timor-Leste "... examinó la forma de movilizar recursos locales dentro de las escuelas, las organizaciones de la juventud y otros grupos comunitarios para aumentar las oportunidades disponibles de educación y actividades recreativas. Haciendo hincapié en un proceso de planificación con participación, las actividades fueron definidas por la comunidad y desarrolladas mancomunadamente con las organizaciones locales. Cada iniciativa emprendida fue dirigida por un grupo local: un centro de la niñez organizado y con personal proveniente del grupo de mujeres jóvenes llamado Grupo Feto FoinSae Enclave Timor; actividades deportivas estructuradas, organizadas con la red de grupos juveniles llamada Juventude Lorico Lifau y el Comité de Educación distrital de Oecussi, que se encargó de la formación docente del distrito".

Fuente: Nicolai 2004:81.

2. Oriente a las organizaciones de la sociedad civil para que sepan cómo aplicar los programas de educación no formal.

El campo de la educación no formal atrae a muchas organizaciones que pueden carecer de los conocimientos pedagógicos necesarios para aplicar eficazmente los programas. Puede también haber una colisión entre las modalidades organizativas y las políticas, lo cual puede causar dificultades en cuestiones tales como la remuneración de los docentes, las disposiciones para la formación en servicio, la certificación, entre otras.



CENTROS DE APRENDIZAJE COMUNITARIO EN LA REGIÓN DE ASIA PACÍFICO

“En la región de Asia Pacífico, los centros de aprendizaje comunitario (CLC, por sus siglas en inglés) han surgido como potenciales instituciones de base capaces de encargarse de la alfabetización, la educación básica y continua así como de otras actividades de desarrollo comunitario.

Los centros de aprendizaje se definen en los materiales de formación del programa de educación para todos en la región de Asia Pacífico como: instituciones locales fuera del sistema educativo formal para los habitantes de zonas rurales o urbanas, generalmente establecidas y gestionadas por personal local, orientadas a brindar diversas oportunidades de aprendizaje que permitan el desarrollo de la comunidad y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones. Los centros de aprendizaje comunitario existen para todos los ciudadanos y se adaptan a las necesidades de todas las personas de la comunidad por medio de una participación comunitaria activa. El CLC se encuentra a menudo en un edificio sencillo. Sus programas y funciones son flexibles y bien adaptadas a las necesidades de la comunidad, ya que se ocupan de las necesidades tanto de los adultos como de los jóvenes y -en particular- de los grupos desfavorecidos”.

Los programas se aplican en: Bangladesh, Bhután, Camboya, China, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Malasia, Mongolia, Myanmar, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Nepal, República Democrática Popular Lao, Tailandia, Uzbekistán y Viet Nam. Entre las actividades de los CLC encontramos cursos tales como alfabetización, actividades sobre educación y aprendizaje de oficios, fomento del aprendizaje permanente y formación del personal dedicado a la educación no formal. También podrán tener un papel que desempeñar en las actividades de información y difusión de recursos para la comunidad, el desarrollo comunitario, la coordinación y el enlace entre el gobierno y las ONG, la vinculación entre las estructuras tradicionales de la aldea y las oficiales administrativas, entre otras cosas.

Fuente: UNESCO (s.f.).

En los puntos 5 a 9 a continuación se consignan algunos elementos de las buenas prácticas:

(Para más información acerca de cómo organizar un CLC, véase la sección ‘Herramientas y recursos’ del presente capítulo).

3. En el período inmediatamente posterior a la emergencia, los educadores deberían contemplar la posibilidad de organizar actividades recreativas y deportivas.

Las actividades organizadas ayudarán a estructurar el tiempo de los niños y forman una parte valiosa de su proceso de saneamiento psicosocial así como del (re) aprendizaje de las habilidades sociales y emocionales. (Véase también la *Guía, Capítulo 3.5, ‘Respaldo psicosocial a los alumnos’*).

- ¿Quiénes pueden organizar las actividades deportivas y artísticas de manera tal que se garanticen la seguridad, el orden y la supervisión? ¿Pueden participar los padres?
- ¿Acaso se han contemplado actividades tanto para los niños como para las niñas?
- ¿Qué elementos hacen falta?
 - ¿Acaso esos elementos están disponibles?
 - ¿Qué elementos pueden aportar los padres o la comunidad en general?
 - ¿Pueden los niños y jóvenes participar en la fabricación u obtención de los elementos necesarios?
 - ¿Se pueden obtener localmente o conseguir rápidamente por intermedio de UNICEF?
- ¿Acaso se ha desarrollado un mecanismo para alentar a los interesados a participar o asistir a las actividades periódicas? ¿Quiénes serán responsables del cumplimiento del cronograma?

- ¿Acaso se ha desarrollado un programa detallado en colaboración con las comunidades y se ha difundido ese programa?
- ¿Pueden todos los participantes potenciales acceder al programa?
- De lo contrario, ¿cómo se superan las barreras para acceder a él?
- ¿Acaso se ha creado un registro con los nombres de los responsables de cada una de las actividades y con los de aquellos que puedan reemplazarlos en caso de que alguien se vaya, se enferme, etc.?
- ¿Acaso se ha desarrollado un sistema mediante el cual tanto los facilitadores como los participantes puedan elevar un informe en caso de que un programa no funcione satisfactoriamente? ¿Quién será responsable del seguimiento?

4. A la hora de organizar actividades de educación no formal, los educadores deberían consultar con los niños, jóvenes, padres y grupos de la comunidad.

Las consultas deberían ser lo más inclusivas posible.

- ¿Cuáles son las actividades educativas que la gente desea tener (véase la sección ‘Herramientas y recursos’ para disponer de breves descripciones de diferentes opciones no formales)? ¿En qué circunstancias asistirían?
- ¿De qué base educativa disponen?
- ¿Cuáles son las razones por las cuales algunos niños y jóvenes no asisten a la escuela? (Véase la *Guía, Capítulo 1.5*, ‘La educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción’).
 - ¿Falta de lugares en la enseñanza formal?
 - ¿Los jóvenes ya han superado la edad para ir a la escuela primaria o no quieren ir?

- ¿Los jóvenes están ocupados con actividades que generan ingresos o bien tienen responsabilidades hogareñas?
- ¿En qué momentos pueden los niños y jóvenes no escolarizados o los adultos (hombres, mujeres) participar en la educación no formal?
- ¿Cuándo se pueden proponer estas actividades? ¿Con qué frecuencia habrán de ser ofrecidas?
 - ¿Habrá conflicto de horarios entre las actividades propuestas y las de los niños y jóvenes?
 - ¿Existirán propuestas múltiples para los distintos grupos, por ejemplo, adolescentes, madres adolescentes, jóvenes trabajadores, u otros?



EDUCACIÓN NO FORMAL DE LOS JÓVENES ADULTOS VÍCTIMAS DE LA GUERRA EN SIERRA LEONA

El programa de reintegración de la juventud y de educación para la paz, patrocinado por la oficina de iniciativas de transición de la agencia norteamericana de desarrollo internacional (USAID, por sus siglas en inglés) en Sierra Leona, surgió como una iniciativa de educación no formal a escala nacional y basada en la comunidad para jóvenes adultos ex combatientes y víctimas de la guerra. El programa consiste en cinco módulos relativos a cuestiones identificadas por grupos focales de la comunidad como ‘componentes esenciales para la consolidación de la paz en Sierra Leona’.

- **¿Quién soy?:** el módulo 1 es un curso para mejorar la autosensibilización, diseñado para facilitar la transición de la juventud desde un mundo de guerra hacia un entorno que promueva valores relacionados con la paz.
- **Terapia de la mente, del cuerpo y del espíritu:** el módulo 2 es un curso sobre competencias para la vida activa, diseñado para permitir que los jóvenes mejoren su capacidad de manejar su vida cotidiana, de tomar riesgos calculados, de hacer juicios sanos, de comunicarse eficazmente, de manejar sus emociones y de resolver sus problemas cotidianos.



- **Nuestro medio ambiente –en qué consiste, cómo preservarlo, conservarlo y usarlo eficazmente:** el módulo 3 es un curso que busca sensibilizar a cada participante sobre la necesidad de recuperar las bases ambientales de Sierra Leona, aportar conocimientos acerca de las maneras de prevenir o reducir los riesgos ambientales, promover buenas prácticas agrícolas y aumentar la sensibilización acerca del uso sensato del medio ambiente.
- **Salud y bienestar:** el módulo 4 brinda información sobre los síntomas y el tratamiento de las enfermedades locales comunes, el uso medicinal de plantas y raíces locales, los métodos para obtener agua potable limpia, la prevención, identificación y el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual (incluido el VIH/SIDA) y de salud materno infantil.
- **Democracia, buena gobernanza y gestión de conflictos:** el módulo 5 se centra en la democracia como forma de gobierno, los principios básicos de la democracia y cómo funcionan en la práctica las causas, los costos y el control de la corrupción, la gestión de conflictos y cómo los ciudadanos pueden contribuir a la reconstrucción de Sierra Leona.

Fuente: Hansen et al., 2002: 22-25.

5. Los educadores deberían pensar en enriquecer la enseñanza formal con actividades no formales.

A la hora de pensar en actividades no formales complementarias para los niños y jóvenes que asisten a las escuelas formales, examine las opciones con los educadores, la comunidad, los padres, los niños y los jóvenes. (Véase la *Guía*, *Capítulo 4.2*, 'Educación sanitaria y de higiene', *Capítulo 4.3*, 'Educación preventiva al VIH', *Capítulo 4.4*, 'Educación Ambiental',

Capítulo 4.5, ‘Sensibilización sobre las minas antipersonales’ y el Capítulo 4.6, ‘Habilidades de la educación para la vida activa: paz, derechos humanos y ciudadanía’). Nótese que estos temas también deberían formar parte de la enseñanza formal, ya que muchos estudiantes pueden no disponer del tiempo o del permiso de la familia para participar en actividades complementarias no formales.

- ¿Cuáles son las materias necesarias?
 - Consulte con las organizaciones nacionales de la sociedad civil (ONG, grupos religiosos, sindicatos, organizaciones de empleadores, universidades, entre otras) para determinar las necesidades.
- ¿Qué recursos se necesitarán para introducir estas materias (docentes, lugares de reunión, materiales, otros)?
 - Consulte con UNICEF, la UNESCO, el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales (ONG) con presencia en el país para determinar qué materiales ya existen.
 - Pase revista a los materiales existentes y adáptelos al contexto local. Es importante que los miembros de la comunidad y los educadores locales den su punto de vista.
- Reúnase con los directores de las escuelas, los líderes educativos, entre otros, para cerciorarse de que los tiempos necesarios para poner a prueba los módulos, formar a los docentes y comenzar las actividades no interfieran con el tratamiento de las materias centrales. En condiciones de estrés pronunciado y bajos salarios se deberán realizar esfuerzos para lograr la participación de los docentes y administradores en las nuevas iniciativas, de manera que se reduzcan al mínimo las tensiones y el resentimiento. Es muy probable que aparezcan resentimientos si los programas se ven como una imposición desde el exterior que interfiere con el trabajo de la gestión de una escuela y de la enseñanza de los alumnos.

6. Los educadores deberían desarrollar un plan para suscitar interés en las actividades educativas no formales propuestas y hacer pruebas piloto al respecto.

- ¿Qué tipo de ‘publicidad’ habrá de utilizarse?
 - Anuncios en las escuelas formales que los alumnos podrán transmitir a sus familiares y amigos.
 - Apoyo por parte de los miembros de las asociaciones de padres y docentes o de los comités de gestión escolar que acepten hablar del programa con otros miembros de la comunidad.
 - Anuncios realizados por intermedio de los líderes comunitarios o religiosos.
- Piense en una prueba piloto del proyecto para suscitar mayor interés entre los grupos interesados.
 - Hable de los preproyectos con el grupo de alumnos diana.
 - Revise el proyecto en función de los reparos y las necesidades e ideas de los participantes de la prueba piloto y de los miembros de la comunidad.
 - Reclute a jóvenes del grupo de participantes potenciales para que ayuden con la evaluación del proyecto piloto.
 - Consiga el apoyo de los participantes del programa para que alienten a otros a matricularse y asistir.

7. Los educadores deberían desarrollar un sistema de vigilancia y retroalimentación.

- ¿Acaso las actividades no formales están llegando al grupo de niños, jóvenes y adultos al que se orientaron?
- ¿Acaso los niños, jóvenes y adultos que se matricularon, asistieron durante todo el programa?
 - De ser así, ¿por qué? De no ser así, ¿por qué no?

- ¿Cuáles son los ajustes que se pueden hacer al programa para lograr que haya una mayor asistencia y una mayor tasa de terminación?
- ¿Acaso las actividades lograron su cometido? Tales como:
 - Cambio de comportamiento, (por ejemplo, menor agresión y ansiedad entre los niños, adquisición de prácticas de higiene específicas, otros).
 - Ingreso al sistema escolar formal: ¿acaso los niños y jóvenes que completaron los programas de aprendizaje puente o acelerado han reingresado a la escuela formal? Aquellos que sí lo lograron, ¿empezaron en el grado o nivel propuesto?
 - Alfabetización: ¿pueden los niños, jóvenes y adultos, una vez que han terminado el programa, leer de manera funcional?
 - Capacidad de conseguir un empleo: ¿acaso los empleadores buscan ‘graduados’ de estos programas? ¿acaso los graduados logran llevar adelante un emprendimiento comercial propio?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Opciones para las actividades educativas no formales.

Actividades recreativas y deportivas organizadas. Estas actividades se pueden iniciar a principios de la fase aguda de una emergencia y pueden brindar a los niños y jóvenes una oportunidad clave para jugar y socializar que habrá de ayudarlos en sus procesos de cicatrización. Si bien es esencial que haya un acceso abierto a estas actividades, también deberán tomarse en cuenta las tensiones sociales. Los juegos competitivos, si no se organizan teniendo en miras el concepto de consolidación de la paz, podrán azuzar en vez de calmar las rivalidades sociales en

las comunidades. Además, los organizadores de las actividades deportivas y recreativas deberán cerciorarse de que se hayan tomado en consideración las necesidades tanto de los niños como de las niñas.

UNICEF dispone de equipos (kits) recreativos preempaquetados que se pueden poner rápidamente a disposición en situaciones de emergencia. Estos equipos contienen lo siguiente:

- Pelotas para distintos tipos de juego.
- Prendas de colores para los distintos equipos.
- Tiza y cinta métrica para delimitar las zonas de juego.
- Un silbato y una pizarra para marcar los puntos.

Actividades culturales organizadas como la música, las artes y el teatro. Estas actividades pueden tener efectos curativos potentes sobre los niños, jóvenes y adultos que han conocido el horror del desplazamiento. Además, son medios muy útiles para transmitir mensajes vitales relativos a la paz, la sensibilización sobre el VIH/SIDA u otras cuestiones de salud. Esto redundará en un mayor conocimiento tanto de los participantes del programa como de los miembros de la comunidad, que toman conocimiento de su trabajo.

Formación básica en alfabetización y aritmética: para los niños, jóvenes y adultos que no pueden o no desean asistir a la escuela formal, este tipo de formación tal vez sea la única forma de alfabetización posible. Estos programas se pueden llevar a cabo tanto en los hogares como en las instalaciones de la comunidad, y los horarios se pueden fijar en función de las obligaciones laborales de los participantes.

Formación en idiomas extranjeros: especialmente cuando hay refugiados, si estos y la comunidad anfitriona hablan idiomas diferentes, la formación en idiomas puede ayudar a los refugiados a comunicarse con los anfitriones que les rodean. El aprendizaje de un idioma internacional o la mejora de los conocimientos de

este idioma aumentan la autoestima y la capacidad de obtener un empleo y pueden ser útiles a la hora de retomar la educación formal. En algunos casos, el aprendizaje del o de los idioma(s) utilizado(s) en el país de asilo puede permitir que los refugiados consigan un empleo y -sobre todo- que los alumnos de más edad tengan la oportunidad de asistir a la escuela secundaria en el país anfitrión.

Programas puente: el objetivo de los programas puente es el de permitir que los alumnos de más edad que se hayan saltado años de educación (re)ingresen al sistema escolar formal. En general, estos programas han sido diseñados para los adolescentes (de entre 10 y 17 años de edad) que estudian intensamente durante un año y luego se presentan a un examen nacional para ingresar al sistema escolar. A menudo el objetivo para estos alumnos es empezar su escolarización formal en el segundo o tercer grado. Los programas puente también pueden ser útiles para los alumnos de los grados superiores que pasan de un sistema educativo a otro.

Programas de aprendizaje acelerado: la finalidad de los programas de aprendizaje acelerado es brindar oportunidades educativas a los adolescentes que no han terminado (o empezado) su educación primaria. En muchas situaciones posteriores a un conflicto, a menudo se ha negado a los adolescentes el derecho a la educación. En general, estos programas fueron elaborados para permitirles estudiar en tres años el programa normalizado que lleva seis. Al terminar el programa de aprendizaje acelerado, los estudiantes deberán haber adquirido los elementos funcionales de la alfabetización y la aritmética y deberían poder presentarse a un examen para (re)ingresar al sistema escolar formal.

Programas de formación profesional: la formación no formal en el marco de los programas de enseñanza en situaciones de emergencia se puede brindar por medio de centros de formación o, muchas veces con mayor eficacia aún, mediante pasantías realizadas en las instalaciones de artesanos y empresarios locales.

Cuando así se desee, estos conocimientos se podrán combinar con cursos de alfabetización y aritmética y de competencias para la vida. (Véase la *Guía, Capítulo 4.7, 'Enseñanza y formación profesional'*).

2. Etapas para constituir los centros de aprendizaje comunitario (CLC) y preparar sus actividades.

Todos los centros de aprendizaje comunitario (CLC) tienen mucho que ganar con la participación de la comunidad. De hecho, las conversaciones con los miembros de la comunidad preceden el establecimiento de un CLC para poder evaluar las necesidades de la comunidad. En muchos casos, se utilizan materiales y mano de obra locales para organizar un CLC. Para que un CLC sea autosostenible, se moviliza a los miembros de la comunidad de manera que establezcan y gestionen el centro ellos mismos. La administración del centro es responsabilidad de un comité de gestión, el cual está compuesto por maestros de escuela, profesionales retirados, líderes comunitarios y religiosos, así como otros miembros de la comunidad.

Plano nacional o provincial

Fijar los criterios e identificar las comunidades

Plano comunitario

Sensibilizar a la comunidad



Constituir un comité de gestión del CLC



Identificar la clientela meta y sus necesidades de aprendizaje para luego determinar las actividades de generación de ingresos



Elaborar los objetivos del programa del CLC



Diseñar y llevar a cabo las actividades del programa



Fijar las prioridades específicas del programa



Decidir acerca de las instalaciones físicas del CLC



Constituir grupos de acción (voluntarios)



Movilizar los recursos de la comunidad



Establecer los vínculos de apoyo



Organizar la formación del personal y de los voluntarios



Poner en marcha el programa y las actividades



Vigilar y revisar las actividades

Evaluar las actividades



Compartir las experiencias entre comunidades, por ejemplo, creando grupos CLC



Crear centros de recursos a nivel de distrito o provinciales y redes nacionales



Fortalecer la política, el compromiso y el apoyo nacionales

Fuente: UNESCO, 2001: 5.

3. Consideraciones claves para los programas de aprendizaje acelerado.

	CONSIDERACIONES CLAVES	ACTIVIDADES COMUNES
PROGRAMAS DE APRENDIZAJE ACCELERADO	<ul style="list-style-type: none"> • Con un plan de estudios de nivelación, la calidad de la enseñanza es doblemente importante ya que se dispone de menos tiempo para aprender lo mismo. • Los grupos diana han quedado fuera de la escuela durante períodos significativos. Entre ellos se puede mencionar a los niños soldados, las niñas o los niños desplazados. • Si un alumno está sentado con niños más pequeños puede sentirse inhibido para asistir a clase. • Si se quiere promover la integración, siempre que sea posible, haga participar a otros niños de la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elabore un plan de estudios basado en los contenidos estatales aprobados. • Brinde a los docentes formación sobre los nuevos planes de estudios y la pedagogía de enseñanza focalizada en el niño. • Coordine con el Ministerio de Educación de manera tal que los exámenes sean reconocidos y permitan a los alumnos ingresar al sistema estatal. • Realice el seguimiento de los progresos de los niños durante la etapa de integración en el sistema escolar estatal.

Fuente: Nicolai, 2003: 40.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Bethke, L.; Baxter, P. 2009. *Alternative education: filling the gap in emergency and post-conflict situations*. París: IIPE-UNESCO.
- Farrell, J.; Hartwell, A. 2008. *Planning for successful alternative schooling: a possible route to education for all*. París: IIPE-UNESCO.
- Hansen, A.; Nenon J.; Wolf, J.; Sommers, M. 2002. *Final evaluation of the Office of Transition initiatives' program in Sierra Leone final report*. Washington, DC: CARE, Inc. & Creative Associates.
- Hoppers, W. 2006. *Non-formal education and basic education reform: a conceptual review*. París: IIPE-UNESCO.
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003. 'Out of school programmes.' In: *Good practice guides for emergency education*. Extraído el 4 de mayo de 2009 de www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Out_of_School_Programs.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónica y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf
- IIPE-UNESCO. 1997. *Alternative education strategies for disadvantaged groups*. París: IIPE-UNESCO.
- Irwanto, P.; Hendriati, A.; Ratrin Hestyanti, Y. 2001. *Alternative education for disadvantaged youth in Indonesia*. París: IIPE-UNESCO.

- Nicholson, S. 2006. *Accelerated learning in post-conflict settings*. Documento sin publicar escrito para Save the Children Alliance.
- Nicholson, S. 2007. *Assessment of the National Accelerated Learning Programme in Liberia*. Documento sin publicar creado para el Ministerio de Educación de la República de Liberia y UNICEF.
- Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children UK.
- Nicolai, S. 2004. *Learning independence: education in emergency and transition in Timor-Leste since 1999*. París: IIPE-UNESCO. Extraído el 12 de septiembre de 2009 de: www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/East_timor.pdf
- NRC (Consejo noruego para refugiados). 2005. 'NRC: education programme models.' En: *Forced Migration Review*, 22, 56.
- Ouma, W.G. 2004. *Education for street children in Kenya: the role of the Undugu Society*. París: IIPE-UNESCO.
- Piromruen, S.; Keoyotte, S. 2001. Education and training for disadvantaged groups in Thailand. París: IIPE-UNESCO.
- Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children UK.
- Smith, H. (2007). 'Formal' versus 'non-formal' basic education: prioritising alternative approaches in fragile states. Actas de la Conferencia Internacional de Oxford sobre Educación y Desarrollo. Septiembre, 2007. Extraído el 29 de junio de 2009 de: www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/Formal%20versus%20non-formal%20basic%20educationSB.pdf

- Sugatha, K. 2000. *Education of Indian scheduled tribes: a study of community schools in the district of Vishakhapatnam, Andhra Pradesh*. París: IIPE-UNESCO.
- Tuladhar, S.K. 2004. *The out-of-school children's programme in Nepal: an analysis*. París: IIPE-UNESCO.
- UNESCO. 1997. *International standard classification of education ISCED 1997*. París: UNESCO.
- UNESCO. 2001. 'Steps for setting up CLC and preparing CLC activities.' In: *CLC Regional activity report* (Programa para Asia y el Pacífico de Educación para Todos). Bangkok: UNESCO. Extraído el 26 de septiembre de 2009 de: www2.unescobkk.org/elib/publications/aboutclc/CLC_report2000.pdf
- UNESCO. n.d. *Community learning centres* (Programa para Asia y el Pacífico de Educación para Todos). Extraído el 19 de julio de 2009 de: www.unescobkk.org/education/appeal/programmethemes/literacy-and-continuing-education/communitylearning-centres-clcs
- UNICEF. 2005. 'Programa de Educación.' En: *Sierra Leone Encyclopedia 2005*. Freetown: DACO/SLI.

DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Garantizar que se respeten los derechos sociales, emocionales y de desarrollo de los niños pequeños en situaciones de emergencia.**
- **Garantizar que los niños pequeños tengan acceso a lugares seguros donde se puedan satisfacer sus necesidades de desarrollo por medio del juego y de las actividades de aprendizaje temprano.**
- **Permitir que las familias y los auxiliares**

educativos participen en actividades integradas con los niños pequeños.

CONTEXTO Y DIFICULTADES

«El aprendizaje comienza con el nacimiento. El desarrollo sistemático de las herramientas y los conceptos básicos de aprendizaje requieren, por lo tanto, que se preste la debida atención al cuidado de los niños pequeños y su educación inicial, lo cual se puede lograr mediante disposiciones que tomen en cuenta a los padres, la comunidad o las instituciones, según los requisitos.»

Fuente: Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990, Art. 5.

Las actividades de desarrollo durante los años de la primera infancia son vitales en la preparación de los niños para su educación básica, permitiéndoles que adquieran las habilidades necesarias y que mejoren su desempeño y su futura permanencia en la escuela. Aún en situaciones de emergencia y con recursos limitados, las actividades educativas deberían empezar invirtiendo en actividades de desarrollo de la primera infancia para garantizar el respeto de los derechos básicos de los niños a la supervivencia, la protección, el cuidado y la participación desde su nacimiento hasta la edad escolar y durante los años posteriores.

Las actividades educativas durante la primera infancia ayudan a preparar a los niños para ingresar a la escuela y a tener éxito en ella, garantizan que los auxiliares educativos estén en condiciones de brindar apoyo a los niños en su aprendizaje y en su transición a la escuela y garantizan que las escuelas estén listas para recibir a los niños y los integren mejor. El juego es el medio por el cual se aprende en la primera infancia y desempeña un papel central como estrategia educativa para promover el bienestar psicosocial y físico de los alumnos. La generación de un entorno estimulante y completo para jugar y aprender aumenta significativamente las competencias de los niños, tanto cognitivas como sociales y emocionales (INEE/CGECCD, 2009).

La fase crítica del desarrollo cerebral depende de una adecuada protección, estimulación y de un cuidado eficaz (IASC, 2007).

Los programas relativos al desarrollo de la primera infancia (DPI: www.ecdgroup.com) tienen ventajas a corto y largo plazo. La mayor repercusión aparece cuando se brindan servicios intensivos de alta calidad a los niños más vulnerables y sus familias. Para lograr los mejores resultados para los niños, los programas DPI deberían empezar antes del embarazo y seguir hasta que los niños tengan ocho años. En un enfoque basado en el ciclo de vida, los niños y jóvenes están preparados para una crianza positiva, los padres reciben una educación continua para padres

y el apoyo correspondiente, y los pequeños y jóvenes reciben una estimulación con cariño y cuidado, una educación temprana, cuidados de salud y de nutrición preventivos y básicos, así como servicios de protección y saneamiento eficaces.

VENTAJAS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA (DPI) PARA LOS NIÑOS, SUS FAMILIAS Y COMUNIDADES

- Fijar un mayor grado de normalidad en la vida de los niños, dándoles las rutinas y los cuidados que necesiten para un desarrollo sano durante las emergencias y después de ellas.
- Dar apoyo y mejorar la relación entre los padres (o los auxiliares educativos) y el niño.
- Permitir que los niños expresen su punto de vista y que sean escuchados.
- Generar un entorno seguro y tranquilizador en el cual los niños puedan crecer con fuerza desde el inicio.
- Permitir que los niños interactúen y se junten en grupos y que desarrollen aspectos tales como las habilidades para resolver conflictos, crear confianza y solucionar problemas.
- Permitir que los niños se adapten a entornos cambiantes.
- Fomentar su desarrollo.
- Mejorar la capacidad de la escuela para que los niños y los padres estén listos durante la transición del hogar a la escuela.
- Dar apoyo a las madres y a los padres como principales responsables del cuidado de los niños, dándoles tiempo para que puedan trabajar, dedicarse a otros menesteres o que tengan una breve pausa en sus quehaceres domésticos.
- Aprovechar lo existente reforzando las habilidades y prácticas surgidas de generaciones anteriores, fundiéndolas con los conocimientos modernos.





- Brindar un sentido de continuidad en tiempos de cambios y una oportunidad para reflexionar acerca de las creencias y los valores comunitarios y luego transmitirlos.
- Dar oportunidades a los voluntarios y profesionales para que adquieran esa experiencia tan valiosa en el cuidado de los niños.
- Ocuparse de las necesidades integrales de los niños.
- Los pequeños crecen en su integralidad en diversos ámbitos de desarrollo que interactúan y se van armando entre sí. Esos ámbitos de interacción son, entre otros, los siguientes: bienestar físico y desarrollo motor; autoayuda; desarrollo social y emocional; conocimientos cognitivos y generales y desarrollo del lenguaje.)
- Se podrán reemplazar de manera temporaria las rutinas familiares y las actividades de crianza de los niños que hayan sido interrumpidas por el conflicto y ayudar así a un desarrollo sano tanto durante la emergencia como después de ella.
- Proteger a los niños de los posibles peligros físicos inmediatos.
- Permitir la intervención de otros servicios de emergencia y de una unidad de cuidados básicos de la salud.
- Hacer las veces de catalizador para que las comunidades recuperen y desarrollen su lugar como auxiliares educativos de los niños.
- Hacer las veces de factor compensador para que los niños en situación de riesgo o desfavorecidos mejoren su desarrollo integral.
- Ayudar en la recuperación psicosocial de los niños y sus familias.

Fuente: Adaptado de Save The Children Reino Unido, 2001 e INEE/CGECCD, 2009.

Las emergencias plantean una serie de dificultades –visibles e invisibles– para los niños pequeños que ya de por sí se encuentran en una situación difícil. Las pérdidas a una edad precoz (por ejemplo, la muerte de uno de los padres), el haber presenciado violencia física o sexual u otros acontecimientos angustiantes pueden perturbar los lazos y socavar el desarrollo social y emocional a largo plazo, la comunicación y la cognición. No obstante, la mayoría de los niños parecen ser sumamente plásticos y se recuperan en gran medida de este tipo de experiencias, especialmente cuando se les da el cuidado y el apoyo apropiados. El juego y las actividades sociales que se construyen sobre la base de la capacidad de recuperación de los niños sirven para mitigar los efectos psicosociales negativos de las situaciones de crisis (IASC, 2007).

En emergencias, los niños muy pequeños suelen constituir un grupo invisible, ya que se parte frecuentemente de la hipótesis según la cual sus padres y otros familiares se están ocupando adecuadamente de ellos. Sin embargo, las emergencias tienen un efecto significativo sobre el cuidado y el desarrollo de los niños pequeños, debido a que las estructuras tradicionales de apoyo han quedado trastocadas y que las familias están pasando por condiciones extraordinarias de estrés. En la mayoría de las emergencias, es probable que los programas DPI existentes queden perturbados junto con otros programas educativos, negando así a los niños pequeños la oportunidad de aprender y crecer en un entorno que los apoye durante uno de los estadios más críticos de su desarrollo (Sinclair, 2001:33).

Debido a que los artículos 18 y 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño estipulan que los Estados tienen la obligación de apoyar a los padres a criar a sus hijos y a proteger a éstos de los abusos, negligencias y otras posibles amenazas, el apoyo a las actividades de desarrollo de la primera infancia durante las emergencias es un requisito político. No obstante, en cualquier situación de emergencia dada, puede suceder que

no haya un órgano responsable de la aplicación y ejecución de tales actividades, y el éxito de esos programas requiere de la participación directa de los padres. Es crucial que ellos se hagan cargo y desarrollen el sentido de la responsabilidad para con el desarrollo de los niños.

El éxito de los programas DPI dependerá de la participación y el compromiso de los auxiliares educativos frente a los niños. Eso incluye a las madres, los padres, los abuelos, los hermanos mayores, el personal de educación, el personal de salud, los voluntarios y la comunidad. Es necesario organizar reuniones entre los padres y los auxiliares educativos de los niños pequeños en las cuales puedan hablar de su pasado, presente y futuro y darse apoyo mutuo cuando se trata de ocuparse eficazmente de los niños (IASC, 2007).

Como el programa DPI es integral, es importante que se brinden servicios integrados e integrales basados en la comunidad y con vínculos transversales con los sectores de salud, nutrición, educación, agua y saneamiento y apoyo psicosocial durante todas las etapas de las emergencias.

Un enfoque integral tanto de la política como de los programas exige una coordinación y una comunicación entre los distintos departamentos de la autoridad nacional o sus Ministerios responsables de los servicios de agua, saneamiento, higiene, nutrición, salud, educación, bienestar social y protección, así como entre los grupos de las Naciones Unidas y los no gubernamentales que trabajan con las familias y las comunidades. Esta es la razón por la cual el *Core Group Polio Project* (CGPP: www.care.org/careswork/projects/NPL038.asp) considera que es vital llevar a cabo una acción coordinada entre diversos sectores para ocuparse eficazmente de los niños pequeños en emergencias.

Los actores humanitarios desarrollaron un enfoque de gestión por grupos (HPG, 2007) cuya finalidad es aumentar la capacidad

de respuesta y la eficacia, brindando un liderazgo predecible, alianzas interagenciales reforzadas, un mayor grado de rendición de cuentas y una mayor coordinación y fijación de prioridades en el terreno. Este enfoque de gestión por grupos ofrece diversos puntos de ingreso a partir de los cuales se puede y se deberían incluir los principios de la primera infancia.

(Véase también la *Guía, Capítulo 5.11, 'Coordinación y comunicación'*).

ESTRATEGIAS SUGERIDAS

Las actividades educativas durante los años de la primera infancia son esenciales a la hora de preparar a los niños para la educación básica, ayudándoles a adquirir las habilidades necesarias y a mejorar después su desempeño y retención en la escuela. Aún en situaciones de emergencia, y con recursos limitados, los actos educativos deberían empezar invirtiendo en actividades de desarrollo de la primera infancia para garantizar la plena protección de los derechos básicos de los niños a la supervivencia, la protección, el cuidado y la participación desde su nacimiento hasta la edad escolar y en adelante.

Más abajo se indican algunas de las estrategias y cuestiones claves. Las 'notas orientadoras' que se apuntan a continuación contienen una lista de verificación de puntos, así como ideas para desarrollar y ejecutar cada una de las estrategias.



Resumen de las estrategias sugeridas Desarrollo de la primera infancia

1. Integración de las dimensiones del DPI en las iniciativas de ayuda humanitaria en casos de emergencia.
2. Prestación de servicios integrados e integrales basados en la comunidad y con vínculos transversales con los sectores de salud, nutrición, educación, agua y saneamiento y apoyo psicosocial.
3. Revisión de los programas de la enseñanza preescolar que se llevan a cabo bajo la égida del Gobierno, a través de organizaciones de la sociedad civil, órganos externos y ONG y establecimiento de un mecanismo de coordinación.
4. Tomar las medidas del caso para fortalecer la capacidad del departamento de enseñanza preescolar del Ministerio de Educación cuando tal departamento exista.
5. Preparación de un marco para la enseñanza preescolar según la fase de la emergencia. En la fase de reconstrucción temprana cabe preparar un plan de acción nacional si existe suficiente interés. Cerciorarse de que la enseñanza preescolar forme parte





de los planes para la reconstrucción de la educación.

6. **Dar apoyo a las organizaciones de la sociedad civil a la hora de armar los programas de enseñanza preescolar, incluidos aquellos elementos como los que forman parte de los puntos 7 a 9 a continuación.**
7. **Cuando se evalúen, planifiquen, ejecuten y vigilen las actividades de desarrollo de la primera infancia, cerciórese de que participen las poblaciones afectadas por la emergencia y las comunidades locales.**
8. **Consideración de la elaboración de programas de formación para los padres y los miembros de la comunidad.**
9. **Desarrollo de estrategias que garanticen la sostenibilidad de las actividades de la primera infancia.**

Notas orientadoras

1. Integración de las dimensiones del DPI en las iniciativas de ayuda humanitaria en casos de emergencia.

- Revise los programas DPI existentes y determine de qué manera se cuida a los niños pequeños en las comunidades afectadas, empezando por los grupos más vulnerables.

- Cerciórese de que los niños pequeños tengan acceso a espacios seguros.
- Cerciórese de que el DPI forme parte de las herramientas conocidas por sus nombres en inglés: Rapid Education Assessments y Joint-Needs Assessments.
- Cerciórese de que los planes de emergencia pergeñados con otros sectores humanitarios tomen en cuenta a los niños más pequeños.
- Aliente la participación de los Ministerios en el diseño, la planificación, la ejecución, la vigilancia y la evaluación de los programas DPI.
- ¿Acaso los componentes psicosociales han sido incorporados a las esferas programáticas?
- ¿Acaso se ha organizado la distribución de alimentos prestando particular atención a las cuestiones de género en el caso de las madres embarazadas y lactantes?

2. Prestación de servicios integrados e integrales basados en la comunidad y con vínculos transversales con los sectores de salud, nutrición, educación, agua y saneamiento y apoyo psicosocial.

- ¿Acaso el sector de la educación se está coordinando con otros sectores de manera tal que todos juntos contribuyan a satisfacer las necesidades integrales de los niños menores?
- ¿Acaso las intervenciones han sido estructuradas a partir de los sistemas de apoyo a las familias y los recursos sociales, culturales y de infraestructura física de la comunidad?
- ¿Acaso la asistencia brindada a los angustiados auxiliares educativos y a los niños ha sido incorporada en las intervenciones? ¿Acaso se basa en creencias y significados locales?

3. Revisión de los programas de la enseñanza preescolar que se llevan a cabo bajo la égida del Gobierno, a través de organizaciones de la sociedad civil, órganos externos y ONG y establecimiento de un mecanismo de coordinación.

Aquellas organizaciones que centran su actividad en el bienestar de los niños pequeños pueden haber desarrollado programas de alta calidad en ciertos lugares específicos. Otras organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil pueden aprovechar esa experiencia. (Véase también la *Guía, Capítulo 5.1, 'Evaluación de necesidades y recursos'*).

- ¿Qué tipos de actividades de la primera infancia existían en la población afectada antes del inicio de la crisis?
 - ¿Qué actividades fueron ofrecidas a cada grupo etario?
 - ¿Acaso se organizaron actividades conjuntas para los padres y los niños?
 - ¿Cuál era la relación auxiliar educativo/niño por grupo etario?
 - ¿Se disponía acaso de materiales de aprendizaje y de juego para el nivel preescolar?
 - ¿Qué edades tenían los niños que participaban de las actividades?
 - ¿Se les daba de comer?
 - ¿El servicio brindado era de medio día o de jornada completa?
- ¿En qué zonas existía la enseñanza preescolar? ¿Regiones, comunidades o zonas de impacto?
- ¿Qué niños participaban?
 - ¿Solamente aquellos niños cuyos padres podían pagar?
 - ¿Solamente aquellos niños cuyos padres trabajaban para una empresa determinada o para el Gobierno?

- ¿Acaso los niños provenientes de minorías o los discapacitados tenían acceso a las actividades de la enseñanza preescolar?
- ¿Acaso el Gobierno brindaba su apoyo al programa de la primera infancia?
 - De ser así, ¿qué tipo de apoyo brindaba el Gobierno para los programas DPI?
- ¿Existían los programas DPI auspiciados por las comunidades?



FLUCTUACIONES EN LA PREPARACIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA EN TIMOR ORIENTAL

“Durante los años de la dominación indonesia, Timor oriental contaba con 64 jardines de infancia, la mayoría pertenecientes a la Iglesia Católica. Unos 5.000 alumnos asistían a estos establecimientos preescolares, aproximadamente el 10% de los niños entre la edad de cinco y seis años. Durante el período de transición esta tasa de matrícula cayó, según la UNICEF ... parcialmente debido al hecho de que la primera infancia no formaba parte de las prioridades nacionales –por ende de los presupuestos. En noviembre de 2001, la *Joint Donor Education Sector Mission* observó que 4.500 niños asistían a un total de 41 jardines de infancia. Sin embargo, también se han desarrollado otros tipos de educación para la primera infancia. Los ocho espacios amigables para los niños de la UNICEF comprenden un componente de desarrollo de la primera infancia; y el Fondo para los Niños Cristianos ha trabajado con varias comunidades para aportar su propio centro de cuidado de la infancia. Independientemente del tipo, el Gobierno no paga los salarios a los docentes del preescolar, los cuales deben salir de los aportes de los padres y de las matrículas. Se constituyó un Foro para la primera infancia a principios de 2000, bajo los auspicios de la UNICEF y del Ministerio de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, que ya dispone de un proyecto de política nacional sobre la educación de la primera infancia entre sus logros”.

Fuente: Nicolai, 2004: 85-86.

- ¿Quiénes fueron los docentes y voluntarios en el caso de la primera infancia?
 - ¿Acaso recibieron alguna formación especial o algún incentivo?
 - ¿Acaso recibieron los jóvenes o las personas mayores alguna información para ocuparse de las actividades de la primera infancia?
- ¿Estaban disponibles los programas de educación y apoyo a los padres?
 - De ser así, ¿qué padres asistieron a esos programas?
 - ¿Cuáles fueron los temas tratados?
- ¿Cuáles son las actividades formales y no formales acerca de la primera infancia que se están desarrollando en la actualidad? Realice un estudio de esas actividades para determinar si hace falta un aporte adicional. Para cada sitio determine lo siguiente:
- ¿Alcanza el espacio disponible para el juego tanto en interiores como en exteriores?
- ¿Se encuentra próximo a una escuela o dentro de ésta?
- ¿El lugar es seguro?
- Si el espacio es insuficiente, ¿acaso se pueden llevar a cabo las actividades tanto por la mañana como por la tarde de manera que todos los niños puedan participar?
- ¿Acaso han sido formados los docentes, facilitadores, o voluntarios?
 - ¿Dónde fueron formados? ¿Acaso se podría involucrar a los jóvenes y las personas mayores a la hora de organizar las actividades de los niños y de ayudarlos?
- ¿Existe un sistema que permita derivar a los niños con dificultades psicológicas u otros niños marginados a otro lugar?

¿Adónde se les manda? ¿Cuántos casos han sido derivados de esta manera?

- ¿Se encuentran inscritas ante las autoridades gubernamentales las actividades de desarrollo de la primera infancia? De ser así, ¿cuál es la relación entre las actividades existentes y el Gobierno?

4. Tomar las medidas del caso para fomentar la capacidad del departamento de enseñanza preescolar del Ministerio de Educación cuando tal departamento exista.

Existe mucha experiencia internacional en materia de educación preescolar, tanto en condiciones de emergencia como de no emergencia. Los donantes externos pueden estar interesados en el fortalecimiento de capacidades del Ministerio en esta esfera. (Véase también la *Guía*, Capítulo 1.4, ‘Desarrollo de capacidades’.)

5. Preparación de un marco para la enseñanza preescolar según el estadio de la emergencia. En la fase de reconstrucción temprana cabe preparar un plan de acción nacional si existe suficiente interés. Cerciorarse de que la enseñanza preescolar forme parte de los planes para la reconstrucción de la educación.

(Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ de este capítulo para posibles necesidades y respuestas cuando se trata de desarrollar programas para la primera infancia.)

6. Dar apoyo a las organizaciones de la sociedad civil a la hora de armar los programas de enseñanza preescolar, incluidos aquellos elementos como los que forman parte de los puntos 7 a 9 a continuación.


- ¿Acaso se dispone de suficiente información sobre las necesidades de los alumnos y las respuestas apropiadas?
- ¿Han sido invitadas las organizaciones a coordinar sus actividades en el marco de un plan de acción nacional o regional?
- ¿Acaso los seminarios de formación o las campañas de información continúan con un seguimiento y una vigilancia apropiados?
- ¿Acaso participan los Ministerios de Salud y Bienestar Social?



PROGRAMAS DE LA PRIMERA INFANCIA EN KOSOVO

En 1999, en el marco del Programa de los Espacios Amigos de la Infancia, Save the Children Reino Unido ayudó a instaurar programas DPI para los niños kosovares refugiados en Albania. Los programas DPI fueron considerados una prioridad e incluían los cuidados de la primera infancia, la educación preescolar y primaria, las actividades recreativas, el apoyo psicosocial para los bebés y niños y el asesoramiento para los niños y sus familias. El relato del esfuerzo de la organización para establecer un programa DPI en el campamento Stankovec 1 aporta lecciones útiles acerca de algunos de los obstáculos encontrados en esos programas:

Stankovec 1 había sido organizado por la OTAN, y desde cierta perspectiva se parecía a un campamento militar. No había una tienda de campaña lo suficientemente grande para cobijar una sala de juegos, ni espacio libre para colocar una sala de juegos nueva. Hubo un intento inicial de compartir un espacio




con otros organismos, tales como Oxfam, pero esto se frustró con la llegada de nuevos refugiados. Así fue como una tienda de 5 por 15 metros llegó a albergar a 3.000 niños. A modo de respuesta, la sala de juegos se usaba por turnos, durante los cuales los niños podían asistir una hora diaria en siete sesiones diarias distintas.

Uteriormente se establecieron tiendas DPI similares en otros cinco campamentos, pero la requisita fue difícil de lograr y la necesidad de llenar solicitudes así como la falta de equipamiento generaron muchos atrasos.

Entre los numerosos problemas que surgieron con esta experiencia se pueden mencionar los siguientes:

- Dificultad de conseguir un espacio adecuado.
- Falta de materiales y equipos.
- Algunos organismos aportaban materiales y equipos inadecuados.
- Se puso en marcha el programa aunque el personal no tenía contacto entre ellos y las personas del campamento no conocían al equipo.
- Falta de programas de formación bien preparados e informados.
- Falta de coordinación con otros organismos, lo cual afectó a todos los aspectos del programa.
- El equipo de personas de Save the Children tuvo muy poco tiempo de preparación.
- No se designó ningún órgano de antemano para ocuparse de los niños profundamente traumatizados.
- Falta de políticas con respecto a los voluntarios y trabajadores asalariados.
- Falta de planificación acerca de la situación posterior al conflicto.

Entre las soluciones y los logros se pueden contar los siguientes:





- Creación de un espacio de juego con una atmósfera limpia y hogareña que venía a remplazar el revestimiento plástico habitual del piso por uno barato de madera para protegerlo del barro del campamento.
- Se evitaron los juguetes costosos e inadecuados.
- Se registraron los docentes y otros educadores y se celebraron reuniones periódicas con ellos.
- Registro de los niños pequeños y organización de los turnos.
- Contratación y formación de voluntarios.
- Contratación de auxiliares de origen albanés fuera del campamento para los cargos remunerados para no crear expectativas financieras dentro del campamento en cuanto a lograr una remuneración que luego no fuese sostenible.

Fuente: Save de Children UK, 2001.

7. Cuando se evalúen, planifiquen, ejecuten y vigilen las actividades de desarrollo de la primera infancia, cerciórese de que participen las poblaciones afectadas por la emergencia y las comunidades locales.

(Véase también la sección ‘Herramientas y recursos’ en donde se han enumerado los principios sugeridos a tomar en cuenta a la hora de desarrollar programas de desenvolvimiento de la primera infancia, así como para dar ejemplos de actividades de la primera infancia).

Para cada sitio contémplesse lo siguiente:

- Revise los datos de evaluación existentes para determinar cuáles son los niños más vulnerables. (Véase también la *Guía, Capítulo 5.1* ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’.)

- ¿Cuántos pequeños (de 0 a 8 años) están presentes?
- ¿Hay niños pequeños que estén separados de sus padres?
- ¿Cuántos hogares encabezados por niños hay? ¿Cuántos de éstos comprenden niños de muy corta edad?
- ¿Cuáles son los grupos etarios de los que nos vamos a ocupar?
- ¿Qué grupos de la comunidad se alcanzarán por las medidas? ¿Acaso los niños de las minorías y vulnerables –niños discapacitados, niños de madres adolescentes, niños separados de sus padres– forman parte del programa de inclusión?
- ¿Qué actividades son las más necesarias para estos niños (por ejemplo, cuidado en guardería mientras los padres están trabajando, los hermanos estudiando o siguiendo actividades educativas o actividades preescolares que se centran en el desarrollo de los niños y/o en su disposición para asistir a la escuela?)
- ¿De qué manera se pueden aprovechar la cultura local y las costumbres del cuidado de los niños para mejorar la aceptación y la eficacia de los programas de desarrollo de la primera infancia?
 - ¿Acaso se pueden incorporar las actividades de desarrollo de la primera infancia en las estructuras educativas autóctonas locales, tales como las escuelas religiosas, los cánticos tradicionales y los cuentos relatados por los mayores?
 - ¿Cuáles son las costumbres locales de educación de los niños? ¿De qué manera afectan la programación planificada? Por ejemplo, en algunos lugares del mundo los hermanos mayores reemplazan a los padres, abuelos y otros parientes a la hora de ocuparse de sus hermanos menores. Teniendo esto en mente, las actividades de desarrollo de

la primera infancia deberían ocuparse no solamente de los adultos sino también de los niños de más edad.

- ¿Dónde y cuándo tendrán lugar las actividades de la primera infancia?
 - ¿En los hogares?
 - ¿En lugares seguros claramente identificados?
 - ¿Existe la necesidad de disponer de múltiples turnos?
- ¿Quién habrá de poner en práctica las actividades y cuáles son los materiales y útiles de formación que se necesitan?
 - ¿Cuál es el efecto de la emergencia sobre los auxiliares de educación?
 - ¿Cuál es el efecto de la emergencia sobre los docentes o facilitadores?
 - ¿Cuáles son las necesidades prioritarias de las comunidades locales?
- ¿De qué manera se pueden integrar materiales de la primera infancia con otros servicios humanitarios tales como los programas de alimentación, salud o inmunización (INEE, 2003)?
 - Sería ideal que las actividades de la primera infancia se realizaran en las proximidades de las clínicas de Salud materno infantil (SMI) para garantizar que las cuestiones de salud de los niños y de inmunización hayan sido tomadas en cuenta o que se tomen las disposiciones del caso para que esos servicios se puedan prestar en los mismos centros de DPI.
 - Las actividades de desarrollo primario de la infancia para los niños y las de formación de los padres también deberían formar parte de los programas terapéuticos de alimentación, de los contextos básicos de la salud, etc.

8. Consideración de la elaboración de programas de formación para los padres y los miembros de la comunidad.

- ¿Quién se va a encargar de la formación de formadores y de la de los padres y los miembros de la comunidad?
 - ¿Los funcionarios de educación (formación de formadores)?
 - ¿Las organizaciones internacionales (formación de formadores)?
 - ¿Las organizaciones no gubernamentales (formación de formadores)?
- ¿En qué consistirá la formación?
 - En enseñar la importancia de que los padres y los auxiliares de educación se reúnan periódicamente para hablar de sus experiencias y dificultades a la hora de criar a los niños en un entorno difícil. Esta puede ser una forma eficaz para los padres de reducir el estrés de la crianza de sus hijos.
 - En señalar la importancia de las actividades de la primera infancia.
 - En hablar de los derechos del niño.
 - En elegir actividades que los padres puedan hacer con sus hijos en el hogar.
 - En subrayar las habilidades de mantenimiento de la paz, resolución de conflictos y habilidades sociales.
 - En tomar conciencia de las cuestiones de higiene, nutrición, salud, existencia de minas antipersonales y otras.
- ¿Quién habrá de participar en la formación?
 - ¿Los padres?
 - ¿Los hermanos mayores?
 - ¿Los abuelos?
- ¿Cómo se ha logrado que la comunidad tomara conciencia de la importancia del desarrollo de la primera infancia?

(Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ del presente capítulo para obtener información acerca de los vínculos entre el hogar y las instituciones preescolares o primarias).

9. Desarrollo de estrategias que garanticen la sostenibilidad de las actividades de la primera infancia.

- ¿Acaso los padres y los miembros de la comunidad hacen las veces de voluntarios?
- ¿Acaso tienen suficiente formación para llevar a cabo actividades de la primera infancia sin apoyo externo?
- ¿Acaso las autoridades educativas en todos sus planos han sido formadas para poner en marcha programas de desarrollo de la primera infancia y realizar su seguimiento?
 - ¿Acaso los miembros de la comunidad local y del Gobierno local han sido movilizados y están participando? ¿De qué manera contribuyen?
 - ¿Existe un plan de transición?
- ¿Qué tipo de apoyo monetario y material se va a necesitar de manera permanente?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Programas de desarrollo de la primera infancia: necesidades y respuestas

ENFOQUE DEL PROGRAMA	PARTICIPANTES Y BENEFICIARIOS	OBJETIVOS	MODELOS/ EJEMPLOS
PRESTACIÓN DE SERVICIOS	<ul style="list-style-type: none"> Niños de 0 a 2 años, de 3 a 6 años y de 6 a 8 años 	<ul style="list-style-type: none"> Supervivencia Desarrollo general Socialización ¿Cuidados por parte de los auxiliares de educación? Cuidar de los auxiliares de educación 	<ul style="list-style-type: none"> Cuidado en el hogar durante el día Visitas a domicilio Instituciones preescolares formales y no formales ¿Lugares seguros? Centros de la primera infancia (no necesariamente preescolares)
EDUCACIÓN Y APOYO PARA LOS AUXILIARES DE EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Padres Familiares Hermanos Maestros de preescolar Voluntarios de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> Generar una toma de conciencia y modificar las actitudes acerca de la importancia del PDI Mejorar las prácticas Dar apoyo a los auxiliares de primaria 	<ul style="list-style-type: none"> Visitas a domicilio Educación y apoyo de los padres Programas niño-a-niño Formación de formadores (FdF) Formación de auxiliares
FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	<ul style="list-style-type: none"> Facilitadores (¿ONG locales e internacionales?) Líderes 	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar la toma de conciencia Mobilización para la acción Cambiar las condiciones Recuperación y cicatrización a través de la participación 	<ul style="list-style-type: none"> Mobilización técnica Mobilización social Voluntariado Contribución Participación en la gobernanza de los servicios

Fuente: Adaptado de la INEE, 2003.

2. Creación de vínculos entre el hogar, la institución preescolar y la escuela primaria

Los primeros días y meses de escolarización son traumáticos para muchos niños y generan estrés para la mayoría. Al ingresar a la escuela primaria, los niños de seis y siete años se ven repentinamente inmersos en situaciones bastante distintas de las que conocen y se supone que deben adaptarse rápidamente. A continuación se indican algunas de las transiciones por las que deben pasar los niños al entrar a la escuela:

- Hacen un cambio desde el aprendizaje informal mediante la observación y la práctica en el hogar, o mediante el juego de la institución preescolar, a modos más formales de aprendizaje.
- Se supone que deben pasar rápidamente de una cultura oral, en la cual recién empiezan a sentirse cómodos y a tener competencias, a una cultura oral y escrita.
- Se espera de la mayoría de los niños que se queden quietos y que atiendan a toda una serie de nuevas reglas cuando están acostumbrados a tener más actividad y libertad de movimiento.
- Muchos niños deben adaptar sus prácticas y patrones de comportamiento, pasando de una cultura minoritaria o popular en sus hogares o centro de la primera infancia, a las prácticas y expectativas de una cultura mayoritaria o dominante que se exige en la escuela.
- A veces se les exige que aprendan o utilicen un nuevo idioma, con poco tiempo de adaptación o de enseñanza directa de ese otro idioma o ninguno.
- Para algunos, ese cambio significa también pasar de ser hijo único o de formar parte de un pequeño núcleo de niños en la familia a formar parte de un grupo más grande. Ello exige

que desarrollen nuevas habilidades sociales rápidamente y que adopten nuevos roles, incluido el papel de ‘estudiante’, que requiere un mayor grado de independencia de algunos niños que pueden, o no, estar listos para ello. Se espera de ellos que presten atención en un grupo numeroso.

Una sola de estas dificultades puede trabar el crecimiento saludable y el éxito de un niño en un entorno nuevo. Cuando un niño se topa con varios de estos cambios al mismo tiempo, el estrés de tener que pasar a un nuevo entorno de aprendizaje en la escuela puede ser abrumador. A menudo el resultado es que el niño no obtiene buenos resultados, termina repitiendo de grado, está resentido con el aprendizaje, desarrolla una sensación de fracaso, disminuye su autoestima y finalmente deserta de la escuela. Así, la forma en que se maneja la transición desde el hogar o institución preescolar hasta la escuela puede tener un efecto importante sobre el éxito y la felicidad futuros de los niños y sobre su capacidad de disfrutar de su escolarización actual y de aprovecharla.

Sin embargo, los reparos manifestados acerca de las transiciones van mucho más allá de una preocupación por los niños individuales y el futuro de cada uno; abarcan todo el sistema escolar y su capacidad de educar exitosamente a los alumnos para el bien de toda la sociedad. Debido a que la desconexión entre distintos ‘mundos’ o ‘entornos de aprendizaje’ suele ser mayor para los niños pobres y desfavorecidos o pertenecientes a alguna minoría, si no se anticipan las posibles dificultades provenientes de las diferencias entre el hogar y la escuela, se pueden mantener, e incluso generar, desigualdades entre aquellos que ‘tienen’ y los que ‘no tienen’ y entre distintos grupos culturales dentro y fuera de la escuela. Una sociedad que busca la equidad no puede pasar por alto los problemas que surgen en la transición del hogar a la escuela.

Fuente: Myers, 1997: 2-3.

3. Generación de vínculos entre las intervenciones en materia de educación, salud y protección de la infancia

Es esencial reconocer que las tareas suplementarias en materia de sanidad e higiene, educación, salud, nutrición y protección son importantes para el desarrollo equilibrado e integrado de los niños. Este enfoque integrado a favor del desarrollo de la primera infancia se aplica en especial en condiciones de emergencia, cuando los niños son particularmente vulnerables.

La aplicación del programa integrado de desarrollo de la primera infancia como parte del proyecto de UNICEF Liberia de apoyo a los niños víctimas de la guerra nos brinda un excelente ejemplo de este enfoque.

Las redes de apoyo a los jóvenes que son víctimas de la guerra (SWAY, por sus siglas en inglés) es un grupo de seis órganos no gubernamentales basados en la comunidad que combinan educación, salud y sensibilización para la protección de los niños, para aquellos niños que se encuentran en condiciones de crisis e inestabilidad. En Liberia, el proyecto SWAY facilita la instauración de clubes de jóvenes que centran su tarea en la prevención del VIH/SIDA, varios centros de recursos para niñas, de enseñanza de competencias para la vida activa para madres adolescentes, seis hogares de tránsito para jóvenes vulnerables, programas de desarrollo de la primera infancia, formación profesional y actividades deportivas y recreativas. También se imparten clases de cuidado en el desarrollo de la primera infancia que incluyen asesoramiento en materia de higiene, nutrición y que tratan sobre la importancia del juego para el desarrollo del niño. En los campamentos de desplazados internos en donde opera SWAY, el enfoque integrado para el desarrollo de la primera infancia se aplica a la gestión de los campamentos y están disponibles diversos servicios relativos a salud, nutrición, estimulación temprana y aprendizaje, agua, higiene, sanidad y protección de los niños.

El Grupo Consultivo sobre Cuidado y Desarrollo de la Primera Infancia (CGECCD, por sus siglas en inglés), un consorcio mundial interagencial con fuertes vínculos con las redes regionales, trabaja febrilmente para identificar las deficiencias, las cuestiones críticas y los nuevos ámbitos donde aparecen necesidades e intereses relativos al DPI en el marco de su trabajo de toma de conciencia, sensibilización y difusión.

Los proyectos exitosos como éste, que coordinan e integran diversos aspectos del cuidado de los niños, aportan lecciones útiles para la futura aplicación de los programas de desarrollo de la primera infancia.

Fuente: UNICEF, 2004.

4. Principios teóricos del desarrollo y aprendizaje del niño

Estos principios deberán desarrollarse junto con la ‘Norma 3 en materia de enseñanza y aprendizaje: instrucción’ de las *Normas mínimas* de la INEE (INEE, 2004: 61), que trata el concepto de instrucción centrada en el educando, participativa e inclusiva.

5. Principios sugeridos para los programas de desarrollo de la primera infancia

Las actividades de la primera infancia deberían estar diseñadas para fortalecer la capacidad de recuperación de los niños y ayudarlos a empezar a trabajar con sus emociones, fomentando interacciones constructivas y sanas con sus auxiliares de educación y sus pares después de un desastre. Donde fuera posible, las actividades y juegos deberían promover la salud, la higiene, la seguridad, la educación ambiental, la toma de conciencia acerca de las minas antipersonales, las habilidades sociales, el lenguaje emocional y

el desarrollo cognitivo y motor. El plan de estudios apunta a la solución de conflictos de manera no violenta y debería incorporar las prácticas y la cultura locales usando fuentes tradicionales de crianza de los niños junto con conocimientos actualizados.

PRINCIPIO	PRÁCTICA
Los niños aprenden mejor cuando sus necesidades físicas han sido satisfechas y se sienten psicológicamente seguros.	Este enfoque respeta las necesidades biológicas de los niños. Por ejemplo, los niños no están constituidos para sentarse y ocuparse de papelería o escuchar conferencias dadas por adultos durante mucho tiempo. El concepto requiere un juego activo y períodos de actividad tranquila y apacible. El entorno es seguro cuando todo el mundo ha sido aceptado.
Los niños construyen el conocimiento.	El conocimiento se construye como resultado de interacciones dinámicas entre los entornos individuales, físicos y sociales. En cierto modo, el niño descubre el conocimiento a través de la experimentación activa. Es esencial para la experimentación que se cometan ‘errores constructivos’, necesarios para el desarrollo mental. Los niños tienen que formular sus propias hipótesis y seguir poniéndolas a prueba mediante acciones mentales y manipulaciones físicas –observando lo que ocurre, comparando sus hallazgos, formulando preguntas y descubriendo las respuestas– y ajustar el modelo o modificar las estructuras mentales para tomar en consideración la nueva información.
Los niños aprenden por medio de la interacción social con otros adultos y otros niños.	Un magnífico ejemplo es la relación padre-hijo. El maestro alienta y fomenta esta relación así como las relaciones con sus pares y otros adultos, dando apoyo al niño en sus esfuerzos y permitiendo luego que el niño funcione independientemente. El papel del docente consiste en apoyar, guiar y facilitar el desarrollo y el aprendizaje.
Los niños aprenden mediante el juego	El juego brinda oportunidades de exploración, experimentación y manipulación que son esenciales para construir el conocimiento y que contribuyen al desarrollo del pensamiento por representación. Durante el juego, los niños examinan y perfeccionan su aprendizaje a la luz de la retroalimentación que reciben de su entorno y de otras personas. Es por medio del juego que los niños desarrollan su imaginación y creatividad. Durante los grados de la primaria, el juego de los niños empieza a regirse más por las reglas y fomenta el desarrollo de la autonomía y la cooperación, que contribuyen al desarrollo social, emocional e intelectual.

PRINCIPIO	PRÁCTICA
Los intereses y la 'necesidad de saber' de los niños motivan su aprendizaje	Los niños necesitan que sus experiencias tengan sentido. En un aula adecuada para el desarrollo, los docentes identifican aquello que intriga a los niños y que luego permite que los alumnos resuelvan problemas juntos. Las actividades basadas en los intereses de los niños motivan para el aprendizaje. Esto fomenta el amor por el aprendizaje, la curiosidad, la atención y la autonomía.
El desarrollo humano y el aprendizaje llevan la marca de las variaciones individuales.	Es normal y esperable que haya una amplia variación de una persona a otra. Cada ser humano tiene un patrón y un cronograma de desarrollo y de crecimiento individuales, así como tiene estilos de aprendizaje individuales. Las experiencias familiares personales y el historial cultural también varían.

Fuente: Adaptado de Bredekamp et al., 1992.

TOPE – Una forma fácil de recordar los principios de los programas de desarrollo de la primera infancia

- T** – tiempo, confianza y charlas
- O** – oportunidades para jugar
- P** – padres aliados (rige también para otros auxiliares)
- E** – espacio y estructura

T – Tiempo, confianza y charlas

Puntos a recordar:

- Tiempo es lo que se necesita para reestablecer la confianza.
- Confianza es una de las primeras víctimas que se cobra una guerra.
- Las relaciones de confianza se estructuran través de la charla, el juego y otras formas de comunicación.

- Haga siempre lo que dijo que iba a hacer y nunca haga promesas que sepa que no puede cumplir: esto es particularmente esencial cuando uno habla con los niños.
- Reserve tiempo para que los niños hablen –con otros niños, con el personal y con otros adultos. Este es un elemento vital de un programa DPI.

O – oportunidades para jugar

Puntos a recordar:

- Para cualquier programa DPI es esencial que se brinde una oportunidad de jugar.
- Deberían surgir las oportunidades para que los niños participaran (a título individual o en grupos) en una serie de actividades, adaptadas al rango de edades en cuestión, que les permitan usar su imaginación, espontaneidad y habilidades sociales, (por ejemplo, improvisación) y desarrollarse en todos estos ámbitos.
- El juego debería comprender actividades organizadas que les permitan expresarse físicamente; por ejemplo, el fútbol o la danza, así como un ‘momento de tranquilidad’, descanso y tiempo libre, recreos, aprendizaje temprano y creatividad (por ejemplo, dibujo, lectura, juego con juguetes individuales).

P – padres aliados (y otros auxiliares)

Puntos a recordar:

- Haga que los padres y los auxiliares de educación sientan que son bienvenidos al programa DPI y aliéntelos a participar tanto como quieran.

- Dé a los miembros de las familias la oportunidad de realizar sus actividades cotidianas/familiares juntos, tales como preparar una colación/comida, salir a caminar, cantar canciones.
- Dé oportunidades a los hermanos mayores y menores para que jueguen y hagan otras cosas juntos.
- Reserve un tiempo y un espacio para que los auxiliares de educación y los niños restablezcan sus relaciones en un lugar seguro, tal como un lugar informal en donde puedan jugar.
- Brinde la oportunidad a los padres/auxiliares de educación para que hablen de sus esperanzas, miedos y reparos con respecto a los niños.

E – espacio y estructura

Puntos a recordar:

- El lugar que se reserve a estas actividades debe ser seguro, con acceso a instalaciones sanitarias y de higiene, y con el espacio suficiente para que lo utilicen los niños y sus familias; podría ser al aire libre o bajo techo, o ambos.
- Es absolutamente esencial que haya una buena relación numérica entre los auxiliares de educación y los niños. Asimismo, la confiabilidad del personal también es indispensable si se quiere construir una rutina sólida, ayudando psicológicamente así a crear un sentimiento de seguridad.

Fuente: Adaptado de la INEE, 2003.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- ADEA (Asociación pro Desarrollo de la Educación en África). 2005. *Working group on early childhood development*. Extraído el 4 de septiembre de 2009 de: www.adeanet.org/adeaPortal/adea/workgroups/en_wgecd.html
- Bredenkamp, S.; Knuth, R.A.; Kunes, L.G.; Shulman D.D. 1992. *What does research say about early childhood education?* Oak Brook, IL: North Central Regional Educational Laboratory.
- CCF (Christian Children's Fund). 2008. *Starting up child centered spaces in emergencies: a field manual*. Richmond, VA: Christian Children's Fund. Extraído el 25 de agosto de 2009 de: www.ecdgroup.com/docs/lib_005823920.pdf
- CGECCD (Grupo Consultivo sobre Cuidado y Desarrollo de la Primera Infancia). 2009. *Emergencies*. Extraído el 25 de agosto de 2009 de: www.ecdgroup.com/emergencies.asp
- Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. 1990. *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. París: UNESCO.
- CPO (Comité Permanente entre Organismos). 2007. *IASC guidelines on mental health and psychosocial support in emergency settings*. Ginebra: CPO. Extraído el 9 de junio 2009 de: www.who.int/mental_health/emergencies/guidelines_iasc_mental_health_psychosocial_june_2007.pdf
- Gustafson, L.H. 1986. 'The STOP sign: a model for intervention to assist children in war.' In: *Action for children: NGO forum on children in emergencies* (pp. 20-26). Nueva York: Radda Barnen.

HPG (Grupo de Política Humanitaria). 2007. *Cluster approach evaluation: final*. Extraído el 12 agosto de 2009 de:
www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgcommissioned-OCHAclusterapproach.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003. *INEE Good practice guide: early childhood development*. Extraído el 18 de noviembre de 2009 de:
www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Early_Childhood_Development.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónica y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

INEE/CGECCD (Grupo Consultivo sobre Cuidado y Desarrollo de la Primera Infancia). 2009. *Position paper on early childhood development in emergencies* (Draft). París: INEE y el Grupo de Trabajo de la CGECCD sobre la Infancia Temprana en Situaciones de Emergencia.

Myers, R. 1994. 'Creating the foundation stones for education for all: action initiatives in early childhood care and development.' In: *The Coordinators' Notebook*, 14(1993/94), 1-8. Extraído el 24 de agosto de 2009 de:
www.ecdgroup.com/download/ccl14cci.pdf

Myers, R. 1997. 'Removing roadblocks to success: transitions and linkages between home, preschool and primary school.' In: *The Coordinators' Notebook*, 21(1997), 1-27. Extraído el 24 de agosto de 2009 de:
www.ecdgroup.com/download/ccl21lari.pdf

- Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children UK.
- Nicolai, S. 2004. *Learning independence: education in emergency and transition in Timor-Leste since 1999*. París: IIPE-UNESCO.
- PNUD. 2001. *Human development report 2001*. Nueva York: Oxford University Press.
- Save the Children UK. 2001. *Guidelines for early childhood development programmes in conflicts and emergencies in the Balkans*. Londres: Save the Children.
- Sinclair, M. 2001. "Education in emergencies". In: J. Crisp, C. Talbot and D.B. Cipollone (Eds.), *Learning for a future: refugee education in developing countries* (pp. 1-83). Ginebra. ACNUR.
- UNESCO. 2006. *UNESCO Early Childhood and Family Policy series*. Extraído el 4 de septiembre de 2009 de: www.unesco.org/en/education_ar/themes/learning-throughout-life/earlychildhood/family-policy-series/unesco-early-childhoodand-family-policy-series
- UNESCO. 2009. *Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia N° 46*. Extraído el 4 de septiembre de 2009 de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001831/183156e.pdf>
- UNICEF. 2001. *The state of the world's children*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF. 2004. *Early childhood development in emergency: West and Central Africa Region*. Documento sin publicar.

ENSEÑANZA POSPRIMARIA

OBJETIVOS PRINCIPALES

- Reducir el trauma que causan las situaciones de emergencia, garantizando que siga habiendo oportunidades educativas; es decir, que se pueda continuar estudiando después de haber terminado la escuela primaria.
- Proporcionar mano de obra calificada para la reconstrucción nacional y el desarrollo socioeconómico.
- Crear una reserva de posible personal para la enseñanza en el ciclo primario.
- Permitir que los refugiados y desplazados internos, cuya enseñanza posprimaria se vio interrumpida por el desplazamiento, retomen sus estudios.

CONTEXTO Y DIFICULTADES

Durante épocas de crisis, es probable que se incremente la cantidad de niños (y, sobre todo, de jóvenes) que no tienen acceso a las oportunidades educativas. Estos niños y jóvenes no cuentan con el apoyo psicosocial y la protección

esenciales que puede brindarles la educación. Si bien los donantes y organismos, y en ocasiones los ministerios, suelen concentrarse en la enseñanza primaria, existen varias razones por las cuales la inversión en una enseñanza posprimaria de calidad también debe considerarse en situaciones de emergencia y reconstrucción. Los adolescentes tienen necesidades psicosociales durante y después de un conflicto, al igual que los niños de menor edad. La falta de acceso a oportunidades educativas adecuadas puede hacer que sean más vulnerables al abuso y al rapto o puede obligarlos a aceptar empleos cuyas condiciones de trabajo son peligrosas. Los adolescentes ya dejaron de ser niños, pero aún no son capaces de asumir roles de adulto y si no pueden continuar sus estudios, es posible que se conviertan en un blanco fácil para quienes sí codician sus habilidades (reclutadores militares, bandas criminales y la industria del sexo). La inexistencia de programas educativos de calidad puede ser motivo de inquietud, comportamiento antisocial o depresión entre los jóvenes. Por consiguiente, es esencial que la enseñanza atraiga a los jóvenes, lo que puede permitirles desempeñar un papel responsable y constructivo en sus familias y en la sociedad.

La división entre enseñanza primaria y secundaria es básicamente administrativa: el ciclo primario oscila entre cuatro a cinco años en algunos países y nueve en otros. Esta diferencia refleja condiciones históricas y demográficas. En una población mayormente rural, puede ser ventajoso incrementar la cantidad de grados del ciclo primario para que sean más numerosos los niños que accedan a la enseñanza cerca de sus hogares. A medida que aumenta la proporción de niños que avanzan al ciclo secundario, esta consideración se vuelve menos importante y comienzan a cobrar importancia otras cuestiones, como aprovechar al máximo los docentes bien capacitados en materias de escasa oferta, como ciencia, matemática y lenguas extranjeras.

Debido a las diferentes estructuras escolares de los distintos países, a los organismos internacionales les resulta difícil hacer

explícitas sus políticas relativas a la escolarización secundaria. Un posible enfoque consiste en brindar apoyo prioritario al período de escolarización que, a juicio de un país dado, deben completar todos los ciudadanos. Dicho período se definió como “educación básica” en la Conferencia sobre Educación para Todos celebrada en Jomtien en 1990. En muchos países la educación básica comprende hoy los primeros ocho a diez años de la escuela. Esta debe ser la meta de la cobertura universal en situaciones de emergencia así como en tiempos de normalidad, puesto que los jóvenes precisarán más habilidades y una mayor autoestima para afrontar los problemas que surjan en la reconstrucción posterior a la situación de emergencia.

Como consecuencia de los conflictos o desastres naturales, las escuelas secundarias, las universidades y los institutos técnicos o de formación profesional pueden resultar dañados, destruidos, saqueados o requisados para otros fines, como la provisión de cuarteles militares. El personal puede estar disperso debido al desplazamiento y la emigración. La entrega de salarios, libros de texto y otros materiales educativos puede verse interrumpida, al igual que los exámenes nacionales. No obstante, en estos tiempos es fundamental el acceso de los jóvenes a una enseñanza primaria y posprimaria adecuada. Si tienen un acceso limitado al mercado laboral, como suele ocurrir en situaciones de emergencia y reconstrucción, necesitan el estímulo y el desafío de la educación para absorber sus energías y disminuir sus frustraciones y ansiedad con respecto al futuro.

Entre los ciclos primario y secundario hay vínculos estrechos que suelen ser pasados por alto por quienes procuran hacer hincapié en la enseñanza primaria. Uno de ellos es que las familias más pobres quizá permitan que sus hijos abandonen la escuela primaria sin haberla terminado, o los alienten a hacerlo, si en la zona el acceso a la enseñanza secundaria es limitado o nulo. Un problema significativo, sobre todo en épocas de emergencia, es que en la enseñanza secundaria y terciaria casi siempre se

imponen derechos de escolaridad. Por lo general, las familias afectadas por los conflictos y desastres no pueden afrontar esos costos.

La falta de acceso a la enseñanza posprimaria suele impedir el logro de objetivos normalmente asociados con la educación primaria. En muchos países las condiciones de la enseñanza primaria son tales que quienes abandonan la escuela después del ciclo primario no han alcanzado aún una alfabetización sostenible. De hecho, en los casos en que las escuelas primarias tienen escasos recursos y carecen de materiales de lectura, es posible que los alumnos, salvo aquellos que terminen los estudios posprimarios, no logren una alfabetización sostenible. Estas dificultades se ven exacerbadas en las situaciones de emergencia, puesto que los problemas relacionados con la falta de recursos y con docentes mal remunerados y formados se vuelven más agudos. Además, los alumnos y los docentes mismos se enfrentan a otras dificultades, como el trauma o las discapacidades físicas.

SEIS MOTIVOS POR LOS CUALES CONVIENE INVERTIR EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA

- 1. Los programas orientados a universalizar la enseñanza primaria tienen más demanda.**

El acceso a la escuela secundaria se convertirá en una preocupación política y social importante en aquellos países que tengan una baja tasa de matrícula secundaria y programas exitosos de educación primaria universal (EPU). En la década pasada, las tasas de matrícula secundaria no aumentaron de forma significativa en muchos de los países más pobres. El acceso sigue siendo sumamente desigual en cuanto a su distribución geográfica y a los antecedentes socioeconómicos de quienes participan. Las tasas de transición del ciclo primario al secundario parecen haber disminuido en el África Subsahariana.



- 
2. Los dos objetivos de desarrollo del milenio (ODM) más citados solo pueden lograrse si existe una mayor matrícula posprimaria.


Para lograr el primer objetivo relativo a la universalización del acceso a la enseñanza primaria y su terminación, los países deben mantener o aumentar sus tasas de transición al ciclo secundario: si disminuyen mucho, la retención en la escuela primaria se reducirá, puesto que resulta evidente que muchos no podrán avanzar a los ciclos educativos superiores. La universalización del acceso a la enseñanza primaria y su terminación también depende de una oferta adecuada de docentes primarios capacitados. La calidad, el aprovechamiento escolar y la persistencia en el ciclo primario se verán perjudicados si no hay una cantidad adecuada de alumnos que finalicen satisfactoriamente el ciclo secundario y que escojan formarse como docentes, y así la proporción alumnos/docente seguirá siendo alta.


Para alcanzar el segundo objetivo relativo a la equidad de género en los ciclos primario y secundario también se precisa una mayor matrícula en el ciclo secundario. Pocos países del África Subsahariana, cuyas tasas brutas de matrícula en el ciclo secundario (TBM2) son inferiores al 50%, abordan la cuestión de paridad entre los sexos o tienen mayor matrícula femenina que masculina. Por el contrario, la mayoría de los países cuya TBM2 es superior al 50% ha logrado la paridad o condiciones aun mejores.

3. La educación secundaria tiene una cuota de responsabilidad en la lucha contra el VIH/SIDA.

Las consecuencias del VIH/SIDA penetran en todos los aspectos del desarrollo educativo: mayor morbilidad y mortalidad entre los docentes, cantidad de huérfanos sin precedentes y repercusiones sobre la fuerza laboral.

La escuela secundaria tiene un papel especial que desempeñar en lo que respecta a la influencia sobre una elección informada en materia de comportamiento sexual y aumento de la tolerancia y del apoyo hacia quienes están infectados. La reducción del riesgo de contagio de VIH/SIDA





está asociada al acceso a ciclos educativos superiores, y los niños escolarizados corren menos riesgos que quienes no lo están.

4. La reducción de la pobreza se vincula de forma directa con la inversión y la participación en el ciclo secundario.


A medida que se universalice el acceso a la escuela primaria, la participación en el ciclo secundario se convertirá en un factor determinante de las oportunidades de vida y en una fuente significativa de desigualdad en el futuro. El acceso a la escuela secundaria y el éxito que allí se logre seguirán teniendo una fuerte correlación con los patrones ulteriores de empleo y distribución de los ingresos. Muchos grupos quedan marginados y no se les permite asistir a la escuela secundaria. Esta marginación aumentará, en vez de disminuir, si se incrementa la competencia para obtener una de las pocas plazas en la escuela secundaria.

5. La competitividad nacional depende de los conocimientos y las habilidades de los ciudadanos del país. En los sectores de alto valor agregado éstos se adquieren en la escuela secundaria.

Existen muchas pruebas que indican que quienes han cursado estudios secundarios adquieren habilidades útiles y tienen más posibilidades de conseguir un empleo en el sector formal y de adquirir medios de subsistencia en el sector informal, y que el crecimiento impulsado por las exportaciones está más asociado con la inversión en el ciclo posprimario que en el primario.

6. La inversión en la enseñanza secundaria es fundamental, sobre todo en las situaciones posteriores a los conflictos.

Cuando una o más generaciones no acceden a la enseñanza secundaria, la fuerza laboral no tendrá suficientes miembros que tengan una educación superior a la básica. Los puestos en el gobierno y en las empresas productivas que necesiten habilidades analíticas serán ocupados por personas carentes de educación formal y de un grado apropiado de formación.





Es muy probable que la milicia desmovilizada, cuyas promesas de oportunidades de empleo y medios de subsistencia no se han cumplido, se sienta excluida y traicionada, lo cual generará condiciones sociales adversas.

Fuente: Lewin, 2004.

La enseñanza secundaria prepara a los docentes primarios del futuro. Muchos graduados de la escuela secundaria ingresan en la docencia. En las situaciones de emergencia prolongada, la discontinuación de la enseñanza secundaria significa que en el futuro habrá escasez de docentes del ciclo primario. Por el contrario, un sistema de educación para refugiados, como el que establecieron para sí mismos los refugiados bhutaneses en Nepal, emplea a muchos de sus graduados del ciclo secundario como docentes para dictar clases de primaria a los refugiados (Brown, 2001).

Además de la enseñanza formal, una opción para los graduados de la escuela primaria, y para quienes tal vez no hayan terminado la escuela primaria, es la formación profesional para desempeñarse como mecánicos, carpinteros, sastres, horticultores, entre otros. (Véase también la *Guía, Capítulo 4.7*, “Formación profesional y capacitación”). No obstante, la organización de cursos formales orientados a tales habilidades es costosa y su capacidad se reduce a un grupo pequeño de alumnos. Además, estos cursos no son eficaces en lo que respecta a la preparación de los alumnos para el trabajo asalariado o el empleo por cuenta propia, puesto que suelen tener un sesgo teórico y a menudo preparan muchos más graduados de los que puede absorber el mercado laboral local o regional. Los esquemas de aprendizaje patrocinados han tenido mejores resultados, pero como ocurre con los cursos de formación profesional, solo pueden albergar a una cantidad limitada de

alumnos. Si la cantidad de alumnos capacitados es mayor que el número de personas que pueden adquirir experiencia laboral en virtud de las condiciones preponderantes del mercado, se pierde en gran medida la formación ya que las habilidades no se perfeccionan ni consolidan.

Los gobiernos nacionales reconocen la importancia de la enseñanza posprimaria. Los organismos internacionales que financian la enseñanza para individuos afectados por la situación de emergencia también deberían reconocerlo, y a menudo lo hacen. En países como Guinea, Uganda, Nepal y Pakistán se han establecido buenos programas de enseñanza secundaria. Sin embargo, puesto que en los campamentos lleva más tiempo establecer instituciones de enseñanza posprimaria que escuelas primarias, la enseñanza primaria aún sigue acaparando la mayor parte de la atención inicial y, por lo general, atrae más a los donantes. Otros factores, como la seria escasez de docentes experimentados y capaces y de equipos especializados que suelen necesitarse en los ciclos secundario y terciario, incrementan las dificultades de establecer y sostener instituciones posprimarias en situaciones de emergencia y reconstrucción. La falta de fondos también puede obligar a las escuelas secundarias a cerrar sus puertas o a reducir la cantidad de alumnos que se admiten (Brown, 2005).

En tiempos de crisis, el personal educativo mejor preparado tiende a ser el primero en abandonar la zona o el país, puesto que suele tener más recursos y la posibilidad de partir. En algunas situaciones donde hay refugiados, se ha comprobado que es más económico otorgar becas para que los alumnos refugiados participen en programas educativos nacionales que crear oportunidades de recibir enseñanza posprimaria en el campamento. Se otorgan becas a escuelas secundarias, programas de educación técnica y universidades, aunque los refugiados a menudo están sujetos a restricciones de matrícula en las escuelas locales o nacionales.

Es probable que los alumnos que han terminado la escuela primaria, pero un tiempo atrás y en otro sitio, necesiten ayuda para refrescar y actualizar sus habilidades antes de comenzar programas de enseñanza posprimaria. El aprendizaje acelerado para terminar el plan de estudios primarios en un período más corto puede constituir una intervención importante para brindar acceso a las escuelas secundarias a los adolescentes afectados por la situación de emergencia. (Véase también la *Guía, Capítulo 2.9, “Educación no formal”*, para obtener una definición y analizar consideraciones importantes). Esto puede entrañar el uso de materiales resumidos, la disposición de un horario de clases flexible o la prestación de servicios de guardería para padres adolescentes. La presión de ganarse la vida o de aportar ingresos a la familia puede impedir que los adolescentes accedan a oportunidades educativas. Por ende, los defensores de la enseñanza posprimaria suelen incluir la educación no formal para adolescentes y jóvenes en el paquete educativo que se necesita en situaciones de emergencia y reconstrucción temprana.

Educación superior

Las instituciones de educación superior desempeñan un papel esencial en la restauración de la estabilidad nacional después del conflicto o el desastre. La educación superior también es fundamental para restaurar la fuerza de trabajo calificada en el país, la cual suele reducirse debido a la emigración durante los conflictos prolongados. Puesto que los institutos de educación superior imparten una enseñanza que se ha deteriorado a lo largo de la situación de emergencia o crisis a alumnos que, por lo general, ya han terminado el ciclo básico, los sistemas de educación superior se enfrentan a problemas específicos durante una emergencia e inmediatamente después de ella. Los alumnos tendrán diversos grados de instrucción académica, puesto que la educación de muchos se ha visto interrumpida mientras que

la de otros ha podido continuar, pero en diferentes contextos. Sin un sistema nacional integrador de la enseñanza primaria y secundaria, es difícil lograr un acceso equitativo a la enseñanza superior, ya que los alumnos no pueden competir en un mismo plano. Los programas de enriquecimiento académico pueden ayudar a los alumnos cuya educación se ha retrasado de modo que puedan alcanzar a sus pares. En contextos de crisis, muchos alumnos habrán sufrido traumas y precisarán apoyo psicológico en universidades y otras instituciones de educación superior.

Los sistemas de enseñanza superior se enfrentan a una población muy diversa cuando los refugiados regresan a sus hogares después de una crisis. Además, puede haber una discrepancia significativa entre la demanda estudiantil y la disponibilidad de plazas en las instituciones de educación superior. Por lo general, el acceso es restringido o incluso denegado a grupos de refugiados, minorías étnicas y personas con discapacidades físicas. La puesta en marcha de programas antidiscriminatorios puede ayudar a reducir esta disparidad.

Dotar a las universidades de personal en contextos de crisis suele ser problemático, ya que muchos profesores han huido, es difícil garantizar condiciones de trabajo seguras y los salarios suelen ser irregulares o demasiado bajos para estimular a los profesores a enseñar. Además, puede haber menos oportunidades para el desarrollo o la formación profesional. Es importante crear programas (académicos, gerenciales y técnicos) orientados al perfeccionamiento del personal y que sean adecuados en cuanto a cantidad y calidad, no solo mediante la formación en el recinto universitario sino también mediante programas de becas y el hermanamiento de universidades.

Como ocurre con las escuelas secundarias, con frecuencia la infraestructura y las instalaciones de los institutos de educación superior han resultado dañadas. Es posible que los libros de la biblioteca hayan quedado total o parcialmente dañados. Puede

que los institutos técnicos ya no tengan los materiales necesarios y que esto reduzca la cantidad de carreras para las cuales se capacite a los graduados.

Puesto que la educación superior se encarece aun más en las situaciones de crisis o reconstrucción (ya que, en gran medida, tiene derechos de escolaridad), algunas universidades o donantes quizá otorguen becas para la enseñanza terciaria a alumnos refugiados.



BECAS EN PAPÚA NUEVA GUINEA

Con la ayuda de un programa alemán creado para conmemorar a Albert Einstein, un grupo de jóvenes refugiados acaba de finalizar su primer año como becarios de DAFI en un instituto para docentes de Papúa Nueva Guinea (PNG). Gracias a ello, tienen más posibilidades de ayudar a otros jóvenes en su asentamiento de refugiados.

El programa mundial de becas DAFI financiado por la Iniciativa Académica Alemana para Refugiados Albert Einstein, del gobierno alemán, fomenta la autosuficiencia entre los refugiados, ayudándolos a acceder a la enseñanza terciaria en su país de asilo, incrementando así sus posibilidades de empleo en el futuro. Desde 1992, el Gobierno alemán ha donado al ACNUR, en promedio, más de \$2 millones por año para este programa.

En PNG, el programa este año [2004] se centra en ayudar a los refugiados jóvenes a convertirse en docentes capacitados de modo que puedan, a su vez, enseñar a los niños más pequeños en el lejano asentamiento de refugiados de Awin Oriental. Las becas se otorgan por mérito académico y cubren derechos de escolaridad y pensión, libros, vestimenta, gastos médicos y otros costos de vida, así como los gastos de viaje entre Awin Oriental y Wewak, donde cuatro becarios están estudiando en St Benedict's Teachers' College.

Fuente: ACNUR, 2004.



(Véase la sección “Recursos y herramientas” de este capítulo para leer una lista de las condiciones que deben cumplirse para obtener las becas DAFI).

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas Enseñanza posprimaria

1. **Efectúe una revisión de los programas que se están instrumentando en la enseñanza secundaria, técnica o profesional y superior, bajo los auspicios del Gobierno, mediante organizaciones de la sociedad civil, organismos externos y ONG.**
2. **Tome medidas para fortalecer el/los ministerio(s) gubernamental(es) o consejos responsables de la enseñanza secundaria, técnica o profesional y superior.**
3. **Evalúe poner en marcha un programa de capacitación en el empleo para los docentes, que aborde tanto materias como metodología.**
4. **Trabaje para permitir que los alumnos provenientes de poblaciones desplazadas asistan a las escuelas locales o nacionales secundarias y técnicas o profesionales, o diseñe cursos alternativos.**

- 
5. Tome medidas para garantizar que los alumnos de las escuelas para refugiados puedan rendir exámenes reconocidos por el país o la zona de origen o por el Gobierno anfitrión.
 6. Brinde el mayor apoyo posible a las escuelas nacionales de zonas afectadas por una situación de emergencia y a las escuelas para desplazados internos.
 7. En la fase de reconstrucción temprana, realice un ejercicio de mapeo de las escuelas a fin de identificar las instituciones posprimarias que estén funcionando y sus zonas de influencia.
 8. Efectúe una revisión de las condiciones del mercado laboral, de modo que la reconstrucción de la educación técnica o profesional pueda vincularse a las oportunidades de empleo y la necesidad de habilidades especiales.
 9. Formule un plan y elabore propuestas para respaldar la renovación de la enseñanza secundaria, y procure obtener fondos de los donantes.
 10. Formule un plan y elabore propuestas para respaldar la renovación de la enseñanza técnica o profesional, y procure obtener fondos de los donantes.
- 



- 11. Formule un plan y elabore propuestas para respaldar la renovación de la enseñanza superior, y procure obtener fondos de los donantes.**
- 12. Como parte del plan de reconstrucción, inicie un estudio de viabilidad del aprendizaje abierto y a distancia para respaldar la enseñanza secundaria y terciaria, de modo que contribuya a ampliar las oportunidades educativas en las regiones que se hayan visto afectadas por el conflicto.**

Notas orientadoras

- 1. Efectúe una revisión de los programas que se están aplicando en la enseñanza secundaria, técnica o profesional y superior, bajo el auspicio del gobierno, mediante organizaciones de la sociedad civil, organismos externos y ONG.**

(Véase también el *Capítulo 5.1*, “Valoración de las necesidades y los recursos”, y el *Capítulo 5.11*, “Coordinación y comunicación”).

2. Tome medidas para fortalecer el/los ministerio(s) gubernamental(es) o consejos responsables de la enseñanza secundaria, técnica o profesional y superior.

- Analice en qué condiciones se encuentran hoy la dotación de personal y las capacidades. (Véase también la *Guía*, Capítulo 1.4, “Desarrollo de capacidades”);
- Cuando se contacte con los donantes y organismos para obtener apoyo al sector, incluya propuestas para la contratación o formación del personal;
- Invite al personal directivo superior de las universidades y otras instituciones educativas importantes a reuniones informativas o de formación para el/los ministerio(s) o consejos.

3. Evalúe poner en marcha un programa de formación en el empleo para los docentes, que aborde tanto materias como metodología.

Muchos docentes serán renuentes a enseñar en grados superiores o en la escuela secundaria porque sienten que no tienen suficientes conocimientos sobre la materia o sobre cómo manejar a los alumnos mayores. Debe brindarse todo el apoyo que sea posible mediante servicios educativos locales.

- ¿Pueden los formadores locales brindar a los docentes o alumnos mayores formación en el empleo sobre materias o metodología?
- ¿Se dispone de cursos de enseñanza a distancia en los que puedan participar los docentes?
- ¿Los alumnos mayores o las personas que tienen conocimientos avanzados de una materia o un oficio pueden prestar su ayuda a la formación en el empleo para los docentes?

4. Trabaje para permitir que los alumnos provenientes de poblaciones desplazadas asistan a las escuelas locales o nacionales secundarias y técnicas o profesionales bajo las mismas condiciones que los alumnos locales, o diseñe cursos alternativos.

Si una cantidad moderada de refugiados tiene las habilidades lingüísticas necesarias para estudiar en las escuelas secundarias y técnicas o profesionales locales o nacionales, debe permitírseles que lo hagan. Esto se condice con el Artículo 22 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (ACNUR, 1951) y las *Education field guidelines* del ACNUR (ACNUR, 2003: 27-28).

CONVENCIÓN Y PROTOCOLO RELATIVOS AL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Artículo 22: “Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto al acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas”.

- Los gobiernos y organismos deben procurar que los donantes internacionales les otorguen becas o les proporcionen más aulas, muebles, residencias estudiantiles, equipos y libros de texto a fin de expandir la capacidad de absorción de las escuelas.
- Cuando la admisión a las escuelas locales o nacionales no es posible, ¿se han movilizado recursos de la comunidad local o de la población desplazada a fin de brindar una enseñanza secundaria o técnica o profesional alternativa?

- ¿Puede admitirse una cantidad limitada de refugiados o desplazados internos en los cursos de las escuelas locales?
 - ¿Se necesitan clases especiales en materias como lengua o matemática?
 - ¿Se les puede ofrecer clases de apoyo durante un tiempo antes de ingresar en las escuelas locales?
- Cuando la capacidad de las escuelas locales está colmada, ¿pueden los refugiados o desplazados internos utilizar una escuela local en un segundo turno, o pueden diseñarse cursos alternativos?
 - De tanto en tanto, ¿se puede brindar acceso a los alumnos del campamento a laboratorios u otras instalaciones de una escuela local, en virtud de un acuerdo que otorgue a los docentes de ciencias un subsidio por la supervisión de su trabajo práctico?
 - Si no se dispone de libros de texto del país de origen de los refugiados, ¿pueden los alumnos utilizar los libros de texto del país anfitrión?
 - ¿Pueden los docentes especializados del país anfitrión prestar ayuda para diseñar cursos de ciencias y otras materias en las escuelas secundarias para refugiados? (A los docentes refugiados les resulta bastante difícil obtener equipos y materiales y organizar trabajos prácticos, sobre todo si no tienen experiencia);
 - Cuando hay pocos docentes, ¿se puede brindar formación en metodología a los alumnos mayores o a las personas que tienen conocimientos avanzados sobre una materia u oficio, de modo que se desempeñen como docentes del ciclo posprimario?
- Garantice que los alumnos refugiados de los ciclos secundario y terciario no tengan que abonar derechos de escolaridad más altos que los que se imponen a los ciudadanos.

- ¿Se puede convencer a los organismos internacionales de que financien las becas para los alumnos refugiados o desplazados internos?
- ¿Se ha contactado a donantes y organismos internacionales para que proporcionen equipos, libros de texto y otros suministros a las escuelas y los departamentos universitarios que albergan una cantidad significativa de alumnos refugiados o desplazados internos?

5. Tome medidas para garantizar que los alumnos de las escuelas para refugiados puedan rendir exámenes reconocidos por el país o la zona de origen o por el gobierno anfitrión.

- ¿Se puede hablar con las autoridades educativas del país de origen sobre este asunto?
- ¿Pueden ayudar organismos como UNICEF, ACNUR y UNESCO?
- ¿Los alumnos pueden rendir los exámenes del país anfitrión o una versión especial para ellos?
- ¿Existen exámenes escolares reconocidos internacionalmente que puedan rendir algunos alumnos?
- ¿Existen cursos de aprendizaje a distancia que puedan tomarse por intermedio de la escuela?
- ¿Los alumnos podrían rendir exámenes de materias especiales, como lenguas extranjeras?

6. Brinde el mayor apoyo posible a las escuelas nacionales de zonas afectadas por una situación de emergencia y a las escuelas para desplazados internos.

En una situación de emergencia, es posible que las escuelas locales (tanto las que reciben individuos desplazados como las que no) no cuenten con el plantel completo de docentes capacitados ni con una cantidad adecuada de libros de texto. Deben tomarse las medidas del caso para que los alumnos puedan rendir los exámenes nacionales sin necesidad de traslados costosos e inseguros a lo largo de grandes distancias.

- ¿Los supervisores pueden llegar a estas escuelas y distribuir salarios, libros de texto, entre otras cosas?
- ¿Existen vías de comunicación telefónicas o por radio entre las oficinas del distrito que les permita intercambiar información sobre las necesidades?
- ¿Los docentes de las escuelas para desplazados internos siguen recibiendo sus salarios?
- ¿Pueden los libros de texto remitirse al distrito donde los desplazados internos están viviendo ahora?
- ¿Qué medidas pueden adoptarse para tomar exámenes?

7. En la fase de reconstrucción temprana, realice un ejercicio de mapeo de escuelas a fin de identificar el funcionamiento y la capacidad de las instituciones posprimarias y sus zonas de influencia

Los datos que revele el ejercicio deben utilizarse en comparación con la cantidad de alumnos que se espera que provengan de las escuelas primarias, así como los repatriados, si los hubiera.

- ¿Funcionan las oficinas educativas provinciales o de distrito, y tienen estadísticas adecuadas sobre la matrícula en los diferentes grados de la escuela?
- ¿Puede impartirse formación en estadísticas educativas y mapeo de escuelas a las oficinas provinciales o de distrito?
- Si se recabaron datos de censos escolares para un EMIS, ¿están estos datos disponibles en el plano local?

8. Efectúe una revisión de las condiciones del mercado laboral, de modo que la reconstrucción de la educación técnica o profesional pueda vincularse a las oportunidades de empleo y la necesidad de habilidades especiales.

En tiempos de reconstrucción temprana, es posible que deban tomarse decisiones sobre qué cursos debe retomarse y en qué instituciones. En algunos casos, los cursos anteriores no generaban oportunidades de empleo, por lo tanto es preciso discontinuarlos. ¿Qué cursos deben reemplazarlos? El enfoque más provechoso no es realizar una encuesta a gran escala, sino hablar con informantes claves. (Véase también la *Guía*, Capítulo 2.7, “Enseñanza abierta y a distancia” y el Capítulo 4.7, “Formación profesional y capacitación”).

- ¿El gobierno u otros organismos han realizado algún estudio del mercado laboral en los últimos años? Si es así, obtenga copias e incorpore los hallazgos al plan de reconstrucción nacional.
- ¿Se dispone de datos sobre el empleo de antiguos aprendices o pasantes?
- Recabe información de informantes claves (formadores, empleadores, alumnos y ex alumnos) a fin de determinar qué

alumnos consiguen empleo y cuáles no. Identifique esferas nuevas en las que estén creciendo las oportunidades de empleo. Recuerde que los mercados laborales se saturan con facilidad si año tras año las facultades forman graduados en un campo específico.

- Analice la posibilidad de ofrecer pasantías para adquirir experiencia laboral durante los cursos de estudio y después de ellos, a fin de aumentar la empleabilidad.
- De ser posible, incluya en el presupuesto al menos un empleado de tiempo completo por institución para facilitar la contratación de antiguos aprendices.

9. Formule un plan y elabore propuestas para respaldar la renovación de la enseñanza secundaria, y procure obtener fondos de los donantes.

- ¿Las propuestas de renovación son pertinentes a las tradiciones culturales y las demandas económicas locales?
- ¿Los planes funcionan para integrar a los adolescentes al mundo laboral y las funciones sociales de los adultos?
- ¿Participan las empresas privadas en la formación de aprendices?
- Las oportunidades educativas deben asignarse independientemente de la condición social.
 - ¿El acceso a la enseñanza secundaria está determinado por el contexto familiar, o la escuela primaria ya eliminó estas ventajas y ubicó a todos los alumnos en igualdad de condiciones?
- ¿Influye el aprovechamiento escolar, más que la condición social, en la movilidad ocupacional?
- ¿Ejercerá el gobierno un control central sobre la enseñanza secundaria?

- ¿Puede el gobierno abastecer económicamente a las escuelas secundarias a un ritmo que responda a la creciente demanda popular?
- ¿Puede el mercado privado participar en el desarrollo de las escuelas secundarias?
 - Una mayor diversidad de oportunidades de la enseñanza secundaria, ¿aumentará o reducirá los beneficios económicos de la escuela secundaria? (Si es mala la calidad de las escuelas privadas o las prioridades sociales locales dominan los planes de estudios, lo más probable es que se reduzcan los beneficios).
 - ¿La expansión de las escuelas secundarias disminuirá los incentivos meritocráticos? (Si las escuelas privadas sirven fundamentalmente a las familias acomodadas, se reafirmarán las desigualdades basadas en la condición social).
 - ¿Cómo fomentará la expansión de la enseñanza secundaria la concreción de objetivos sociales locales y nacionales?
- ¿Quién ejercerá el control sobre la estructura y el contenido de los planes de estudios de la enseñanza secundaria?
 - ¿Hay suficientes docentes bien formados que enseñen el contenido del plan de estudios?
 - ¿Los profesores universitarios aportarán sus conocimientos más actualizados al plan de estudios?
- ¿Acaso se hace demasiado hincapié en la renovación del plan de estudios de la enseñanza primaria cuando hay también una necesidad apremiante de renovación en los ciclos secundario y terciario?
- ¿Qué libertad tendrán los alumnos o padres para elegir los cursos?
 - Considere emplear un programa obligatorio común.
 - Es más fácil garantizar la uniformidad del aprendizaje.

- Es más fácil fijar objetivos de aprendizaje específicos.
- Las necesidades en materia de recursos se organizan con mayor facilidad.
- ¿Cuán especializado se tornará el plan de estudios de la enseñanza secundaria?
 - ¿En qué etapa de la escolarización se especializará el plan de estudios?
 - ¿Cuándo tomarán los alumnos decisiones sobre la selección de los cursos?
 - ¿Cuántas ramas especializadas habrá?
 - ¿Cuán fácil será pasar de una rama a otra?
- La escolarización secundaria, ¿comprenderá el aprendizaje de conocimientos del entorno social y físico que rodea a la escuela como un espacio para el aprendizaje?
 - ¿De qué manera puede elaborarse el plan de estudios para que contemple con eficacia los entornos sociales y físicos?
- ¿Qué puede hacerse para introducir en las instituciones de los ciclos secundario y terciario una enseñanza eficaz en materia de salud y prevención de VIH/SIDA mediante competencias para la vida activa, así como en materia de paz, derechos humanos, ciudadanía activa y responsabilidad ambiental?
 - ¿Se puede crear un grupo de trabajo para averiguarlo?
 - ¿Pueden integrarse estos temas en otras materias o disciplinas?
- ¿Es posible reducir los altos costos de la escolarización secundaria mediante el uso de escuelas autónomas respaldadas por los padres?
- ¿Acaso se necesitan nuevos equipos relacionados con el plan de estudios y la formación del personal en el trabajo práctico?

10. Formule un plan y elabore propuestas para respaldar la renovación de la enseñanza técnica o profesional, y procure obtener fondos de los donantes.

(Véase la sección “Herramientas y referencias” de este capítulo y la *Guía, Capítulo 4.7*, “Formación profesional y capacitación” para obtener más información sobre la planificación de los programas de formación profesional).

11. Formule un plan y elabore propuestas para respaldar la renovación de la enseñanza superior, y procure obtener fondos de los donantes.

(Véase la sección “Recursos y herramientas” de este capítulo para obtener un ejemplo de plan de acción para la enseñanza superior).

- Ni bien haya terminado la crisis, para planificar las acciones use un enfoque que tome en cuenta a todos los sectores.
- ¿Quién estará a cargo de determinar la estructura básica de la enseñanza superior?
 - ¿Se creará un nuevo ministerio específico para la enseñanza superior o un departamento del Ministerio de Educación será responsable de ella?
 - ¿Cómo fijará esta autoridad las prioridades entre los diferentes tipos de estudios, de manera que el sistema no resulte distorsionado porque demasiados alumnos ingresan en un campo determinado?
 - Debe exigirse a la autoridad a cargo de la enseñanza superior que otorgue aprobación a cualquier institución que desee iniciar actividades como institución de enseñanza superior.
 - Esta aprobación debe estar supeditada a una descripción detallada de la financiación, la formación necesaria para

- el personal, los requisitos de admisión y los sistemas de evaluación por medio de los cuales se expidan diplomas.
- ¿Cuánta autonomía se dará a las universidades?
- ¿Cómo garantizarán los funcionarios la igualdad en la distribución de recursos entre todas las instituciones de enseñanza superior?
- ¿Qué nuevas oportunidades de enseñanza terciaria existen en el sector privado?
- ¿Cómo regularán los funcionarios ministeriales estas ofertas de enseñanza superior?
- ¿De qué maneras se revisarán o adaptarán los planes de estudios de la enseñanza superior?



ENSEÑANZA SUPERIOR: PRIORIDAD ABSOLUTA EN LA RECONSTRUCCIÓN RUANDESA

El daño al subsector de la enseñanza superior fue indescriptible. La Universidad Nacional de Ruanda (NUR) había sido un blanco específico de los autores del genocidio. El número de muertos entre el personal fue de 153, hubo 106 desaparecidos y 800 personas huyeron.

Una de las nuevas políticas gubernamentales más importantes elaboradas tras el genocidio fue el reaprovisionamiento y la expansión de la fuerza de trabajo calificada del país en las esferas más altas, dentro del país y mediante estudios en el extranjero. El objetivo era acelerar el desarrollo económico. El desarrollo de las capacidades humanas debía recibir mucha atención en lo que respecta a la provisión de fondos. Por lo tanto, desde el inicio las instituciones de enseñanza terciaria se consideraron una prioridad absoluta, justificando la asignación de una gran parte del presupuesto educativo nacional a dichas instituciones.

El Ministerio de Educación Superior mantuvo su independencia a fin de recalcar la prioridad de la enseñanza superior, y una serie de funcionarios de ese ministerio administró el subsector,





puesto que la expansión comenzó antes de que la política oficial estuviera plenamente desarrollada, pero formaba parte de los objetivos generales del gobierno. De una asignación del 2% del presupuesto recurrente total del Gobierno en 1990 durante los años de carestía, frente al 22% de la enseñanza primaria y secundaria (Cooksey, 1992: 4), la enseñanza superior recibiría más de 1/3 de la asignación presupuestaria correspondiente al sector educativo en 2000, en detrimento de la enseñanza primaria (MOESTSR, 2002b: 22).

A principios de 1994, antes de la crisis, había 13 instituciones de enseñanza superior ... En 1997, funcionaban 11 institutos de enseñanza superior ... Tres de las instituciones estatales, completamente nuevas, fueron fundadas después de la guerra: KHI, KIST (1997) y KIE (enero de 1999). Ya en 1996 y 1997 la Universidad Nacional de Ruanda inició el primer programa doctoral de la universidad, de cuatro años, en la Facultad de Medicina.

Gracias a la determinación del Gobierno de Ruanda, se fomentó el desarrollo del sector terciario. Al principio las instituciones externas de asistencia ofrecieron fondos institución por institución, en lugar de seguir un plan general. La segunda observación es que se gastaron fondos considerables en becas otorgadas a todos los alumnos del primer año para que tomaran cursos de lengua de tiempo completo durante un año, con alojamiento, en lugar de concebir una opción menos costosa, como bonos para los alumnos de las escuelas de lengua del sector privado como requisito esencial para ocupar una vacante en la universidad. En el futuro, los asociados externos deberían respaldar los procesos de planificación de la enseñanza superior desde el comienzo, a fin de intentar utilizar con eficacia los fondos del sector educativo en todo el sector.

Fuente: Obura, 2003: 114-121.

- ¿Cómo se determinará la admisión a las instituciones de enseñanza superior?
 - ¿Sobre la base de los resultados obtenidos en la escuela secundaria?
 - ¿Al finalizar un año de preparación para todos los alumnos de primer año?
 - ¿Al finalizar una serie de cursos elementales seguidos en paralelo con los cursos universitarios normales?
 - ¿Después de completar satisfactoriamente un examen de admisión nacional?



ENSEÑANZA SUPERIOR PRIVADA DE TIMOR ORIENTAL

Antes de la consulta, en Timor Oriental existían varias instituciones de enseñanza superior: la universidad pública Universitas Timor Timur (UNTIM), un politécnico nacional y un centro de formación para docentes del ciclo primario, una academia médica estatal, el Instituto Pastoral Católico y una Facultad de Economía privada (Joint Donor Education Sector Mission, 2000: 28). Bajo la autoridad de transición, se inauguró la universidad pública UNATIL. En la reinauguración, su mayor problema fue el exceso de matriculados, puesto que se admitió a todos los interesados. Se puso un examen a los inscritos en el segundo año, lo que redujo las admisiones y resolvió este problema para la universidad. Sin embargo, no se resolvió el problema de la gran cantidad de alumnos que aspiraban a la enseñanza terciaria. Desde entonces se han fundado más instituciones privadas de enseñanza superior para afrontar la demanda o, según algunos cínicos, para “hacer dinero fácil”. En la lista más actualizada se registran 14 instituciones, una cantidad excesiva para una población tan pequeña. La mitad de los profesores de estas instituciones solo tiene una licenciatura (La'o Hamutuk, 2003). La Dirección de Enseñanza Superior (2002) está presentando una serie de proyectos de normas a fin de regular las instituciones privadas.

Fuente: Nicolai, 2004: 86-87.

- ¿Cómo puede incrementarse la matrícula femenina en las instituciones de enseñanza superior?
 - Contemple la puesta en marcha de una campaña de sensibilización orientada a las alumnas de las escuelas secundarias.
 - Tome medidas para que haya residencias estudiantiles para mujeres en todas las instituciones.
 - Dé prioridad a las alumnas en cuanto a la asignación de habitaciones o a la posibilidad de asistir a universidades cercanas a sus hogares.
 - Emplee técnicas de contratación de personal que tengan en cuenta las diferencias sociosexuales.
 - Considere utilizar programas no discriminatorios para fomentar la matrícula femenina.
 - Ponga guarderías en el campus universitario para permitir que las mujeres que tienen hijos participen en la enseñanza superior.
- Considere la aplicación de programas de intercambio con universidades del extranjero.
- ¿De qué manera pueden los graduados participar como socios en el desarrollo de la enseñanza superior?
- ¿Habrá disposiciones relativas a los servicios de seguridad en el campus universitario?
- ¿Qué tipo de servicios estudiantiles será necesario desarrollar?
 - ¿Apoyo psicológico?
 - ¿Detección de casos de discriminación y acoso?
 - ¿Centros de atención sanitaria que se ocupen del VIH/SIDA?
- ¿Cómo se reclutará al personal académico?
 - ¿A escala nacional o cada institución de enseñanza superior estará a cargo de la selección?

- ¿Los empleados serán empleados públicos?
- ¿Cómo se evaluará a los alumnos?
 - ¿Evaluación continua?
 - ¿Exámenes finales?
- ¿Cómo se dividirá el año lectivo?
 - ¿Semestres, trimestres?
- ¿Los alumnos dispondrán de cursos nocturnos o de fin de semana?
 - ¿Quiénes son los alumnos-meta de estos cursos?
 - ¿Empleados universitarios?
 - ¿Empleados públicos y privados?
 - ¿Alumnos que abandonaron la escuela?

12. Como parte del plan de reconstrucción, inicie un estudio de viabilidad del aprendizaje abierto y a distancia para respaldar la enseñanza secundaria y terciaria, de modo que contribuya a ampliar las oportunidades educativas en las regiones que se hayan visto afectadas por el conflicto.

La puesta en marcha de programas de aprendizaje abierto y a distancia es costosa y lleva tiempo. En situaciones de emergencia y reconstrucción pueden emplearse algunos elementos, como la radio. A más largo plazo, lo mejor es llevar a cabo un estudio minucioso de las diferentes opciones, sus ventajas y desventajas, en el contexto particular (véase también la *Guía, Capítulo 2.7, “Enseñanza abierta y a distancia”*).

RECURSOS Y HERRAMIENTAS

1. Becas para refugiados

En ocasiones el ACNUR prevé en su presupuesto ordinario o en acuerdos de fondos fiduciarios el apoyo a becas del ciclo secundario. Desde principios de los años noventa, goza de una donación del Gobierno de Alemania para financiar becas en el ciclo universitario.

¿Quién puede postularse para obtener las becas DAFI?

Para poder obtener estas becas, los candidatos deben, por lo general, reunir **todos** los requisitos siguientes:

- Ser refugiado y que tal condición haya sido reconocida.
- Haber terminado el ciclo secundario con buenas calificaciones en las escuelas de los campamentos de refugiados o en las escuelas nacionales del país de origen o asilo.
- No tener otros medios de subsistencia para pagar los estudios universitarios.
- Seleccionar un plan de estudios que tenga salida laboral.
- No ser mayor de 28 años al comenzar los estudios.
- Elegir un plan de estudios que no dure más de cuatro años.

Fuente: ACNUR, 2005.

No obstante, estos fondos son limitados. Además, los refugiados y desplazados internos disponen de pocas becas otorgadas por las ONG.

2. Lista de verificación para planificar programas de enseñanza profesional en situaciones de emergencia

(Véase también la *Guía, Capítulo 4.7, “Formación profesional y capacitación”*).

1. La formación o las pasantías en las empresas son el método más recomendado para adquirir habilidades, puesto que los pasantes se exponen a limitaciones reales con las que se topan las pequeñas empresas, la capacitación es práctica y los productos deberán venderse.
2. Evalúe la viabilidad de las actividades que generan ingresos e incluya esta información en el proceso de planificación de la formación profesional. Esto reducirá la repetición de cursos superfluos que ofrecen habilidades inapropiadas.
3. Incluya habilidades empresariales en la formación profesional, independientemente de la especialización.
4. En las situaciones de recuperación y reconstrucción posterior al conflicto, debe haber más vínculos entre la enseñanza de habilidades profesionales y la provisión de microfinanciación, de manera que los jóvenes con habilidades tengan el capital para dedicarse a su profesión por cuenta propia.
5. La formación basada en la comunidad (por ejemplo, el traslado de formadores a los lugares de residencia de las poblaciones desplazadas o sus alrededores) puede atraer a mujeres a los programas y permitirles continuar con su vida diaria.
6. Fomente actitudes constructivas entre los jóvenes respecto del trabajo práctico. Las escuelas deben evitar emplear el trabajo manual como forma de castigo.
7. La formación basada en grupos permite compartir herramientas y equipos, fomenta un espíritu de trabajo

grupal y puede permitir la integración de los individuos con discapacidades.

8. Es probable que los jóvenes de zonas en conflicto necesiten que la enseñanza de competencias para la vida activa, como la concientización sobre minas terrestres, la salud y la resolución de conflictos, se integre en la transmisión de habilidades profesionales.

3. Ejemplo de plan de acción de la enseñanza superior de un país afectado por un conflicto

PROYECTO	ACTIVIDADES/TAREAS	INDICADORES
1. CUESTIONES ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES		
Formule una ley nacional relativa a la enseñanza superior	<ul style="list-style-type: none"> • Formule una ley de enseñanza superior • Organice actividades de consulta • Procure que la ley obtenga ratificación oficial 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de ley terminado • Reuniones de consulta celebradas • El Parlamento aprueba la ley
Determine una estructura para la enseñanza superior y las instituciones de enseñanza superior que deben fundarse/ desarrollarse/fusionarse	<ul style="list-style-type: none"> • Determine los diferentes tipos de instituciones de enseñanza superior • Fusione instituciones que estén geográficamente cerca • Absorba o fusione institutos pedagógicos con las carreras sobre educación de las universidades regionales más cercanas • Determine las nuevas instituciones que deben fundarse (por ejemplo, universidades regionales, institutos terciarios) 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo logrado • Cantidad de instituciones fusionadas • Cantidad de instituciones fusionadas • Determinación tomada

PROYECTO	ACTIVIDADES/TAREAS	INDICADORES
Elabore perfiles profesionales, fomente la cooperación profesional y la integración de las instituciones de enseñanza superior	<ul style="list-style-type: none"> • Establezca las especializaciones de cada institución de enseñanza superior • Reorganice las facultades • Introduzca un programa de formación profesional para los docentes del ciclo secundarios • Cree un sistema de créditos • Establezca una red electrónica entre el Ministerio de Enseñanza Superior y las instituciones de enseñanza superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos redactados por el comité de expertos • Documentos redactados por el comité de expertos • Cantidad de docentes capacitados • Cantidad de instituciones que usan el sistema • Cantidad de instituciones con acceso a Internet
2. RECLUTAMIENTO DE ALUMNOS Y SERVICIOS SOCIALES		
Elabore una política de reclutamiento de alumnos basada en criterios de mérito e igualdad, demanda social, necesidad económica de habilidades y necesidad de docentes en escuelas secundarias	<ul style="list-style-type: none"> • Realice un estudio de la demanda social de enseñanza superior • Lleve a cabo una evaluación de las necesidades de la fuerza laboral, incluido un estudio de la necesidad de docentes del ciclo secundario • Realice un estudio sobre disparidad • Diseñe un modelo de simulación para planificar la admisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios y modelo de simulación terminados
Amplíe el acceso de las alumnas	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecute programas antidiscriminatorios, incluidos incentivos financieros para las instituciones • Organice campañas de concientización • Preste servicios de atención del niño 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del porcentaje de alumnas • Campañas lanzadas • Guarderías fundadas

PROYECTO	ACTIVIDADES/TAREAS	INDICADORES
Amplíe el acceso de los grupos desfavorecidos	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecute programas de acción afirmativa • Organice campañas de concientización • Organice clases de apoyo para quienes tienen dificultades de aprendizaje • Haga que los edificios sean más accesibles para quienes tienen impedimentos físicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del porcentaje de alumnos desfavorecidos • Campañas lanzadas • Porcentaje de alumnos desfavorecidos abarcados • Cantidad de edificios alcanzados
Mejore los procedimientos de admisión	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerde criterios de selección de los alumnos • Incremente la capacidad del Ministerio de Enseñanza Superior para organizar y calificar los exámenes de ingreso • Funde un centro de evaluación y medición 	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios adoptados • Cantidad de funcionarios capacitados, equipos puestos en marcha • Funcionamiento del centro
Mejore los servicios sociales para los alumnos	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrezca apoyo psicológico • Mejore la atención sanitaria y las medidas preventivas (VIH/SIDA) • Cree un comité para detectar actos de discriminación y acoso 	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de alumnos con apoyo psicológico • Cantidad de instituciones de enseñanza superior abarcadas • Estructura creada
3. RECLUTAMIENTO, ORGANIZACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL		
Cree un sistema de reclutamiento nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Haga un relevamiento de las necesidades de personal académico y administrativo que tienen las instituciones de enseñanza superior • Determine los títulos académicos necesarios • Cree consejos responsables de las entrevistas en las instituciones de enseñanza superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Datos asegurados en EMIS • Determinación tomada • Consejos fundados

PROYECTO	ACTIVIDADES/TAREAS	INDICADORES
Mejore las condiciones de trabajo y de vida del personal	<ul style="list-style-type: none"> • Brinde atención sanitaria al personal y a sus familiares • Otorgue subsidios para el transporte y la vivienda • Brinde un mejor entorno de trabajo (oficinas, equipos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de empleados abarcados
Diseñe un proyecto para el perfeccionamiento del personal	<ul style="list-style-type: none"> • Evalúe las necesidades de formación y perfeccionamiento del personal • Otorgue becas para continuar estudiando y capacitándose en el país y el extranjero • Haga que los expertos en disciplinas pertinentes impartan formación en el país 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidades de perfeccionamiento del personal identificadas • Cantidad de becas otorgadas • Cantidad de empleados capacitados
4. RECURSOS FÍSICOS		
Aliente a las instituciones de enseñanza a adquirir, administrar y usar tierras para generar ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Adquiera tierras para generar ingresos • Administre y use tierras para generar ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Área de las tierras adquiridas • Cantidad de ingresos generados
Cree un sistema nacional de normas relativas al espacio, incluida una base de datos que incluya necesidades adicionales de construcción e instalaciones físicas	<ul style="list-style-type: none"> • Redacte un informe para los arquitectos • Cree un sistema nacional de normas relativas al espacio • Cree y actualice permanentemente una base de datos de las instalaciones físicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe redactado • Normas relativas al espacio establecidas • Base de datos en uso
Fomente la coordinación entre los departamentos de las instituciones de enseñanza superior para lograr una mejor gestión de espacios	<ul style="list-style-type: none"> • Centralice la asignación de espacios 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo establecido

PROYECTO	ACTIVIDADES/TAREAS	INDICADORES
Renueve y amplíe las instituciones de enseñanza superior existentes	<ul style="list-style-type: none"> • Saneamiento adecuado de todas las instituciones de enseñanza superior • Convierta los antiguos laboratorios en oficinas y aulas • Remodele auditorios y aumente su uso • Construya nuevos laboratorios • Reacondicione las aulas y bibliotecas • Realice una evaluación de las necesidades de centros informáticos e Internet • Mejore las instalaciones informáticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de instituciones de enseñanza superior provistas de saneamiento adecuado • Cantidad de laboratorios convertidos • Cantidad de auditorios remodelados • Cantidad de laboratorios nuevos construidos • Cantidad de aulas y bibliotecas reacondicionadas • Sondeo finalizado • Cantidad de instituciones que tienen instalaciones informáticas mejoradas
Alojamiento para alumnos	<ul style="list-style-type: none"> • Vuelva a evaluar la política habitacional estudiantil • Construya pabellones para mujeres en todas las instituciones importantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Política habitacional revisada • Cantidad de pabellones construidos para mujeres
Mejore la gestión y el mantenimiento de los recursos físicos	<ul style="list-style-type: none"> • Cree unidades de planificación, compra y mantenimiento de equipos en cada institución • Introduzca incentivos para fomentar la innovación y el mantenimiento adecuado • Organice talleres sobre el mantenimiento de los recursos físicos, incluidos los equipos 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades creadas • Cantidad de instituciones de enseñanza superior que reciben incentivos • Cantidad de participantes capacitados

Fuente: Adaptación del Ministerio de Enseñanza Superior, Afganistán, 2004: 83-84.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- ACNUR. 1951. *Convención y Protocolo relativos al Estatuto de los Refugiados*. Ginebra: ACNUR, 1967.
- ACNUR. 2003. *Education field guidelines*. Ginebra: ACNUR.
- ACNUR. 2004. *German scholarship helps train refugee teachers in PNG*. Australia: UNHCR News Stories. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.unhcr.org/41b717754.html
- ACNUR. 2005. *DAFI scholarships*. Extraído el 26 de septiembre de 2009 de:
www.unhcr.org/pages/49e4a2dd6.html
- Brown, T. 2001. 'Improving quality and attainment in refugee schools: the case of the Bhutanese refugees in Nepal'. En: J. Crisp, C. Talbot y D.B. Cipollone (Eds.), *Learning for a future: refugee education in developing countries* (pp. 109-161). Ginebra: ACNUR.
- Brown, T. 2005. 'Time to end neglect of post-primary education'. En: *Forced Migration Review*, 22, 31.
- Cooksey, B. 1992. *Basic Education Sector Review*. Kigali: UNICEF
- Dirección de Enseñanza Superior. 2002. *Notes for status report on the development of private universities in East Timor*. Dili: MECYS (Ministerio de Educación, Cultura, Juventud y Deportes).
- Fondo Fiduciario para la Educación de los Refugiados. 2002. *RET symposium report 2002: first international symposium on post-primary education for refugees and internally displaced persons (IDPs)*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.theret.org/sites/default/files/publications/ret_symp2002_rpt.pdf

Holsinger, D.B.; Cowell, R.N. 2000. *Positioning secondary school education in developing countries*. París: IIEP-UNESCO.

Howgego-Mugisha, C. 2005. 'Gender imbalance in secondary schools'. En: *Forced Migration Review*, 22, 32-33.

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: adolescents and youth*. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:
http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_INEE_Toolkit_FINAL_-_Adol_and_Youth.pdf

La'o Hamutuk. 2003. "Higher education in East Timor". En *The La's Hamutuk Bulletin*, 4(1). Extraído el 26 de septiembre de 2009 de:
www.laohamutuk.org/Bulletin/2003/Mar/bulletinv4nl.html

Lewin, K. 2004. *Mapping the missing link – an overview of key issues for secondary education in Africa and their implications for resource allocation and finance*. Documento presentado en la Conferencia sobre la Enseñanza Secundaria en África (SEIA), Dakar, Senegal, del 6 al 9 de junio de 2004.

Mac-Ikemenjima, D. 2008. Youth development, reintegration, reconciliation and rehabilitation in post-conflict West Africa: a framework for Sierra Leone, Liberia and Cote d'Ivoire. En: *International NGO Journal*, 3(9), 146-151. Extraído el 23 de junio de 2009 de:
www.eldis.org/go/country-profiles&id=40198&type=Document

- Ministerio de Educación Superior, Afganistán; IIPE-UNESCO. 2004. *Strategic action plan for the development of higher education in Afghanistan*. París: IIPE-UNESCO.
- MOESTSR (Ministerio de Educación, Ciencia, Tecnología e Investigación Científica). 2002. *Education sector review: the current situation*. Kigali: MOESTSR.
- Nicolai, S. 2004. *Learning independence: education in emergency and transition in Timor-Leste since 1999*. París: IIPE-UNESCO. Extraído el 12 de septiembre de 2009 de: www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/East_timor.pdf
- Obura, A. 2003. *Never again: educational reconstruction in Rwanda*. París: IIPE-UNESCO.



Cuando una grave crisis o un conflicto golpea a un país, a menudo los colegios son abandonados o reducidos a escombros. A mayor escala, todo el sistema educativo se ve sacudido, si no destruido. Se deben adoptar medidas urgentes para asegurar que la enseñanza y el aprendizaje continúen, sin importar cuáles sean las circunstancias. El acceso a la educación es fundamental para ofrecerles a los niños protección y permitirles una vuelta a la normalidad lo antes posible.

La *Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción* tiene como objetivo brindar apoyo a las autoridades educativas en la provisión de acceso igualitario a una educación de calidad para aquellos niños afectados por algún conflicto o catástrofe. Principalmente dirigido al personal educativo de los ministerios de educación, la Guía también será de utilidad para planificadores y profesionales de la educación a todos los niveles, así como a personal de la ONU, a las ONG y agencias donantes. Cada capítulo ofrece estrategias u opciones políticas que han demostrado tener éxito en distintos contextos.

Esta edición revisada de la Guía refleja algunos de los desarrollos positivos en cuanto al compromiso de la comunidad internacional para con la educación en situaciones de emergencia. Se han actualizado los capítulos sobre *Pertenencia étnica/afiliación política/religión*, *Niños con discapacidades*, *Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares*, *Desarrollo de la primera infancia* y *Coordinación y comunicación*. También se han añadido capítulos nuevos sobre la *Prevención de los conflictos y preparación para las situaciones de desastres y Tecnología*.

Los cinco volúmenes de la *Guía* cubren las siguientes áreas temáticas:

- Reseña general
- Acceso e inclusión
- Docentes y alumnos
- Planes de estudio y aprendizaje
- Capacidad de gestión

La *Guía* ha tenido la suerte de contar con la colaboración de un equipo de distinguidos especialistas reunidos gracias al IIPE, que representan investigadores y profesionales experimentados procedentes de instituciones, agencias y ministerios de todo el mundo.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación



Guía

PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCIÓN



Docentes y alumnos

Sección 3



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación



GUÍA para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción

SECCIÓN 3 DOCENTE Y ALUMNOS



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional
de Planeamiento
de la Educación

Las denominaciones empleadas y la presentación de materiales en la presente reseña no implican, de parte de la UNESCO o del IIPE, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Los costos de edición de la Guía original fueron solventados por medio de una subvención de la UNESCO y por una serie de contribuciones voluntarias aportadas por varios Estados Miembros de la UNESCO. Los costos de la actualización 2010 fueron solventados por UNICEF.

Publicado por:

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 París

Correo electrónico: info@iiep.unesco.org

Sitio Web del IIPE: www.iiep.unesco.org

Composición tipográfica: Linéale Production

Impreso en la imprenta del IIPE

ISBN: 978-92-803-3353-4

© UNESCO 2011

AGRADECIMIENTOS

El criterio que inspira la elaboración de la *Guía* debe ser atribuido al ex director del IIPE, Gudmund Hernes, que concibió la visión de una herramienta de planificación y gestión que ayudara a los ministerios de educación en países afectados por conflictos o desastres a responder idóneamente a las dificultades que deben afrontar durante una emergencia o reconstrucción.

El primer borrador de la *Guía* fue elaborado durante un taller de redacción, dirigido por el IIPE, en Gourdon, Francia, en abril de 2003. Las siguientes personas contribuyeron con el borrador de Gourdon (en paréntesis, las instituciones para las que trabajaban en ese momento):

Pilar Aguilar (UNICEF); Kavi Appadu (IIPE); Pamela Baxter (ACNUR); Lynne Bethke (InterWorks); Lyndsay Bird (consultora); Peter Buckland (Banco Mundial); Lorraine Daniel (IIPE); Alexandra Harley (OIE); Gudmund Hernes (IIPE); Ingrid Iversen (IIPE); Khalil Mahshi (IIPE); Eldrid Midttun (Consejo Noruego para los Refugiados); Susan Nicolai (Alianza Save the Children); Laura Paviot (IIPE); Beverly Roberts (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia); Wendy Smith (Comité Internacional de Rescate); Marc Sommers (Universidad de Boston); Christopher Talbot (IIPE); Carl Triplehorn (consultor); Julian Watson (consultor).

Desde Gourdon, se emprendió una importante tarea de redacción y edición bajo la dirección general de Christopher Talbot y con la participación de Lynne Bethke (InterWorks); Erika Boak (IIPE); Jo Kelcey (IIPE); Laura Paviot (IIPE); Michelle Phillips (IIPE); Eli Rognerud (IIPE); Margaret Sinclair (consultora) y James H. Williams (Universidad George Washington), con el apoyo, en la tarea de investigación, de varios pasantes del IIPE: Bilal Barakat, Kate Blacklock, Leonora MacEwen y Joanna Stephenson.

David Atchoarena (IIPE); Joris van Bommel (ADEA); Theophania Chavatzia (UNESCO); Yael Duthilleul (IIPE); Stella Etse (UNICEF); Keith Holmes (IIPE); Jackie Kirk, (Universidad McGill); Candy Lugaz (IIPE); Ranwa Safadi (UNESCO); David Sunderland (IIPE); Jeannette Vogelaar (Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos) realizaron valiosas observaciones sobre distintos capítulos.

Varios participantes del Programa anual de formación del IIPE, en su mayoría planificadores y gestores educativos que trabajan para ministerios gubernamentales, leyeron los borradores de ciertos capítulos de la *Guía* y realizaron observaciones muy pertinentes; ellos son: Ulriya Abbasova (Azerbaijón); Girmaw Abebe Akalu (Etiopía); Halima Khamis Al-Bulushi (Omán); Ali Allahyar-Torkaman (Irán); Yaw Afari Ankomah (Ghana); Andre-Jean Biyoghe (Gabón); Eroll Burke (San Vicente y las Granadinas); Marcus Edward (Santa Lucía); Adriana George-Sharpe (Trinidad y Tabago); Sadia Atta Ghumman (Pakistán); Sushita Gokool-Ramdoo (Mauricio); Rafiza Hashmi (Bangladesh); Samuel Hobwani (Zimbabwe); Yumi Kanda (Japón); Amany Kamel-Mohamed (Egipto); Ziaur Rahman Khan (Bangladesh); Sardar Mohammad Kohistani (Afganistán); Takako Koizumi (Japón); Julie Matela (Botswana); George Mchedlishvili (Georgia); Florence Munanie Mwanzia (Kenya); Benedict Naatehn (Liberia); Josateki Tawaqu Naisoro (Fiji); Lalani Nanayakkara-Wisjeseekara (Sri Lanka); Boubacar Ndiaye (Senegal); Sophan Near (Camboya); David Ratsatsi (Botswana); Ayman Rizk (Egipto); Massoud Salim (Zanzibar); Iman Shafik Shafik (Egipto); Vilho Shipuata (Namibia); Shailendra Prasad Sigdel (Nepal); Constancio Xerinda (Mozambique); Lebene Gerard Zong-Naba (Burkina Faso).

NOTA SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DE LA GUÍA

La presente *Guía* fue actualizada en 2010 para reflejar las nuevas tendencias vigentes en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Como se señala en la “Introducción”, se han producido cambios positivos en cuanto al compromiso de la comunidad de donantes internacionales en este campo. Por lo tanto, se ha actualizado la *Guía* con el fin de reflejar algunos de estos cambios, al tiempo que se incluye una lista actualizada de herramientas y recursos en todos los capítulos.

Se han revisado los siguientes capítulos:

- 2.3 Pertenencia étnica, afiliación política y religiosa
- 2.4 Niños con discapacidades
- 2.6 Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares
- 2.10 Desarrollo de la primera infancia
- 4.3 Educación preventiva al VIH
- 5.11 Coordinación y comunicación

Se han incorporado los siguientes capítulos nuevos:

- 1.2 Prevención de los conflictos y preparación para las situaciones de desastre
- 2.8 Tecnología

Quisiéramos agradecer y reconocer a todos aquellos que contribuyeron a la actualización de esta versión de la *Guía*:

En el IIEP y la UNESCO: Sandra Baxter, Lyndsay Bird, Gabriel El Khili, Jane Kalista, Phyllis Kotite, Leonora MacEwen, Landon Newby, Eli Rognerud y Catriona Savage, Tjitske Sijbrandij y Christopher Talbot.

En la Secretaría de la INEE: Allison Anderson, Marian Hodgkin, Kerstin Tebbe, Jennifer Hoffmann y Liz Sweet.

En el Grupo de Tareas sobre Educación Inclusiva y Discapacidad de la INEE: Sara Lim Bertrand (Alianza Save the Children), Susie Miles (Universidad de Manchester), Simon Purnell (ZOA Refugee Care), Helen Pinnock (Alianza Save the Children) y Zeshan Siddique (Handicap International).

En el Grupo Consultivo sobre atención y desarrollo de la primera infancia – ECCD del Grupo de Trabajo interinstitucional sobre Educación en situaciones de emergencia (CGECCD EEWG): Arnaud Conchon (UNICEF); Lisa Long (Alianza Save the Children), Mary Moran (CCF), Marine Sukhudyan y Louise Zimanyi (Secretaría del CGECCD).

Esta actualización no habría sido posible sin el aporte invaluable de UNICEF Nueva York.

PRÓLOGO

Cada vez es más frecuente que se le solicite a la UNESCO brindar una respuesta educativa en situaciones de emergencia y reconstrucción. La Organización está en proceso de desarrollar conocimientos en este campo con el fin de brindar asistencia rápida y adecuada. Ofrecerá orientación, herramientas prácticas, formación específica de responsables, funcionarios y planificadores de la educación.

Entre los once objetivos aprobados en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar de 2000, el quinto se centra, explícitamente, en los derechos de los niños durante emergencias y hace hincapié en la importancia de “atender a las necesidades de los sistemas educativos afectados por conflictos, desastres naturales e inestabilidad, y de aplicar programas educativos, de manera que fomenten el entendimiento mutuo, la paz y la tolerancia y contribuyan a prevenir la violencia y los conflictos”. El *Marco de Acción de Dakar* insta a los países a incluir en sus planes de Educación para Todos la provisión de educación en situaciones de emergencia. Los Gobiernos y, en especial los ministerios de educación, deben cumplir un papel importante en un ámbito que suele estar dominado por las acciones de las ONG y las agencias de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el campo de la planificación educativa en situaciones de emergencia y reconstrucción es incipiente. Debe ser organizado como una disciplina accesible por medio de una mayor documentación y análisis antes de poder diseñar programas de formación. Sobre todo porque el cúmulo de memoria institucional y conocimientos de los gobiernos, las agencias y las ONG que trabajan en la educación en situaciones de emergencia, corren peligro de perderse debido tanto a la dispersión como a la desaparición de documentos y, también, a un elevado movimiento de personal en los contextos nacionales e internacionales. La mayor parte de la experiencia aún está registrada en las mentes

de los especialistas y debe ser recopilada, ya que la memoria suele desvanecerse con rapidez. Las distintas experiencias sobre reconstrucción educativa deben ser documentadas y analizadas más exhaustivamente antes de que desaparezcan.

El programa general sobre educación en situaciones de emergencia y reconstrucción del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (UNESCO-IIPE) incluye no solo esta *Guía* sino también una serie de análisis específicos de distintos países. Tratan sobre la restauración de los programas educativos en países tan distintos como Burundi, Kosovo, Palestina, Rwanda, Sudán y Timor Oriental. Además, el IIPE está elaborando una serie de estudios temáticos generales relacionados con políticas respecto de la coordinación, la gestión de docentes y la integración de los jóvenes en riesgo durante las situaciones de emergencia y reconstrucción.

El IIPE ha organizado una amplia ronda de estudios para reunir los conocimientos necesarios. La tarea principal incluye la publicación y difusión de la *Guía* y la elaboración de materiales de formación para los funcionarios de la educación y las agencias que cooperan con ellos. Se pueden encontrar detalles de los objetivos de la publicación de la *Guía* en el *Capítulo 1.1*, 'Introducción'.

Por medio de este programa, el IIPE contribuirá con la disciplina de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. El Instituto espera poder mejorar la calidad de la planificación y la gestión aplicadas a este ámbito fundamental.

Khalil Mahshi
Director, IIPE

LA MISIÓN DEL IIPE

La *Guía del IIPE para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción* permite que el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación cumpla con su misión de *fortalecer la capacidad nacional* de los Estados Miembros de la UNESCO en la esfera de la formulación de políticas y de la planificación y gestión de la educación. El Instituto cumple esta misión a través de cuatro funciones complementarias:

- La *formación* del personal educativo superior, el personal docente y las instituciones nacionales.
- La *investigación* y la realización de estudios acerca de la formulación de políticas, la planificación y la gestión de la educación.
- La *difusión* de los resultados de su trabajo (publicaciones, talleres de investigación, foros sobre políticas) para autoridades, funcionarios públicos, investigadores, administradores y representantes de las agencias de cooperación educativa.
- El *apoyo operativo* a países específicos y los servicios de asesoría a las agencias en función de requerimientos específicos.

Pero, fundamentalmente, la *Guía* favorecerá la tarea del IIPE de coordinar los conocimientos disponibles y la experiencia reunida sobre este tema, y fomentará la investigación de nuevos conceptos y métodos de planificación de la educación que puedan favorecer el desarrollo social y económico.

INTRODUCCIÓN A LA GUÍA

El acceso a la educación es una herramienta clave para la protección de los niños. La educación proporciona, en forma inherente, protección física, psicosocial y cognitiva. En condiciones adecuadas de seguridad, la protección física puede ser mejorada por medio de la supervisión adulta y brindando un lugar seguro para que los niños aprendan y jueguen. La protección psicosocial resulta de la exposición a oportunidades de auto-expresión, la expansión de las redes sociales y el acceso a una estructura y a rutinas establecidas. Al colocar a los niños en el papel social de alumnos, la educación les proporciona un sentimiento de propósito y de autoestima. Por último, la educación contribuye con la protección cognitiva de los niños afectados por un conflicto o una crisis al afrontar cuestiones específicas resultantes del conflicto (sensibilización respecto de las minas terrestres, cuestiones sanitarias), fortalecer las competencias analíticas infantiles y proporcionar a los niños las herramientas necesarias para ser mejores ciudadanos y vivir en paz. La educación salva vidas; la educación preserva la vida. Es un elemento esencial de los esfuerzos de respuesta ante conflictos o crisis.

La Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción pretende ayudar a las autoridades educativas a brindar un acceso igualitario a una educación de calidad a los niños afectados por un conflicto o un desastre.

EL LECTOR

La Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción (en adelante, la *Guía*) ha sido concebida, principalmente, para el personal de los ministerios de educación (administradores y planificadores de la esfera nacional, provincial y de distrito) de los países afectados por conflictos

o desastres naturales o que acogen a refugiados de países vecinos. Esta es la primera instancia en que se ha preparado una orientación detallada sobre la planificación de la educación en emergencias y reconstrucción desde esta perspectiva.

La *Guía* también ha sido concebida para el personal de las organizaciones de las Naciones Unidas, las agencias de donantes y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan para apoyar a los ministerios en la provisión de educación a las poblaciones afectadas por una emergencia. El personal de dichas agencias se beneficiará al tener una mayor sensibilización respecto de las maneras en que pueden fortalecer la competencia nacional de planificar y gestionar la educación durante períodos de emergencia y después de los mismos.

En muchos países, algunos aspectos educativos son cubiertos por los ministerios, las autoridades educativas u otras organizaciones (que no forman parte del Ministerio de Educación). Es posible que exista un Ministerio de Educación Superior, por ejemplo. También pueden existir programas educativos para jóvenes y personas con discapacidad o programas específicos destinados a luchar contra la desigualdad de género que caen bajo la supervisión de otros ministerios. Más aún, los ministerios de Finanzas, Planificación, Agricultura o Trabajo pueden ser aliados importantes del Ministerio de Educación que pueden ayudar a determinar si los resultados del sistema educativo realmente se condicen con las necesidades del mercado laboral. Los expertos en estos campos también pueden resultar ser importantes fuentes de información para la elaboración de planes educativos, la reforma del plan de estudios o las condiciones de trabajo de los docentes. Sin embargo, y en aras de la brevedad, en esta *Guía* haremos mención al Ministerio de Educación como representante de todos los ministerios involucrados en las cuestiones educativas.

En muchas situaciones de emergencia o reconstrucción, las agencias externas asumen la responsabilidad por una mayor o

menor parte del sistema educativo. En algunas situaciones, es posible que el gobierno carezca del control de la situación real. En estos casos, la *Guía* se refiere a la ‘autoridad’ responsable por la educación en esas regiones. El lector debe hacer los ajustes necesarios para tener este hecho en cuenta en los países en los que la educación está en manos de múltiples ministerios y autoridades o de diferentes actores no estatales.

CADA CASO ES DIFERENTE

La *Guía* proporciona ejemplos sobre los problemas que surgen en los distintos tipos de emergencias y sugiere opciones de políticas y estrategias que han resultado útiles en dichas situaciones (véase la *Guía*, *Capítulo 1.3*, ‘Dificultades en situaciones de emergencia y reconstrucción’, para encontrar información sobre la tipología utilizada: diferentes tipos y fases de emergencia y distintos grupos poblacionales). Sin embargo, debe resaltarse que cada situación de emergencia es diferente: cada conflicto o desastre sigue su propio curso, tiene su propia historia y afecta a cada país o a varios países de manera distinta, dependiendo de su específica tradición en el ámbito de la educación y la cultura y de los problemas sociales y económicos específicos y de su potencial. Por lo tanto, las sugerencias incluidas en la *Guía* proporcionan un listado de verificación para tener en cuenta. No debe considerarse a la *Guía* como un modelo de aplicación universal de actividades a emprender; tampoco se trata de un documento estático. Siempre debe velarse por adaptar las estrategias y sugerencias a la situación local.

ESTRUCTURA DE LA GUÍA

La *Guía* está dividida en cinco secciones: una introductoria y cuatro temáticas:

- Reseña general
- Acceso e inclusión
- Docentes y alumnos
- Planes de estudio y aprendizaje
- Capacidad de gestión

La primera sección presenta una introducción y un panorama general de la *Guía* y de la planificación de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Las otras cuatro secciones de la *Guía* cubren una amplia gama de temas pertinentes a la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Cada sección consta de varios capítulos relacionados con el tema de dicha sección. Cada capítulo comienza con el panorama del contexto y los factores que influyen en la respuesta educativa relacionada con dicho tema: contexto y dificultades. Luego, cada capítulo de la *Guía* proporciona sugerencias respecto a posibles estrategias –acciones que podrían emprender las autoridades educativas para afrontar dichos problemas. En algunos casos, son las propias autoridades educativas las que prestarán servicios educativos, mientras que en otros, el papel principal de las autoridades educativas será coordinar y facilitar la tarea de otros proveedores de educación.

Luego de las ‘estrategias sugeridas’, en la mayoría de los capítulos hay una lista de ‘Herramientas y recursos’ que puede utilizarse al momento de la ejecución de algunas de las estrategias sugeridas. Las ‘Herramientas y recursos’ contienen una explicación de importantes conceptos, listas de verificación de tareas y una amplia gama de herramientas destinadas a la planificación y gestión de la educación.

Cada capítulo incluye una serie de útiles estudios de caso que detallan el modo en que distintos países han afrontado las dificultades en cuestión.

Cada capítulo concluye con una lista de referencias y sugerencias de bibliografía complementaria.

La *Guía* consta de cinco cuadernillos anillados. Cada cuadernillo cubre una sección, lo que permite a los usuarios referirse a temas específicos relacionados con la provisión de servicios educativos durante una emergencia. Hay referencias cruzadas entre los capítulos de la *Guía* con el fin de favorecer la interrelación temática en el lector.

INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN 3

Esta sección versa sobre los docentes y alumnos en el contexto de una situación de emergencia y reconstrucción. En el *Capítulo 3.1*, ‘Identificación, selección y reclutamiento de docentes y trabajadores de la educación’, se analiza la retención de los docentes y trabajadores de la educación actuales y el reclutamiento de docentes nuevos para satisfacer las necesidades educativas que genera una situación de emergencia. En el *Capítulo 3.2* se describe la motivación, la retribución y las condiciones laborales de dichos docentes.

En el *Capítulo 3.3*, ‘Medición y vigilancia del efecto de la docencia’, se analiza cómo mejorar la calidad de la educación brindando respaldo y asesoramiento a los docentes en su lugar de trabajo. La formación docente se analiza en el *Capítulo 3.4*, donde se describe cómo ofrecer formación docente en función de la necesidad de comprender y responder de forma adecuada a las necesidades educativas en las diversas fases de una emergencia, cómo formar a los docentes en temas nuevos que puedan ser pertinentes a la situación de emergencia y a las necesidades correspondientes de la población (sensibilización sobre las minas antipersonales, consecuencias psicosociales de las emergencias, educación para la paz, resolución de conflictos, entre otras cuestiones) y cómo seguir desarrollando la capacidad de formación docente. La *Sección 3* concluye con el *Capítulo 3.5*, ‘Respaldo psicosocial a los alumnos’, que se centra en el ofrecimiento de oportunidades educativas, psicológicas y sociales que respalden el bienestar de los niños afectados por el trauma de un conflicto o desastre natural.

CONTENIDOS

3.1	Identificación, selección y reclutamiento de docentes y trabajadores de la educación	1
3.2	Motivación, retribución y condiciones laborales de los docentes	27
3.3	Medición y vigilancia del efecto de la docencia	53
3.4	Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje	79
3.5	Respaldo psicosocial a los alumnos	113

Capítulo 3.1

IDENTIFICACIÓN, SELECCIÓN Y RECLUTAMIENTO DE DOCENTES Y TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN

OBJETIVOS PRINCIPALES

- Retener a los docentes y trabajadores de la educación en actividad.
- Reclutar nuevos docentes y trabajadores de la educación para satisfacer las nuevas necesidades educativas creadas por la situación de emergencia.

CONTEXTO Y DIFICULTADES

QUIÉNES SON TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN

- Los docentes de las instituciones educativas formales primarias, secundarias, profesionales y técnicas, los docentes universitarios
- Formadores de docentes
- Especialistas en juventud con formación específica
- Administradores escolares
- Educadores no formales (por ejemplo, docentes de programas de preparación para la vida activa, docentes de programas de aprendizaje acelerado, docentes a cargo de programas de aprendizaje de oficios, otros)
- Docentes abocados a la alfabetización de adultos

En situaciones de emergencia o posteriores a un conflicto, suele haber una falta de docentes formados y experimentados. Es posible que muchos docentes sean blanco de ataques durante un conflicto: muchos pueden haber fallecido y otros tantos, haber huido de la región. Se les suele acusar de apoyar al ‘enemigo’ y, por lo tanto, ocultan su profesión mientras están desplazados. Pero, al mismo tiempo, suele haber una urgente demanda educativa: muchos niños y jóvenes carecen de la oportunidad de asistir a la escuela y muchos otros han perdido años de educación formal. Las autoridades educativas deben encontrar medios rápidos y eficaces de responder a esta situación.

Es posible que en situaciones de emergencia los procesos normales de formación docente se vean interrumpidos y que en consecuencia se debilite el sistema escolar y surjan problemas potenciales en relación con la oferta nacional de docentes y educadores. También suele suceder que se necesiten más docentes simultáneamente y en distintas regiones del país, ya que múltiples zonas pueden haber sido afectadas por el conflicto y las migraciones. Por ende, según el tipo y alcance del desastre, podría ser necesario reubicar temporalmente a los docentes. Los docentes que son, ellos mismos, desplazados dentro de su propio país, podrían no percibir sus salarios, ya que los gobiernos suelen registrar a los docentes activos en una región específica y, en caso de desplazamiento, es infrecuente que les transfieran sus salarios. Algunos docentes desplazados internos que viven en comunidades locales podrían resultar discriminados en la competencia laboral, lo que puede conducir a los docentes a procurar una fuente alternativa de ingresos.

Es habitual que haya escasez de docentes en las regiones hacia donde se dirigen los repatriados —especialmente en las zonas rurales— y se podría necesitar algún tipo de incentivo y garantías de seguridad para atraer docentes hacia estas regiones.

Los docentes exilados o desplazados dentro de su propio país podrían ser renuentes a retornar a menos que sepan que hay

escuelas y una oportunidad de empleo. Es posible que los docentes formados en el exilio no sean reconocidos por su propio gobierno y, por lo tanto, no puedan conseguir empleo como docentes al regresar. Aquellos docentes que regresan se enfrentan a las mismas dificultades que los demás: la necesidad de volverse a instalar, construir viviendas, retomar actividades agrícolas, entre otras cosas, y por lo tanto requieren incentivos especiales para trabajar como docentes, como canastas de alimentos o vivienda. (Véase también la *Guía, Capítulo 3.2, 'Motivación, retribución y condiciones laborales de los docentes'*). Aquellos docentes que recibieron formación especial mientras estaban refugiados o desplazados podrían ser un buen recurso cuando se establezcan programas de educación no formal (por ejemplo, programas puente para integrar a los repatriados mayores o a los niños IDP en el sistema escolar formal) en la zona de repatriación.

La inmediata identificación de docentes y trabajadores de la educación es esencial. Es un proceso que comienza con los más calificados y sigue con una selección vertical. Los docentes deberían ser clasificados conforme las siguientes categorías generales en orden de preferencia:

1. Docentes calificados que hayan terminado su formación docente formal y que hayan sido reconocidos por su gobierno para educar o instruir en un nivel específico –enseñanza inicial, primaria, secundaria, profesional. Es posible que los docentes que podrían reclutarse hayan sido desplazados como consecuencia de la emergencia o que sus escuelas hayan resultado destruidas o cerradas. Debido a cuestiones de acceso y seguridad, podría resultar particularmente difícil identificar a docentes calificados o potenciales en zonas de conflicto. Otros quizá se hayan retirado de la profesión o se hayan mudado debido a cuestiones familiares (especialmente las mujeres). Si los gobiernos (u otros prestadores educativos) no pueden (o no quieren) pagar los salarios docentes, algunos docentes

dejarán la profesión para poder ganar su sustento y el de su familia. Sin embargo, los trabajadores sociales y los especialistas en juventud podrían estar calificados para organizar actividades psicosociales y recreativas y brindar educación no formal.

2. Los docentes que cuentan con mucha experiencia al frente de un aula pero carecen de un título docente formalmente reconocido. Algunos de ellos podrían haber recibido formación en servicio.
3. Aquellos que poseen potencial docente o que cuentan con cierta experiencia áulica o práctica pero carecen de reconocimiento formal (por ejemplo, asistentes pedagógicos o adultos alfabetizados de la comunidad). Las condiciones de inseguridad podrían dificultar la provisión de formación en servicio para permitir que los nuevos docentes se desempeñen bien, ayudar a los docentes formados a adaptarse a situaciones nuevas y difíciles y permitir que los directores de escuela afronten la crisis o la situación posterior al conflicto. Los nuevos docentes precisan formación en servicio y apoyo dentro de la escuela, pero es posible que no haya supervisores escolares en el distrito o que no tengan formación en administración, pedagogía moderna y en los últimos desarrollos del plan de estudios.
4. En ciertos casos, las personas con experiencia específica en temas de salud, saneamiento, alimentación y nutrición, agricultura, comercio, entre otros, podrían ser reclutados para enriquecer los programas educativos, aunque tal situación es difícil de organizar y los docentes suelen oponer resistencia.

Las personas que antes no tenían la oportunidad de convertirse en docentes (por ejemplo, jefas de hogar) podrían estar interesadas en enseñar, aunque su nivel educativo sea menor al de los hombres. Los jóvenes que han completado el noveno o décimo grado y que tienen pocas oportunidades de empleo también

podrían estar interesados en recibir una formación docente, si las condiciones de seguridad lo permiten. Sin embargo, es importante recordar que las personas sin formación podrían querer convertirse en docentes, especialmente si hay un ‘salario’ o algún tipo de remuneración de por medio. Si los docentes reciben algún tipo de remuneración, las personas sin formación podrían alegar que cuentan con la calificación necesaria y podría ser difícil determinar qué docentes figuraban previamente en la nómina docente del gobierno para eliminar a los candidatos falsos y a los docentes ‘fantasmas’ –personas que no trabajan pero que perciben un salario docente. Es posible que haya que recurrir a exámenes.

En los procesos de selección, también se deben considerar cuestiones de género y etnia para preservar un equilibrio acorde con la situación. Se debe velar por la equidad en relación con la pertenencia étnica, afiliación política, religión y entre migrantes y no migrantes. En algunos casos, el reclutamiento suele ser sesgado hacia algunos grupos étnicos, políticos o religiosos y es posible que los hombres a cargo de la selección descarten a las mujeres. Podría suceder que una organización internacional asuma toda la responsabilidad en la selección de docentes sin tener en cuenta estas cuestiones. Como las mujeres suelen ejercer la profesión docente por más tiempo que los hombres, el reclutamiento de más mujeres al inicio posiblemente reduzca la necesidad de reclutamiento y formación frecuentes. Esta situación podría entrañar la aplicación de criterios diferentes para el reclutamiento de hombres y mujeres. Si las mujeres carecen de las habilidades necesarias, se debe planificar su formación. Las escuelas deberían contar con un mínimo de dos mujeres docentes (excepto las escuelas de varones) y, de ser posible, una directora o vicedirectora para alentar la matriculación de las niñas.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas

Identificación, selección y reclutamiento de docentes y trabajadores de la educación

1. Lleve a cabo, coordine o facilite una encuesta sobre disponibilidad de docentes y necesidades de la población afectada por la emergencia y elabore un plan para reclutar el personal necesario.
2. En aquellos casos en los que una ONG esté apoyando el sistema educativo, asegúrese de que el reclutamiento de nuevos docentes y del personal educativo para sus programas no altere las estructuras educativas existentes.
3. Cerciórese de que el personal del ministerio de educación y otros prestadores educativos establezcan requisitos mínimos para la selección de docentes y lleven a cabo el reclutamiento en forma transparente.
4. Publicite la necesidad de docentes en la forma más amplia posible. Lo más aconsejable sería que toda la comunidad estuviera al tanto de la necesidad de docentes y trabajadores de la educación.



- 5. Documente claramente la relación de trabajo con los educadores que resulten seleccionados.**
- 6. Garantice el reconocimiento de la formación y acreditación docente previa.**
- 7. Determine la forma contractual bajo la que habrá de reclutar a los nuevos docentes.**

Notas orientadoras

- 1. Lleve a cabo, coordine o facilite una encuesta sobre disponibilidad de docentes y necesidades de la población afectada por la emergencia y elabore un plan para reclutar el personal necesario.**

(Véase también la *Guía, Capítulo 5.1*, 'Evaluación de las necesidades y los recursos').

Los prestadores estatales y otros prestadores de educación deben:

- Evaluar las capacidades educativas de la región afectada.
 - ¿Cuáles son las calificaciones docentes mínimas en el país de origen? ¿En el país anfitrión (si corresponde)?
 - Llevar a cabo una encuesta por muestreo o elaborar una lista de docentes que estén brindando educación en la zona afectada: hombres y mujeres, títulos docentes, experiencia docente (cantidad de años), materias y grados en los que

enseñaron, materias y grados para los que están calificados, manejo de idiomas, otros.

- Dentro de la comunidad, ¿se dispone de otras personas calificadas que podrían prestar servicios educativos, por ejemplo, docentes acreditados (que no estén enseñando o que pudieran dedicar más tiempo a enseñar), adultos con educación que tengan interés en convertirse en docentes, especialistas en juventud con formación o personas con capacitación en un oficio? ¿Cuáles son sus calificaciones?
- ¿Se están aprovechando plenamente las habilidades de los administradores y formadores? Es decir, ¿se están aplicando allí donde son más necesarias? ¿están trabajando a tiempo completo?
- ¿Hay educadores no formales dentro de la comunidad que pudieran ser tutores y ofrecer capacitación en un oficio? ¿Estarían dispuestos a hacerlo?
- Evaluar las necesidades educativas de la zona afectada.
 - Proporcionar información desglosada sobre el número total de niños y jóvenes de la zona afectada en función de la educación terminada, la edad, el género, la pertenencia étnica y la religión, de ser necesario.
 - ¿Cuántos niños y jóvenes asisten actualmente a un programa educativo?
 - ¿Cuántos jóvenes de edad superior a la oficial no están escolarizados y perdieron la oportunidad de recibir educación básica?
 - En el caso de los jóvenes no escolarizados, ¿qué tipo de programa educativo les interesaría (por ejemplo, enseñanza primaria formal, programas de aprendizaje acelerado, aprendizaje de oficios, otros)?
- Determinar cuántos docentes y trabajadores de la educación se necesitan para cubrir las necesidades educativas de la comunidad afectada.

- La cantidad y tipo de docentes disponibles, ¿cubre las necesidades educativas de la comunidad? Por ejemplo, ¿se necesitan más jardines de infantes o programas de educación no formal para los jóvenes no escolarizados?
- ¿Cuál es la proporción local aceptable de alumnos/clase y de alumnos/docente? (Véase la sección ‘Recursos y herramientas’ para más información sobre cómo calcular la proporción).
- ¿Cuántos docentes nuevos se necesitan para satisfacer las pautas locales? Si varias regiones de un país han sido afectadas, ¿cómo varía el número según la región? Tenga en cuenta los siguientes puntos:
 - ¿Cuál es la proporción actual de alumnos/clase y de alumnos/docente en las escuelas?
 - Si se matriculasen los niños no escolarizados, ¿cuál sería la proporción alumnos/clase y alumnos/docente? (Podría ser necesario realizar una estimación de la cantidad de niños no escolarizados. Para obtener más información, repase la *Guía, Capítulo 5.1, ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’*).
- Los docentes disponibles, ¿se ajustan a las necesidades de los alumnos con respecto al nivel educativo, género e idioma?
- ¿Cuáles son los requerimientos presupuestarios para cubrir las necesidades detectadas de más docentes y trabajadores de la educación? (Véase también la *Guía, Capítulo 5.8, ‘Presupuesto y gestión financiera’*).
- Elaborar un plan para el reclutamiento de docentes y personal educativo. El plan debería detallar los requerimientos de cada distrito o unidad administrativa pertinentes en la región afectada e incluir los siguientes componentes:
 - Cantidad adicional de docentes, administradores y otros trabajadores de la educación que se necesiten.
 - Requerimientos presupuestarios.

- Planes para identificar y reclutar personas para los nuevos puestos.
- Criterios de selección de los docentes.
- Determinación de quién estará a cargo de la selección y contratación de los nuevos empleados.
- Requisitos de formación mínima para los docentes no calificados.



SALARIOS DOCENTES PARA DESPLAZADOS INTERNOS

En Colombia, los salarios docentes se asignan a la provincia de origen del docente. Por lo tanto, una de las dificultades que afrontan los docentes desplazados internos es que lleva mucho tiempo lograr que sus salarios sean transferidos a su localización temporaria, aunque haya necesidad de docentes en esa región.

En Indonesia, los docentes que huyeron del conflicto de la isla de Halmahera y se refugiaron en Sulawesi lograron que les transfirieran sus salarios, pero afirman que parte de su renuencia de retornar a su comunidad de origen se debe al tiempo que tomará lograr que transfieran nuevamente sus salarios a su lugar de origen.

- En situaciones de desplazados internos, piense en elaborar un sistema flexible para redistribuir a los docentes estatales dentro del sistema de la educación pública, a fin de cubrir las necesidades educativas de la población desplazada.
 - ¿Se dispone de procedimientos administrativos para facilitar dichas transferencias?
 - ¿Cómo puede lograrse que los salarios docentes se transfieran con ellos en caso de que se trasladen?

- En situaciones de refugiados, el gobierno del país de origen debería pensar en establecer una política mediante la cual se mantuviera a los docentes en exilio en la nómina de recursos humanos (si es que se conoce su localización) y eliminarlos de la nómina docente. Esto podría facilitar el nombramiento de docentes al momento de repatriarse.

2. En aquellos casos en los que una ONG esté apoyando el sistema educativo, asegúrese de que el reclutamiento de nuevos docentes y del personal educativo para sus programas no altere las estructuras educativas existentes.

- No se deben reclutar docentes de las escuelas locales o de programas en curso.
- La escala salarial del gobierno debe ser comunicada claramente a los representantes de las Naciones Unidas y de las ONG para que las escalas que fijen estas organizaciones guarden relación con la escala oficial. (Véase la *Guía*, Capítulo 3.2, ‘Motivación, remuneración y condiciones laborales de los docentes’ para un tratamiento exhaustivo sobre la remuneración docente y la fijación de escalas salariales).
- Se debe dar prioridad a los miembros de la comunidad refugiada o afectada por una emergencia antes de incorporar docentes de otro lado. Por ejemplo, en caso de no haber suficientes docentes disponibles, ¿hay personas educadas a las que se pueda formar como docentes?
- Las autoridades educativas deberían hacerse cargo o participar en la formación de nuevos docentes.

3. Cerciórese de que el personal del ministerio de educación y otros prestadores educativos establezcan requisitos mínimos para la selección de docentes y lleven a cabo el reclutamiento en forma transparente.

(Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ de este capítulo para más información sobre el reclutamiento y la selección de docentes).

- Determine los criterios adecuados para el reclutamiento y el nivel mínimo de educación y formación requeridos.
 - Tenga en cuenta que, en situaciones de emergencia y reconstrucción posterior al conflicto, los requisitos establecidos respecto de la formación docente podrían necesitar de una mayor flexibilidad para poder contratar la cantidad necesaria de nuevos docentes, especialmente mujeres. En estas situaciones, la formación en servicio y la vigilancia deben ser permanentes. (Véase también la *Guía*, Capítulo 3.3, ‘Medición y vigilancia del efecto de la docencia’ y el Capítulo 3.4, ‘Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje’).
 - ¿Qué importancia debería asignarse a la experiencia docente previa?
 - ¿Qué pruebas se necesitan para acreditar que una persona cuenta con las calificaciones o experiencia requeridas? (Podría tratarse de personas desplazadas que no tuvieron tiempo de reunir su documentación personal o personas a las que les robaron sus documentos).
 - ¿Qué proporción del plan de estudios deben conocer los docentes para poder ser contratados?
 - ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de los posibles docentes en los siguientes campos: objetivos de aprendizaje de la escritura, desarrollo de material didáctico, explicación del tema de estudio y empleo de métodos participativos?



RECLUTAMIENTO DE DOCENTES EN LA RUANDA POSTERIOR AL GENOCIDIO

En Ruanda, después del genocidio y con el propósito de “superar la escasez de docentes primarios, el Ministerio convocó a alumnos que hubiesen completado el secundario, e incluso a quienes hubiesen desertado del secundario, para cubrir los puestos vacantes. ... A finales de 1994, el Ministerio apoyó a los alumnos del duodécimo grado para presentarse a rendir exámenes finales. Su estrategia era canalizarlos, lo antes posible, hacia los puestos de docentes primarios. Esta fue una respuesta ponderada y muy rápida por parte del MdE. Menos conocida, y quizás la contribución más importante para atraer docentes hacia las escuelas y brindar apoyo durante los primeros días en la escuela, fue la contribución de 800.000 dólares aportada por UNICEF a los salarios docentes, catalogada como ‘incentivo pagado por única vez’. En circunstancias normales, las instituciones internacionales de fomento del desarrollo tratan de evitar pagar los salarios de los empleados públicos. Pero se trataba de circunstancias excepcionales. En retrospectiva, muchos han aplaudido el valiente paso de romper con la tradición que ayudó a apoyar a los docentes en su retorno a la escuela”.

Fuente: Obura, 2003: 64-65.

- ¿Cuál es la variedad de técnicas de enseñanza que han sido aplicadas por el docente (clase magistral, preguntas y respuestas, práctica oral, trabajo en pequeños grupos, tormenta de ideas, juego de roles, dramatización y música, excursiones de campo, aprendizaje individualizado, proyectos estudiantiles)?
- Garantizar que el proceso de reclutamiento y contratación sean transparentes y satisfagan las necesidades de la población afectada.

- ¿Cuáles son los procesos actuales de reclutamiento y selección de docentes y personal educativo?
- Hacer partícipes a todos los interesados en el proceso de selección de docentes. Entre ellos:
 - Líderes comunitarios
 - Padres de los desplazados
 - Ministerios de educación (en situaciones de refugiados, lo ideal sería los ministerios del país de origen y del país anfitrión, aunque esto normalmente no es posible).
 - Inspectores y vigilantes escolares.
- Tener constantemente presente la cuestión de la pertenencia étnica, de género, religiosa y lingüística durante el proceso de selección.



CÓMO TRABAJAR CON LAS ONG EN LA CONTRATACIÓN DE DOCENTES

En la Sierra Leona posterior al conflicto, UNICEF trabajó con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECYT) nacional para elaborar un programa de aprendizaje acelerado para niños de 10 a 13 años, cuya educación se había visto interrumpida por el conflicto, a fin de favorecer su retorno al sistema escolar formal. El programa fue puesto en marcha por el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC), cuyo personal trabajó directamente con el ministerio para identificar y contratar a los docentes y formadores sobre la base de una convocatoria abierta.

Para evitar tener que interrumpir el funcionamiento del sistema educativo nacional, una de las condiciones de empleo era que los docentes no podían ser empleados de una escuela estatal. Asimismo, los candidatos calificados eran seleccionados tratando de mantener un equilibrio de género, lugar de origen (habitante local o internamente desplazado), pertenencia étnica, religión y otras cuestiones pertinentes.

Fuente: NRC, 2005: 5b.

- Nombrar a una mujer como directora o vicedirectora de una escuela mixta con el fin de reducir al mínimo el acoso por razones de género y proporcionar un buen modelo de rol. Si no hubiese una mujer debidamente calificada, nombrar a una mujer como docente principal a cargo de la promoción de la educación de las niñas.
- Realizar un esfuerzo especial para reclutar mujeres y personas pertenecientes a los grupos minoritarios, con el fin de alentar la asistencia y retención de las alumnas mujeres y pertenecientes a grupos minoritarios. (Nota: en situaciones de emergencia, los docentes altamente calificados, especialmente los hombres, normalmente son atraídos por empleos fuera de la profesión docente, lo que provoca una necesidad permanente de formar nuevos docentes. Como es más probable que las mujeres menos calificadas permanezcan más tiempo en el sistema educativo, hay otra justificación programática para su contratación).
 - Para reclutar más mujeres es posible que sea necesario contratar mujeres con niveles de educación inferiores a los de los hombres, siempre y cuando cumplan ciertos requisitos mínimos de educación.
 - Contemple la posibilidad de brindar formación adicional o especial en servicio para las docentes no calificadas, a fin de mejorar su dominio de las materias y sus habilidades de enseñanza.
- Analice las siguientes estrategias para garantizar la transparencia:
 - En situaciones estables, quizá sea posible seleccionar docentes –que no estén trabajando en ese momento o que aun tengan disponibilidad horaria– incluidos en las listas gubernamentales confeccionadas en función de la documentación que acredite su formación y experiencia.
 - En las regiones inestables, donde quizá se haya perdido la documentación:

- Establezca un procedimiento estandarizado para realizar entrevistas.
- Piense en recurrir a entrevistas en panel.
- Elabore un examen escrito para evaluar las habilidades lingüísticas y los conocimientos de aritmética y lengua y, si es posible, una prueba práctica de idoneidad docente. Acuerde un umbral mínimo para aprobar el examen.

4. Publicite la necesidad de docentes en la forma más amplia posible. Lo más aconsejable sería que toda la comunidad estuviera al tanto de la necesidad de docentes y trabajadores de la educación.

- Entre los métodos para informar a la comunidad están:
 - Contactar a los líderes de la comunidad.
 - Publicidad por radio, prensa escrita o televisión.
 - Realizar anuncios públicos en puntos de reunión comunitaria, tales como mercados o iglesias.
 - Diseñar afiches básicos de reclutamiento.
 - Elaborar estrategias publicitarias específicas para mujeres y grupos minoritarios (por ejemplo, publicidad en las peluquerías de señoras en África).
- La publicidad de búsqueda de docentes debe incluir:
 - Las calificaciones y experiencia requeridas: cantidad mínima de años de educación terminados o certificados exigidos, entre otros.
 - La cantidad de docentes que habrá de contratarse.
 - Las expectativas sobre docencia y ejercicio profesional de los contratados.
 - Escala de remuneraciones en función de la experiencia, las calificaciones y las horas de trabajo semanales.
 - Elementos claves de la descripción de tareas.
 - Condiciones de contratación sobre la base de un equilibrio de género y lugar de origen.

5. Documente claramente la relación de trabajo con los educadores que resulten seleccionados.

- Elabore un contrato estándar y su correspondiente descripción de tareas que defina claramente la relación laboral. De ser posible, debería basarse en las descripciones de tareas que ya emplean las autoridades educativas.
- Respecto de la descripción de tareas, incluya los siguientes puntos:
 - Requisitos de planificación y preparación de clases.
 - Requisitos de evaluación del aprendizaje de los alumnos.
 - Contenidos del plan de estudios que los docentes deben conocer y enseñar.
 - Experiencia previa con diferentes métodos de enseñanza.
 - Reglas aceptadas de disciplina.
 - Código de conducta profesional. (Véase la sección ‘Recursos y herramientas’ para encontrar un modelo).
- Cerciórese de que los docentes firmen sus contratos y reciban una copia de la descripción de tareas.
- De ser posible (por ejemplo, en situaciones de refugiados en las que se contrata a los docentes en forma temporaria), los contratos iniciales deberían ser de dos o tres meses de duración, con opción de renovación.
- Cuando sea posible, cerciórese de que los contratos observen las prácticas laborales locales, específicamente con respecto a las horas de trabajo, la remuneración y el código de conducta.
- Los docentes deben firmar un código de conducta que estipule los comportamientos aceptables e inaceptables y otros aspectos, para evitar la discriminación y el acoso por razones de género o pertenencia étnica. (Véase la sección

de ‘Recursos y herramientas’ para encontrar un modelo de código de conducta).

- Cuando se creen nuevos puestos de trabajo (por ejemplo, personal de un programa educativo sobre la paz, la salud o minas antipersonales), la descripción de tareas y la remuneración deben ser compatibles con el sistema preexistente.

6. Garantice el reconocimiento de la formación y acreditación docente previa.

(Véase también la *Guía*, Capítulo 3.2, ‘Motivación, remuneración y condiciones laborales de los docentes’ y el Capítulo 3.4, ‘Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje’).

- ¿Qué documentación se exigirá?
- ¿Qué formación docente se aceptará?
- ¿Cómo será el proceso para reconocer y reclutar docentes que provienen de las regiones donde han recibido asilo o docentes que regresan del exilio?
- ¿Cómo pueden facilitar las autoridades educativas la redistribución de docentes para satisfacer las necesidades educativas del país (por ejemplo, necesidad de docentes en las zonas rurales)?

7. Determine la forma contractual bajo la que habrá de reclutar a los nuevos docentes.

- ¿Es posible contratar a los docentes recién reclutados mediante contratos por tiempo determinado en lugar de contratos indefinidos?
- ¿Qué medidas se tomarán respecto de los docentes que permanecieron en sus puestos durante la crisis?

- ¿Qué medidas se tomarán respecto de los voluntarios no calificados que reemplazaron a los docentes ausentes durante la crisis?

Al momento de tomar estas decisiones, será necesario poner en la balanza la necesidad de cubrir rápidamente los puestos docentes con un cálculo realista de los ingresos del gobierno, las relaciones industriales y las cuestiones políticas.

Una investigación realizada en el África Occidental muestra que la forma contractual adoptada para los docentes tiene poca relación con el aprovechamiento escolar de los alumnos. Los alumnos cuyos docentes son empleados públicos formales con contratos indefinidos no presentan un aprovechamiento significativamente mayor al de los alumnos cuyos docentes tienen contratos por tiempo determinado. Los factores que sí influyen son la calidad del apoyo administrativo y pedagógico que se brinda a los docentes, sin importar la forma contractual.

RECURSOS Y HERRAMIENTAS

1. Normas mínimas de la INEE para los docentes y otros trabajadores de la educación.

Norma 1: reclutamiento y selección

Se recluta una cantidad suficiente de maestros y otro personal educativo bien calificado mediante un proceso participativo y transparente fundado en criterios de selección que reflejen la diversidad e igualdad.

Indicadores claves

- Se elaboran descripciones claras y apropiadas de las tareas antes del proceso de reclutamiento.
- Existen directrices claras para el proceso de reclutamiento.
- Un comité de selección, que incluye representantes de la comunidad, selecciona a los docentes en función de una evaluación transparente de las competencias de los candidatos y de consideraciones de género, diversidad y aceptación por la comunidad.
- La cantidad de docentes reclutados y distribuidos es suficiente para evitar clases demasiado numerosas.

Notas orientadoras de las normas mínimas de la INEE

1. Descripciones de tareas: deben incluir, entre otros componentes, las funciones, las responsabilidades y líneas de información claras, así como un código de conducta.
2. Experiencia y requisitos: en una emergencia, el objetivo debe ser reclutar docentes calificados con calificaciones reconocidas pero, en algunas situaciones, se necesitará tener en cuenta también a aquellos que posean poca experiencia o ninguna, por lo que en estos casos se necesitará brindar una formación. Si los docentes calificados carecen de certificaciones u otros documentos, es importante proporcionar medios alternativos de verificación, como hacer que los solicitantes rindan examen. Mientras que la edad mínima de los docentes debe ser 18 años, puede que sea necesario designar docentes más jóvenes. En algunas situaciones, es necesario reclutar de forma intencional a docentes mujeres y ajustar los criterios o el proceso de reclutamiento para estimular la paridad de género, cuando sea posible y adecuado. Es necesario reclutar docentes que hablen el idioma de los educandos pertenecientes a minorías, quienes reciben enseñanza en un idioma oficial distinto del

suyo. Cuando sea posible y adecuado, deben dictarse cursos intensivos en el(los) idioma(s) oficial(es) y/o del país anfitrión (véase también la 'Norma 1 en materia de enseñanza y aprendizaje, nota orientadora 7').

3. Los criterios pueden incluir los siguientes:
 - Calificaciones profesionales: experiencia académica, de enseñanza o psicosocial; otras habilidades/experiencia; dominio de los idiomas relevantes.
 - Condiciones personales: edad; género (los reclutadores deben buscar el equilibrio de género, si es posible); pertenencia étnica y religiosa; diversidad (para asegurar la representación de toda la comunidad).
 - Otros requisitos: aceptación por la comunidad e interacción con ella; pertenencia a la población afectada.
4. Selección: los docentes y demás personal educativo debe ser seleccionado sobre todo de entre la población afectada pero, si es necesario, pueden ser reclutados en otro lado. Si se establece un sitio para refugiados o poblaciones desplazadas internas, las solicitudes de los candidatos locales elegibles pueden ser aceptadas si eso ayuda a favorecer las buenas relaciones. La selección debe llevarse a cabo en consulta con la comunidad, la comunidad anfitriona y las autoridades locales.
5. Referencias: en escenarios de crisis, deben comprobarse las referencias que ofrezcan los docentes y el personal educativo con el objeto de evitar emplear a individuos que puedan perjudicar a los educandos y/o no respetar sus derechos.
6. Se deberá establecer una norma realista en el contexto local que disponga el tamaño máximo de las clases: deben hacerse todos los esfuerzos posibles para reclutar suficientes docentes con el objeto de no apartarse demasiado de esta norma. Los informes de seguimiento deben indicar la cantidad de clases con exceso de alumnos que existen en los diferentes niveles de enseñanza.

Fuente: INEE, 2004: 66-67.

2. Proporción alumnos/clase y alumnos/docente

La *proporción de alumnos/clase* es la cantidad promedio de alumnos por clase. Se define como clase a un grupo de alumnos que reciben instrucción en forma conjunta. En escuelas pequeñas, es posible que alumnos de distintos grados compartan una misma aula ‘multigrado’, como sucede en las escuelas con uno solo o con dos docentes. Asimismo, una escuela puede contar con varias clases para el mismo grado. El propósito de esta proporción es alentar a los educadores a evitar tener clases atestadas, pues se presume que un docente con demasiados alumnos no podrá brindar una educación de calidad y que los alumnos que no puedan seguir el ritmo de las lecciones desertarán.

La *proporción de alumnos/docente* es el promedio de alumnos por docente dentro de un sistema educativo. Esta proporción suele usarse para analizar cuestiones de costos. Puede resultar de utilidad para detectar regiones del país que cuentan con demasiados docentes (mala distribución) y para anticipar las consecuencias económicas de políticas tales como la contratación de más docentes en una región específica.

Normalmente se especifican las normas que establecen ambas proporciones en el plano nacional. Durante las situaciones de emergencia, las autoridades educativas deben tener en cuenta los efectos del conflicto sobre los niños a la hora de tomar decisiones respecto de la cantidad de alumnos por clase. (Hay que señalar que la existencia de clases más pequeñas ayudará a la recuperación psicosocial de los niños, pues así podrán recibir una atención más personalizada.) El tamaño de las clases va en función de la demanda y la cantidad de docentes disponibles, pero las clases atestadas tienen consecuencias sobre la calidad de la educación, especialmente si muchos docentes carecen de formación o han sido ellos mismos gravemente afectados por la emergencia.

3. Modelo de código de conducta docente

Todos los miembros del personal docente deben observar las siguientes directrices generales:

En todo momento, el docente deberá:

- Actuar de forma que se mantenga el honor y la dignidad de la profesión.
- Proteger la confidencialidad de todo lo dicho por un alumno en privado.
- Proteger a los alumnos de cualquier circunstancia que interfiera con el aprendizaje o sea perjudicial para la salud o seguridad de los alumnos.
- No aprovecharse de su cargo para beneficiarse en forma alguna.
- No acosar sexualmente a ningún alumno ni tener ningún tipo de relación sexual con un alumno.
- Ser un modelo de rol probo y honesto.

En el aula, el docente deberá:

- Estimular un ambiente de aprendizaje provechoso y seguro.
- Enseñar de forma que se respeten la dignidad y los derechos de todos los alumnos.
- Estimular la autoestima, la confianza y la autovaloración de los alumnos.
- Estimular a los alumnos para que se marquen expectativas ambiciosas y ayudarles a desarrollar su potencial.
- Alentar a los alumnos a desarrollarse como estudiantes activos, responsables y eficaces.
- Crear una atmósfera de confianza.

En su vida profesional, el docente deberá:

- Mostrar un dominio básico de la metodología educativa y de su materia.

- Mostrar una comprensión (en su enseñanza) del modo en que los niños aprenden.
- No llegar tarde a clase y estar preparado(a) para enseñar
- No realizar actividades que perjudiquen la calidad de su enseñanza.
- Aprovechar cualquier oportunidad de desarrollo profesional y utilizar métodos de enseñanza modernos y aceptados
- Enseñar los principios de buena ciudadanía, paz y responsabilidad social.
- Reflejar fielmente el rendimiento y los resultados de los exámenes de cada alumno.

Con respecto a la comunidad, el docente deberá:

- Estimular a los padres para que apoyen y participen en el aprendizaje de sus hijos.
- Reconocer la importancia de la participación de la familia y la comunidad en la escuela.
- Apoyar y fomentar una buena imagen de la escuela.

Además de los aspectos mencionados aquí, se espera que el docente acate todas las demás reglas y políticas de su entorno más amplio (campamento, escuela, otros).

Fuente: INEE, 2004: 70.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Cooper, J.M.; Alvarado, A. 2006. *Preparation, recruitment, and retention of teachers*. París: IIEP-UNESCO; Oficina Internacional de Educación.

Halliday, I.G. 1995. *Turning the tables on teacher management*. Londres: Secretaría de la Mancomunidad de Naciones.

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003. *INEE Good practice guide: assessment of teacher/facilitator availability and capacity, including selection*. Extraído el 22 de noviembre de 2009 de:
www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Assessing_Resource_Needs_-_Teachers.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: teachers and other education personnel*. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:
http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_T_and_OEP_tools_-_INEE_MS_Toolkit.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2009. *INEE Guidance notes on teacher compensation in fragile states, situations of displacement and post-crisis recovery*. Nueva York: INEE. Extraído el 19 de julio de 2009 de:
www.ineesite.org/index.php/post/teachercomp

- IIPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación). 2002. 'Planning the recruitment and utilization of teachers.' En: *IIEP Advanced training programme in educational planning and management 2002/2003* (Module 4). París: IIPE-UNESCO.
- NRC (Consejo Noruego para los Refugiados). 2005. 'Education programme models.' En: *Forced Migration Review*, 22, 56.
- Obura, A. 2003. *Never again: educational reconstruction in Rwanda*. París: IIPE-UNESCO.
- Phelps, M.R. 2001. *Accreditation and the quality assurance system for higher education*. Jakarta: Banco Asiático de Desarrollo.

Capítulo 3.2

MOTIVACIÓN, RETRIBUCIÓN Y CONDICIONES LABORALES DE LOS DOCENTES

OBJETIVOS PRINCIPALES

- Remunerar adecuadamente a los docentes y retribuir sus esfuerzos, habida cuenta de las condiciones imperantes.
 - Dar apoyo al restablecimiento de un sistema de remuneración docente apropiado y continuo.
 - Lograr que los educadores adecuadamente remunerados presten un servicio de educación de calidad.
- Brindar a los docentes el apoyo necesario y las condiciones físicas que necesiten para mejorar su rendimiento y motivación.

CONTEXTO Y DIFICULTADES

Los docentes constituyen el factor más importante a la hora de determinar la calidad de la educación que reciben los niños. Así, los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar que los docentes realicen su labor lo mejor posible. Para lograrlo, los gobiernos deben prestar atención a diversos factores que inciden en el desempeño de los docentes. La remuneración docente es esencial, aunque no es el único factor que interviene en la motivación docente;

constituye un reconocimiento tanto formal como social del trabajo que realizan. La remuneración de los docentes se puede lograr mediante los sueldos u otros pagos en efectivo, alimentos, formación o asistencia especial tal como alojamiento, transporte o apoyo agrícola. Si no se remunera a los docentes no van a poder enseñar periódicamente o habrán de abandonar la profesión; si la remuneración es irregular, o se retiene con frecuencia, la motivación de los docentes se verá afectada. Por lo cual, un sistema de remuneración docente bien establecido permite estabilizar el sistema educativo y bajar el ausentismo y la rotación de los docentes. Como se podrá apreciar en la *Guía, Capítulo 3.4, 'Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje'*, la remuneración protege la inversión realizada en los programas de formación docente, especialmente aquellos que se centran en una sensibilización significativa y pertinente, en la metodología y en nuevos ámbitos temáticos para los cuales los docentes formados son difíciles de conseguir.

Además de la remuneración, los docentes están motivados por una serie de otros factores. Por ejemplo:

- Dedicación a la profesión y a enseñar a los niños.
- Éxito en el aula –gratificación personal al ver los logros de los niños.
- Posición de respeto en sus comunidades por ejercer una profesión respetada.
- Formación y tutoría, en particular la formación en servicio reconocida y certificada.
- Condiciones de trabajo adecuadas –ello comprende cuestiones tales como la cantidad de horas de enseñanza semanales; la cantidad de alumnos por aula, el apoyo del director, la disponibilidad de materiales de enseñanza y aprendizaje, la participación y el apoyo de los padres, las políticas y pautas escolares claras y las condiciones físicas imperantes en el espacio de aprendizaje o aula.

- Perspectiva de promoción y progreso en la carrera docente.

En situaciones de emergencia, las dificultades de la remuneración docente, la motivación y las condiciones laborales se tornan más complejas. Los sistemas estatales a menudo se caen y los presupuestos educativos –muchos de los cuales ya estaban acotados antes de la emergencia– se reducen aún más. Por lo tanto, si bien el gobierno es responsable de remunerar a los docentes, puede ser que el pago de sueldos esté atrasado y como resultado de esta alteración económica, puede haber una falta de base impositiva mediante la cual remunerar a los docentes. Tal vez los docentes repatriados que ya estaban empleados por el gobierno en una región específica antes del conflicto puedan tener dificultades para acceder a sus sueldos en las zonas a las que vuelven (véase también la *Guía, Capítulo 3.1, 'Identificación, selección y reclutamiento de docentes y trabajadores de la educación'*). A menudo los docentes no reciben forma alguna de remuneración durante meses. Tal vez al principio los docentes trabajen en forma voluntaria, pero rápidamente van a querer tener alguna forma de remuneración por sus servicios. Por lo tanto, surge la necesidad de establecer un sistema de remuneración o incentivos lo antes posible y –a menos que esto constituya una prioridad–, aparecerán elevados índices de rotación docente a medida que los docentes se aparten de la profesión en busca de otras fuentes de empleo. Cuando sea necesario (para alimentar a sus familias) los docentes habrán de tomar otros trabajos además de la docencia, reduciendo así las normas y asistencia a las clases.

Al mismo tiempo, puede suceder que los docentes trabajen en condiciones cada vez más difíciles con clases atestadas, sin materiales pedagógicos en escuelas cuyas instalaciones han sido dañadas o destruidas. A menudo se verán forzados a enseñar en aulas temporarias o al aire libre con una grave falta de recursos. Pueden verse amenazados por grupos armados o puede aparecer un grado de inseguridad que haga mermar su motivación. Los docentes en las zonas inseguras pueden

tener un alto grado de estrés debido a la inseguridad –pueden haber presenciado atrocidades, o puede suceder que algunos parientes, estudiantes o colegas hayan sido asesinados o hayan desaparecido. También puede suceder que tengan que ocuparse de alumnos traumatizados y perturbados.

En tales condiciones, a menudo los gobiernos pedirán ayuda a la comunidad internacional para que brinde asistencia educativa a las poblaciones desplazadas y víctimas de la guerra. Sin embargo, los gobiernos siguen teniendo un papel que desempeñar en la educación de sus ciudadanos y los refugiados de su país¹.

Los organismos de las Naciones Unidas y las ONG tal vez den su apoyo a las iniciativas educativas como medida provisoria para complementar las acciones de los gobiernos, pero la coordinación puede ser difícil, especialmente en aquellos casos en que las distancias son considerables o cuando las comunicaciones han quedado interrumpidas. Cuestiones tales como la remuneración de los docentes que se ocupan de los refugiados o los desplazados internos tienen consecuencias en las economías locales y pueden generar tensiones entre los educadores estatales si, por ejemplo, los docentes desplazados reciben un sueldo más alto o mejores condiciones de trabajo. Las escalas de remuneración de las organizaciones internacionales también pueden tener consecuencias a largo plazo en los presupuestos educativos nacionales. Es por ello que las autoridades educativas gubernamentales deben participar en el desarrollo de los programas de educación de emergencia para evitar consecuencias ulteriores no deseadas.

1. Los países signatarios de la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 tienen la obligación de aceptar refugiados durante los años de escolaridad obligatoria junto con sus propios ciudadanos. Sin embargo, en muchos países empobrecidos, las escuelas ubicadas en las zonas donde se reciben a los refugiados no pueden recibirlos. Es por ello que los gobiernos ofrecen un servicio de educación para los refugiados a cargo de otros organismos como algunas ONG, a menudo financiadas por el ACNUR y donantes bilaterales.

A menudo, cuando haya refugiados, será escaso el apoyo financiero proveniente del gobierno de asilo o de origen que permita pagar los programas de educación. Es por ello que a menudo estos programas están parcial o totalmente financiados por la comunidad internacional. Los docentes refugiados habrán de recibir posiblemente ‘incentivos’ en vez de ‘salarios’, con lo cual se reconoce que no tienen una plena remuneración por los servicios que brindan. Aparecerá la necesidad de armonizar la remuneración docente con la de aquellos que brindan otros servicios de socorro. Los sueldos no deberían ser superiores a los de los docentes locales del país anfitrión o las escalas de remuneración docente del país de origen (esta regla puede no ser fácil de poner en práctica cuando el sistema educativo del país afectado por la emergencia no funcione adecuadamente). Esto se hace para evitar las disparidades entre grupos, la generación de tensiones y la creación de esquemas financieros insostenibles.

A medida que se acerque la fecha de repatriación o retorno, será necesario que el gobierno vuelva a asumir la responsabilidad del pago de los sueldos de los docentes. Las autoridades educativas deberán contemplar cómo el sistema deberá absorber a los docentes nuevos o adicionales y de qué manera el presupuesto educativo podrá abarcar el consiguiente aumento.

Este capítulo se ocupa específicamente de las cuestiones relativas a la motivación y a la remuneración docente así como a sus condiciones laborales. Se invita a los lectores a leer también la *Guía*, Capítulo 2.6, ‘Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares’, el Capítulo 3.4, ‘Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje’, el Capítulo 4.8, ‘Libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza’ y finalmente el Capítulo 5.5, ‘Participación comunitaria’, ya que cada uno de estos temas tiene consecuencias en las motivaciones de los docentes y en sus condiciones laborales.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de las estrategias sugeridas

Motivación, remuneración y condiciones laborales de los docentes

1. Lleve a cabo, coordine o facilite una encuesta acerca de la remuneración docente y las condiciones laborales en las poblaciones afectadas por la emergencia, elabore un presupuesto sobre los salarios de los docentes para uso del gobierno y desarrolle una política de remuneración para otros entes encargados de brindar educación.
2. Piense en formas de apoyo no monetario que se puedan brindar para aumentar la motivación de los docentes, además de los sueldos y pagos en efectivo.
3. Contemple iniciativas para alentar el apoyo que brindan las comunidades a sus docentes.
4. Revise los sistemas de control financiero relativos al pago de los docentes.



- 5. En situaciones en las que los docentes u otros educadores hayan huido a causa de la persecución, cerciórese de que las nóminas salariales no puedan ser utilizadas como medio para identificar a los individuos y perseguirlos.**

Notas orientadoras

- 1. Lleve a cabo, coordine o facilite una encuesta acerca de la remuneración docente y las condiciones laborales en las poblaciones afectadas por la emergencia, elabore un presupuesto sobre los salarios de los docentes para uso del gobierno y desarrolle una política de remuneración para otros entes encargados de brindar educación.**

(Véase también la sección ‘Herramientas y recursos’: ‘Normas mínimas de la INEE’ para tener más información acerca de los sueldos de los docentes y sus condiciones laborales).

- Revise la escala salarial del gobierno así como los valores actuales de remuneración para los docentes y otros trabajadores de la educación en las zonas afectadas por la emergencia.
 - ¿Acaso los docentes se van de las escuelas? ¿Por qué? ¿Acaso se les paga más en otro lado? ¿Cuánto?
 - ¿Cuáles son las demás fuentes de ingresos de los docentes? ¿Se pueden mejorar? ¿O se puede ajustar hacia arriba la escala salarial?

- Las escalas salariales o de remuneración deberían tomar en cuenta las políticas de no discriminación por género, grupo étnico o religioso, por discapacidad; es decir, que haya igual remuneración por igual trabajo. Cerciórese de que el sistema de pagos esté basado en lo siguiente:
 - calificaciones
 - formación
 - experiencia docente previa (si esto se puede comprobar).
- ¿Acaso la escala salarial contempla la posibilidad de que los docentes no calificados se califiquen para obtener sueldos más altos después de haber sido formados?
- Determine los efectos a corto, medio y largo plazo de las escalas de remuneración docente. (Véase también la *Guía, Capítulo 3.1*, ‘Identificación, selección y reclutamiento de docentes y de trabajadores de la educación y el *Capítulo 5.8*, ‘Presupuesto y gestión financiera’).
- Calcule el efecto general del presupuesto educativo si se cambia la escala de remuneraciones y/o si se contratan más docentes. A medida que aumente la cantidad de docentes calificados el presupuesto aumentará en consecuencia y deberán aportarse nuevos recursos.
- Considere las consecuencias a largo plazo de la escala salarial. Una baja escala salarial se puede ajustar hacia arriba mientras que se torna muy difícil ajustar hacia abajo una escala salarial alta.
- Determine si se dispone de suficientes fondos para pagar a los docentes estatales por trabajar en condiciones de emergencia o posteriores a un conflicto.
- De ser necesario, busque ayuda externa –de las Naciones Unidas, del Banco Mundial o de los donantes bilaterales.
- Desarrollar una política de remuneraciones a cargo de otros educadores, por ejemplo, ONG.

- Coordinar las escalas salariales con las organizaciones involucradas. (Véase también la sección ‘Herramientas y recursos’ para ver cómo las ONG pueden dar su apoyo a la educación en situaciones de emergencia y la *Guía, Capítulo 5.10*, ‘Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación’).

SUELDOS DE LOS DOCENTES EN EL PERÍODO DE RECONSTRUCCIÓN

El rubro más costoso en cualquier sistema de educación es la nómina salarial de los docentes, que representa más del 70% de los gastos ordinarios en la mayoría de los países en desarrollo. Entre ellos, hay una gran variación de sueldos promedio, en general entre 0,6 y 9,6 veces el producto interior bruto (PIB) per cápita. Un objetivo adecuado para el año 2015 que podrían seguir los Ministerios de Educación es 3,5 veces el producto interior bruto per cápita, ya que se trata de una magnitud sostenible de gastos. Como el valor promedio de los sueldos docentes es un tema políticamente muy sensible, el ritmo al cual se llegará a esa cifra habrá de variar de un país a otro.

Para los países que se encuentran por debajo del objetivo, quienes deben aumentar los sueldos promedio, la dinámica política es más sencilla. Dado el efecto provechoso para la calidad del sistema que podría aportar un cambio de esta naturaleza, sería bueno poner en marcha tal reforma lo antes posible. A diferencia de otros parámetros (tales como la disminución de la proporción alumnos/docente, la cual exige que se construyan nuevas aulas), también es técnicamente posible instrumentar un ajuste salarial hacia arriba casi inmediatamente. Y, dada la popularidad política de tal medida, si se la aplica lo antes posible se podrá consolidar el apoyo generado por el programa de reformas en su conjunto. La principal limitación de esta reforma en particular es la sostenibilidad fiscal, no la oposición política. Pero como la adopción por parte de los países de las reformas necesarias, tales como el ajuste salarial, constituirían un plan creíble para lograr la EPT, es lógico pensar que cualquier brecha





financiera que resulte de la aplicación de este plan contará con el apoyo de los donantes internacionales.

Es esencial que tal reforma se instrumente de manera inteligente para así lograr que el efecto provechoso en la calidad de enseñanza sea el máximo posible –por ejemplo, estableciendo pautas nuevas y más elevadas, desgranando los eslabones más débiles, introduciendo una estructura de incentivos para premiar el desempeño y aplicando procesos estrictos para la selección de nuevos docentes.

La cuantía del ajuste hacia arriba, que en algunos casos es muy significativa, plantea preguntas obvias acerca del grado de realismo de la propuesta, según la cual un cambio de esta naturaleza se podría instrumentar para un segmento aislado del empleo público.

Como es dable esperar que el aumento de los sueldos promedio mejore la calidad de la fuerza docente y reduzca el ausentismo, promueva una mayor rendición de cuentas respecto de la eficacia de la enseñanza y genere incentivos para una mayor prestación o una mejor distribución en las zonas remotas, tal medida se considera como un aumento de la calidad en aquellos países en los que los sueldos se encuentran por debajo del objetivo.

Para aquellos países en donde los sueldos de los docentes están por encima del valor meta de 3,5 veces el producto interno bruto per cápita, el ajuste hacia abajo es considerado como una mejora de la eficacia. Como, por otra parte, es jurídica y políticamente imposible en la mayoría de los contextos reducir los salarios de los empleados públicos, esta reforma deberá ponerse en práctica de una manera particularmente paulatina. Se parte del principio de que se irá contratando un nuevo grupo de docentes a medida que se vayan construyendo nuevas aulas y que su promedio de remuneraciones representará 3,5 veces el producto bruto interno per cápita y que se suspenderá toda contratación de docentes estatales con escalafones de sueldos superiores. Varios países del África francoparlante y otros continentes ya han puesto en marcha una reforma de esta naturaleza en los contratos de los docentes y no por ello se han quedado sin un número suficiente de candidatos bien calificados y dispuestos a trabajar por un promedio salarial inferior, lo cual





indica que los sueldos mayores (ya) no son sueldos de eficacia dentro de dichas economías. Sin embargo, el efecto a largo plazo de esta reforma en la motivación y el desempeño de los docentes, así como sobre la capacidad de aprendizaje de los alumnos y la sostenibilidad política del programa, siguen siendo preguntas que aún no tienen respuesta y que ameritan una investigación ulterior.

Los docentes a cargo deberían seguir cobrando en función de la escala salarial actual, a sabiendas de que con el paso del tiempo su coeficiente de ponderación sobre el total de la masa salarial empezará a disminuir a causa de las jubilaciones. Por lo tanto, el sueldo promedio se irá acercando al objetivo fijado.

Fuente: adaptado de Bruns et al., 2003:74-75.

- Informe a los organismos externos acerca de cuál es la escala salarial del gobierno.
- En situaciones en que hay refugiados, ¿existe una nómina salarial del gobierno para los campamentos de refugiados?
 - ¿Cómo se comparan los sueldos de los docentes o facilitadores y del personal de educación con los de los docentes locales que trabajan para el gobierno?
 - ¿Cómo se comparan los sueldos con los de los docentes en el país de origen de los refugiados (esto tendrá una repercusión el día que regresen a sus hogares).
 - Cuando se desarrolle una escala salarial para los docentes de los refugiados, el sueldo básico no debería ser inferior al que obtiene la mano de obra no calificada y los pequeños comerciantes, para evitar la rotación de los docentes. Si el sueldo o los incentivos son demasiado elevados, por el contrario, se puede sentar un precedente que evite que el gobierno y las ONG puedan poner en práctica los servicios a futuro, lo cual sería un elemento disuasivo para la repatriación.

- Sería ideal que las escalas salariales en los sectores de la educación y la salud (los dos principales empleadores en situaciones de crisis) fueran iguales para evitar huelgas y desordenes más adelante.
- Cuando sea posible, conviene más postergar la fijación de un aumento monetario cada año y explorar alternativas, tales como la entrega de herramientas, semillas o mochilas a los docentes.
- En algunos casos se deberá pensar en tres escalas salariales a la hora de contratar:
 - Miembros de la comunidad afectada por la emergencia.
 - Profesionales locales de esa zona.
 - Profesionales capacitados que provienen de fuera de la zona inmediata y que se contratan en virtud de sus conocimientos especiales; por ejemplo, docentes de educación secundaria o docentes que trabajan con niños con discapacidad.
- Generalmente los sistemas educativos son el principal empleador en las zonas de conflicto. Por este motivo, dicha fuente de empleo debería beneficiar a la mayor cantidad de personas posible.
 - Los educadores no deberían tener más de un trabajo.
 - Las mujeres, especialmente las madres solteras, deberían entrar en línea de cuenta tanto para empleos de docencia como de no docencia.

2. Piense en formas de apoyo no monetario que se puedan brindar para aumentar la motivación de los docentes, además de los sueldos y pagos en efectivo.

Existen varias fuentes alternativas de incentivos y apoyo:

- Formación en servicio para dar apoyo a los docentes en su tarea y generar la motivación necesaria.
- Sistemas de tutoría para brindar apoyo a los docentes.



REMUNERACIÓN DOCENTE EN SITUACIONES EN LAS QUE HAY REFUGIADOS

En Tanzania se adoptó una sola escala salarial tanto para los docentes refugiados como para los tanzanos. La matriz de sueldos incluía una modesta escala para el personal refugiado (el cual también se beneficiaba con asistencia de socorro, tal como alimentos gratuitos, salud y refugio sin cargo), una escala salarial levemente superior para el personal nacional contratado localmente (para contrarrestar el hecho de que no recibían asistencia de socorro) y una escala de sueldos notablemente superior para el personal contratado localmente en la capital, el cual tenía que mudarse y tal vez mantener dos casas al mismo tiempo.

A lo largo de un período de siete años, los docentes refugiados liberianos en Guinea y Côte d'Ivoire poco a poco fueron aumentando sus sueldos hasta USD 80 por mes. Sin embargo, cuando llegó la hora de la repatriación, el Gobierno de Liberia solo podía pagar USD 10 por mes, lo cual generó un freno a la repatriación y, para aquellos que sí retornaron, un freno para seguir enseñando –lo cual afectó aún más la enseñanza a los niños.

Fuente: Sinclair, 2002 y Julián Watson, comunicación personal.

- Otros incentivos que no sean en efectivo, tales como una asignación por alimentos o por vivienda.
- Bicicletas, si las distancias entre los hogares de los docentes y sus respectivas escuelas son grandes.
- Mejora en sus condiciones laborales (véase también la *Guía*, Capítulo 2.6, 'Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares' y el Capítulo 4.8, 'Libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza').
 - ¿Cuántos niños hay en el aula? ¿Existen sistemas para evaluar si las clases están atestadas y qué se puede hacer para ayudar a los docentes que tienen demasiados

alumnos (por ejemplo, contratar más docentes, contratar asistentes de aula o solicitar la ayuda de voluntarios de la comunidad)?

- ¿En qué condiciones físicas trabajan los docentes? ¿Acaso las aulas son lo suficientemente grandes para que entren cómodamente todos los alumnos? ¿Qué se puede hacer para mejorar el espacio del aula, por ejemplo iniciativas para que las aulas estén mejor insonorizadas, de manera que los docentes y alumnos puedan oír mejor y ser más eficaces en su aprendizaje, uso de muebles fáciles de mover para que los niños puedan trabajar en grupos, entre otras cosas?
- ¿Acaso los docentes disponen de materiales de enseñanza y aprendizaje que les sirva de ayuda con la planificación y preparación de sus clases? Es importante disponer de un conjunto completo de libros de texto y de guías para cada docente si no han sido entregados ya.

3. Contemple iniciativas para alentar el apoyo que brindan las comunidades a sus docentes.

Los directores y supervisores pueden recibir formación para promover el apoyo de la comunidad a las escuelas, lo cual también es útil para los docentes. (Véase también la *Guía, Capítulo 5.5, 'Participación comunitaria'*).

- ¿Acaso las comunidades pueden contribuir al pago de los sueldos de los docentes?
- ¿Acaso las comunidades pueden aportar otra forma de remuneración, tales como alimentos o vivienda?
- Si los encargados de la limpieza, los guardas o cocineros perciben sus sueldos a partir del presupuesto de educación, ¿puede la comunidad hacerse cargo de estas tareas?
- ¿Existe alguna otra forma de apoyo que puedan brindar las comunidades, por ejemplo acontecimientos especiales para agradecer a los docentes por sus esfuerzos, dar apoyo a los

proyectos, como por ejemplo de jardinería de la escuela, mano de obra para construir las aulas y así mejorar el entorno de aprendizaje tanto de los docentes como de los estudiantes, entre otros?

4. Revise los sistemas de control financiero relativos al pago de los docentes.

Tanto el gobierno como los demás entes educadores deberían revisar sus sistemas de control financiero (véase también la *Guía, Capítulo 5.8, 'Presupuesto y gestión financiera'*).

- ¿Cuál es mecanismo por el cual los docentes reciben su sueldo? ¿Acaso se les paga periódicamente y en fecha? ¿Quién maneja el dinero? ¿Acaso los docentes reciben el monto correcto? en caso contrario, revise el proceso de pago para determinar cuáles son los controles necesarios para reducir al mínimo la corrupción en el proceso de pago de los sueldos a los docentes.
- ¿Acaso se paga en efectivo a los docentes? De ser así, ¿existen sistemas para transportar estos caudales al terreno con total seguridad? ¿Acaso es posible pagar a los docentes por intermedio del banco local?
- ¿Acaso hace falta que los docentes en las zonas rurales remotas tengan que viajar periódicamente a una ciudad o a la capital para recibir sus sueldos? Esto interfiere con sus obligaciones pedagógicas. De ser así, tome las disposiciones necesarias para pagar los sueldos localmente.
- ¿Acaso la administración escolar efectúa deducciones de los sueldos tales como cuota gremial? ¿Cómo se ha decidido esto? ¿Se les extiende algún recibo que así lo acredite?
- ¿Existe algún mecanismo para garantizar que solo los docentes en actividad y no los 'docentes fantasma' estén en la nómina salarial? Entre los docentes fantasma se pueden contar los que viven en el exilio, los docentes que obtuvieron otro empleo

pero que siguen percibiendo su sueldo de docente o aquellos que han fallecido.

5. En situaciones en las que los docentes u otros educadores hayan huido a causa de la persecución, cerciórese de que las nóminas salariales no puedan ser utilizadas como medio para identificar a los individuos y perseguirlos.

- Examine quién tiene acceso a los listados.
- Archive los listados en un lugar seguro con acceso limitado.

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Normas mínimas de la INEE sobre remuneración y condiciones laborales de los docentes

Norma 2: condiciones laborales

Los docentes y el resto del personal educativo tienen condiciones laborales claramente definidas, se rigen por un código de conducta y están debidamente remunerados.

Indicadores claves

- La remuneración y las condiciones laborales están especificadas en un contrato de trabajo y la remuneración se hace de manera periódica en función del grado de profesionalidad y eficacia del trabajo.

- Los actores internacionales se coordinan con las autoridades educativas, los comités educativos de la comunidad y las ONG para desarrollar las estrategias adecuadas y acuerdan hacer uso de escalas de remuneración justas, aceptables y sostenibles para las diversas categorías y escalafones de docentes y demás personal educativo.
- El código de conducta y las condiciones laborales definidas son elaborados de manera participativa, con intervención tanto del personal de educación como de los miembros de la comunidad y las pautas de aplicación son claras.
- El personal de educación firma el código de conducta y se rige por él y en caso de mala conducta y/o violación del código de conducta se documentan las medidas apropiadas a tomar.

Notas orientadoras de las normas mínimas de la INEE

- 1. Condiciones laborales.** Éstas deberán especificar la descripción de tareas, la remuneración, la asistencia, las horas y los días de trabajo, la vigencia del contrato, los mecanismos de soporte y supervisión y los de solución de controversias (véase también la ‘Norma I’, notas orientadoras I’ [en INEE, 2004]).
- 2. Las remuneraciones** pueden ser de tipo monetario o no monetario. Deberían ser adecuadas (según lo convenido) y pagarse periódicamente. El rango adecuado de remuneración debería quedar determinado mediante un proceso participativo que garantice la coordinación entre las partes interesadas. Debería buscarse un umbral que garantice la profesionalidad y la continuidad del servicio así como la sostenibilidad. En particular, debería ser suficiente como para permitir que los docentes se concentraran en su trabajo profesional en vez de tener que buscar fuentes alternativas de ingresos para poder satisfacer sus necesidades básicas. La remuneración debería depender del cumplimiento de las condiciones laborales y del

código de conducta. Debería prestarse mucha atención a evitar la situación en la que los docentes de distintos orígenes (por ejemplo, los ciudadanos de ese país y los refugiados, reciban distintos salarios). Los actores claves deberán participar en el desarrollo de las estrategias a largo plazo para disponer de un sistema de remuneración sostenible. Debería existir una coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas, las ONG, las autoridades educativas y otras organizaciones para determinar rangos comunes de remuneración.

- 3. El código de conducta** debería fijar pautas claras de comportamiento para el personal educativo y especificar cuáles son las consecuencias obligatorias para aquellas personas que no cumplen dichas pautas. Igualmente, el código debería aplicarse a todo el entorno educativo así como a los acontecimientos y actividades realizados en el marco del programa educativo. El código debería garantizar que los docentes y el personal educativo fomenten un ambiente de aprendizaje provechoso así como el bienestar de los alumnos.

Entre otras cosas, el código de conducta debería disponer que el personal de educación debe:

- Hacer gala de un comportamiento profesional, mostrando una conducta ejemplar, capacidad de autocontrol y un comportamiento moral y ético.
- Participar en la generación de un ambiente en el cual se acepte a todos los alumnos. Mantener un ambiente seguro y saludable, desprovisto de acoso, incluido el acoso sexual, la intimidación, el abuso y la violencia así como desprovisto de discriminación.
- Tener una buena asistencia y puntualidad.
- Demostrar profesionalismo y eficacia en su trabajo.
- Tener todo comportamiento considerado adecuado por la comunidad y demás partes interesadas.

4. Pautas para la aplicación del código: Se debería organizar una formación sobre el código de conducta para todo el personal docente y no docente que trabaje en un entorno de educación. A los miembros de los comités de educación de la comunidad, los supervisores de educación y los gerentes se les debería brindar apoyo y formación relativos a los roles y responsabilidades que tienen en la vigilancia y aplicación de los códigos de conducta. Asimismo, se les debería ayudar a identificar e integrar los elementos claves relativos a los códigos de conducta a los planes de acción de los programas académicos de las escuelas y de la educación no formal. Los mecanismos de supervisión deberían establecer procedimientos transparentes para la elaboración de informes y para la vigilancia que protejan la confidencialidad de todas las partes involucradas.

Fuente: INEE, 2004:67-69.

2. Normas mínimas de la INEE – Código de conducta docente.

En todo momento, el docente debe:

- Actuar de forma de mantener el honor y dignidad de la profesión.
- Proteger la confidencialidad de todo lo dicho por un alumno en privado.
- Proteger a los alumnos de cualquier circunstancia que interfiera con el aprendizaje o sea perjudicial para la salud o seguridad de los alumnos.
- No aprovecharse de su cargo para beneficiarse en forma alguna.
- No acosar sexualmente a ningún alumno ni tener ningún tipo de relación sexual con un alumno.

- Ser un modelo de rol probo y honesto.

En el aula, el docente debe:

- Estimular un ambiente de aprendizaje provechoso y seguro.
- Enseñar de forma que se respeten la dignidad y los derechos de todos los alumnos
- Estimular la autoestima, la confianza y la autovaloración de los alumnos.
- Estimular a los alumnos a fijarse expectativas ambiciosas y ayudarlos a desarrollar su potencial.
- Alentar a los alumnos a desarrollarse como estudiantes activos, responsables y eficaces.
- Crear una atmósfera de confianza.

En su vida profesional, el docente debe:

- Mostrar un dominio básico de la metodología educativa y de su materia.
- Mostrar una comprensión (en su enseñanza) del modo en que los niños aprenden.
- No llegar tarde a clase y estar preparado(a) para enseñar.
- No realizar actividades que perjudiquen la calidad de su enseñanza.
- Aprovechar cualquier oportunidad de desarrollo profesional y utilizar métodos de enseñanza modernos y aceptados.
- Enseñar los principios de buena ciudadanía, paz y responsabilidad social.
- Reflejar fielmente el rendimiento y los resultados de los exámenes de cada alumno.

Con respecto a la comunidad, el docente debe:

- Estimular a los padres para que apoyen el aprendizaje de sus hijos y participen en él.
- Reconocer la importancia de la participación de la familia y la comunidad en la escuela.

- Apoyar y fomentar una buena imagen de la escuela.

Además de los aspectos mencionados aquí, se espera que el docente acate todas las demás reglas y políticas de su entorno más amplio (campamento, escuela, otros).

Fuente: INEE, 2004:70.

3. Apoyo de la ONG a la educación en situaciones de emergencia

Los gobiernos, en situaciones de desastre y posteriores al conflicto, a menudo no disponen de los fondos necesarios para pagar sueldos adecuados a los docentes. En la matriz presentada a continuación, adaptada de la INEE 2003, se presentan algunas ideas de cómo las ONG pueden brindar su apoyo a las escuelas estatales y se consignan algunos efectos potencialmente provechosos y perjudiciales de cada una de las estrategias.

	EFFECTOS PROVECHOSOS	EFFECTOS PERJUDICIALES
ESTRATEGIAS PARA AYUDAR AL GOBIERNO		
La ONG paga a los docentes y a los administradores de la escuela un sueldo completo o parcial mientras se van estableciendo los sistemas estatales.	<ul style="list-style-type: none"> • Se pone en marcha el sistema educativo y asiste a la escuela la mayor cantidad posible de niños. 	<ul style="list-style-type: none"> • Socava la autoridad estatal. • Es insostenible y plantea la cuestión de saber cuándo el gobierno estará en condiciones de –o dispuesto a– pagar los sueldos. • Puede dar lugar a una falta de incentivo para que los docentes sigan enseñando después de que haya culminado el programa de la ONG.

	EFFECTOS PROVECHOSOS	EFFECTOS PERJUDICIALES
La ONG paga incentivos –todos los docentes reciben el mismo importe independientemente de su experiencia y calificaciones– durante un período limitado; por ejemplo, la duración del programa. La expectativa es que el gobierno empiece a pagar nuevamente los sueldos de los docentes lo antes posible.	<ul style="list-style-type: none"> • Presión ejercida sobre el gobierno para que se haga cargo de los docentes y de los niños así como de nuevas aulas como parte del programa integral. • Los docentes con formación seguirán enseñando: los niños que hayan terminado los programas de la ONG podrán ingresar al sistema de enseñanza pública con posterioridad. • Los nuevos docentes demuestran sus capacidades y el gobierno dispone de cierto tiempo para pensar en los sueldos adicionales y hacer la planificación correspondiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los docentes no estarán satisfechos con el sistema de incentivos y la ausencia de una escala de sueldos. • A pesar de un compromiso acordado de pagar los sueldos, puede suceder que el gobierno no esté en condiciones o no esté dispuesto a pagar periódicamente los sueldos. Esto redundará en graves problemas de motivación para los docentes que se han ido acostumbrando a recibir pagos periódicos por parte de la ONG.
La ONG sensibiliza al gobierno para remunerar a los docentes	<ul style="list-style-type: none"> • Presión adicional sobre el gobierno para que pague a los docentes. • Se trata de saber si el problema es la falta de recursos o de medios administrativos (por ejemplo, no hay computadoras para el procesamiento de la nómina salarial o medio de transporte para llevar los sueldos hasta las escuelas). • Identificación de medios alternativos de apoyo a los docentes. En algunos países, se asigna a los docentes y funcionarios públicos una parcela de tierra arable en vez de una remuneración en dinero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida posible de capital y de poder políticos en un tema sumamente complicado y politizado.
Sensibilización de los donantes por parte de la ONG	<ul style="list-style-type: none"> • Presión sobre el gobierno local, independientemente de la que ejerce la ONG. • Atención y asistencia posibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posible pérdida de poder político.

		EFFECTOS PROVECHOSOS	EFFECTOS PERJUDICIALES
ESTRATEGIAS PARA BRINDAR APOYO A LAS ESCUELAS POR INTERMEDIO DE LAS COMUNIDADES			
Ayuda a fijar el monto de los derechos de escolaridad (y las exenciones para los pobres)		<ul style="list-style-type: none"> • Sostenible • Suele formar parte de la cultura anterior al conflicto. • Algunos niños podrán asistir a la escuela 	<ul style="list-style-type: none"> • Algunos niños podrán no asistir a la escuela • Los montos pagados pueden representar un ingreso insuficiente para los docentes.
Apoyo de la ONG a la agricultura escolar o a proyectos de generación de ingresos (cultivos comerciales, cría de animales, apicultura)		<ul style="list-style-type: none"> • Sostenible (pero a menudo ineficaz ya que la administración escolar, los padres y los docentes pueden resultar no ser buenos administradores de proyectos generadores de ingresos) • Suele formar parte de la cultura anterior al conflicto. • Surge una oportunidad educativa con respecto a la enseñanza de la agricultura, los negocios y la cría de animales 	<ul style="list-style-type: none"> • A menudo se utiliza la mano de obra de los estudiantes, frecuentemente de un solo género, en los campos de la escuela, restándoles tiempo para poder estudiar. • Resta tiempo a los administradores escolares para ocuparse de educación.
Incentivos para las viviendas de los docentes (La ONG construye casas para los docentes repatriados)	En el predio de la escuela	Puede mejorar el capital permanente de la escuela	<ul style="list-style-type: none"> • Puede resultar ser una traba para el establecimiento permanente de las familias, ya que están viviendo en un predio que es propiedad de la escuela. • Crea un precedente para los docentes u otros profesionales repatriados
	Fuera del predio de la escuela	Mejora el retorno a la comunidad y la familia	<ul style="list-style-type: none"> • Coloca en desventaja a los docentes que no se marcharon durante la crisis

	EFFECTOS PROVECHOSOS	EFFECTOS PERJUDICIALES
Remunerar a los docentes por tareas adicionales relativas a proyectos de educación suplementarios financiados por la ONG, tales como la alfabetización de adultos	<ul style="list-style-type: none"> • Brinda servicios a otros segmentos de la población • Sienta las bases para que estos servicios ocupen un lugar en el programa nacional del gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Potencialmente puede sobrecargar a los docentes y a los administradores de la escuela. • Potencialmente puede ser insostenible para la comunidad y el gobierno
Apoyo de la ONG a la creación de un sistema de tutorías para los docentes según el cual los tutores reciben un incentivo	<ul style="list-style-type: none"> • Aumenta la calidad de la educación 	<ul style="list-style-type: none"> • Insostenible • Ayuda financieramente a muy pocos docentes

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

Bruns, B.; Mingat, A.; Rakotomalala, R. 2003. *Achieving universal primary education by 2015: a chance for every child*. Washington, DC: Banco Mundial.

Chapman, D. 1994. *Reducing teacher absenteeism and attrition: causes, consequences and responses*. París: IIPE-UNESCO.

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003. *INEE Good practice guide: education structures & management – compensation and payment of educational staff*. Extraído el 4 de septiembre de: www.ineesite.org/toolkit/docs/doc_1_Compensation_and_Payment_of_Educational_Staff.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónica y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: teachers and other education personnel*. Extraído el 4 de mayo de 2009 de: http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_T_and_OEP_tools_-_INEE_MS_Toolkit.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2009. *INEE Guidance notes on teacher compensation in fragile states, situations of displacement and post-crisis recovery*. Nueva York: INEE. Extraído el 19 de julio de 2009 de: www.ineesite.org/index.php/post/teachercomp

Mehrotra, S.; Buckland, P. 1998. *Managing teacher costs for access and quality* (Staff working paper: evaluation, policy and planning series, EPP-EVL-98-004). Nueva York: UNICEF.

OIT/UNESCO, 1966. *Recommendation concerning the status of teachers*. Ginebra: OIT.

Sinclair, M. 2002. *Planning education in and after emergencies* (Fundamentals of educational planning n°. 73). París: IIPE-UNESCO.

VSO and CfBT Education Trust (2008). *Managing teachers: The centrality of teacher management to quality education*. Extraído el 29 de junio de 2009 de: [www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/MT%20\(v4\).pdf](http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/MT%20(v4).pdf)

MEDICIÓN Y VIGILANCIA DEL EFECTO DE LA DOCENCIA

OBJETIVO PRINCIPAL

- **Mejorar la calidad de la enseñanza mediante el respaldo y la orientación a los docentes en el lugar de trabajo.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

En situaciones de emergencia y de reconstrucción temprana, suele haber docentes que están dando sus primeros pasos en la profesión y todos los docentes y directores deben afrontar dificultades poco comunes. Es posible que los docentes queden aislados y tal vez les resulte difícil a los inspectores o supervisores acceder físicamente a las escuelas para observar y apoyar a los docentes.

La mayoría de los programas educativos organizan cursos de formación docente en el empleo, si las condiciones de la emergencia lo permiten. No obstante, el resultado deseado es una enseñanza de calidad en las escuelas. A fin de garantizar que ello se logre, los programas educativos emplean personal en el terreno

con funciones administrativas y consultivas. En algunos casos, diferentes personas desempeñan estas funciones mientras que en otros, dichas funciones están combinadas.

Los docentes nuevos que no poseen títulos ni una formación adecuada asisten a un curso rápido de orientación inicial y necesitan que se les observe y asesore en mayor medida. Estos docentes deben ser evaluados considerando su experiencia y formación reales. Es posible que sea necesario revisar las expectativas tradicionales del desempeño docente y modificarlas en consecuencia.

Las situaciones de emergencia suelen brindar una oportunidad para introducir métodos participativos y centrados en los niños. Los docentes que no están familiarizados con estos métodos precisarán formación y –una vez que la hayan recibido–, respaldo para aplicar estos métodos con éxito.

Tal vez sea preciso agregar al plan de estudios materias o temas nuevos, como la sensibilización sobre minas terrestres, conciencia ambiental, agua potable y otras cuestiones de salud e higiene, prevención del VIH/SIDA o educación para la paz. Será preciso formular métodos para medir el efecto de la docencia y para brindar apoyo en la escuela en relación con estos temas nuevos. Además, estos métodos ayudarán a apuntalar la formación en estas materias.

En situaciones de emergencia en las que hay refugiados y desplazados internos, la medición y vigilancia del efecto de la docencia puede estar a cargo de ONG, organismos de las Naciones Unidas, inspectores gubernamentales o una combinación de estos y es preciso contar con un enfoque coordinado. Debe alentarse a los organismos a llevar registros sistemáticos del desempeño de los docentes, los cuales serán necesarios para facilitar tanto su regreso, como el reconocimiento de sus títulos y experiencia.

En la fase de reconstrucción temprana, es probable que los inspectores gubernamentales estén a cargo de la supervisión y

orientación docente, aunque quizá tengan poco acceso a zonas rurales que al principio puedan ser inseguras. Hay que informar a los docentes repatriados sobre las nuevas expectativas y la política de inspección y observación del gobierno. Los gobiernos deben incrementar su capacidad de supervisión en el terreno a fin de incorporar docentes nuevos en el sistema cuando el personal experimentado sea escaso y esté ocupado con diversas tareas de reconstrucción.

Las evaluaciones docentes deberán adaptarse a fin de tener en cuenta las circunstancias a las que se enfrentan los docentes en el aula. Por ejemplo:

- Es posible que los niños no asistan a clases durante un tiempo prolongado. ¿Qué efecto tiene esto sobre la capacidad del docente para desempeñarse con eficacia?
- Es posible que los niños tengan hambre. ¿Existe un programa de alimentación escolar para respaldarlos de modo que puedan concentrarse cuando estén en el aula?
- Es posible que los niños tengan necesidades emocionales especiales. ¿Sufrieron traumas graves? Si así fuere, esto tendrá repercusiones sobre su capacidad de aprendizaje.
- Es posible que los docentes también hayan sufrido traumas y quizá precisen ayuda para lidiar con tales experiencias.
- Es posible que las clases numerosas dificulten el trabajo de los docentes y el aprendizaje de los alumnos.
- Es posible que escaseen materiales didácticos y de aprendizaje.

Entre las tareas administrativas que deben cumplir los supervisores docentes se encuentran garantizar que los docentes asistan a la escuela con regularidad, actúen de conformidad con procedimientos y políticas y se comporten éticamente (por ejemplo, sin acosar a colegas ni alumnos). El personal en el terreno

combina estas tareas con otras funciones administrativas, como verificar los registros de asistencia de los alumnos, determinar el estado de los edificios, muebles y equipos, distribuir materiales, entre otras. Esta función administrativa tiene un aspecto disciplinario, puesto que los directores y docentes pueden ser sancionados por no cumplir las normas.

Es difícil combinar este aspecto administrativo y disciplinario con la función de formador y asesor móvil. No obstante, en muchos lugares estas dos funciones se combinan en la figura del “inspector” o “supervisor”. A menudo, ello se debe a factores logísticos. Sobre todo en zonas rurales, quizá no sea viable enviar administradores y asesores por separado a lugares apartados. Esto ocurre en mayor medida si la zona es insegura, si el transporte público no funciona y si es limitado el presupuesto o el combustible para las misiones en el terreno. Sin embargo, si la población se encuentra concentrada en un lugar y si hay muchos docentes nuevos, como suele ocurrir en una situación donde hay refugiados, entonces quizá sea posible separar las dos funciones, como se hizo, por ejemplo, en las escuelas de refugiados de Guinea. (Véase este ejemplo en la *Guía*, Capítulo 3.4, ‘Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje’).

Tendencias recientes en la supervisión docente

En muchos países se observan las siguientes tendencias (Carron y De Grauwe, 1997):


- Descripciones de tareas más coherentes para los supervisores. Esto entraña separar las funciones consultivas de las de control y los deberes administrativos de los pedagógicos. Muchos países están avanzando en esta dirección.
- Mayor apertura y transparencia en relación con los informes y las evaluaciones que efectúan los supervisores.

- Mayor apertura y debate con las partes evaluadas. Están fijándose criterios y procedimientos claros para la evaluación.
- Consolidación de las acciones de seguimiento relativas a la supervisión, lo que significa que la supervisión debe comprender la comunicación con las partes supervisadas y también debe garantizar que se lleven a cabo las recomendaciones del supervisor.
- Reemplazo de la supervisión del docente individual por la evaluación de la escuela en su totalidad.
- Mayor participación de los servicios de supervisión y de apoyo en la evaluación del sistema.



SUPERVISIÓN EN EL TERRENO: SISTEMA DE APOYO DEL PROGRAMA DE ENSEÑANZA BÁSICA PARA REFUGIADOS AFGANOS EN PAKISTÁN (GTZ BEFARE)

Los docentes del programa Educación básica para los refugiados afganos (BEFARe) solo han terminado el último año de la escuela secundaria y asistido a un curso de formación básica de diez días de duración. La formación no basta, pero los supervisores en el terreno apuntalan a los docentes periódicamente. Visitan las escuelas una o dos veces por semana y observan a los docentes en el aula. La presencia constante de un supervisor en el terreno hace que los docentes vayan por el buen camino y comunica un interés por el desempeño docente. Los ayuda a trasladar al aula los conocimientos y competencias enseñados en el curso de formación básica. Los supervisores docentes en el terreno además registran la asistencia y la deserción, trabajan codo a codo con el director e informan lo que observaron. Los supervisores docentes en el terreno también necesitan respaldo, formación y supervisión. Aquí entra en escena el formador general. Su función es supervisar y formar a los supervisores docentes en el terreno.



Los formadores principales y los supervisores docentes en el terreno presentan informes al subcentro regional de BEFARe.

Sin un sistema de respaldo, no hubiera sido posible orientar a los docentes en la dirección correcta. Un curso de formación básica no basta. En la enseñanza cotidiana los docentes pueden poner en práctica lo que aprendieron. La supervisión pedagógica periódica en el terreno invita a los docentes a revisar sus métodos. Mediante cursos de repaso, basados en la experiencia de los supervisores educativos en el terreno, los docentes reciben la actualización necesaria.

Fuente: Johannessen et al., 2002: 50-51.

Selección y formación de los supervisores

Existe una tendencia mundial a pensar que cualquier docente experimentado puede ser un buen supervisor. Este es solo un criterio, aunque importante. Los títulos formales y la experiencia al menos otorgan a los supervisores la autoridad y el respeto necesarios. No obstante, esto no es suficiente. Un buen supervisor también precisa ser un buen observador y debe basar su asesoramiento en el desempeño real del docente brindando apoyo y aliento. Otro criterio es asegurarse de que estén familiarizados con el programa.

Muchos años de servicio no garantizan que los docentes sean idóneos para supervisar. Depende de la manera en que hayan reflexionado sobre su experiencia y de su capacidad de recurrir a ella al asesorar a los demás. Sin embargo, existe una tendencia mundial a ascender a los supervisores sobre la base de su experiencia y antigüedad como docentes. En consecuencia, los inspectores son relativamente mayores y quizá tengan un enfoque conservador. Es posible que se precise gente joven para renovar el sistema y las formas de supervisar. Una solución quizá sea emplear individuos con contratos más cortos, de modo que los inspectores no permanezcan en su cargo de forma indefinida.

Características de una buena supervisión

Antes que los supervisores ofrezcan comentarios, deben permitir al docente expresar su propia evaluación de la lección que se acaba de observar.

Los docentes a menudo agradecen la supervisión basada en observaciones exhaustivas y no sentenciosas y se interesan por los comentarios, aun cuando trabajen en condiciones muy difíciles. Para ello, los supervisores:

- Deben presentar sus observaciones de manera objetiva, pidiendo comentarios al docente.
- No deben indicar a los docentes que enseñen de una manera que desconozcan o en la cual no hayan sido formados.
- Deben comenzar observando las fortalezas del docente.
- No obstante, deben ser capaces de corregir y manejar una enseñanza deficiente y un trato inaceptable a los alumnos.

Los padres, niños, docentes, funcionarios educativos y la comunidad se ven afectados por el desempeño de los docentes. En consecuencia, es crucial que cada una de estas partes interesadas tenga la oportunidad de participar en la elaboración de planes y procedimientos para medir el efecto de la docencia. Sin embargo, puesto que los docentes son quienes serán supervisados de forma directa, es esencial que reciban información clara respecto de cómo se llevará a cabo tal supervisión y con qué criterios serán evaluados en circunstancias reales.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas **Medición y vigilancia del efecto** **de la docencia**

1. Lleve a cabo, coordine o facilite en las poblaciones afectadas por la emergencia una encuesta sobre la supervisión docente y el respaldo brindado en la escuela y elabore directrices de políticas basadas en las mejores prácticas de los prestadores de servicios educativos.

Notas orientadoras

1. Lleve a cabo, coordine o facilite en las poblaciones afectadas por la emergencia una encuesta sobre la supervisión docente y el respaldo brindado en la escuela y elabore directrices de políticas basadas en las mejores prácticas de los prestadores de servicios educativos.

(Véase la sección “Herramientas y recursos” para obtener más información sobre los mecanismos de supervisión y apoyo, así como un modelo de lista de verificación para el desempeño de los docentes).

- Analice la situación personal de los docentes al evaluar su desempeño en situaciones de emergencia, sobre todo al inicio.
 - La persona en cuestión, ¿es un docente calificado con experiencia previa en docencia o un adulto alfabetizado que aceptó enseñar? Los estándares de desempeño deben ser diferentes según los títulos.
 - ¿El docente tiene una idea clara del estrés o trauma de su propia experiencia? (Véase también la *Guía*, Capítulo 3.5, ‘Respaldo psicosocial a los alumnos’).
 - ¿El docente expresa la necesidad de apoyo por parte de los padres, el director, otros pares, el comité educativo y los líderes de la comunidad? ¿Recibe dicho apoyo?
 - ¿Se solicita apoyo humanitario internacional para respaldar las condiciones de trabajo de los docentes y mejorar su desempeño?
- Evalúe periódicamente la situación de las escuelas y los docentes a los que pueda llegarse y lleve registros por el bien del sistema escolar y los docentes individuales.
 - ¿Funcionan las escuelas locales? ¿La mayoría de los niños y docentes asiste a clases en determinadas zonas?
 - En las zonas donde un conflicto haya generado desplazamiento, ¿es posible supervisar a los docentes que permanecieron en el lugar?
- Garantice que se evalúen los títulos y la experiencia de los docentes refugiados de manera que puedan ser contratados y se les proporcionen condiciones laborales y remuneración apropiadas al regresar a su país de origen. (Véase la *Guía*, Capítulo 3.2, ‘Motivación, retribución y condiciones laborales de los docentes’).
 - ¿Este proceso se elaboró con antelación de modo que los docentes exiliados puedan estar más dispuestos a regresar a su hogar cuando las condiciones lo permitan?

- Examine o reconsidere los criterios y las expectativas que se tendrán en cuenta al supervisar y medir el desempeño y los resultados de los docentes. (Véase la sección “Herramientas y recursos” para leer ejemplos de cómo evaluar el desempeño docente).
 - ¿Qué cambios deben introducirse a los requisitos docentes a fin de adaptarlos a las dificultades y circunstancias especiales que afrontan los docentes?
 - ¿Se agregaron al plan de estudios formal materias nuevas que requieran un desempeño diferente por parte de los docentes?
 - ¿Se precisan directrices adicionales respecto de cómo medir la comprensión y el aprovechamiento en dichas materias adicionales?
 - ¿Cómo puede medirse la comprensión y asimilación de temas por parte de los niños a fin de evaluar la capacidad que tiene el docente para transmitir mensajes o temas nuevos?
 - ¿Hay autoridades educativas u otros docentes que puedan supervisar, evaluar y asesorar periódicamente a los docentes en relación con las materias nuevas? Si no los hubiere, ¿UNICEF, UNESCO u ONG pueden brindar apoyo?
- En el caso de programas educativos complementarios o no formales, como los cursos de aprendizaje acelerado o la formación en lectura, escritura o competencias específicas, que sean administrados por actores no gubernamentales, analice lo siguiente:
 - ¿Se aplican a estos programas determinadas normas gubernamentales?
 - ¿Cuál es la función del gobierno respecto de la vigilancia del efecto de la docencia en estos programas?
 - ¿Existen directrices relativas a la supervisión y evaluación docente? ¿Son aceptables para el gobierno? Si no lo

fueren, las autoridades educativas y los funcionarios de los programas, ¿pueden trabajar juntos para elaborar directrices consensuadas?

- Estos programas, ¿comprenden un componente de formación docente como una forma de mejorar el desempeño docente?
- Acuerde con los líderes comunitarios y los padres (según corresponda) cómo se supervisará y evaluará el bienestar de los alumnos. A continuación se mencionan las cuestiones que deben supervisarse:
 - Tasa de asistencia de los niños.
 - Comportamiento del docente en el aula.
 - ¿El docente generó un ambiente propicio para el aprendizaje en el cual los niños se sientan a salvo y apreciados? Al principio, las relaciones humanas con los niños o alumnos deben ser más importantes que los requisitos laborales formales y los resultados.
 - ¿Los alumnos parecen estar interesados?
 - ¿El docente ha podido adoptar, utilizar y fomentar (entre los padres y los líderes comunitarios) una metodología que se condiga con las necesidades de los alumnos?
 - ¿Las clases están organizadas de forma tal que se permita a los alumnos sacar provecho de las lecciones y no perder la concentración?
 - ¿El docente se comporta de la misma manera con todos los niños?
 - ¿Los niños tienen las mismas oportunidades de participar?
 - ¿El docente puede brindar asesoramiento y respaldo a los niños que se encuentren en un entorno desconocido?
 - ¿El docente es capaz de darse cuenta si un niño muestra indicios de que necesita ayuda especial o que se le derive a un especialista? ¿Es capaz de actuar en consecuencia?

- El docente, ¿es capaz de obtener resultados? ¿Cuál es el desempeño académico de los alumnos (tasas de aprobados, conocimiento de la materia, entre otras cuestiones)?
 - Si el desempeño general es deficiente, ¿qué se ha hecho para identificar las causas?
 - La formación especial al docente, ¿contribuiría a mejorar los logros tanto del docente como de los alumnos?
- ¿Las clases están organizadas con un horario coherente y sistemático para los alumnos?
- El docente o facilitador, ¿llega con puntualidad y está presente para recibir a los alumnos?
- ¿Se incluyen en el horario actividades recreativas y recreos?
- Elabore procedimientos para supervisar a los docentes y mejorar su desempeño.
- ¿Quién estará a cargo de la supervisión y brindará orientación en el aula?
 - ¿Directores, tutores, inspectores educativos del gobierno, personal de ONG, miembros de la comunidad, otros?
 - ¿Personal directivo de un grupo de escuelas?
 - ¿Comités educativos de la comunidad (sobre todo en relación con la asistencia y la conducta del docente)?
 - Si las autoridades educativas y ONG, grupos religiosos u otros cooperan en la evaluación de los docentes, ¿los docentes comprenden cabalmente las funciones de los diferentes actores?
- ¿Cómo se efectuará la supervisión docente?
 - Observaciones en el aula.
 - Diálogo entre los docentes y los observadores o supervisores.
 - Autoevaluación por parte de los docentes, en combinación con recomendaciones de los observadores.

- Estadísticas como tasas de asistencia de los alumnos y docentes, aprovechamiento de los alumnos, entre otras.
- ¿Con qué frecuencia se supervisará y evaluará el desempeño de los docentes?
- ¿Cuál es el sistema para efectuar el seguimiento de las observaciones que se hicieron a los docentes, entre otras cosas? ¿Cómo puede remediarse el desempeño deficiente?
 - Mejore el desempeño de los docentes.
 - Garantice que se lleven registros del desempeño de los docentes.
 - ¿Qué registros pueden obtenerse de lecciones modelo impartidas por los docentes en el pasado?
 - Formule comentarios sobre las observaciones en el aula.
 - Imparta formación en servicio sobre los contenidos, la metodología y las modificaciones a los requisitos laborales.
 - Proporcione materiales de apoyo como libros de texto y materiales didácticos.
 - Considere las condiciones de trabajo de los docentes (por ejemplo, si hay 60 niños en el aula, los educadores quizá deban analizar maneras de reducir el tamaño de la clase a fin de mejorar el desempeño).
 - En el caso de los docentes refugiados, ¿existe una vía para contactar con el Ministerio de Educación en el país de origen de forma directa o mediante UNICEF o UNESCO?
 - En el caso de los docentes desplazados en su propio país, ¿cómo puede accederse a los registros de su zona de origen?
 - ¿Qué registros deben elaborarse y llevarse en relación con el desempeño de los docentes?
 - En situaciones donde haya refugiados, ¿pueden obtenerse directrices y requisitos del país de origen de modo que los docentes puedan ser evaluados utilizando criterios conocidos?

- Analice la creación de una base de datos que contenga los títulos y la experiencia de los docentes, que pueda ponerse a disposición del país de origen de los docentes antes de su regreso. Esto puede facilitar la certificación de los docentes en su país de origen. (Véase también la *Guía*, Capítulo 3.2, ‘Motivación, retribución y condiciones laborales de los docentes’).
- Garantice una difusión clara de información.
- En una situación de emergencia, ¿se ha informado a los docentes sobre cualquier normativa nueva o modificación a las expectativas?
- Antes de la repatriación:
 - ¿Se ha informado a los docentes refugiados sobre los requisitos para el reconocimiento y la certificación en su país de origen, sobre todo si se han introducido modificaciones?
 - ¿Se les ha informado sobre oportunidades de docencia en su país de origen?
 - ¿Necesitan formación para estar legitimados y satisfacer las normas de desempeño exigidas?
- Durante el regreso y la reconstrucción temprana:
 - ¿Se ha informado con claridad a los docentes que no abandonaron el país durante el conflicto sobre la forma en que el sistema educativo de su país incorporará a los docentes repatriados en la fuerza laboral?
 - ¿Se ha difundido información sobre la forma en que se medirá o recompensará el desempeño de los docentes repatriados, si ello inicialmente difriese de las normas nacionales?
 - ¿Se ha informado a todos los docentes sobre las directrices y los requisitos de los logros docentes, tanto para los programas formales como para otros programas educativos reconocidos y sobre la forma en que se aplicarán y cuándo comenzarán a exigirse los nuevos requisitos?

- ¿Se ha informado a los docentes, las autoridades educativas y los funcionarios pertinentes sobre cualquier consideración y excepción especial durante el período de reconstrucción?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Normas mínimas de la INEE en materia de apoyo y supervisión a los docentes¹

Norma 3

Los mecanismos de supervisión y apoyo están establecidos para los maestros y otro personal educativo, y se utilizan regularmente.

Indicadores claves

- Un mecanismo supervisor proporciona la valoración, el monitoreo y el apoyo regular para los maestros y otro personal educativo.
- Se realizan evaluaciones del desempeño del personal, escritas y discutidas regularmente con el(los) individuo(s) interesados.
- El apoyo y el asesoramiento psicosocial asequible y apropiado se brindan a los maestros y otro personal educativo, según se necesite.

1. *Fuente:* INEE, 2004: 74.

Notas orientadoras de las normas mínimas de la INEE

1. **Mecanismos supervisores:** todo país o área afectados debe definir las normas para los maestros y otros trabajadores de la educación y desarrollar e implementar el mecanismo de apoyo y supervisión. Este mecanismo puede incluir a representantes de la comunidad (incluyendo líderes tradicionales y religiosos), de las organizaciones escolares comunitarias tales como las asociaciones padres-maestros, las autoridades locales, los directores escolares y los sindicatos de los maestros. El mecanismo supervisor debe estar vinculado estrechamente con el comité de educación de la comunidad, el cual debe incluir en sus términos de referencia el seguimiento de los trabajadores de la educación con relación a los códigos de conducta, centrándose en el profesionalismo, la eficiencia del trabajo y conducta apropiada.

.....

3. **Las evaluaciones del desempeño del personal** deben incluir una valoración de la eficiencia y efectividad del maestro o de otro personal educativo y proporcionar oportunidades de consulta para los maestros, directores escolares y otros trabajadores pertinentes con el fin de identificar los temas y desarrollar las actividades de seguimiento que hayan sido acordadas cooperativamente. Donde sea adecuado, las evaluaciones deben reconocer y celebrar los logros para motivar al personal educativo. El seguimiento y la evaluación participativa podrían motivar a los maestros y aumentar su competencia.
4. **Apoyo a la crisis:** incluso maestros y otro personal educativo capacitados y experimentados pueden encontrarse a sí mismos traumatizados por sucesos, enfrentados con nuevos desafíos y responsabilidades frente a frente con los educandos, y sus facultades para afrontar y desempeñarse

dependen de que un apoyo relevante esté disponible. Debe establecerse un mecanismo de apoyo en la comunidad para ayudar a los maestros y otro personal educativo que traten con situaciones de crisis.

2. Formulario de Save the Children UK para evaluar la calidad en las escuelas

¿Esta escuela es buena para los niños?²

- La escuela es un lugar donde los niños aprenden. Si es abierta, agradable y acogedora, los niños se sentirán a salvo y cómodos. En consecuencia, aprenderán mejor.
- ¿Cómo sabemos si nuestra escuela es buena para los niños? Podemos buscar cosas que demuestren que los niños nos importan y que nos preocupamos por su seguridad y bienestar.
- Comience con lo que ocurre actualmente en la escuela. Lea la lista y tilde el casillero “Sí”.
- Lea la lista y analice lo que todavía no está ocurriendo. Elabore un plan y establezca un marco temporal.
- En un mes, analice la lista de verificación nuevamente. ¿La escuela ha realizado cambios constructivos?
- Analice la lista de verificación de forma periódica y lleve un registro de la fecha. Las mejoras se reflejarán cada vez que realice la verificación.

2. *Fuente:* Nicolai, 2003: 143-144.

	SÍ	TODAVÍA NO
1. Los docentes sonríen con frecuencia y hablan en un tono amable		
2. Los docentes escuchan con atención a los niños		
3. Los docentes se agachan para estar a la altura de los niños y los miran a los ojos		
4. Los docentes llaman a los niños por su nombre		
5. Los docentes ayudan a los niños a manejar los sentimientos y a resolver los problemas de manera constructiva		
6. Los docentes tratan a todos los niños con respeto		
7. Los niños se tratan con respeto entre ellos		
8. Los niños tratan a los docentes con respeto		
9. La escuela está bien organizada y los recursos son accesibles para los niños		
10. El trabajo de los niños está exhibido a la altura de sus ojos		
11. El edificio y la zona que lo rodea son lo más seguros y limpios posible		
12. El programa diario comprende actividades que deben realizarse en pequeños grupos		
13. En la clase, los niños pasan más tiempo haciendo cosas que esperando o escuchando al docente		
14. El programa diario permite que los niños tomen algunas decisiones en las actividades		
15. Los docentes se concentran en lo que los niños aprenden y en lo que pueden hacer		
16. Los docentes emplean el tiempo de las actividades grupales para ir de un grupo a otro y de un niño a otro con el objeto de conversar brevemente con ellos y alentarlos		
17. Los docentes llevan a cabo actividades para que los niños usen un abanico de recursos		
18. Los niños locales y refugiados acceden juntos a los recursos escolares		
19. Se dispone de esteras para realizar actividades en el piso		
20. Los padres son bienvenidos en la escuela		
21. Los docentes saludan cordialmente a los padres por su nombre		
22. Los padres trabajan en la escuela con frecuencia y ayudan a apoyar a la escuela de otras maneras		
23. Hay un rincón o una cartelera informativa actualizados y atractivos para los padres		
24. Se realiza como mínimo una reunión de padres por período escolar		
25. Se registra información sobre el progreso del aprendizaje de cada niño		
26. El docente se queda con algunos trabajos de los niños, otros son exhibidos y los niños llevan algunos trabajos a sus hogares		
27. Hay agua potable para los niños que no traen su propia agua		
28. Hay un lugar para que los niños se laven las manos		
29. Se dispone de letrinas separadas para niñas y niños en un lugar seguro		
30. Los docentes se despiden de los niños antes que se vayan a sus hogares		

3. Competencias docentes

Hay ejemplos valiosos de esquemas bien desarrollados para medir la competencia y el desempeño de los docentes exiliados. Uno de ellos se denomina “Competencias docentes –indicadores de la eficacia docente” y fue desarrollado por el Consorcio Tailandia para los docentes de los ciclos primario, medio y secundario de los campos de refugiados en la frontera entre Tailandia y Birmania. Este material es un ejemplo útil de las herramientas para medir el efecto de la docencia en las situaciones de emergencia, aunque se precisarán modificaciones según el contexto, la situación y el trasfondo cultural particulares de los grupos diana.

El documento define competencias básicas de los docentes y afirma que los educadores refugiados pueden emplearlo para evaluar la calidad de la enseñanza en sus escuelas. Los docentes pueden usar el documento para evaluar su propia enseñanza y esferas en las que se precisa desarrollar competencias. Por último, aquellos que imparten formación educativa pueden utilizar este documento para brindar asesoramiento en relación con el contenido y grado de formación docente que imparten (Consorcio Tailandia, 2000: 2).

Las competencias se dividen en las siguientes esferas:

1. Conocimiento

- Principios de aprendizaje.
- Tema de estudio y plan de estudios.

2. Manejo del entorno de aprendizaje

- Competencias docentes: planificación.
- Competencias docentes: enseñanza.
- Materiales didácticos.
- Evaluación.
- Comunicación y trabajo en equipo.
- Manejo del aula.

3. Práctica profesional

- Actitudes y comportamientos profesionales.
- Desarrollo profesional.

A continuación se mencionan dos ejemplos de competencias docentes extraídos del cuadernillo del Consorcio Tailandia.

TEMA DE ESTUDIO:

EL DOCENTE CONOCE LA MATERIA Y EL PLAN DE ESTUDIOS Y APLICA ESTE CONOCIMIENTO EN EL AULA.

COMPETENCIAS	NECESITA MEJORA	ACEPTABLE	META
1. El docente demuestra conocimiento de la materia que enseña.	<ul style="list-style-type: none"> • El docente a menudo transmite información errónea. • Cuando el docente no sabe algo, no se lo dice a los alumnos. • El docente nunca solicita ayuda cuando no sabe o no comprende algo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El docente suele transmitir información precisa a los alumnos. • Cuando el docente no sabe algo, se lo dice a los alumnos. • El docente suele solicitar ayuda cuando no sabe o no comprende algo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El docente siempre comunica información precisa a los alumnos. • Cuando el docente no sabe algo, siempre se lo dice a los alumnos. • El docente siempre solicita ayuda cuando no sabe o no comprende algo.
2. El docente comprende y utiliza el plan de estudios de forma adecuada.	<ul style="list-style-type: none"> • El docente a menudo no es capaz de explicar los objetivos de las lecciones que enseña. • El docente nunca solicita ayuda cuando no comprende el plan de estudios. 	<ul style="list-style-type: none"> • El docente a menudo sabe y es capaz de explicar los objetivos de la mayoría de las lecciones que enseña. • El docente suele solicitar ayuda cuando no conoce o no comprende el plan de estudios. 	<ul style="list-style-type: none"> • El docente siempre es capaz de explicar los objetivos de las lecciones que enseña. • El docente utiliza el plan de estudios de manera flexible y lo adapta a situaciones reales.

**COMPETENCIAS DOCENTES – PLANIFICACIÓN:
EL DOCENTE PLANIFICA LECCIONES APROPIADAS Y EFICACES PARA
SUS CLASES.**

COMPETENCIAS	NECESITA MEJORA	ACEPTABLE	META
1. El docente tiene objetivos claros (escritos o no escritos).	<ul style="list-style-type: none"> Las lecciones del docente no tienen objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> El docente en ocasiones tiene objetivos alcanzables y mensurables. 	<ul style="list-style-type: none"> El docente siempre tiene objetivos alcanzables y mensurables para cada actividad.
2. El docente presenta contenidos adecuados, de acuerdo con el plan de estudios.	<ul style="list-style-type: none"> El contenido de la lección no es pertinente para los alumnos de acuerdo con el plan de estudios. 	<ul style="list-style-type: none"> El docente presenta algunos contenidos pertinentes para la edad, el grado y los intereses de los alumnos, de acuerdo con el plan de estudios. 	<ul style="list-style-type: none"> Los contenidos de la materia que se presentan siempre son adecuados para la edad, el grado y los intereses de los alumnos, de acuerdo con el plan de estudios.
3. El docente identifica una variedad de métodos y planifica su uso.	<ul style="list-style-type: none"> El docente planifica el uso de un solo método. 	<ul style="list-style-type: none"> El docente a menudo planifica el uso de una variedad de métodos en una secuencia de lecciones, de modo que los alumnos puedan aprender mirando, oyendo y haciendo. 	<ul style="list-style-type: none"> El docente siempre planifica el uso de una variedad de métodos en una secuencia de lecciones, de modo que los alumnos puedan aprender mirando, oyendo y haciendo.
4. El docente establece los pasos de la lección.	<ul style="list-style-type: none"> Los pasos de la lección están desordenados o no hay pasos. 	<ul style="list-style-type: none"> El docente planifica las lecciones con pasos generales. 	<ul style="list-style-type: none"> El docente planifica pasos específicos en un orden lógico para lograr objetivos.
5. El docente planifica las lecciones utilizando materiales didácticos.	<ul style="list-style-type: none"> El docente nunca utiliza materiales didácticos. 	<ul style="list-style-type: none"> El docente utiliza algunos materiales didácticos. 	<ul style="list-style-type: none"> El docente siempre utiliza materiales didácticos para alentar el aprendizaje mirando, oyendo y haciendo.

4. Códigos de conducta docente

El acoso sexual a los alumnos a cambio de mejores calificaciones es un problema grave en diversos países y se precisan normas estrictas. También es posible que se acose al personal. Un estudio realizado en Ghana, Malawi y Zimbabwe, en el cual se investigaron escuelas donde se enseña el primer ciclo de la educación secundaria, reveló que las muchachas eran abusadas sexualmente por alumnos mayores, docentes y hombres que les ofrecían dinero o regalos a cambio de favores sexuales. Los investigadores consideraron que esta situación forma parte de un problema más generalizado de violencia basada en la escuela, incluidos el castigo corporal excesivo y el acoso entre estudiantes (Leach *et al.*, 2003). Hay una cultura de apatía relacionada con este asunto y una reticencia a creer las acusaciones que hacen las muchachas. El problema es un grave obstáculo a la retención de las muchachas en la escuela después de la pubertad, puesto que los padres recelan de embarazos no deseados y del SIDA. En algunos programas se recomienda que cada escuela tenga al menos dos docentes mujeres, una como directora o subdirectora (en caso que haya una mujer calificada para ese puesto) y otra como punto focal o consejera para las muchachas. Se considera que la elaboración de un código de conducta constituye una respuesta a este problema (Johannessen, en prensa).

Código de conducta docente³

En todo momento, el docente:

- actúa en una forma que mantiene el honor y la dignidad de la profesión;
3. El ACNUR de Eritrea utilizó este código de conducta como modelo. Las escuelas luego lo adaptaron para su propio uso (INEE, 2004: 70).

- protege la confidencialidad de cualquier cosa dicha por un estudiante en confianza;
- protege a los estudiantes de circunstancias que interfieran con el aprendizaje o sean perjudiciales a la salud o seguridad de los estudiantes;
- no toma ventaja de su posición para beneficiarse en forma alguna;
- no acosa sexualmente a ningún estudiante o tiene algún tipo de relación sexual con un estudiante;
- es un modelo de rol bueno y honesto.

En el aula, el docente:

- estimula un ambiente de aprendizaje positivo y seguro;
- enseña de una forma que respeta la dignidad y los derechos de todos los estudiantes;
- estimula en los estudiantes la auto-estima, la confianza y la auto-valía;
- estimula las altas expectativas de los estudiantes y ayuda a cada uno de ellos a alcanzar su potencial;
- alienta a los estudiantes a desarrollarse como educandos activos, responsables y efectivos; crea una atmósfera de confianza.

En su vida profesional, el docente:

- muestra una competencia básica en la metodología educativa y en su asignatura;
- muestra una comprensión (en su enseñanza) de cómo los niños aprenden;
- está siempre a tiempo para la clase y preparado(a) para enseñar;
- no se empeña en actividades que afecten de forma adversa la calidad de su enseñanza;
- toma ventaja de todas las oportunidades de desarrollo profesional y utiliza métodos de enseñanza modernos y aceptados;

- enseña los principios de buena ciudadanía, paz y responsabilidad social;
- describe honestamente el desempeño y resultados de los exámenes de cada estudiante.

En relación con la comunidad, el docente:

- estimula a los padres para que apoyen y participen en el aprendizaje de sus hijos;
- reconoce la importancia de la participación de la familia y la comunidad en la escuela;
- apoya y fomenta una imagen positiva de la escuela.

Además de los aspectos mencionados aquí, se espera que el maestro acate todas las otras reglas y políticas de un medio más amplio (campamento, escuela, etc.).

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Carron, G; De Grauwe, A. 1997. *Current issues in supervision: a literature review*. París: IIEP-UNESCO.

Consortio Tailandia. 2000. *Teacher competencies – indicators of teacher effectiveness. Produced for primary, middle and secondary school teachers in refugee camps on the Thai–Burma Border*. No publicado: Consorcio Tailandia.

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: teachers and other education personnel*. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:
http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_I_T_and_OEP_tools_INEE_MS_Toolkit.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2009. *INEE Guidance notes on teacher compensation in fragile states, situations of displacement and post-crisis recovery*. Nueva York: INEE. Extraído el 19 de julio de 2009 de:
www.ineesite.org/index.php/post/teachercomp/

Johannessen, E.M.; Ekanayake, S.B.; Bude, U. 2002. *Evaluation of GTZ/Basic education for Afghan refugees (BEFARe) in Pakistan*. Ginebra: ACNUR/GTZ.

- Leach, F.; Fiscian, V.; Kadzamira, E.; Lemani, E.; Machakanja, P. 2003. *An investigative study of the abuse of girls in African schools*. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional.
- Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children UK.
- Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children UK.

Capítulo 3.4

FORMACIÓN DOCENTE: MÉTODOS DE ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE

OBJETIVOS PRINCIPALES

- Ofrecer una formación docente basada en la necesidad de comprender y responder de forma adecuada a las necesidades educativas en diversas fases de una situación de emergencia.
- Formar a los docentes en temas nuevos, como la sensibilización sobre las minas terrestres, las consecuencias psicosociales de las emergencias, la educación para la paz, la resolución de conflictos: temas que puedan ser pertinentes a la situación de emergencia y las correspondientes necesidades de los individuos.
- Continuar desarrollando la capacidad de formación docente.


CONTEXTO Y DIFICULTADES

Es posible que las situaciones de emergencia afecten a comunidades enteras y, aunque los docentes quizás estén familiarizados con su trabajo, tal vez precisen más apoyo para lidiar con las condiciones de una emergencia. En un caso extremo, es posible que las comunidades estén desmembradas y que haya

pocos docentes experimentados. En consecuencia, muchas personas dan sus primeros pasos en la docencia en condiciones difíciles. Incluso quienes tienen experiencia docente previa quizá precisen formación en temas nuevos que deben enseñarse en situaciones de desplazamiento o repatriación (por ejemplo, mensajes de preparación para la vida activa, entre otros). Es posible que los docentes necesiten formación relacionada con el apoyo psicosocial a los alumnos. Quizá ellos mismos también hayan sufrido traumas y precisen ayuda para procesarlos. Por lo tanto, la formación docente es una de las dimensiones más importantes de la respuesta educativa a una situación de emergencia.

¿EN QUÉ ES DIFERENTE LA FORMACIÓN DOCENTE EN SITUACIONES DE EMERGENCIA?

1. Entorno estresante: conflicto constante, familiares muertos o desaparecidos, experiencias traumáticas tanto de los docentes como de los alumnos.
2. Necesidad de formar con rapidez a los docentes sin preparación (que suelen ser muchos), ya sea para trabajar en el sistema estatal, en ONG o en escuelas respaldadas por las Naciones Unidas.
3. Necesidad de formación en temas no tradicionales (sensibilización sobre las minas terrestres, cuestiones de salud e higiene, sensibilización sobre el cólera, educación para la paz, resolución de conflictos).
4. Necesidad de formación en métodos no tradicionales (pedagogía centrada en el niño, derivaciones psicosociales, técnicas de participación áulica).
5. Necesidad de que los gobiernos reconozcan la formación, de modo que los docentes puedan recibir una certificación, una remuneración y un reconocimiento adecuados, al menos después de la situación de emergencia.


- 
6. Los institutos de formación docente formal tal vez no funcionen o no tengan la capacidad de formar grandes cantidades de docentes nuevos.
 7. Necesidad de formación en programas educativos no tradicionales (por ejemplo, programas de transición, programas de aprendizaje acelerado, entre otros).
 8. Es posible que ONG u organismos de las Naciones Unidas impartan la formación, ya sea para el sistema escolar estatal o para las escuelas administradas por ONG.



¿QUÉ DEBEN APRENDER LOS DOCENTES? CONTENIDOS DE LA FORMACIÓN DOCENTE

La formación docente debe comprender conocimientos teóricos sobre las materias que se enseñarán y la pedagogía, así como la observación de los modelos de conducta, la técnica de microenseñanza y prácticas áulicas simuladas y reales. Algunas investigaciones indican que buena parte de las aptitudes pedagógicas que utiliza un docente se adquiere durante los primeros cinco años de práctica.

En resumidas cuentas, los docentes en situaciones de emergencia deben poseer conocimientos y aptitudes en relación con:

- Las materias básicas que se enseñan.
 - Los métodos de enseñanza, sobre todo los métodos participativos.
 - Nuevos temas y “competencias para la vida activa” en materia de educación ambiental, prevención del VIH/SIDA, educación para la paz y reconciliación, fomento del respeto a los derechos humanos, ciudadanía o educación cívica y educación moral o ética.
 - Trauma y superación de traumas.
- 



- Métodos de enseñanza para los niños en edad preescolar o para adultos (cuando corresponda).
- Protección infantil y no acoso a los alumnos o colegas.

Fuente: Johannessen (sin fecha).

Puede generarse mucha confusión si diferentes organismos utilizan distintos modelos de formación docente sin coordinación alguna. Si bien es posible que en las situaciones de emergencia aguda se necesiten cursos cortos e improvisados para los docentes, los cursos de educación permanente deben diseñarse de modo que incrementen la eficacia de los docentes y que también equivalgan, en forma conjunta, a un título docente.

En una situación donde hay refugiados, el ACNUR, el UNICEF, las ONG internacionales asociadas en la ejecución y el gobierno anfitrión deben decidir qué estructuras y enfoques básicos se adoptarán, tras consultar con las organizaciones que ya están impartiendo formación docente en el empleo. Si fuera posible, también debe consultarse con el gobierno del país de origen de los refugiados. Es importante garantizar que el gobierno reconozca la formación impartida en estas situaciones y fuera de las instalaciones o los programas de formación oficiales del gobierno. (Véase también la *Guía, Capítulo 3.1, 'Identificación, selección y reclutamiento de docentes y trabajadores de la educación'*).

Es posible que los institutos de formación docente, al igual que otras instituciones educativas, resulten destruidos o dañados durante los conflictos armados, ya sea por ataques directos, uso de residencias universitarias o depósitos, saqueos, o debido a la falta de mantenimiento durante un período de inseguridad. Es posible que se hayan saqueado los muebles y equipos. Es importante que la renovación del sistema de formación docente previa al empleo (de jornada completa) del país tenga un lugar

destacado en el plan para la reconstrucción posterior al conflicto y que se incluya la renovación de los contenidos y la pedagogía, así como de la infraestructura. La evaluación de las necesidades de formación docente, tanto en el empleo como antes, debe considerarse parte integral de los programas de “regreso a la escuela” y de reconstrucción escolar. La situación de emergencia puede constituir una oportunidad para introducir o consolidar métodos pedagógicos, como aquellos relacionados con los enfoques participativos y las metodologías centradas en el niño.



DAÑO A LAS INSTITUCIONES DE FORMACIÓN DOCENTE EN IRAQ

En Iraq, una encuesta reciente sobre evaluación de las necesidades demostró que, al cabo de años de sanciones económicas que restringieron los fondos para el mantenimiento, y el conflicto de marzo y abril de 2003, solo 41 instituciones de formación docente (27%) utilizaban edificios que se encontraban en buen estado. Cincuenta y seis instituciones de formación docente (37%) se alojaban en edificios que estaban parcialmente dañados, 31 (21%), en edificios muy dañados y 22 (15%), en instalaciones consideradas sumamente inseguras. Los encuestados informaron que en las instituciones de formación docente de 15 provincias se produjo un total de 77 incidentes relacionados con la guerra. Los saqueos fueron los incidentes más comunes (se informaron 55), seguidos de incendios (12) y bombardeos (10). Treinta y un institutos informaron también que los militares utilizaron sus instalaciones como cuarteles después de la guerra.

Fuente: UNESCO, 2004: 72.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas

Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje

1. **Coordine o facilite la evaluación de las necesidades de enseñanza y formación docente, incluido el desarrollo de una estructura sistemática que satisfaga de la mejor manera las necesidades, actuales y futuras, de las poblaciones afectadas por la situación de emergencia.**
2. **Tras consultar con otros educadores, formule un marco que permita que la formación docente impartida en el empleo durante las situaciones de emergencia pueda ir acumulándose a fin de lograr el reconocimiento como docente profesional.**
3. **Diseñe un programa integrado de formación docente que incluya conocimientos básicos sobre las competencias necesarias y también asesoramiento y respaldo continuos en la escuela.**
4. **Fomente la formación basada en el aula.**
5. **Evalúe establecer centros de recursos docentes.**



6. **Respalde a los docentes mediante la provisión de manuales para docentes y materiales didácticos.**
7. **Reconozca que es posible que los docentes hayan sufrido estrés durante la situación de emergencia y prepárelos para ayudar a los alumnos que tengan problemas psicosociales.**
8. **Forme a algunos docentes previamente seleccionados en la enseñanza de “competencias de supervivencia” y temas relacionados con la emergencia que enriquezcan el plan de estudios, como la salud, la seguridad, la paz, la ciudadanía y el medio ambiente.**
9. **Forme a docentes bilingües, cuando sea necesario.**
10. **Facilite la formación de docentes y voluntarios para los programas preescolares y de desarrollo de la primera infancia.**
11. **Planifique la renovación de la enseñanza y formación docentes a tiempo completo previas al empleo.**
12. **Evalúe el uso de la enseñanza abierta y a distancia para formar a los docentes.**

Notas orientadoras

1. Coordine o facilite la evaluación de las necesidades de enseñanza y formación docente, incluido el desarrollo de una estructura sistemática que satisfaga de la mejor manera las necesidades, actuales y futuras, de las poblaciones afectadas por la situación de emergencia.

(Véase también la *Guía, Capítulo 5.1*, ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’).

- En el caso de una evaluación de necesidades interagencial y multisectorial, llevada a cabo de forma conjunta con el gobierno, asegúrese de que en la región o el país en cuestión la formación docente esté representada en el equipo de evaluación de las necesidades por educadores internacionales o nacionales que tengan experiencia en la formación provista tanto antes del empleo como antes.
- En las zonas afectadas por la situación de emergencia, examine de manera exhaustiva la cantidad de docentes en los diversos grados y tipos de enseñanza, su género, títulos y formación, los programas de formación en curso y la necesidad futura de formación y respaldo en el empleo.
- Recabe información sobre la estructura y los contenidos de la formación docente que están impartiendo las Naciones Unidas, ONG y otros prestadores de servicios educativos.

2. Tras consultar con otros educadores, formule un marco que permita que la formación docente impartida en el empleo durante las situaciones de emergencia pueda ir acumulándose a fin de lograr el reconocimiento como docente profesional.

- Compare los contenidos de la formación docente en curso con los planes de estudios nacionales para obtener el título docente y, en el caso de los refugiados, con el plan de estudios para obtener el título docente en su país o región de origen.



NECESIDAD DE UNA ESTRUCTURA CURRICULAR PARA LA FORMACIÓN DOCENTE

Los seminarios y talleres de diseño dirigidos a funcionarios del Ministerio de Educación y a otras partes interesadas abocadas a la enseñanza y la formación docente en el empleo son necesarios al comienzo del proceso de reconstrucción, a fin de aprovechar la energía del personal de las ONG y de otros organismos, así como de los docentes, para poner en marcha la formación en todos los programas que tengan patrones de incentivos comunes, en un marco modular bien desarrollado. Si el Ministerio de Educación sugiere una estructura y posibles modalidades de aplicación, estará ayudando a las ONG y a otros organismos a planificar su apoyo.

Fuente: Johannessen (sin fecha).

El Comité Internacional de Rescate, que respaldó a las escuelas para refugiados de Liberia y Sierra Leona que se habían albergado en Guinea, ofreció a los docentes refugiados una formación intensiva en el empleo y respaldo en las escuelas. El Ministerio de Educación de Liberia reconoció posteriormente el buen desempeño de los docentes repatriados, pero le resultó difícil expedir el título docente, lo cual exigía que se completara un plan de formación específico. Se llegó a un acuerdo según el cual se debía otorgar un título docente básico a los docentes que habían recibido formación mientras estaban exiliados. No obstante, se observó que los proyectos que impartían formación a los docentes refugiados debían incluir los elementos exigidos para el título docente en el país de origen y que debían estar bien documentados.

Fuente: Sinclair, 2002: 56.

- Diseñe un marco curricular que permita a los docentes cubrir el plan de estudios para obtener el título docente mediante módulos de formación en el empleo, que también satisfagan las necesidades actuales en la situación de emergencia.
- Procure lograr el reconocimiento de dicho marco por el gobierno nacional y, en el caso de los refugiados, por el gobierno del país de origen.
- Mientras tanto, aliente al personal en el terreno y a otros educadores a reestructurar su formación a fin de cumplir con este marco.
- En zonas donde exista una grave escasez de docentes, debe reconocerse formalmente a aquellos que no hayan finalizado los procesos de certificación establecidos pero que posean “títulos alternativos”. Esto es importante sobre todo para fomentar el acceso a la enseñanza en contextos de reconstrucción temprana, como es el caso de Afganistán.

3. Diseñe un programa integrado de formación docente que incluya conocimientos básicos sobre las competencias necesarias y también asesoramiento y respaldo continuos en la escuela.

- Asigne suficientes recursos para la formación docente, puesto que es posible que muchos docentes carezcan de experiencia, y que los docentes formados se enfrenten a dificultades nuevas.
- Organice cursos durante las vacaciones y los fines de semana, pero complémtelos con un respaldo continuo.
- Cuando sea posible, no utilice el método de cascada para formar a los docentes como formadores, a menos que se brinde un respaldo profesional sólido a estos formadores durante varios años. El método de cascada es infructuoso, sobre todo, para transformar las metodologías de enseñanza.

- Garantice que los formadores docentes cuenten con una buena experiencia pedagógica en relación con el tipo de enseñanza en cuestión (por ejemplo, los docentes universitarios quizá no tengan experiencia en las actividades de aprendizaje centradas en el niño para la escuela primaria).
- Genere un vínculo continuo entre el curso de formación y el aula, mediante el uso de formadores itinerantes, grupos de escuelas, mentores en las escuelas, entre otros (véase más abajo).



FORMACIÓN EN EL EMPLEO EN GUINEA

En 1991 el Comité Internacional de Rescate (CIR), como asociado en la ejecución del ACNUR, dio inicio a un programa de respaldo a proyectos de enseñanza permanente en materia de autoayuda para refugiados de Guinea. En 1998, alrededor de 60.000 alumnos refugiados de Liberia y Sierra Leona sacaron provecho del programa, que emplea aproximadamente 1.400 docentes en 160 escuelas. El programa cubre todos los ciclos, desde el jardín de la infancia hasta el último ciclo de la escuela secundaria y la formación docente en el empleo. Una característica destacada del programa es el desarrollo de los recursos humanos mediante la formación y el asesoramiento constantes a los docentes. La formación inicial no es exhaustiva: consta de un taller de cinco días de duración. La fortaleza del sistema reside en los coordinadores educativos, un grupo de asesores itinerantes que se desempeñan en el terreno. A cada coordinador educativo se asigna una zona que consta de ocho a 13 escuelas, según el tamaño y las distancias. Los coordinadores supervisan el desempeño de los docentes e imparten formación profesional en el empleo y asistencia mediante “conferencias” individualizadas o mini talleres para docentes en sus propias escuelas, según sea necesario. También evalúan las necesidades de formación y comunican y aplican las políticas del CIR.

Fuente: Lange, 1998: 5.

- Contemple la posibilidad de formar a todo el personal de una escuela al mismo tiempo, de modo que el rechazo a los nuevos métodos sea menor que el que existe cuando el personal que ha recibido formación regresa a una escuela donde no se aceptan ideas nuevas.

4. Fomente la formación basada en el aula.

- Garantice que los docentes reciban formación basada en el aula impartida por formadores itinerantes o supervisores (véase la *Guía, Capítulo 3.1, 'Identificación, selección y reclutamiento de docentes y trabajadores de la educación'*), en caso que los formadores itinerantes también se desempeñen como supervisores escolares.
- Diseñe un programa de formación de mentores mediante el cual se forme al personal jerárquico para desempeñarse como mentores para los empleados jóvenes de sus propias escuelas.
- Piense en establecer un grupo de escuelas donde se forme al personal jerárquico para desempeñarse como formadores itinerantes o mentores para los empleados jóvenes del grupo de escuelas.

5. Evalúe establecer centros de recursos docentes.

Muchos sistemas educativos cuentan con centros de apoyo docente, aunque su eficacia para modificar las prácticas áulicas varía. Estos centros son pertinentes, sobre todo, en lugares (como los campamentos de refugiados) donde hay una alta densidad demográfica y los docentes de diversas escuelas pueden utilizar el centro con facilidad. Según otro enfoque, los alumnos también pueden utilizar los centros de recursos.



FORMACIÓN DOCENTE EN EL EMPLEO PARA DOCENTES BUTANESES REFUGIADOS EN NEPAL

Los docentes que han sido contratados recientemente tienen un taller de tres días de duración donde se les enseñan los fundamentos de la planificación y el dictado de clases. Esto comprende lecciones de demostración y práctica, después de las cuales sienten confianza para entrar en el aula. Todos los docentes del ciclo primario tienen una reunión cada semana con los docentes tutores de la escuela (los sábados por la mañana), en la cual planifican las clases de la semana siguiente. Durante la semana, los docentes tutores observan a los docentes y los respaldan con asesoramiento constante, sobre todo a aquellos que recién comienzan a desempeñarse en el cargo. Los docentes tutores organizan talleres sobre materias específicas, según sea necesario ... Los docentes del ciclo primario aprenden conceptos básicos sobre el manejo del aula y la psicología infantil, por ejemplo. Los docentes tutores reciben formación en diversas materias y en el desarrollo de recursos de aprendizaje alternativos. Los directores reciben formación en apoyo psicológico, formas alternativas de disciplinar a los alumnos, los derechos del niño y aptitudes de liderazgo y gestión y el personal de la oficina central se capacita en gestión, formación de educadores y resolución de conflictos.

Fuente: Brown, 2001: 134.

6. Respalde a los docentes mediante la provisión de manuales para docentes y materiales didácticos.

- Aunque es posible que los países cuenten con guías docentes para las diferentes materias, o guías para cada libro de texto, a menudo se dispone de pocos ejemplares. La provisión de guías docentes existentes o nuevas puede ser útil para los docentes que no tienen experiencia.



ZONA DE INFLUENCIA PEDAGÓGICA (ZIP) EN MOZAMBIQUE: SISTEMA DE RESPALDO ESCOLAR

Los distritos escolares se dividen en ZIP. Las ZIP se crearon en 1974 para poner en marcha un nuevo sistema educativo. La idea era que los directores de escuela y los docentes de cada ZIP se reunieran de forma periódica para debatir temas pedagógicos, la planificación conjunta y la elaboración de métodos pedagógicos. El sistema de ZIP está siendo revitalizado y se le dio mucha importancia en el plan estratégico nacional. Las reuniones tienen que celebrarse cada dos semanas.

Los docentes utilizan las ZIP, sobre todo, como un lugar donde intercambiar experiencias y plantear sus problemas y donde obtener ideas nuevas y respaldo de sus colegas. Tienen un contacto más estrecho con el director y sus colegas de la ZIP que con la oficina del director del distrito.

Conforme la guía para el futuro de las ZIP publicada en 1998, los planes debían desarrollar las ZIP para respaldar a los docentes, alumnos y la comunidad. Este sistema tenía el objetivo de ofrecer formación y seminarios a docentes y padres, organizar reuniones y sesiones de debate, así como intercambios entre las ZIP, supervisar a las escuelas y crear centros de recursos con libros y material didáctico para docentes y alumnos.

Fuente: Johannessen, 1998.

- Por lo general, durante la formación docente se recomienda a los docentes que preparen sus propios materiales pedagógicos. No obstante, quizá no tengan el tiempo, los materiales, el deseo o la experiencia para hacerlo. Cuando sea posible, deben proporcionarse materiales didácticos básicos (que comprendan gráficos con el abecedario y los números, mapas, tablas, diagramas científicos, entre otros).

7. Reconozca que es posible que los docentes hayan sufrido estrés durante la situación de emergencia y prepárelos para ayudar a los alumnos que tengan problemas psicosociales.

La formación docente orientada a comprender las necesidades psicosociales infantiles, a menudo tratadas en sesiones o módulos de formación docente separados, debe integrarse en las sesiones generales de metodología pedagógica. (Véase también la *Guía*, Capítulo 3.5, 'Respaldo psicosocial a los alumnos').

- ¿Todos los docentes, o al menos uno o dos docentes por escuela, han recibido formación relativa a las consecuencias psicosociales de los traumas?
- ¿Los docentes recibieron un folleto orientativo sobre cómo lidiar con sus propios problemas y cómo adaptar su enseñanza a fin de satisfacer las necesidades de los niños?
- ¿Se ha formado a los formadores docentes para desempeñar esta tarea? La formación debe transmitir los siguientes mensajes:
 - A muchos niños en situaciones de emergencia les resulta difícil concentrarse, de modo que las lecciones deben constar de unidades discretas, con un principio y un fin muy específicos.
 - Aptitudes para formular preguntas: los docentes deben formular preguntas abiertas y alentar la participación de todos los niños, incluso de aquellos que puedan haberse vuelto pasivos y retraídos como consecuencia de sus experiencias.
 - Política adecuada en materia de disciplina: cuando sea posible, debe utilizarse una forma de disciplina menos autoritaria y más moderada y deben elaborarse estrategias para lidiar con los alumnos que tienen una actitud contenciosa como resultado del trauma.

8. Forme a algunos docentes previamente seleccionados en la enseñanza de ‘competencias de supervivencia’ y temas relacionados con la emergencia que enriquezcan el plan de estudios, como la salud, la seguridad, la paz, la ciudadanía y el medio ambiente.

(Véase también la sección ‘Plan de estudios y aprendizaje’ de la *Guía, Capítulos 4.1 a 4.8*).

- Los docentes que se seleccionen en cada escuela deben recibir formación en estos temas y en el enfoque de aprendizaje activo que necesiten, a fin de diseñar programas escolares en estas esferas.
- Todos los docentes pueden sacar provecho de la formación en estos temas y esto les alentará a consolidarlos durante la enseñanza normal.

9. Forme a docentes bilingües, cuando sea necesario.

- Brinde a los docentes mayor formación en los idiomas de enseñanza nacionales, según sea necesario.
- Tome recaudos para permitir que los primeros años del ciclo primario se enseñen en la lengua materna de los niños, en la medida en que sea posible.

10. Facilite la formación de docentes y voluntarios para los programas preescolares y de desarrollo de la primera infancia.

- La enseñanza de docentes para la primera infancia y la educación preescolar debe concentrarse en:
 - Cómo se desarrollan los niños desde las perspectivas social, intelectual, emocional, física y moral.



FORMACIÓN DE DOCENTES BILINGÜES EN GUATEMALA

En Guatemala, Save the Children Noruega y otros donantes están respaldando en forma conjunta un programa que se concentra en la enseñanza y certificación de educadores o docentes que trabajan con niños refugiados indígenas (mayas) en las zonas donde ellos habitan (comunidades de retornados). La intención es permitirles obtener el título de docente bilingüe de la enseñanza primaria, que consta de dos años y medio de formación. Otro objetivo es fortalecer la asociación de docentes.

Para lograr este objetivo, se elaboraron materiales educativos sobre la base del enfoque de Paulo Freire. El Ministerio de Educación aprobó este experimento en el marco del programa oficial de formación docente del país.

El plan de estudios abarca:

- Un semestre de enseñanza básica.
- Ciclo básico de formación bilingüe (maya y español): tres cursos de cuatro meses cada uno.
- Estudios profesionales adaptados a los docentes o educadores, que constan de material psicopedagógico y didáctico.

Al finalizar estos cursos, los docentes cumplen los requisitos para recibir el certificado de “docente de enseñanza primaria bilingüe”. En 1998 se formaron 89 docentes y en 1999, 85. El proyecto forma parte de la reforma educativa que inició el gobierno.

Fuente: Save the Children Noruega, 2001.

- Métodos adaptados al desarrollo infantil que pongan énfasis en el juego, las obras de teatro, la expresión artística, las actividades motoras gruesas y finas (no las clases teóricas).
- Conceptos fundamentales como base para la instrucción formal posterior en las materias.

- Los miembros de la comunidad pueden ofrecerse como facilitadores de los grupos de juego y grupos preescolares. Por lo general, no reciben remuneración, aunque esto no es sostenible a largo plazo. Tal vez sea necesario contar con docentes pagos con dedicación completa para capacitar a los voluntarios y respaldar el funcionamiento de los grupos.
- Analice la participación de la comunidad y la formación de madres como facilitadoras o docentes.



PROYECTO CORE MOTHERS DE CAMBOYA

El proyecto “Core Mothers” (madres pilares) satisfizo la gran demanda, hasta entonces insatisfecha, de enseñanza para la primera infancia. Los líderes de la comunidad trabajaron con el director de la escuela para identificar en la comunidad a un grupo de madres que tuvieran hijos pequeños e interés en ayudarlos a aprender en el hogar. La mayoría de estas mujeres había finalizado la escuela primaria y algunas habían recibido enseñanza secundaria. Las madres se ofrecieron como voluntarias para asistir a un taller de cuatro sesiones en la escuela y se les proporcionó un libro de referencia para que llevaran a sus hogares. El libro describía actividades psicomotrices para niños, asociadas con la preparación de alimentos, mediante las cuales podían enseñar conceptos básicos a sus hijos (grande-chico, grueso-fino, caliente-frío, formas y colores, entre otros). Mientras las madres llevaban a cabo las actividades de preparación de alimentos, hablaban con sus hijos, les daban cosas para jugar y observaban el aprendizaje que ocurría por medio del juego. Día tras día, trabajaban con una lista de verificación extraída del libro de referencia, que contenía oraciones sobre el aprendizaje, la comprensión y las aptitudes infantiles y también anotaban sus propias observaciones. Se reunían con el docente preescolar una vez cada dos semanas para debatir el progreso.

Fuente: Johannessen, 2001.

11. Planifique la renovación de la enseñanza y formación docentes a tiempo completo previas al empleo.

En la fase de reconstrucción posterior al conflicto, existe una buena posibilidad de incrementar la calidad de la enseñanza docente previa al empleo como parte de un programa con respaldo internacional para renovar el sistema educativo.

- Asegúrese de que la evaluación de necesidades y las actividades para recaudar fondos den prioridad a la rehabilitación de las instituciones de formación docente y a las facultades de ciencias de la educación de las universidades, atendiendo no solo a la infraestructura física y el equipamiento, sino también a la formación del personal, los planes de estudio, los acuerdos para la práctica pedagógica y otras medidas tendientes a mejorar la calidad de la preparación docente.
- Evalúe utilizar las instituciones de formación docente como centros para formar en el empleo a los docentes de las zonas circundantes, así como a los alumnos a tiempo completo.
- Tome medidas para consolidar el componente de práctica pedagógica de la formación docente.



IDENTIDAD DOCENTE

En Etiopía, sobre todo, los docentes sentían que no podían ser buenos en su profesión hasta que finalizaran su propia educación, independientemente del grado de formación en el empleo que hubieran recibido. En particular las docentes, que suelen tener menos educación que sus contrapartes masculinos, eran muy conscientes de sus limitaciones y no confiaban en sus habilidades. La imagen que un docente tiene de sí mismo desempeña un papel importante en la provisión de una enseñanza de calidad y debe tenerse en cuenta al diseñar los programas de perfeccionamiento docente.

Fuente: Winthrop y Kirk, 2004: 19.



RECONSTRUCCIÓN DE LA EDUCACIÓN DOCENTE EN LA ESFERA UNIVERSITARIA EN IRAQ

La situación general del sector educativo de Iraq, sobre todo la disponibilidad de docentes calificados, surgía constantemente en las reuniones de debate, como la reunión de partes interesadas de la enseñanza superior en la que se redactó el informe del GNUM/Banco Mundial, en agosto de 2003. La disponibilidad docente es un asunto muy complejo que consta de diferentes elementos (motivación relacionada con la escala salarial, reputación social, condiciones laborales, entre otros). En el caso del sector de la enseñanza superior, donde se forma más de la mitad de los futuros docentes, surgieron los siguientes problemas durante los debates y las entrevistas:

El desempeño de los alumnos que ingresaban en las facultades de ciencias de la educación era menor que el de los estudiantes de otras facultades, sobre todo, de las de medicina e ingeniería.

Siempre se ha subestimado la importancia de las ciencias de la educación.

Se precisan con urgencia nuevas metodologías pedagógicas, sobre todo, métodos que fomenten la creatividad y la experiencia práctica.

Se necesita un intercambio internacional para que el personal se familiarice con las tendencias actuales en materia de educación.

Pueden evaluarse nuevas estructuras y nuevos cursos para las facultades de ciencias de la educación; por ejemplo, ofrecer estudios de educación especial, sobre todo maestrías, a los graduados de las facultades de arte y ciencias.

Es claro que las facultades de ciencias de la educación precisan atención especial en el proceso de reestructuración y renovación del sistema de enseñanza superior tendiente a mejorar la calidad de los futuros docentes, dada la importancia que tiene la enseñanza en esta naciente sociedad basada en el conocimiento.

Fuente: UNESCO, 2004.

12. Evalúe el uso de la enseñanza abierta y a distancia para formar a los docentes.

(Véase la *Guía*, *Capítulo 2.7*, 'Enseñanza abierta y a distancia').

La puesta en marcha de un programa de enseñanza abierta y a distancia lleva tiempo, sobre todo si se desea ofrecer un programa integral de formación docente de alcance nacional. Este enfoque puede adaptarse mejor a la reconstrucción posterior a un conflicto o a las situaciones prolongadas que a las situaciones de emergencia aguda.

- Contemple el uso de radios para comunicar nuevos métodos y contenidos pedagógicos a los docentes que se encuentren en zonas afectadas por una emergencia.
- La enseñanza abierta a pequeña escala y la enseñanza a distancia, en ocasiones, pueden llevarse a cabo en situaciones de conflicto crónico (por ejemplo, con lecciones para estudiar en el hogar, revistas infantiles, entre otros).
- Evalúe vincular a los docentes con las oportunidades existentes de aprendizaje a distancia para la formación docente u otros fines.
- Es preferible articular la enseñanza a distancia con las instituciones de formación docente o universidades, recurriendo a las experiencias de sus formadores docentes y sus materiales educativos.
- Adecue la enseñanza abierta y a distancia al grado de avance tecnológico del país en cuestión.
- Es más común utilizar materiales impresos para la correspondencia.
- La interacción cara a cara es necesaria para lograr el éxito.
- Es crucial que haya una supervisión y un seguimiento constantes. La falta de interacción entre los tutores y los alumnos disminuye la motivación y la eficacia.



ENSEÑANZA A DISTANCIA PARA DOCENTES: CURSO NACIONAL INTEGRADO DE EDUCACIÓN DOCENTE (ZINTEC) DE ZIMBABWE

El Curso Nacional Integrado de Educación Docente (ZINTEC) de Zimbabwe fue una manera de satisfacer el exceso de demanda de nuevos docentes con posterioridad a la independencia. ZINTEC, que comenzó en 1981, fue el programa de educación docente más aclamado después de la independencia. Una de sus metas fue mejorar la práctica pedagógica haciendo que los futuros docentes enseñaran en las escuelas en diversas ocasiones durante su período de formación. Durante la práctica, se les entregaron materiales pedagógicos a distancia para ayudarlos, y profesores universitarios, directores de escuelas y funcionarios educativos supervisaron su desempeño. Una unidad de producción se encargó de elaborar todos los materiales de enseñanza a distancia que los futuros docentes utilizarían una vez llegados a las escuelas asignadas. Estos materiales se enviaron a las regiones por medio de los centros de formación de ZINTEC.

El programa ZINTEC incluyó:

- Teoría de la educación (estudios a distancia).
- Consolidación de la enseñanza a distancia mediante cursos dictados en vacaciones y seminarios de fin de semana.
- Práctica pedagógica a tiempo completo, con las mismas responsabilidades de los docentes calificados.

Los profesores visitaron a los alumnos al menos una vez durante cada período y otras personas también los supervisaron (por ejemplo, directores de escuelas, funcionarios educativos del distrito y demás funcionarios educativos). La Universidad de Zimbabwe certificó a los alumnos que se habían formado mediante este programa. Desde el inicio, los índices de aprobados fueron bastante altos y la tasa de deserción fue insignificante. El porcentaje real de alumnos que finalizaron el curso osciló entre el 86% y el 97%. Un descubrimiento importante fue que los resultados finales de los candidatos



de ZINTEC y de aquellos formados en instituciones normales fueron similares.

De acuerdo con la experiencia obtenida en el programa ZINTEC, la modalidad para formar docentes no graduados de los ciclos primario y secundario se incrementó de tres a cuatro años. Los docentes en formación pasan su primer y tercer año en la universidad y su segundo año en las escuelas como docentes a tiempo completo que reciben sus clases mediante módulos de enseñanza a distancia del Centro Nacional de Enseñanza a Distancia.

Gracias a las evaluaciones de ZINTEC de 1982 y 1986, se llegó a las siguientes conclusiones:

- Los institutos y centros regionales de ZINTEC debían unirse administrativa y físicamente para facilitar una coordinación y cooperación más estrechas entre los profesores que se desempeñaban en el terreno y en los institutos.
- Los supervisores (profesores universitarios) tenían que supervisar demasiados alumnos.
- Los profesores de ZINTEC eran graduados universitarios que no se habían formado para enseñar en el ciclo primario.
- Quienes enseñaban en los centros de enseñanza secundaria no habían recibido formación en enseñanza docente ni en enseñanza docente a distancia.
- La supervisión en el terreno de los futuros docentes por parte de los profesores constituía una de las actividades más importantes de la formación docente a distancia. No obstante, la cantidad de veces que se visitaba a un alumno en el terreno no era suficiente (se visitaba al 80% una sola vez por cada período).
- Se informó que los profesores dedicaban más tiempo a corregir esquemas de trabajo, planificaciones de clases y registros que a ayudar a los alumnos a consolidar conceptos y aptitudes y a vincular la teoría con la práctica (debido a la falta de fondos, vehículos y personal).

- Se evaluó el contenido, la pertinencia y la exhaustividad de los módulos elaborados para la enseñanza a distancia. La mayoría de los alumnos no fue capaz de explicar términos básicos en sus propias palabras y, en consecuencia, los módulos tuvieron que modificarse para ajustarse al nivel de los alumnos.
- Los profesores tardaban mucho tiempo en devolver las tareas realizadas a distancia por los alumnos. Esto se convirtió en un círculo vicioso cuando los alumnos se desmotivaban por no recibir suficientes comentarios y sugerencias.
- Se encontró una discordancia entre los planes de las escuelas y los planes de los institutos y algunos de ellos no proporcionaban a los alumnos directrices de planificación adecuadas.
- Las buenas prácticas pedagógicas que aprendieron algunos de los alumnos candidatos no se transferían a las aulas una vez que se convertían en docentes plenamente calificados.
- Un estudio piloto demostró que los docentes formados por ZINTEC parecían tener mayor eficacia que sus colegas y la conclusión fue que la enseñanza a distancia, al parecer, es un método eficaz para formar docentes no graduados antes que obtengan su empleo.
- Las debilidades observadas por los alumnos fueron: supervisión inadecuada, falta de comentarios y sugerencias respecto de las tareas, falta de libros, servicio postal deficiente que dificultaba la comunicación entre los institutos y los alumnos, cargas de trabajo docente relativamente pesadas.

Fuente: Shrestha, 1997.

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

La INEE publicó una excelente guía de recursos sobre formación docente en situaciones de emergencia y reconstrucción (2004b).

1. Elementos claves de la formación docente

La formación docente debe comprender los siguientes puntos prácticos:

- *Planificación.* La preparación y planificación de las clases constituyen el primer paso de la educación docente. Son importantes en todas las fases de una situación de emergencia.
- *Cómo organizar el aula.* Ubicación de los bancos o escritorios y la pizarra y disposición de los asientos de los niños. Haga que los alumnos se desplacen por el aula y evite que los alumnos que tengan un menor desempeño se sienten atrás.
- *¿Qué significa “aprendizaje”?* Psicología infantil básica: cómo aprenden y se desarrollan los niños, enseñanza inductiva y deductiva, cómo se relaciona el docente con los niños.
- *Didáctica de la enseñanza.* Los principios pueden variar de un país a otro (enseña cómo organizar una lección).
- *Cómo se emplea el tiempo.* Asegúrese de que el tiempo se emplee en diferentes actividades pedagógicas. Evite las clases teóricas extensas y el copiado de la pizarra durante un tiempo prolongado.
- *Pertinencia del plan de estudios.* Permita que los niños recurran a su propia experiencia.
- *Lenguaje simple y comprensible adaptado a la comprensión del alumno.* Garantice que el docente sea capaz de explicar el tema de un modo que los alumnos logren comprender.

- *Enseñanza de conceptos.* Comience con conceptos básicos y asegúrese de que el alumno los comprenda.
- *Preguntas de los docentes.* Formule preguntas abiertas que estimulen el debate, la curiosidad y la solución de problemas. Evite formular preguntas a todo el grupo que puedan responderse al unísono, diciendo “sí” o “no” o algunas frases aprendidas de memoria.
- *Alentar a los niños a formular preguntas.* La formulación de preguntas por parte de los niños en el aula representa un signo saludable.
- *Usar materiales pedagógicos disponibles.* Pizarras, cuadernos, libros de texto, guías para el docente, cuadros, mapas, cubos y dibujos.
- *Cómo elaborar materiales pedagógicos y dónde encontrar materiales pedagógicos locales.* Identifique materiales disponibles en los alrededores y muestre cómo pueden emplearse. Presente una variedad de materiales pedagógicos que sean fáciles de elaborar en el contexto local y muestre cómo pueden emplearse en diferentes materias.
- *Usar una variedad de métodos centrados en el niño.* Muestre la planificación y puesta en marcha del trabajo grupal durante todo el proceso de formación, por ejemplo; trabajo en parejas, personificación de papeles, canciones, juegos, obras de teatro, dibujos, música, solución de problemas, proyectos.
- *Cómo lograr que el docente hable menos y los alumnos participen más.* Maneras de fomentar la presentación oral de los alumnos y su participación en los debates.
- *Papel del docente como facilitador.* Cómo cambia el papel del docente en los métodos centrados en el niño, cómo genera el docente un buen clima para el aprendizaje y cómo guía el proceso de aprendizaje.

- *Emplear niños tutores.* Muestre cómo los niños pueden desempeñarse como docentes y tutores, cómo los niños más avanzados pueden ayudar a los que tienen un menor desempeño.
- *Cómo enseñar en clases numerosas.* Muestre métodos pedagógicos que puedan aplicarse a clases numerosas.
- *Emplear dos docentes en el aula.* Muestre cómo emplear un sistema de dos docentes.
- *Observación de niños.* Muestre cómo la observación puede ser una herramienta para comprender mejor a cada niño y al grupo.
- *Cómo enseñar a los niños que tienen un ritmo de aprendizaje más lento o dificultades de aprendizaje.* Métodos para apoyar a los alumnos que tienen un ritmo de aprendizaje más lento. Evite destinar la mayor parte del tiempo a los alumnos que aprenden con rapidez.
- *Niños con necesidades especiales.* Métodos de enseñanza adaptados a los niños con necesidades especiales que también pueden ser pertinentes a todos los niños.
- *Elogiar a los niños.* Cómo pueden usarse los elogios para fomentar los logros de los alumnos.
- *Verificar que los niños hayan comprendido.* Muestre maneras de verificar los resultados de la enseñanza mediante tareas individuales y grupales, tanto orales como escritas.
- *Cómo tratar a los niños con respeto y dignidad.* Evite la estigmatización de los niños débiles, que no comprenden bien el castigo corporal y psicológico. Enseñe a los niños cómo comportarse con sus pares.
- *Cómo guiar a los niños para que se conviertan en alumnos más independientes.* Algunos niños precisan más apoyo que otros,

pero también deben aprender de forma paulatina cómo manejarse solos.

- *Cómo incrementar el sentido de competencia de los niños.* Concéntrese más en lo que los niños saben hacer y menos en sus debilidades.
- *Disciplina en el aula.* Normas de conducta en el aula, reemplace la disciplina estricta por una disciplina constructiva. Diferencia entre ruido productivo y no productivo.
- *Cómo fomentar la participación femenina en el aula.* Encuentre maneras de incrementar la motivación de las niñas tanto para realizar las tareas escolares como su participación. Algunos docentes esperan más de los niños que de las niñas.
- *Cómo hacer que la clase sea placentera.* Cómo provocar el placer natural del aprendizaje fomentando la curiosidad, la concentración y el trabajo productivo.
- *Experiencia áulica práctica e intensiva.* Esta experiencia debe darse en el caso de los alumnos que asisten a cursos de enseñanza y formación docente de tiempo completo.

Fuente: Johannessen (sin fecha).

2. Temas que debe incluir la formación: ideas para crear conciencia

Educación inclusiva

Concepto clave: puesto que todos los niños tienen derecho a la educación, los docentes están obligados a hacer todo lo posible para llegar a quienes se ha excluido tradicionalmente (niñas, niños con discapacidad, miembros de comunidades étnicas minoritarias, entre otros).

Disciplina en el aula

Concepto clave: recurrir al castigo físico, usar medios violentos o avergonzar a los niños consolida una sociedad violenta y perpetúa los ciclos de falta de respeto y odio.

Involucrar a los padres en la educación de sus hijos

Concepto clave: es esencial que los padres contribuyan activamente al aprendizaje de los niños, tanto en el hogar como en el aula, a la cual deben concurrir con regularidad.

Papel del docente

Concepto clave: entre las cualidades fundamentales de un buen docente se encuentran respetar a los niños como individuos, transmitir a los alumnos qué se espera de ellos y ayudarlos a practicar y a aprender de sus errores.

Fuente: Nicolai, 2003: 99.

3. Normas mínimas de la INEE en materia de enseñanza y aprendizaje¹

Norma 2

Los maestros y otro personal educativo reciben una capacitación periódica, pertinente y estructurada de acuerdo a las necesidades y las circunstancias.

Indicadores claves

- La capacitación corresponde a las necesidades, objetivos de las actividades de educación y contenido del aprendizaje priorizados.

1. *Fuente:* INEE, 2004a: 63.

- Donde se estime necesario, la capacitación debe ser reconocida y aprobada por las autoridades educativas pertinente.
- Los capacitadores calificados conducen los cursos de capacitación y la provisión se hace para la ayuda y orientación en curso, el seguimiento apropiado, el monitoreo y la supervisión en el terreno, así como la capacitación de repaso.
- La capacitación, que incluye el monitoreo de seguimiento, estimula al maestro a ser un facilitador en el ambiente de aprendizaje, fomenta los métodos participativos de enseñanza y demuestra el uso de materiales de enseñanza.
- El contenido de la capacitación se evalúa regularmente para determinar si satisface las necesidades de los maestros, estudiantes y la comunidad, y se revisa cuando es necesario.
- La capacitación proporciona a los maestros habilidades apropiadas para poder asumir los roles de liderazgo cuando lo requieran los miembros de la comunidad.

Notas orientadoras de las normas mínimas de la INEE

Ayuda a la capacitación y coordinación: una vez que la emergencia se ha estabilizado, las autoridades educativas nacionales y locales y los comités de educación de la comunidad deben participar en el diseño e implementación de las actividades de capacitación formales y no formales de los maestros, cuando sea posible. Es aconsejable comenzar un diálogo sobre los planes de estudio para la capacitación de los maestros en servicio y los mecanismos para el reconocimiento de la capacitación recibida, en el comienzo de la respuesta de emergencia. Sin embargo, en muchas situaciones de refugiados, no existe con frecuencia conexión entre la comunidad de refugiados y sus programas educativos y el sistema de educación local.

Donde sea posible, los capacitadores locales deben ser identificados para desarrollar e implementar la capacitación apropiada para los maestros, con el desarrollo de capacidades para su facilitación y competencias de capacitación según se necesite. Donde hay cantidades limitadas de capacitadores disponibles o están ellos mismos inadecuadamente capacitados, organismos externos (por ejemplo, las Naciones Unidas, ONGs internacionales) e instituciones locales, nacionales y regionales, deben coordinar esfuerzos para fortalecer las estructuras e instituciones existentes o transicionales que brinden la capacitación a maestros en servicio y antes del mismo.

Reconocimiento y acreditación: se persiguen la aprobación y acreditación de las autoridades educativas nacionales y locales en parte para asegurar la calidad y el reconocimiento en la situación inmediata y en parte con una visión a la situación posterior a la emergencia. En el caso de los maestros refugiados, las autoridades educativas del país/área de acogida o natal, o al menos de uno de ellos, deben reconocer la capacitación. Con este propósito, es necesario que los cursos de capacitación de maestros estén bien estructurados y bien documentados, y satisfagan los requerimientos de las autoridades educativas para la calificación de los maestros, así como incluir cualquier componente adicional relacionado con la emergencia.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Andersson, L. 1991. *Increasing teacher effectiveness*. París: IIPÉ-UNESCO.

Brown, T. 2001. 'Improving quality and attainment in refugee schools: the case of the Bhutanese refugees in Nepal'. En: J. Crisp, C. Talbot y D.B. Cipollone (Eds.), *Learning for a future: refugee education in developing countries* (pp. 109-161). Ginebra: ACNUR.

Farrell, J.P.; Oliveira, J. (Eds). 1993. *Teachers in developing countries: improving effectiveness and managing costs*. Washington, DC: Banco Mundial.

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004a. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004b. *Teacher training resource kit*. París: INEE.

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: teachers and other education personnel*. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:
http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_T_and_OEP_tools_-_INEE_MS_Toolkit.pdf

Johannessen, E. M. 1998. *More and better schools for all: a review of Save the Children UK's work on education in Mozambique as basis for a strategy*. Maputo: Save the Children UK.

- Johannessen, E. M. 2001. *An inclusive, relevant and developmental basic education for all: thematic evaluation of Save the Children Norway's basic education programme*. Oslo: Save the Children Noruega.
- Johannessen, E. M. Sin fecha. *Management of teachers in emergencies and reconstruction*. No publicado.
- Lange, E. 1998. *A best practice study: the International Rescue Committee Education Programme for Refugees in Guinea, 1991-1998*. Ginebra: ACNUR.
- Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children UK.
- Save the Children Noruega. 2001. *Alternativa Educación de calidad. Los proyectos educativos de ASCATED, FUNDEMI, PENNAT y PRODESSA*. Ciudad de Guatemala: Save the Children Noruega.
- Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children UK.
- Schwille, J.; Dembélé, M. 2007. *Global perspectives on teacher learning: improving policy and practice*. París: IIPE-UNESCO.
- Shrestha, G. 1997. *A review of case studies related to distance education in developing countries*. PNUD.
- Sinclair, M. 2002. *Planning education in and after emergencies* (Fundamentals of educational planning no. 73). París. IIPE-UNESCO.
- Thompson, A.R. 1995. *The utilization and professional development of teachers: issues and strategies*. París: IIPE-UNESCO.

- UNESCO. 2004. *Iraq: education in transition: needs and challenges*. París: UNESCO.
- Villegas-Reimers, E. 2003. *Teacher professional development: an international review of the literature*. París: IIEP-UNESCO.
- Winthrop, R.; Kirk, J. 2004. 'Teacher development and student well-being'. En: *Forced Migration Review*, 22, 18-21.

Capítulo 3.5

RESPALDO PSICOSOCIAL A LOS ALUMNOS

OBJETIVO PRINCIPAL

- **Proporcionar oportunidades educativas, psicológicas y sociales que favorezcan el bienestar de los niños víctimas de traumas vinculados a conflictos o desastres naturales.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

Definir el respaldo psicosocial

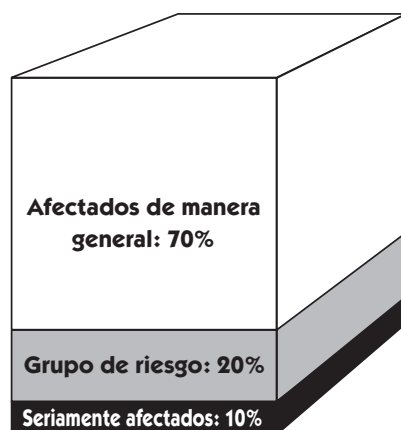
Las consecuencias que puede tener un conflicto o un desastre natural sobre un individuo dependen de la capacidad de recuperación propia de la persona, así como de su grado de exposición a los eventos en cuestión y el tipo de apoyo recibido luego de la experiencia. El término ‘psicosocial’ surge de la combinación de dos conceptos: el de ‘psique’ individual y el de comunidad ‘social’ en la que el individuo vive e interactúa. El “respaldo psicosocial reconoce la importancia del contexto social a la hora de abordar las consecuencias psicológicas de eventos estresantes vividos en situaciones de emergencia. En la práctica, esto se traduce en

acciones tendientes a facilitar la reconstrucción de estructuras sociales locales (familia, grupos comunitarios, escuelas) que pueden haber quedado destruidas o haberse visto debilitadas por la emergencia, de manera que puedan brindar un respaldo apropiado y efectivo a aquellas personas que hayan sufrido cuadros agudos de estrés como resultado de estas experiencias” (Nicolai, 2003a: 117).

Población diana

Las experiencias y respuestas variarán dentro de las familias y grupos de niños de una misma comunidad (que hayan sufrido la misma secuencia de eventos). Es posible distinguir tres grupos, en función del grado de riesgo asociado:

NIÑOS Y ADOLESCENTES AFECTADOS POR CONFLICTOS



Fuente: Duncan and Arntson, 2004.

- **Grupo de afectados de manera general.** La mayor proporción de la población está compuesta por individuos que puede que no se hayan visto afectados directamente por un caso de crisis y cuyas familias hayan quedado intactas en gran parte. Los niños y adultos de este grupo pueden estar sufriendo de agotamiento físico y mental, por ejemplo, pero no están experimentando el nivel de angustia que sienten aquellos que pertenecen al grupo de los seriamente afectados o los del grupo de riesgo.
- **Grupos de riesgo.** Los individuos pertenecientes a este grupo pueden haber experimentado pérdidas y trastornos graves, encontrarse muy angustiados y sentir desesperación y abatimiento. A pesar de ello, su capacidad social y psicológica para funcionar no se encuentra comprometida, aunque corren el riesgo de deteriorarse si sus necesidades no son tenidas en cuenta oportunamente mediante mecanismos de respaldo.
- **Grupos seriamente afectados.** El funcionamiento social y psicológico de los niños y adultos de este grupo puede encontrarse seriamente comprometido. Los niños –como es el caso de los ex niños soldados– que han sido forzados a presenciar y/o cometer actos violentos, suelen identificarse dentro de este grupo. Son personas que requieren atención psicológica individual e intensiva para tratar los trastornos traumáticos y/o depresivos más serios.

Fuente: Adaptado de Duncan and Arntson, 2004.

Mecanismos de afrontamiento

Es importante poner de relieve que lo que experimentan los individuos en crisis luego de atravesar un evento traumático es una reacción normal a un acontecimiento muy anormal. Es preciso convencerlos de que su situación mejorará con el tiempo y de que la mayoría de las personas logra recuperarse.

Esta simple explicación los ayuda a comprender y encauzar el estrés. Asimismo, se ha comprobado que los ‘modelos normales’ de la vida cotidiana, tales como asistir a la escuela, interactuar socialmente y jugar, sirven para mitigar las consecuencias del conflicto. El restablecimiento de eventos semanales, mensuales y anuales –como por ejemplo el año escolar– al igual que la celebración de eventos religiosos y sociales contribuye a brindar esperanza, ya que los individuos pueden así planificar con miras al futuro. Además, cuando los niños van a la escuela, los padres y auxiliares educativos, que se encuentran generalmente sometidos a enormes presiones, pueden focalizarse en las tareas de supervivencia cotidianas sin tener que preocuparse por el bienestar de sus hijos. Esto también contribuye a reducir el estrés en el contexto familiar.

Durante los últimos años, las investigaciones llevadas a cabo con el propósito de identificar cuáles son los elementos que aumentan la aptitud de un niño para sobrevivir, afrontar y superar una experiencia traumática han puesto claramente de manifiesto el importante papel que desempeñan los docentes, los educadores y la rutina escolar. Se determinó así un conjunto de características claves (cualidades o recursos de individuos con mayor capacidad para sobrellevar experiencias estresantes):

- Competencias cognitivas –un grado razonable de inteligencia, aptitudes comunicativas y capacidad de planificar en forma realista.
- Alta autoestima, seguridad en sí mismo y autocontrol.
- Actitud constructiva en lugar de postura pasiva a la hora de afrontar una situación –tendencia a mirar hacia el futuro y no hacia el pasado.
- Sentido de la estructura y el propósito de la propia vida.

El lugar que ocupan los docentes y educadores es propicio para alentar y cultivar estos elementos. También se comprobó que

ciertos aspectos del entorno social inmediato del niño pueden desempeñar un papel clave en el desarrollo de su capacidad de afrontamiento:

- Respaldo y orientación adecuados y constantes por parte de los padres u otros auxiliares educativos.
- Apoyo de la familia extendida, de los docentes, de las redes comunitarias y de amigos, así como restablecimiento de un modelo de vida normal.
- Clima educativo en el que prevalezca el respaldo, la apertura y una actitud emocionalmente positiva.
- Modelos de conducta apropiados, que alienten un afrontamiento constructivo.

Fuente: Adaptado de Nicolai, 2003a.

Mejores prácticas en materia de respaldo psicosocial

Para los profesionales de la educación, el trabajo psicosocial no es algo nuevo, pues tanto la enseñanza como el aprendizaje son buenas prácticas psicosociales. Los educadores deben esforzarse por crear un entorno de aprendizaje cómodo, en el que el alumno pueda encontrar apoyo y sentirse seguro. Deben asimismo aceptar que los estudiantes afectados por un conflicto pueden necesitar pausas frecuentes y una atmósfera de contención que los ayude a superarlo. En las situaciones de emergencia (y en las fases de reconstrucción temprana), todo el personal educativo debe estar en condiciones de comprender las consecuencias psicosociales del conflicto (véase también el punto 2 en la sección “Herramientas y Recursos” de este capítulo). No obstante, es preciso recordar que en situaciones de conflicto o de desastre natural, los educadores también experimentan necesidades físicas y psicosociales que, en muchos casos, conllevan una cuota de estrés adicional que,

a su vez, puede reflejarse en un incremento del ausentismo, del síndrome de desgaste profesional y del número de docentes que abandona la profesión. Dentro de las causas adicionales de estrés susceptibles de afectar al personal docente y a los alumnos en situaciones de desastres naturales cabe mencionar: las lesiones físicas, la pérdida de hogares y la falta de servicios públicos, la pérdida de padres u otros familiares, el aumento de la pobreza y el sentimiento de vulnerabilidad.

Los individuos se ven sometidos a un enorme estrés cuando sus comunidades quedan divididas por el conflicto: separación de la familia por un largo período, vida como refugiados o desplazados internos, exposición a la violencia como testigos o víctimas, participación en el conflicto y pérdida de confianza en la sociedad. Como consecuencia del colapso que sufre la sociedad luego del conflicto, los refugiados y desplazados internos pueden no contar con la posibilidad de acceder a mecanismos tradicionales de afrontamiento y aquellos severamente traumatizados pueden no tener acceso a profesionales calificados de la salud mental. Asimismo, la población que vive en las áreas de conflicto puede haberse visto afectada por múltiples eventos perturbadores. En situaciones de este tipo, el papel psicosocial que pueden desempeñar los educadores resulta de una importancia vital.

¿POR QUÉ CONSIDERAR EL APOYO PSICOSOCIAL COMO PARTE DE LA EDUCACIÓN?

- Los docentes pueden proporcionar una relación estable y afectuosa para el niño.
- El personal educativo puede identificar a aquellos alumnos que presenten dificultades especiales en materia de afrontamiento.
- Puede dedicarse tiempo a comprender mejor la crisis y sus consecuencias.
- Los éxitos en el aprendizaje aumentan la confianza del niño en sí mismo.
- Los deportes locales y el arte, como por ejemplo el teatro y la danza, ayudan a los niños a relajarse, desarrollar y valorar su identidad cultural y a forjar un sentido de pertenencia.
- La escuela y las actividades estructuradas refuerzan la red social de la comunidad.

Fuente: Nicolai, 2003a.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS

En situaciones de emergencia y durante las fases de reconstrucción temprana, los niños y jóvenes suelen estar sometidos a múltiples causas de angustia. A continuación se sugiere un conjunto de estrategias destinadas a responder a estas necesidades psicosociales.



Resumen de estrategias sugeridas

Respaldo psicosocial a los alumnos

1. **Forme a los docentes para que efectúen un seguimiento de los niños y sean capaces de identificar a aquellos que presentan dificultades especiales dentro del ámbito escolar.**
2. **Brinde a los docentes el respaldo necesario para que puedan ayudar a los niños angustiados.**
3. **Inicie lo antes posible actividades educativas estructuradas, destinadas a mitigar las consecuencias psicosociales de la emergencia que pueden afectar a niños y jóvenes.**
4. **En situaciones de emergencia prolongadas, brinde ayuda a los padres, las familias y las comunidades mediante actividades orientadas a encauzar el estrés.**
5. **Elabore programas focalizados en los conceptos de justicia, paz y democracia a largo plazo.**
6. **Aliente las buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje.**
7. **Incorpore a la formación pedagógica**





aspectos referidos a las consecuencias psicosociales de las situaciones de conflicto.

- 8. Ponga en práctica un sistema de derivación.**
- 9. Dé respuesta a las necesidades físicas y sociales de educadores y alumnos.**
- 10. Realice un seguimiento del éxito de todos los programas psicosociales.**

Notas orientadoras

- 1. Forme a los docentes para que efectúen un seguimiento de los niños y sean capaces de identificar a aquellos que presenten dificultades especiales dentro del ámbito escolar.**
 - Los mecanismos básicos para comprender la angustia suponen:
 - Observar el comportamiento de los niños y su interacción con los demás para detectar señales de angustia (véase ‘Síntomas de angustia’ en la sección ‘Herramientas y recursos’ de este capítulo).
 - Escuchar a los niños. Crear un entorno educativo que brinde respaldo a los niños, alentándolos a hablar y compartir sus sentimientos y en el que los docentes interactúen regularmente con los niños de manera individualizada.
 - Reconocer la experiencia vivida por los niños afectados por la emergencia y fortalecer su potencial. El hecho de valorar y hacer hincapié en sus habilidades, recursos personales,

capacidad de recuperación y de superar las dificultades puede ayudar a los niños a fortalecer su confianza y autoestima y a desarrollar una actitud positiva hacia su futuro.



EL APOYO PSICOSOCIAL DEBE SER CULTURALMENTE APROPIADO

La causa y el significado de los síntomas vinculados a las consecuencias psicosociales varían en función de las culturas y condicionan el modo en que los afectados buscan ayuda así como el lugar al que acuden. Así, en Angola, las pesadillas recurrentes eran atribuidas a la acción de los espíritus de miembros de la familia que no habían sido apropiadamente enterrados durante la guerra. Las organizaciones ayudaron a los individuos afectados a efectuar sus propios rituales funerarios para calmar los espíritus. En otras partes del mundo, algunos individuos, especialmente niños, recurren a ayudas tradicionales y a hechizos para alejar los malos espíritus. Estas percepciones y remedios tradicionales son tan válidos como las prácticas de salud mental occidentales. Debe pues alentarse a los alumnos a buscar el método que les resulte más efectivo, siempre que excluya cualquier tipo de daño físico.

2. Brinde a los docentes el respaldo necesario para que puedan ayudar a los niños angustiados.

- Durante la formación de los docentes, haga hincapié en el hecho de que, individualmente, un docente no puede hacer todo ni puede resolver todos los problemas de los niños.
- Cuando sea posible, ofrezca regularmente tiempos de descanso para los docentes.
- Rote con frecuencia las responsabilidades entre los docentes, de manera que el peso de las tareas no recaiga sobre uno o unos pocos.

- Organice asiduamente reuniones de personal y formación en el empleo.
- Aliente la ayuda entre pares.
- Ofrezca a los docentes oportunidades para mejorar sus habilidades, lo que a su vez servirá para aumentar su profesionalismo, su autoestima y su motivación.

3. Inicie lo antes posible actividades educativas estructuradas, destinadas a mitigar las consecuencias psicosociales de la emergencia que pueden afectar a niños y jóvenes.

- Ponga a disposición un lugar seguro para llevar a cabo actividades educativas y recreativas. Asegúrese de que todos los miembros de la comunidad puedan tener acceso a ellas, especialmente las niñas y los grupos minoritarios.
- Establezca paulatinamente patrones normales de vida para los alumnos.

4. En situaciones de emergencia prolongadas, brinde ayuda a los padres, las familias y las comunidades mediante actividades orientadas a encauzar el estrés.

- Respalde las iniciativas que lleva a cabo la comunidad para reestablecer las escuelas.
- Prevea actividades culturales, sociales y deportivas.

5. Elabore programas focalizados en los conceptos de justicia, paz y democracia a largo plazo.

(Véase también la *Guía, Capítulo 4.6, 'Habilidades de la educación para la vida activa: paz, derechos humanos y ciudadanía'*).

6. Aliente buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje.

(Véase también la *Guía, Capítulo 3.4*, ‘Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje’).

- Aliente a los educadores para que planifiquen sus clases sobre la base de objetivos de aprendizaje claros.
- Prevea pausas frecuentes para los alumnos.
- Instruya a los docentes para que no golpeen ni castiguen a los alumnos.
- Forme a los docentes y aliéntelos a utilizar material didáctico y métodos de enseñanza participativos.

7. Incorpore a la formación pedagógica aspectos referidos a las consecuencias psicosociales de las situaciones de conflicto.

- Brinde formación pedagógica a los docentes.
 - En algunos casos, los docentes que ya han sido formados pueden mostrarse reacios a asistir a una formación pedagógica, pues sienten que ya se encuentran suficientemente formados. En esos casos, la formación acerca de las consecuencias del conflicto puede estructurarse como una nueva materia, para así alentar la participación de los educadores.
 - Incluya métodos de enseñanza participativos, como las estrategias de interrogación y el trabajo en grupo.
 - Haga hincapié en la razón por la cual la utilización de buenos métodos de enseñanza resulta particularmente importante en áreas en conflicto.
- Forme a los educadores para que sean capaces de identificar casos de estrés y trauma psicosocial y ponga a su disposición estrategias para respaldar a los alumnos. Esto no debe entrañar una sobrecarga de responsabilidad para los docentes, ya que

ellos mismos pueden estar a su vez traumatizados. Su función debe limitarse a la identificación de los niños afectados: no debe pedírseles que asuman responsabilidades en un ámbito en el que no están especializados ni calificados.

- Oriente a los educadores, padres y líderes de la comunidad respecto de las posibles consecuencias del conflicto y la manera de identificarlas.

8. Ponga en práctica un sistema de derivación.

- Algunos alumnos pueden necesitar respaldo y ayuda de profesionales especializados en salud mental.



FORMACIÓN PSICOSOCIAL EN TIMOR ORIENTAL

En Timor Oriental, especialistas de UNICEF, de la organización *Community and Family Services International*, de la Universidad de Indonesia y del *Child Protection Institute* elaboraron un curso de formación y un manual de ayuda psicosocial básica. El trabajo incluye información sobre la importancia del respaldo psicosocial a los niños, debates acerca de las consecuencias psicosociales de la cultura de Timor Oriental y actividades de desarrollo de habilidades para la identificación de niños con necesidades especiales. La formación aborda asimismo temas como la comunicación con niños, la ayuda a niños desprotegidos y el proceso de duelo (Jiyono, 2000: 8). Se comprobó que había pocas iniciativas para responder a las necesidades psicosociales de los docentes y, tal como señalara un miembro de una ONG presente allí en ese momento, 'el trauma emocional de los docentes interfería a veces con su capacidad para crear un espacio físico y emocional de aprendizaje y de relación con los niños'. En vista de ello, se impartió una formación introductoria en materia de asesoramiento psicosocial a los docentes de las escuelas de campamentos, a quienes se asistió para identificar a los estudiantes susceptibles de padecer secuelas mentales vinculadas a la crisis.

Fuente: Nicolai, 2004: 65-66.

- Forme a los educadores para que sean capaces de escrutar el comportamiento de sus alumnos y, de ser necesario, derivar casos puntuales a una ayuda más especializada.
- Ponga en práctica mecanismos de derivación para alumnos que necesiten asistencia individual y comunique claramente este mecanismo a los docentes.
Las posibles derivaciones incluyen:
 - Consejeros escolares.
 - Curanderos tradicionales.
 - Profesionales especializados en salud mental.
 - Servicios locales existentes de asistencia social y de salud mental.
- Asegúrese de que el o los sistemas utilizados respeten la privacidad del individuo que se deriva.
 - Los servicios especializados, ¿se encuentran disponibles para que mujeres, niñas y jóvenes puedan acceder a ellos de manera confidencial?
 - Los servicios, ¿se ofrecen en los idiomas apropiados y cuentan con profesionales del género y la pertenencia étnica apropiados?
- Determine los factores que dificultan el acceso a los servicios locales.
 - ¿La distancia?
 - ¿La falta de dinero?
 - ¿El hecho de ser refugiados o desplazados internos?
- La puesta en práctica de un sistema de derivación en tres etapas puede resultar útil:
 - Los docentes reciben una formación para adquirir la capacidad de reconocer síntomas de traumas y elaboran informes confidenciales destinados al director de la escuela.
 - El director de la escuela asume la responsabilidad de derivar al niño en situación de riesgo a un contexto en el que pueda

jugar e interactuar socialmente, animado, supervisado y observado por psicólogos con formación y experiencia.

- De ser necesario, los psicólogos pueden derivar a los niños seriamente traumatizados a consultas terapéuticas con psiquiatras.

9. Dé respuesta a las necesidades físicas y sociales de educadores y alumnos.

- Aliente a los docentes a respaldarse entre sí y a poner en común estrategias para asistir a los alumnos.
- Determine las causas de estrés para educadores y alumnos. Las autoridades educativas deben afrontar estas causas de estrés o bien buscar organizaciones dispuestas a brindar su ayuda.
 - ¿Seguridad?
 - ¿Necesidades básicas insatisfechas tales como comida, refugio y vestimenta?
- Determine si los educadores se sienten seguros de su capacidad de brindar respaldo psicosocial.
 - ¿Se organizan regularmente reuniones en las que los educadores puedan debatir sobre la manera en que las escuelas ponen en práctica el respaldo psicosocial?
- Las comunidades, ¿reciben ayuda para restablecer las escuelas? ¿Actividades culturales y sociales? ¿Deportes?

10. Realice un seguimiento del éxito de todos los programas psicosociales.

Establezca métodos para medir el ‘éxito’ de los programas psicosociales, por ejemplo, la disminución de los síntomas, entre otros. Para profundizar acerca de los enfoques que pueden adoptarse, véase Duncan y Arnston (2004).

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Síntomas de angustia

Los niños pertenecientes a grupos etarios distintos reaccionan de manera diferente ante las experiencias de estrés. De manera general, algunos de los síntomas de angustia son:

GRUPO ETARIO	SÍNTOMAS POSIBLES
NIÑOS MUY PEQUEÑOS (0-5 años) <i>Incapaces de racionalizar lo que está ocurriendo a su alrededor e incapaces de comprender el concepto de muerte, al que asocian con separación.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Se aferran ansiosamente a los auxiliares educativos.• Berrinches.• Regresión, por ejemplo, en el desarrollo del lenguaje.• Miedo de irse a dormir.• Pesadillas y terrores nocturnos.• Miedo excesivo a cosas reales o imaginarias; por ejemplo, truenos o monstruos.
NIÑOS PEQUEÑOS (6-12 años) <i>Son capaces de recordar y racionalizar eventos de manera más lógica. Utilizan a menudo la fantasía para afrontar acontecimientos estresantes, por ejemplo, reconstruyéndolos o imaginando un final diferente. Son propensos a experimentar sentimientos de culpa por no haber impedido que lo malo ocurriera.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Dificultades para concentrarse, inquietud o mal comportamiento en la escuela.• Comportamiento ansioso que puede incluir hiperactividad, tartamudeo o desórdenes de la alimentación.• Dolencias psicósomáticas, por ejemplo, dolores de cabeza o de estómago.• Cambios en el comportamiento: agresividad o retraimiento y pasividad.• Problemas para dormir.• Regresión – actúa como un niño más pequeño.
ADOLESCENTES (13-16 años) <i>Son capaces de comprender bien lo que ha ocurrido y sus consecuencias. Deben afrontar los cambios físicos y emocionales típicos de la adolescencia, así como los eventos y experiencias vinculados a la emergencia.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Actitud autodestructiva y rebeldía, por ejemplo, consumo de drogas, robo.• Retraimiento – cauteloso con los demás y temeroso del futuro.• Ansiedad, nerviosismo.• Dolencias psicósomáticas.

Fuente: Nicolai, 2003b, adaptado de Macksoud, 1993.

2. Mejores prácticas en materia de respaldo psicosocial

De manera general, las mejores prácticas de respaldo psicosocial a niños por medio de la educación guardan estrecha relación con las prácticas de clase eficaces.

NECESIDADES DE LOS NIÑOS	INTERVENCIONES PSICOSOCIALES POSIBLES
SENTIDO DE PERTENENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una estructura educativa en la que los niños se sientan incluidos. • Promover la reinstauración de prácticas culturales y tradicionales para el cuidado de niños.
RELACIÓN CON SUS PARES	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar una rutina confiable e interactiva, a través de la escuela o de otras actividades educativas organizadas. • Proponer actividades grupales y en equipo (es decir, deportes, teatro, etc.) que exijan dependencia y cooperación con los demás.
VÍNCULOS PERSONALES	<ul style="list-style-type: none"> • Reclutar docentes capaces de establecer vínculos afectivos con los niños. • Crear oportunidades que favorezcan la integración social y la unidad, enseñando y respetando todos los valores culturales sin distinción.
ESTÍMULO INTELECTUAL	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el desarrollo del niño poniéndolo en contacto con una variedad de experiencias.
ESTÍMULO FÍSICO	<ul style="list-style-type: none"> • Alentar actividades recreativas y creativas tanto tradicionales como nuevas, a través de juegos, deportes, música, danza, etc.
SENTIRSE VALORADO	<ul style="list-style-type: none"> • Crear oportunidades para que los niños puedan expresarse a través de debates grupales, dibujos, actividades escritas, teatro, etc., que contribuyen a aumentar la confianza en sí mismos. • Reconocer, alentar y elogiar a los niños.

Fuente: Comité Internacional de Rescate, 2003.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Alianza Internacional Save the Children. 1996. *Promoting psychosocial well-being among children affected by armed conflict and displacement: principles and approaches*. Extraído el 19 de julio de 2009 de:

www.savethechildren.org/publications/technical-resources/index.jsp?page=2

Comité Internacional de Rescate. 2004. *The IRC's psychosocial teacher training guide*.

www.ineesite.org/index.php/resources/irc_psychosocial_teacher_training

Comité Internacional de Rescate. 2006a. *Creating healing classrooms: guide for teachers and teacher educators*. Nueva York: Comité Internacional de Rescate.

Comité Internacional de Rescate. 2006b. *Creating healing classrooms: tools for teachers and teacher educators*. Nueva York: Comité Internacional de Rescate.

Duncan, J.; Arntson, L. 2004. *Children in crisis: good practices in evaluating psychosocial programming*. N.p.: The International Psychosocial Evaluation Committee y Save the Children. Extraído el 6 de septiembre de 2009 de:

http://siteresources.worldbank.org/INTMH/Resources/Evaluating_Psychosocial_Programming.pdf

IASC (Comité Interagencial permanente). 2007. *IASC guidelines on mental health and psychosocial support in emergency settings*. Ginebra: IASC.

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Minimum standards for education in emergencies, chronic crises and early reconstruction*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: psychosocial protection and well-being*. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:
http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Combined_INEE_Psychosocial_Toolkit_Sheets.pdf
- Jiyono. 2000. *Emergency education and psychosocial support programmes for children of internally displaced people in West Timor*. Informe de trabajo de campo, 5-9 de marzo. UNICEF.
- Loughry, M.; Eyber, C; 2003. *Psychosocial concepts in humanitarian work with children: a review of the concepts and related literature*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Lowicki, J. 2000. *Untapped potential: adolescents affected by armed conflict. A review of programs and policies*. Nueva York: Women's Commission for Refugee Women and Children (Comisión de Mujeres para las Mujeres y Niños Refugiados).
- Macksoud, M. 1993. *Helping children cope with stresses of war*. Nueva York: UNICEF.
- McDonald, L. 2000. *Psycho-social and mental health programmes: useful resources and information to guide interventions*. Ginebra: ACNUR.
- McMallin, M. (Ed.). 1996. *The psychological well-being of refugee children: research, practice and policy issues*. Ginebra: Oficina Católica Internacional de la Infancia.
- Ministerio de la Juventud, la Educación y el Deporte; UNICEF; Norwegian Refugee Council (Consejo noruego para refugiados). 2000. *Rapid response education programme: trauma healing*. Freetown, Sierra Leona: Ministerio de la Juventud, la Educación y el Deporte.

- Nicolai, S. 2003a. *Psychosocial needs of conflict-affected children and adolescents* (Banco Mundial-Escuela de verano del IIPE, 7-15 de julio de 2003. Documento de antecedentes). París: IIPE-UNESCO.
- Nicolai, S. 2003b. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children.
- Nicolai, S. 2004. *Learning independence: education in emergency and transition in Timor-Leste since 1999*. París: IIPE-UNESCO. Extraído el 12 de septiembre de 2009 de: www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/East_timor.pdf
- Save the Children. 2008. *Education in emergencies: A toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children Reino Unido.
- The Psychosocial Working Group. 2003a. *Psychosocial intervention in complex emergencies: a conceptual framework* (Documento de trabajo). Edimburgo: The Psychosocial Working Group.
- The Psychosocial Working Group. 2003b. *Psychosocial intervention in complex emergencies: a framework for practice* (Documento de trabajo). Edimburgo: The Psychosocial Working Group.
- The Psychosocial Working Group. 2004. *Considerations in planning psychosocial programs* (Documento de trabajo). Edimburgo: The Psychosocial Working Group.
- Van Ommeren, M.; Saxena, S.; Saraceno, B. 2005. 'Mental and social health during and after acute emergencies: emerging consensus?' En: *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, 83(1), 71-77.

- Wessells, M.; Monteiro, C. 2001. 'Psychosocial intervention and post-war reconstruction in Angola: interweaving Western and traditional approaches.' En: D. Christie, R. Wagner, D. Winter (Eds.), *Peace, conflict and violence: peace psychology for the 21st century* (pp. 262-275). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Williams, G.; Aloyo Obonyo, C.; Annan, J. 2001. *Resilience in conflict: a community-based approach to psycho-social support in northern Uganda*. Uganda: UNICEF; AVSI.



Cuando una grave crisis o un conflicto golpea a un país, a menudo los colegios son abandonados o reducidos a escombros. A mayor escala, todo el sistema educativo se ve sacudido, si no destruido. Se deben adoptar medidas urgentes para asegurar que la enseñanza y el aprendizaje continúen, sin importar cuáles sean las circunstancias. El acceso a la educación es fundamental para ofrecerles a los niños protección y permitirles una vuelta a la normalidad lo antes posible.

La Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción tiene como objetivo brindar apoyo a las autoridades educativas en la provisión de acceso igualitario a una educación de calidad para aquellos niños afectados por algún conflicto o catástrofe. Principalmente dirigido al personal educativo de los ministerios de educación, la Guía también será de utilidad para planificadores y profesionales de la educación a todos los niveles, así como a personal de la ONU, a las ONG y agencias donantes. Cada capítulo ofrece estrategias u opciones políticas que han demostrado tener éxito en distintos contextos.

Esta edición revisada de la Guía refleja algunos de los desarrollos positivos en cuanto al compromiso de la comunidad internacional para con la educación en situaciones de emergencia. Se han actualizado los capítulos sobre *Pertenencia étnica/afiliación política/religión*, *Niños con discapacidades*, *Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares*, *Desarrollo de la primera infancia* y *Coordinación y comunicación*. También se han añadido capítulos nuevos sobre la *Prevención de los conflictos y preparación para las situaciones de desastres y Tecnología*.

Los cinco volúmenes de la *Guía* cubren las siguientes áreas temáticas:

- Reseña general
- Acceso e inclusión
- Docentes y alumnos
- Planes de estudio y aprendizaje
- Capacidad de gestión

La *Guía* ha tenido la suerte de contar con la colaboración de un equipo de distinguidos especialistas reunidos gracias al IIPE, que representan investigadores y profesionales experimentados procedentes de instituciones, agencias y ministerios de todo el mundo.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación



Guía

PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCIÓN



Planes de estudio y aprendizaje

Sección 4



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación



GUÍA para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción

SECCIÓN 4 PLANES DE ESTUDIOS Y APRENDIZAJE



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional
de Planeamiento
de la Educación

Las denominaciones empleadas y la presentación de materiales en la presente reseña no implican, de parte de la UNESCO o del IIPE, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Los costos de edición de la Guía original fueron solventados por medio de una subvención de la UNESCO y por una serie de contribuciones voluntarias aportadas por varios Estados Miembros de la UNESCO. Los costos de la actualización 2010 fueron solventados por UNICEF.

Publicado por:

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 París

Correo electrónico: info@iiep.unesco.org

Sitio Web del IIPE: www.iiep.unesco.org

Composición tipográfica: Linéale Production

Impreso en la imprenta del IIPE

ISBN: 978-92-803-3353-4

© UNESCO 2011

AGRADECIMIENTOS

El criterio que inspira la elaboración de la *Guía* debe ser atribuido al ex director del IIPE, Gudmund Hernes, que concibió la visión de una herramienta de planificación y gestión que ayudara a los ministerios de educación en países afectados por conflictos o desastres a responder idóneamente a las dificultades que deben afrontar durante una emergencia o reconstrucción.

El primer borrador de la *Guía* fue elaborado durante un taller de redacción, dirigido por el IIPE, en Gourdon, Francia, en abril de 2003. Las siguientes personas contribuyeron con el borrador de Gourdon (en paréntesis, las instituciones para las que trabajaban en ese momento):

Pilar Aguilar (UNICEF); Kavi Appadu (IIPE); Pamela Baxter (ACNUR); Lynne Bethke (InterWorks); Lyndsay Bird (consultora); Peter Buckland (Banco Mundial); Lorraine Daniel (IIPE); Alexandra Harley (OIE); Gudmund Hernes (IIPE); Ingrid Iversen (IIPE); Khalil Mahshi (IIPE); Eldrid Midttun (Consejo Noruego para los Refugiados); Susan Nicolai (Alianza Save the Children); Laura Paviot (IIPE); Beverly Roberts (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia); Wendy Smith (Comité Internacional de Rescate); Marc Sommers (Universidad de Boston); Christopher Talbot (IIPE); Carl Triplehorn (consultor); Julian Watson (consultor).

Desde Gourdon, se emprendió una importante tarea de redacción y edición bajo la dirección general de Christopher Talbot y con la participación de Lynne Bethke (InterWorks); Erika Boak (IIPE); Jo Kelcey (IIPE); Laura Paviot (IIPE); Michelle Phillips (IIPE); Eli Rognerud (IIPE); Margaret Sinclair (consultora) y James H. Williams (Universidad George Washington), con el apoyo, en la tarea de investigación, de varios pasantes del IIPE: Bilal Barakat, Kate Blacklock, Leonora MacEwen y Joanna Stephenson.

David Atchoarena (IIPE); Joris van Bommel (ADEA); Theophania Chavatzia (UNESCO); Yael Duthilleul (IIPE); Stella Etse (UNICEF); Keith Holmes (IIPE); Jackie Kirk, (Universidad McGill); Candy Lugaz (IIPE); Ranwa Safadi (UNESCO); David Sunderland (IIPE); Jeannette Vogelaar (Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos) realizaron valiosas observaciones sobre distintos capítulos.

Varios participantes del Programa anual de formación del IIPE, en su mayoría planificadores y gestores educativos que trabajan para ministerios gubernamentales, leyeron los borradores de ciertos capítulos de la *Guía* y realizaron observaciones muy pertinentes; ellos son: Ulriya Abbasova (Azerbaijón); Girmaw Abebe Akalu (Etiopía); Halima Khamis Al-Bulushi (Omán); Ali Allahyar-Torkaman (Irán); Yaw Afari Ankomah (Ghana); Andre-Jean Biyoghe (Gabón); Eroll Burke (San Vicente y las Granadinas); Marcus Edward (Santa Lucía); Adriana George-Sharpe (Trinidad y Tabago); Sadia Atta Ghumman (Pakistán); Sushita Gokool-Ramdoo (Mauricio); Rafiza Hashmi (Bangladesh); Samuel Hobwani (Zimbabwe); Yumi Kanda (Japón); Amany Kamel-Mohamed (Egipto); Ziaur Rahman Khan (Bangladesh); Sardar Mohammad Kohistani (Afganistán); Takako Koizumi (Japón); Julie Matela (Botswana); George Mchedlishvili (Georgia); Florence Munanie Mwanzia (Kenya); Benedict Naatehn (Liberia); Josateki Tawaqu Naisoro (Fiji); Lalani Nanayakkara-Wisjeseekara (Sri Lanka); Boubacar Ndiaye (Senegal); Sophan Near (Camboya); David Ratsatsi (Botswana); Ayman Rizk (Egipto); Massoud Salim (Zanzibar); Iman Shafik Shafik (Egipto); Vilho Shipuata (Namibia); Shailendra Prasad Sigdel (Nepal); Constancio Xerinda (Mozambique); Lebene Gerard Zong-Naba (Burkina Faso).

NOTA SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DE LA GUÍA

La presente *Guía* fue actualizada en 2010 para reflejar las nuevas tendencias vigentes en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Como se señala en la “Introducción”, se han producido cambios positivos en cuanto al compromiso de la comunidad de donantes internacionales en este campo. Por lo tanto, se ha actualizado la *Guía* con el fin de reflejar algunos de estos cambios, al tiempo que se incluye una lista actualizada de herramientas y recursos en todos los capítulos.

Se han revisado los siguientes capítulos:

- 2.3 Pertenencia étnica, afiliación política y religiosa
- 2.4 Niños con discapacidades
- 2.6 Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares
- 2.10 Desarrollo de la primera infancia
- 4.3 Educación preventiva al VIH
- 5.11 Coordinación y comunicación

Se han incorporado los siguientes capítulos nuevos:

- 1.2 Prevención de los conflictos y preparación para las situaciones de desastre
- 2.8 Tecnología

Quisiéramos agradecer y reconocer a todos aquellos que contribuyeron a la actualización de esta versión de la *Guía*:

En el IIEP y la UNESCO: Sandra Baxter, Lyndsay Bird, Gabriel El Khili, Jane Kalista, Phyllis Kotite, Leonora MacEwen, Landon Newby, Eli Rognerud y Catriona Savage, Tjitske Sijbrandij y Christopher Talbot.

En la Secretaría de la INEE: Allison Anderson, Marian Hodgkin, Kerstin Tebbe, Jennifer Hoffmann y Liz Sweet.

En el Grupo de Tareas sobre Educación Inclusiva y Discapacidad de la INEE: Sara Lim Bertrand (Alianza Save the Children), Susie Miles (Universidad de Manchester), Simon Purnell (ZOA Refugee Care), Helen Pinnock (Alianza Save the Children) y Zeshan Siddique (Handicap International).

En el Grupo Consultivo sobre atención y desarrollo de la primera infancia – ECCD del Grupo de Trabajo interinstitucional sobre Educación en situaciones de emergencia (CGECCD EEWG): Arnaud Conchon (UNICEF); Lisa Long (Alianza Save the Children), Mary Moran (CCF), Marine Sukhudyan y Louise Zimanyi (Secretaría del CGECCD).

Esta actualización no habría sido posible sin el aporte invaluable de UNICEF Nueva York.

PRÓLOGO

Cada vez es más frecuente que se le solicite a la UNESCO brindar una respuesta educativa en situaciones de emergencia y reconstrucción. La Organización está en proceso de desarrollar conocimientos en este campo con el fin de brindar asistencia rápida y adecuada. Ofrecerá orientación, herramientas prácticas, formación específica de responsables, funcionarios y planificadores de la educación.

Entre los once objetivos aprobados en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar de 2000, el quinto se centra, explícitamente, en los derechos de los niños durante emergencias y hace hincapié en la importancia de “atender a las necesidades de los sistemas educativos afectados por conflictos, desastres naturales e inestabilidad, y de aplicar programas educativos, de manera que fomenten el entendimiento mutuo, la paz y la tolerancia y contribuyan a prevenir la violencia y los conflictos”. El *Marco de Acción de Dakar* insta a los países a incluir en sus planes de Educación para Todos la provisión de educación en situaciones de emergencia. Los Gobiernos y, en especial los ministerios de educación, deben cumplir un papel importante en un ámbito que suele estar dominado por las acciones de las ONG y las agencias de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el campo de la planificación educativa en situaciones de emergencia y reconstrucción es incipiente. Debe ser organizado como una disciplina accesible por medio de una mayor documentación y análisis antes de poder diseñar programas de formación. Sobre todo porque el cúmulo de memoria institucional y conocimientos de los gobiernos, las agencias y las ONG que trabajan en la educación en situaciones de emergencia, corren peligro de perderse debido tanto a la dispersión como a la desaparición de documentos y, también, a un elevado movimiento de personal en los contextos nacionales e internacionales. La mayor parte de la experiencia aún está registrada en las mentes

de los especialistas y debe ser recopilada, ya que la memoria suele desvanecerse con rapidez. Las distintas experiencias sobre reconstrucción educativa deben ser documentadas y analizadas más exhaustivamente antes de que desaparezcan.

El programa general sobre educación en situaciones de emergencia y reconstrucción del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (UNESCO-IIPE) incluye no solo esta *Guía* sino también una serie de análisis específicos de distintos países. Tratan sobre la restauración de los programas educativos en países tan distintos como Burundi, Kosovo, Palestina, Rwanda, Sudán y Timor Oriental. Además, el IIPE está elaborando una serie de estudios temáticos generales relacionados con políticas respecto de la coordinación, la gestión de docentes y la integración de los jóvenes en riesgo durante las situaciones de emergencia y reconstrucción.

El IIPE ha organizado una amplia ronda de estudios para reunir los conocimientos necesarios. La tarea principal incluye la publicación y difusión de la *Guía* y la elaboración de materiales de formación para los funcionarios de la educación y las agencias que cooperan con ellos. Se pueden encontrar detalles de los objetivos de la publicación de la *Guía* en el *Capítulo 1.1*, 'Introducción'.

Por medio de este programa, el IIPE contribuirá con la disciplina de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. El Instituto espera poder mejorar la calidad de la planificación y la gestión aplicadas a este ámbito fundamental.

Khalil Mahshi
Director, IIPE

LA MISIÓN DEL IIPE

La *Guía del IIPE para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción* permite que el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación cumpla con su misión de *fortalecer la capacidad nacional* de los Estados Miembros de la UNESCO en la esfera de la formulación de políticas y de la planificación y gestión de la educación. El Instituto cumple esta misión a través de cuatro funciones complementarias:

- La *formación* del personal educativo superior, el personal docente y las instituciones nacionales.
- La *investigación* y la realización de estudios acerca de la formulación de políticas, la planificación y la gestión de la educación.
- La *difusión* de los resultados de su trabajo (publicaciones, talleres de investigación, foros sobre políticas) para autoridades, funcionarios públicos, investigadores, administradores y representantes de las agencias de cooperación educativa.
- El *apoyo operativo* a países específicos y los servicios de asesoría a las agencias en función de requerimientos específicos.

Pero, fundamentalmente, la *Guía* favorecerá la tarea del IIPE de coordinar los conocimientos disponibles y la experiencia reunida sobre este tema, y fomentará la investigación de nuevos conceptos y métodos de planificación de la educación que puedan favorecer el desarrollo social y económico.

INTRODUCCIÓN A LA GUÍA

El acceso a la educación es una herramienta clave para la protección de los niños. La educación proporciona, en forma inherente, protección física, psicosocial y cognitiva. En condiciones adecuadas de seguridad, la protección física puede ser mejorada por medio de la supervisión adulta y brindando un lugar seguro para que los niños aprendan y jueguen. La protección psicosocial resulta de la exposición a oportunidades de auto-expresión, la expansión de las redes sociales y el acceso a una estructura y a rutinas establecidas. Al colocar a los niños en el papel social de alumnos, la educación les proporciona un sentimiento de propósito y de autoestima. Por último, la educación contribuye con la protección cognitiva de los niños afectados por un conflicto o una crisis al afrontar cuestiones específicas resultantes del conflicto (sensibilización respecto de las minas terrestres, cuestiones sanitarias), fortalecer las competencias analíticas infantiles y proporcionar a los niños las herramientas necesarias para ser mejores ciudadanos y vivir en paz. La educación salva vidas; la educación preserva la vida. Es un elemento esencial de los esfuerzos de respuesta ante conflictos o crisis.

La Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción pretende ayudar a las autoridades educativas a brindar un acceso igualitario a una educación de calidad a los niños afectados por un conflicto o un desastre.

EL LECTOR

La Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción (en adelante, la *Guía*) ha sido concebida, principalmente, para el personal de los ministerios de educación (administradores y planificadores de la esfera nacional, provincial y de distrito) de los países afectados por conflictos

o desastres naturales o que acogen a refugiados de países vecinos. Esta es la primera instancia en que se ha preparado una orientación detallada sobre la planificación de la educación en emergencias y reconstrucción desde esta perspectiva.

La *Guía* también ha sido concebida para el personal de las organizaciones de las Naciones Unidas, las agencias de donantes y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan para apoyar a los ministerios en la provisión de educación a las poblaciones afectadas por una emergencia. El personal de dichas agencias se beneficiará al tener una mayor sensibilización respecto de las maneras en que pueden fortalecer la competencia nacional de planificar y gestionar la educación durante períodos de emergencia y después de los mismos.

En muchos países, algunos aspectos educativos son cubiertos por los ministerios, las autoridades educativas u otras organizaciones (que no forman parte del Ministerio de Educación). Es posible que exista un Ministerio de Educación Superior, por ejemplo. También pueden existir programas educativos para jóvenes y personas con discapacidad o programas específicos destinados a luchar contra la desigualdad de género que caen bajo la supervisión de otros ministerios. Más aún, los ministerios de Finanzas, Planificación, Agricultura o Trabajo pueden ser aliados importantes del Ministerio de Educación que pueden ayudar a determinar si los resultados del sistema educativo realmente se condicen con las necesidades del mercado laboral. Los expertos en estos campos también pueden resultar ser importantes fuentes de información para la elaboración de planes educativos, la reforma del plan de estudios o las condiciones de trabajo de los docentes. Sin embargo, y en aras de la brevedad, en esta *Guía* haremos mención al Ministerio de Educación como representante de todos los ministerios involucrados en las cuestiones educativas.

En muchas situaciones de emergencia o reconstrucción, las agencias externas asumen la responsabilidad por una mayor o

menor parte del sistema educativo. En algunas situaciones, es posible que el gobierno carezca del control de la situación real. En estos casos, la *Guía* se refiere a la ‘autoridad’ responsable por la educación en esas regiones. El lector debe hacer los ajustes necesarios para tener este hecho en cuenta en los países en los que la educación está en manos de múltiples ministerios y autoridades o de diferentes actores no estatales.

CADA CASO ES DIFERENTE

La *Guía* proporciona ejemplos sobre los problemas que surgen en los distintos tipos de emergencias y sugiere opciones de políticas y estrategias que han resultado útiles en dichas situaciones (véase la *Guía*, *Capítulo 1.3*, ‘Dificultades en situaciones de emergencia y reconstrucción’, para encontrar información sobre la tipología utilizada: diferentes tipos y fases de emergencia y distintos grupos poblacionales). Sin embargo, debe resaltarse que cada situación de emergencia es diferente: cada conflicto o desastre sigue su propio curso, tiene su propia historia y afecta a cada país o a varios países de manera distinta, dependiendo de su específica tradición en el ámbito de la educación y la cultura y de los problemas sociales y económicos específicos y de su potencial. Por lo tanto, las sugerencias incluidas en la *Guía* proporcionan un listado de verificación para tener en cuenta. No debe considerarse a la *Guía* como un modelo de aplicación universal de actividades a emprender; tampoco se trata de un documento estático. Siempre debe velarse por adaptar las estrategias y sugerencias a la situación local.

ESTRUCTURA DE LA GUÍA

La *Guía* está dividida en cinco secciones: una introductoria y cuatro temáticas:

- Reseña general
- Acceso e inclusión
- Docentes y alumnos
- Planes de estudio y aprendizaje
- Capacidad de gestión

La primera sección presenta una introducción y un panorama general de la *Guía* y de la planificación de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Las otras cuatro secciones de la *Guía* cubren una amplia gama de temas pertinentes a la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Cada sección consta de varios capítulos relacionados con el tema de dicha sección. Cada capítulo comienza con el panorama del contexto y los factores que influyen en la respuesta educativa relacionada con dicho tema: contexto y dificultades. Luego, cada capítulo de la *Guía* proporciona sugerencias respecto a posibles estrategias –acciones que podrían emprender las autoridades educativas para afrontar dichos problemas. En algunos casos, son las propias autoridades educativas las que prestarán servicios educativos, mientras que en otros, el papel principal de las autoridades educativas será coordinar y facilitar la tarea de otros proveedores de educación.

Luego de las ‘estrategias sugeridas’, en la mayoría de los capítulos hay una lista de ‘Herramientas y recursos’ que puede utilizarse al momento de la ejecución de algunas de las estrategias sugeridas. Las ‘Herramientas y recursos’ contienen una explicación de importantes conceptos, listas de verificación de tareas y una amplia gama de herramientas destinadas a la planificación y gestión de la educación.

Cada capítulo incluye una serie de útiles estudios de caso que detallan el modo en que distintos países han afrontado las dificultades en cuestión.

Cada capítulo concluye con una lista de referencias y sugerencias de bibliografía complementaria.

La *Guía* consta de cinco cuadernillos anillados. Cada cuadernillo cubre una sección, lo que permite a los usuarios referirse a temas específicos relacionados con la provisión de servicios educativos durante una emergencia. Hay referencias cruzadas entre los capítulos de la *Guía* con el fin de favorecer la interrelación temática en el lector.

INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN 4

En esta sección se tratan los planes de estudio y el aprendizaje en situaciones de emergencia y reconstrucción. El *Capítulo 4.1*, 'Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión', se centra en los objetivos generales del proceso nacional de modificación del plan de estudios y en asegurar que la estrategia y el diseño del plan de estudios modificado faciliten el logro de dichos objetivos. Asimismo, en este capítulo se procura garantizar que los libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza no fomenten ni exacerben el conflicto. También se presenta la enseñanza de competencias para la vida activa con el fin de proteger a los niños en situaciones de emergencia y reconstrucción.

En los *Capítulos 4.2 a 4.5* se tratan diversos aspectos del plan de estudios y del aprendizaje relacionados con la salud, la seguridad y el bienestar de alumnos y docentes, incluidas la educación para la salud y la higiene, la educación preventiva al VIH, la educación sobre el medio ambiente y la sensibilización respecto de las minas terrestres. En el *Capítulo 4.6*, 'Educación sobre competencias para la vida activa: paz, derechos humanos y ciudadanía', se presenta la manera de ayudar a los alumnos a desarrollar conductas edificantes y no violentas que promuevan la cooperación, el enfoque pacífico de la resolución de conflictos, el respeto por los derechos humanos y las responsabilidades y la ciudadanía democrática activa.

En el *Capítulo 4.7*, 'Enseñanza y formación profesional', se estudia cómo brindar oportunidades a los pueblos afectados por un conflicto para adquirir competencias técnicas y profesionales que sean pertinentes para las oportunidades de empleo presentes y futuras. La sección concluye con el *Capítulo 4.8*, 'Libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza', donde se considera cómo proveer materiales de calidad a todos los docentes y alumnos en situaciones de emergencia.

CONTENIDOS

4.1	Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión	1
4.2	Educación sanitaria y de higiene	37
4.3	Educación preventiva en materia de VIH	57
4.4	Educación ambiental	93
4.5	Sensibilización sobre las minas contra personal	115
4.6	Educación sobre competencias para la vida activa: paz, derechos humanos y ciudadanía	135
4.7	Enseñanza y formación profesional	169
4.8	Libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza	197

Capítulo 4.1

CONTENIDOS DEL PLAN DE ESTUDIOS Y PROCESOS DE REVISIÓN

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Contribuir a lograr una interpretación común de los objetivos generales del proceso nacional de modificación del plan de estudios.**
- **Garantizar que la estrategia y el diseño del plan de estudios favorezcan la consecución de dichos objetivos.**
- **Garantizar que los libros de texto, el material educativo y el material didáctico no favorezcan ni exacerben el conflicto.**
- **En la medida de lo posible, introducir**

la enseñanza de competencias para la vida activa para proteger a los niños en situaciones de emergencia y reconstrucción.

CONTEXTO Y DIFICULTADES

No existe una definición unívoca de ‘plan de estudios’. Las definiciones más acotadas se centran en los contenidos de aprendizaje definidos por el currículo de cada materia que luego se reflejan en los libros de texto y el material de aprendizaje. Las definiciones más amplias abarcan todas las experiencias de aprendizaje deseables dentro del entorno escolar, incluidas aquellas que no están definidas en el plan

de estudios oficial (lo que se conoce, comúnmente, como el ‘plan de estudios oculto’).¹

En general, el término ‘plan de estudios’ debe interpretarse como ‘la organización de secuencias de experiencias de aprendizaje con el fin de alcanzar los resultados de aprendizaje deseados’ (Tawil y Harley, 2004: 17). Representa una ‘orientación para que los docentes planifiquen las actividades del año académico y preparen cada lección’ (INEE, 2003). El plan de estudios puede estar plasmado en una serie de documentos tales como ‘decretos legislativos, documentos sobre políticas, marcos o directrices del plan de estudios, marcos normativos, currículos, libros de texto y otros materiales educativos (Tawil y Harley, 2004: 17).

En situaciones de conflicto armado, el sistema educativo, si bien quizás no sea la causa del conflicto, puede ser manipulado para reflejar una visión nacional particular o dominante, lo que podría tener un efecto sumamente disgregador sobre la sociedad. Es así que el plan de estudios puede desempeñar un papel que propicie el conflicto. Del mismo modo, es factible que la introducción de cambios en el plan de estudios pueda colaborar en el proceso de recuperación de la sociedad.

Los conflictos civiles se originan en las relaciones de poder entre dos o más grupos en función del origen étnico, la religión o la afiliación política. El grupo dominante probablemente tenga el control del plan de estudios y la manera en que allí se presenta al ‘otro’. Este hecho podría impedir la utilización del plan de estudios (o parte del mismo) por parte del ‘otro’, así como fomentar una mayor tensión y exacerbar el conflicto dentro de un país.

1. En muchos países, los currículos de las escuelas están orientados a los exámenes y sirven de marco para los libros de texto preparados por el ministerio de educación. Normalmente, se los conoce como ‘plan de estudios’, aunque muchos especialistas consideran que el plan de estudios debería incluir una definición más amplia de los objetivos y metodología del proceso educativo.

El proceso de revisión y renovación del plan de estudios normalmente se lleva a cabo en la situación posterior al conflicto, cuando se procura un nuevo comienzo y, normalmente, lo ejecuta un gobierno recién constituido. También puede llevarse a cabo en forma preventiva si hubiese tensiones en la sociedad civil. Otra situación en la que se produce un proceso de revisión de los planes de estudio es en los campos de refugiados, donde se deben tomar decisiones respecto de los estudios impartidos en las escuelas de refugiados.

Es necesario realizar una evaluación somera del currículo (que suele consistir en una mera revisión de los libros de texto) tanto para identificar los puntos fuertes que se pueden aprovechar como los temas que podrían prestarse a la manipulación. La revisión inicial es el primer paso de un proceso permanente y a largo plazo, que consiste en la revisión y consideración de todos los componentes del plan de estudios –los contenidos, la metodología, la democratización del aula y la filosofía del sistema escolar (especialmente en relación con la educación de las niñas y el castigo corporal) –que habrán de actualizarse.

Durante la revisión inicial, lo primero en el orden de prioridades es eliminar directamente cualquier elemento potencialmente disgregador (por ejemplo, una descripción peyorativa de un grupo étnico, político o religioso) hasta que se pueda llevar a cabo una revisión profunda del plan de estudios y de la estrategia de análisis. Esto podría facilitar la inserción de importantes temas no tradicionales dentro del proceso de aprendizaje, tales como la educación para la salud y la higiene, la prevención del VIH/SIDA, la educación para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía y la sensibilización respecto del medio ambiente y las minas antipersonales (véase la *Guía*, Capítulos 4.2 a 4.6, para encontrar más detalles sobre dichos temas). Su integración e inclusión podría:

- Convertirse en una visión a largo plazo del plan de estudios nacional.
- En algunas circunstancias, convertirse en una medida que puede salvar vidas.




MEDIDAS PREVENTIVAS EN CASO DE TERREMOTO: LA UTILIZACIÓN DE DIVERSOS MEDIOS EN TURQUÍA

Poco después de los terremotos de Kocaeli y Düzce, el Observatorio Kandilli de la Universidad del Bósforo y el Instituto de Investigación Sismológica firmaron un protocolo con el Ministerio de Educación para brindar educación en las escuelas sobre preparación en caso de terremotos. El profesor Isikara inició un extenso viaje por todo el país que duró un año y llevó la educación sobre terremotos a los alumnos de 29 provincias.

Los primeros libros sobre terremotos destinados a niños pequeños fueron publicados con la ayuda del profesor Isikara y del observatorio Kandilli. Uno de ellos, dirigido a niños de educación inicial, fue auspiciado por la Fundación para la Educación de la Madre y el Niño y contó con la participación del cantante popular Baris Mancho; el título del libro, 'Preparándose para un terremoto con Barish', era un juego de palabras con el nombre del cantante que significa 'paz'. El segundo libro, 'Tierra inquieta', estaba destinado a niños de los primeros grados de la escuela primaria.

Simultáneamente, una pequeña organización no gubernamental estadounidense, American Friends Service Committee (AFSC), proporcionó instrucción comunitaria para la preparación en caso de desastres, que abarcaba aspectos básicos de sensibilización en caso de desastre: por ejemplo, 'Detección de amenazas de terremoto' y 'Planificación familiar en caso de desastre'. Estos documentos fueron diseñados para ser impresos en una sola hoja doble faz. El diseño se concentraba deliberadamente en un mensaje sencillo y congruente y venía acompañado de dos hojas de tareas que detallaban el accionar individual y familiar.



El AFSC se asoció con CNN Turk para producir 12 segmentos intersticiales de cinco minutos con el título de 'Cinco minutos para la vida', que fueron preparados con motivo del primer aniversario del terremoto. Con el tiempo, esta serie sería adaptada para ser presentada en formato de CD-ROM, lo que permitiría acceder a los distintos segmentos acompañados por textos informativos.

El Rotary Club de Suadiye y un estudio comercial de animación colaboraron en la producción de una serie de dibujos animados en tres entregas que se llamaba 'El tío Terremoto y la Naturaleza' que fue difundido para deleite de niños y docentes.

Fuente: Petal et al., 2004.

En situaciones tanto de conflicto armado como de desastre natural, el plan de estudios puede desempeñar un papel fundamental para afrontar las necesidades de salud y seguridad de los niños y jóvenes. La información sobre el tratamiento adecuado del agua contaminada y la sensibilización respecto de las minas antipersonales pueden salvar vidas si se incorporan rápidamente en los materiales de enseñanza y aprendizaje. Esto podría entrañar el uso de aprendizajes activos y de experiencia directa y requerir formación inmediata o una nueva formación de algunos docentes, de modo que estos conocimientos y el marco de aprendizaje de experiencia directa puedan aplicarse en las escuelas sin dilaciones. Para garantizar la eficacia del plan de estudios actualizado, todos los docentes deberían recibir formación en técnicas de aprendizaje de experiencia directa en forma oportuna, lo que requerirá más recursos e insumos técnicos para apoyar y sustentar este cambio a lo largo del tiempo. (Véase también la *Guía*, Capítulo 3.4, 'Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje').

Es posible que, durante la etapa de reconstrucción posterior al conflicto, se recurra a la revisión del plan de estudios para satisfacer las necesidades sociales, políticas y educativas percibidas a fin de:

- Actualizar el contenido del currículo –mayor actualidad y precisión.
- Mejoramiento pedagógico –por ejemplo, lograr que el plan de estudios y la metodología de aprendizaje estén más centrados en el alumno.
- Pertinencia –lograr que el plan de estudios refleje las circunstancias nacionales que cambiaron después del conflicto.
- Reconciliación entre antiguos (o, incluso, actuales) grupos políticos, étnicos, religiosos o sociales antagonicos.
- Cohesión social, que podría entrañar pasar de definiciones excluyentes a definiciones más inclusivas de la identidad nacional y grupal, lo que involucraría un mayor respeto por la dignidad y diversidad humanas.

Después de un conflicto, la sociedad suele redefinir –o definir por primera vez– el significado de identidad nacional, ciudadanía y destino común; considera el contenido de la memoria colectiva; enfrenta cuestiones críticas sobre quién tiene el derecho a tomar decisiones al respecto, con qué fundamento y cómo y cuál debe ser el tipo, alcance y grado de detalle de la consulta. En estos procesos esencialmente políticos de auto examen nacional, el plan de estudios escolar puede convertirse en el punto que genera mayores desacuerdos (Tawil y Harley, 2004: 25 y 26).

Durante la reconstrucción posterior al conflicto hay tres exigencias principales que pesan sobre las personas que participan en el proceso de elaboración del plan de estudios (Tawil y Harley, 2004: 26).

1. Deben conocer y reconocer el papel que pudo haber desempeñado el plan de estudios como factor coadyuvante de conflictos violentos en el pasado.
2. Deben lidiar con el conflicto violento que han heredado e introducir enfoques y prácticas que favorezcan la reconciliación y la consolidación de la paz.
3. Deben ayudar a evitar la iniciación de nuevos conflictos violentos al promover la tolerancia y un conjunto integral de valores.

La diferencia fundamental en una situación de emergencia o posterior al conflicto es que la crisis suele proporcionar una excelente oportunidad para que las autoridades educativas analicen y revisen el plan de estudios o definan una filosofía general del plan de estudios que sea compatible con la reciente experiencia nacional. En el recuadro presentamos un ejemplo elaborado por el Ministerio de Educación de Rwanda en 1996. Una visión a largo plazo de esta índole permite que las autoridades educativas eliminen o agreguen al plan de estudios los elementos que consideren propicios para la misión general del mismo.

Un proceso exhaustivo de revisión del plan de estudios requiere recursos, compromiso nacional con el proceso, autoridades educativas nacionales legítimas, conocimientos sobre los procesos de elaboración y redacción de los planes de estudio, fortalecimiento de las capacidades del personal y suficiente tiempo para emprender la reforma. Los procesos exitosos de revisión del plan de estudios deben ser inclusivos e incorporar diversos grupos y perspectivas, lo que a veces puede conllevar dificultades. Es posible que se deba recurrir a organizaciones internacionales para garantizar una revisión del plan de estudios eficaz e inclusiva.

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE RWANDA

- Formar ciudadanos libres de prejuicios étnicos, regionales, religiosos o de género.
- Formar ciudadanos sensibles a los derechos humanos y responsables ante la sociedad.
- Promover una cultura de paz y resaltar valores nacionales y universales, tales como justicia, paz, tolerancia, solidaridad y democracia.
- Promover una cultura basada en una cultura rwandesa genuina, exenta de violencia.
- Promover la libertad de formular y expresar las opiniones.

Fuente: Obura, 2003: 94.

Es posible que los libros de texto y el material educativo disponibles incluyan estereotipos de distintos grupos de la sociedad. Este tipo de textos e imágenes podría propiciar el conflicto y reforzar los estereotipos. También podría afectar el acceso de los niños o la voluntad de asistir a una escuela que utiliza tales materiales. Cuando los planes de estudios y los libros de texto no están redactados en una lengua internacional, es posible que sea difícil conseguir una rápida revisión para eliminar los prejuicios, ya que los editores mismos podrían estar sesgados sin advertirlo.

Las habilidades relacionadas con la educación para la paz, la reconciliación y la ciudadanía activa, así como la prevención sanitaria y del VIH/SIDA, deben ser incorporadas al plan de estudios. Esto requerirá la organización de actividades de formación y apoyo especiales para los docentes seleccionados, amén de encontrar tiempo adicional en lo que suele ser un cronograma escolar muy

intenso (véase también la *Guía, Capítulo 3.4*, ‘Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje’).


La presión política para introducir cambios inmediatos en el plan de estudios y en los libros de texto debe ser contrarrestada por la convicción de que una renovación exhaustiva del plan de estudios y la consecuente elaboración y evaluación de una nueva generación de libros de texto que conlleve la formación docente y la introducción gradual, llevan, por lo menos, cinco años.



UTILIZACIÓN DE LIBROS DE TEXTO EN TIMOR ORIENTAL DURANTE LA TRANSICIÓN

“A principios de 2000, bajo la dirección de la División de Educación de la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), se reunió un comité de unos setenta docentes para seleccionar libros de texto y materiales de aprendizaje para los estudiantes. Como se había acordado utilizar los materiales indonesios redactados en Bahasa como medio de transición, se recibieron ejemplares de diversos libros de texto indonesios para su revisión. El comité recomendó un conjunto de libros que solo requería la introducción de cambios mínimos en su versión original y seleccionó los textos que debían ser eliminados”. La provisión de libros de texto incluyó:

- Libros de texto indonesios adquiridos de editores indonesios: se pusieron fotografías de niños de Timor Oriental en las tapas de los libros, se incluyó un prefacio redactado por el líder del CNRT y futuro presidente Xanana Gusmão y se eliminaron textos polémicos respecto de la historia e identidad nacional.
- Libros de texto en portugués. Para los primeros dos grados se adquirieron libros en portugués para lengua, matemática y estudios sociales y física. Se adquirieron libros de lengua para los restantes grados de enseñanza primaria y para todos los grados de la escuela secundaria.


- 
- Libros de imágenes. Se adquirieron libros de imágenes para primer grado a fin de reforzar las habilidades de comunicación. Originarios de Finlandia, estos libros sin texto se utilizaron para alentar el intercambio en la lengua materna o facilitar la enseñanza de la lengua adquirida.

Fuente: Nicolai, 2004: 110 .

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas **Contenidos del plan de estudios** **y procesos de revisión**

1. **Inicie una rápida revisión del plan de estudios y de los libros de texto para eliminar los elementos que podrían propiciar conflictos.**
 2. **Lleve a cabo un análisis del plan de estudios y de los libros de texto.**
 3. **En situaciones donde haya refugiados, consulte con los docentes y líderes de los refugiados acerca de un plan de estudios que favorezca la repatriación y reintegración voluntarias.**
- 



4. **Elabore un plan de acción para la renovación del marco del plan de estudios, el currículo y los libros de texto mediante un proceso consultivo que incluya a todos los interesados.**
5. **En la etapa posterior al conflicto, contemple la inclusión en el marco del plan de estudios de objetivos sobre habilidades conductuales y la elaboración de conceptos y valores que propicien la paz, los derechos humanos y una ciudadanía activa.**
6. **Convoque a grupos de especialistas para revisar los campos de contenidos fundamentales del plan de estudios.**

Notas orientadoras

1. **Inicie una rápida revisión del plan de estudios y de los libros de texto para eliminar los elementos que podrían propiciar conflictos.**

En la etapa posterior al conflicto y en tiempos de repatriación de refugiados, durante períodos de inseguridad prolongada o en situaciones donde haya refugiados, y con el fin de evitar el conflicto, tenga en cuenta (o verifique que se hayan tenido en cuenta) los siguientes elementos:

- Una rápida revisión para determinar la medida en que los libros de texto, el material educativo y los medios auxiliares de la enseñanza reflejan opiniones particulares o visiones nacionales dominantes que podrían tener un marcado efecto disgregador sobre la sociedad. Formule las siguientes preguntas:
 - Los libros de texto, ¿promueven la superioridad de un grupo étnico o religioso respecto de otro?
 - Los libros de texto, ¿contienen imágenes nacionalistas y convocan a los jóvenes a ‘luchar por su país’?
 - ¿Se emplean interpretaciones cuestionadas de índole histórica, geográfica, literaria, religiosa o cívica para movilizar políticamente opiniones y posiciones conflictivas?
- Elimine materiales potencialmente disgregadores de la circulación hasta que puedan ser revisados concienzudamente.
- Dé prioridad a materias sobre temas menos polémicos, tales como la matemática o la ciencia.
- Introduzca o refuerce elementos no tradicionales del plan de estudios, tales como la sensibilización respecto de las minas antipersonales, la salud y la higiene, la sensibilización respecto del medio ambiente, la prevención de VIH/SIDA, la resolución de conflictos, entre otros, que podrían resultar fundamentales para la salud y supervivencia infantiles.

2. Lleve a cabo un análisis del plan de estudios y de los libros de texto.

- Convoque un equipo de revisión.
 - Cerciórese de que el equipo represente a distintos grupos de la sociedad (en función del género, la cultura, la etnia, la raza, la afiliación política u otros). En el caso específico de un conflicto civil, es aconsejable realizar un análisis de los libros de texto y los materiales educativos a la luz de las distintas culturas.



TRANSFORMACIÓN DEL PLAN DE ESTUDIOS EN SUDÁFRICA

Después de realizar una evaluación del plan de estudios vigente, que presentaba a los “alumnos como divididos y diferentes, inferiores y superiores”, el Ministerio de Educación sudafricano decidió elaborar y aplicar un nuevo plan de estudios. Desde 1994, dicha transformación ha sido llevada a cabo por intermedio del Marco Nacional de Cualificaciones y ha integrado la educación y la formación, tanto académica como profesional, para alcanzar una educación basada en los resultados, que proporcione a los alumnos las habilidades necesarias para asegurar la prosperidad económica y favorecer el desarrollo de una ciudadanía común. Se creó un subcomité específico para integrar la educación sobre derechos humanos en cada una de las ocho esferas de aprendizaje definidas por los redactores del plan de estudios. La declaración del ámbito de aprendizaje de las ciencias sociales, por ejemplo, “apunta a contribuir al desarrollo de ciudadanos informados, críticos y responsables, capaces de participar constructivamente en una sociedad culturalmente diversa y cambiante”.

Fuente: Surty, 2004: 7 a 10.

- Determine las etapas de la revisión.
 - Antes de que se impriman los libros de texto para el siguiente curso lectivo, es posible que se requiera una inmediata revisión rápida orientada a la remoción de elementos que puedan resultar ofensivos o propicien el conflicto.
 - Se puede realizar una revisión posterior más detallada con el fin de formular un nuevo marco del plan de estudios y allanar el camino para una nueva generación de libros de texto actualizados en cuanto a contenidos temáticos (por ejemplo, en ciencia) y que promuevan la consolidación de la paz, la reconciliación y la ciudadanía responsable.

- Establezca el enfoque de la revisión.
 - Cuantitativo: ¿cuántas veces aparece un término o cuánto espacio se destina a un grupo específico de la sociedad (género, clase, etnia, religión, discapacidad, entre otros)? ¿Con qué frecuencia se mencionan ciertos países, temas, grupos, entre otros?
 - Cualitativo: ¿cómo se desvelan los supuestos subyacentes? ¿Qué mensaje(s) transmite el texto? ¿Qué imágenes se proyectan?
 - Combinación de cuantitativo y cualitativo: tipo de texto, formas y perspectivas de presentación.
- Desarrolle criterios de sensibilidad para identificar los aspectos del plan de estudios que podrían provocar la reacción de un grupo de la población debido a su origen étnico, religión u origen social. (Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ de este capítulo para hallar ejemplos de criterios de sensibilidad).
 - Cerciórese de que todos los miembros del equipo de evaluación interpreten los distintos criterios de sensibilidad de la misma manera.
- Sobre la base del enfoque y de los criterios de sensibilidad, diseñe un formulario para el equipo de evaluación del plan de estudios. Tenga en cuenta los siguientes elementos al momento de diseñar el formulario:
 - ¿En qué contexto aparecen los términos y las personas dentro de los textos? ¿Qué tipo de redacción se emplea? ¿Qué prejuicios potenciales están presentes?
 - Analice el contenido de los textos para verificar:
 - Que los hechos narrados sean veraces, que la información sea completa y que no haya errores.
 - Que la descripción de los hechos esté actualizada.
 - En cuanto al tema, analice la selección, la importancia, el equilibrio y la representatividad de cada uno.

- La proporción de hechos respecto de opiniones e interpretaciones.

3. En situaciones donde haya refugiados, consulte con los docentes y líderes de los refugiados acerca de un plan de estudios que favorezca la repatriación y reintegración voluntarias.

(Véase la sección ‘Lecciones aprendidas de Rwanda’ en la sección ‘Herramientas y recursos’ para hallar sugerencias sobre la preparación del plan de estudios).



RELACIÓN ENTRE LOS LIBROS DE TEXTO Y EL CONFLICTO EN SRI LANKA

“La UNESCO concluyó recientemente que la tendencia de los libros de historia a exaltar el nacionalismo y la manera en que abordan las disputas territoriales se relaciona con la xenofobia y la violencia detectadas en muchos países en la actualidad. Lo que se enseña en las clases de historia y la manera en que se enseña son sumamente políticos y pueden favorecer la animosidad o la paz. Una revisión de los libros de texto utilizados en las escuelas segregadas de Sri Lanka en las décadas de 1970 y 1980, por ejemplo, reveló que los textos singaleses contenían imágenes de los tamiles como enemigos históricos de los singaleses, al tiempo que exaltaba a los héroes étnicos que habían vencido a los tamiles en las guerras étnicas. Haciendo caso omiso de los hechos históricos, los libros de texto eran proclives a describir a los budistas singaleses como los verdaderos habitantes de Sri Lanka, mientras que se describía a los tamiles, musulmanes y cristianos como extranjeros ajenos a la historia de Sri Lanka. Según un estudioso, esta versión de la historia nacional ha sido altamente disgregadora en el contexto del estado considerado en su conjunto.”

Fuente: Bush y Saltarelli, 2000: 13.

- Las autoridades del país anfitrión deberían, como mínimo, tratar con el ACNUR el tema del plan de estudios para las escuelas de refugiados. Normalmente, dicho plan de estudios debe tener como base el plan de estudios del país o región de origen, a fin de favorecer la repatriación y reintegración. En situaciones prolongadas, podría utilizarse el plan de estudios del país de asilo, siempre que el idioma de estudio sea el mismo. Debe garantizarse que los niños refugiados aprendan el idioma de instrucción utilizado en su país o región de origen.
- Las autoridades también podrían considerar consultar a UNICEF, a los representantes de la comunidad de refugiados, a los aliados para la puesta en marcha educativa y, de ser factible, a las autoridades educativas del país de origen de los refugiados.
- Si los refugiados siguen el plan de estudios de su país de origen:
 - ¿Hay ejemplares del plan disponibles?
 - ¿Hay libros de texto que siguen el plan de estudios? Los docentes y alumnos, ¿cuentan con juegos completos de los libros de texto? ¿se pueden conseguir en el país de origen?
 - ¿Existen recursos para reproducir el plan de estudios y los libros de texto? (Véase también la *Guía*, Capítulo 4.8, 'Libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza').
 - En la medida de lo posible, debería llegarse a un acuerdo respecto del plan de estudios para los refugiados con las autoridades educativas del país de origen, a fin de lograr el reconocimiento del aprendizaje y aprovechamiento estudiantil. Sin embargo, esto podría verse dificultado si hay hostilidad o desconfianza entre los refugiados y el gobierno de su país de origen.
- En situaciones de repatriación y reintegración, contemple la creación de un mecanismo coordinador para revisar los libros

de texto, especialmente en los casos en que los refugiados realizaron aportes creativos al plan de estudios del país de origen durante su exilio.

- Incluya a representantes de diversos contextos locales.
- Comparta las lecciones aprendidas.
- Piense en formas en las que los materiales educativos innovadores pueden ser integrados en el plan de estudios oficial después de la repatriación.

4. Elabore un plan de acción para la renovación del marco del plan de estudios, el currículo y los libros de texto mediante un proceso consultivo que incluya a todos los interesados.

(Véase en la sección ‘Herramientas y recursos’, el apartado ‘Norma de la INEE en materia de enseñanza y aprendizaje: planes de estudio’ para hallar más información sobre la revisión del plan de estudios durante una emergencia).

EL PROCESO DE REVISIÓN INCLUSIVA DEL PLAN DE ESTUDIOS EN LA GUATEMALA DE POSGUERRA

En 1997 y después de la conclusión de la guerra civil guatemalteca, se creó una Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE) para cooperar en la reforma del diseño educativo del país. La CCRE es un órgano de decisión que cuenta con una amplia representatividad ... incluye a organizaciones mayas, de mujeres, gremios y asociaciones docentes, estudiantes, periodistas, iglesias, universidades, centros educativos privados y empresas privadas.

Fuente: Salazar Tetzagüic y Grigsby, 2004: 123.

Es posible que, después de un conflicto, las autoridades educativas deseen elaborar una estrategia para la renovación del plan de estudios.¹

- ¿Quién se hará cargo de la revisión del plan de estudios?
 - Los representantes de los distintos grupos sociales (en función de género, cultura, etnia, raza, religión, afiliación política, entre otros), ¿han sido incluidos en el proceso?
 - Tanto los expertos en el tema como los especialistas en pedagogía, ¿están involucrados en la actualización de los contenidos y los aspectos pedagógicos del plan de estudios y de los libros de texto?
 - Si algunos elementos del plan de estudios son particularmente sensibles, ¿es posible relativizar su importancia o suspender su utilización hasta que se realice una completa revisión del plan de estudios?
 - ¿Qué organismos nacionales deben autorizar los cambios en el plan de estudios?
 - ¿Qué partes del plan de estudios se someterán a revisión?
 - Las declaraciones sobre misión o valores respecto del papel de la educación en la sociedad.
 - Currículo –¿qué materias se enseñan en cada grado y cuáles son los resultados esperados?
 - Libros de texto y material de aprendizaje –¿Cuáles son sus objetivos? Son:
 - ¿Fuentes de información?
1. La presente nota orientadora y las que aparecen a continuación se aplican a la reforma del plan de estudios de cualquier sociedad, sin importar que haya afrontado conflictos o no. Sin embargo, es frecuente que la revisión del plan de estudios sea un elemento esencial de la reconstrucción social después de un conflicto, por lo tanto, estos pasos genéricos se sugieren como guía para las autoridades educativas que estén contemplando la puesta en marcha de un proceso de revisión del plan de estudios.

- ¿La única fuente de información, o los docentes y alumnos tienen acceso a múltiples recursos?
- ¿Un refuerzo de las prácticas áulicas?
- ¿Fuentes de orientación para el desarrollo del pensamiento crítico y las competencias para la vida activa?
- ¿Modelos sugeridos que deben ser utilizados en el aula?
- ¿Promotores de normas, reglas sociales u otras?
- Prácticas de enseñanza –las prácticas actuales, ¿concuerdan con los cambios propuestos en el plan de estudios? (Véase también la *Guía, Capítulo 3.4, 'Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje'*).
- ¿Se alienta a los estudiantes a pensar críticamente y a considerar diversas perspectivas, o se fomenta que memoricen los hechos tal como se les presentan?
- Contemple la posibilidad de comenzar el proceso de revisión con temas menos polémicos, tales como la matemática o la ciencia.
- La revisión del plan de estudios (véase las notas sobre revisión de libros de texto y ámbitos de contenidos claves), ¿revela que una interpretación de prioridades o puntos de vista ha predominado en la preparación del material disponible?
 - ¿Cómo podría un proceso consensuado lograr la integración de múltiples interpretaciones o perspectivas en el plan de estudios revisado?
 - ¿Es probable que la disponibilidad de materiales de diversos orígenes, en lugar de un libro de texto, pudiese responder mejor a las necesidades inmediatas?
- ¿Cuál será el cronograma del plan de consulta y redacción de la renovación del plan de estudios y de los libros de texto?
 - Fortalecimiento de las capacidades del personal y de los especialistas en contenidos y pedagogía.
 - Consultas con las partes interesadas.

- Preparación del marco de un nuevo plan de estudios.
- Preparación de los currículos y revisión por pares.
- Redacción de los libros de texto y conducción de pruebas piloto.
- Formación docente en el nuevo plan de estudios (disponibilidad de varios ejemplares del mismo).
- Introducción gradual de los nuevos libros de texto en los distintos grados de enseñanza.
- ¿Se elaborará un plan para distribuir los nuevos materiales y recoger los viejos? (Si no se reemplaza el material viejo, los docentes seguirán utilizándolo).

5. En la etapa posterior al conflicto, contemple la inclusión en el marco del plan de estudios de objetivos sobre habilidades conductuales y la elaboración de conceptos y valores que propicien la paz, los derechos humanos y una ciudadanía activa.

(Véase la *Guía*, Capítulo 4.6, 'Educación sobre competencias para la vida activa: paz, derechos humanos y ciudadanía').

6. Convoque a grupos de especialistas para revisar los campos de contenidos fundamentales del plan de estudios.

Nota: hay una excelente biblioteca digital de materiales para la enseñanza y el aprendizaje en situaciones de emergencia, disponible en formato CD-ROM de la INEE, Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (2004b). (Véase también INEE, 2008).

- Historia
 - El texto, ¿está organizado en función del relato sistemático de conflictos pasados (en lugar, por ejemplo, de centrarse en los logros nacionales o sociales)?

- Los principales protagonistas, ¿son héroes de conflictos o luchas del pasado? De ser así, ¿según qué miembros de la sociedad y respecto de qué tipo de lucha?
- ¿Está reflejada la historia de todos los grupos que componen la sociedad? En esta representación, ¿hay algún tipo de estereotipo? ¿Cómo se trata al ‘otro’?
- ¿Hay grupos sociales que hayan expresado inquietud respecto de la interpretación excluyente o marginal de su cultura en los textos?
- Los libros de texto, ¿son la única fuente de información para las clases de historia, o los estudiantes y docentes tienen acceso a una diversidad de recursos?
- ¿Se evitan las cuestiones controvertidas? ¿Qué métodos pueden utilizarse para introducir dichas cuestiones en las lecciones de una manera equilibrada y respetuosa?
- Educación cívica y ciudadanía
 - ¿Cuál es la definición de ciudadano? Esta definición, ¿excluye a algún grupo social?
 - La cuestión de la ciudadanía, ¿subyace a todas las materias (historia y geografía en particular)?
 - El plan de estudios, ¿destaca los elementos comunes de los ciudadanos del país, tales como las metas y experiencias compartidas, que sirven para crear un punto de partida común a todos los ciudadanos? Esto será de utilidad en el momento de crear un vínculo sólido entre la sociedad civil y el estado.
 - El plan de estudios de educación cívica y ciudadanía, ¿permite que los estudiantes debatan y ejerciten habilidades claves, tales como la equidad de género, la tolerancia, el respeto por los derechos humanos y las normas humanitarias, la resolución de conflictos y la reconciliación, el servicio a la comunidad y, en especial, a los grupos vulnerables y la protección ambiental? (Véase la *Guía*, Capítulo 4.6, ‘Educación sobre competencias para

la vida activa: paz, derechos humanos y ciudadanía’, y el *Capítulo 1.2*, ‘Prevención de los conflictos y preparación para los desastres’).

- Geografía
 - ¿Hay nombres de lugares, regiones u otros vinculados con eventos históricos o límites fronterizos controvertidos?
 - El currículo de geografía de la enseñanza secundaria, ¿trata temas tales como la gestión ambiental y el desarrollo económico y social, o se limita a la descripción de la geografía de un lugar?
- Lengua y literatura
 - ¿Cuál es la lengua de instrucción?
 - La instrucción, ¿se lleva a cabo en la lengua materna de los alumnos o en el idioma oficial o nacional?
 - ¿Hay una progresión de la instrucción en lengua materna en los grados iniciales hacia la lengua oficial o nacional en los grados superiores?
 - El uso de una lengua, ¿excluye a ciertos grupos sociales del proceso educativo?
 - ¿Cuál es la posición de las lenguas minoritarias dentro del plan de estudios? Los alumnos, ¿pueden estudiarlas como materias optativas?
 - ¿Existe suficiente disponibilidad de libros de texto y otros materiales de aprendizaje en la lengua materna de los alumnos?
 - ¿En qué lengua se rinden los exámenes oficiales? ¿Cómo influye esta situación en la posibilidad de los niños de rendir y aprobar exámenes?
 - Los estudiantes, ¿pueden estudiar lenguas internacionales, tales como el inglés, francés, español, árabe, ruso, chino o portugués?
 - La lengua empleada en los textos, ¿refleja ciertos prejuicios mediante el empleo de palabras como ‘rebeldes’ o

- ‘terroristas’ para describir a ciertos grupos, o transmite la impresión de que el conflicto armado es glorioso?
- La selección de obras literarias, ¿está sesgada hacia las especificidades culturales de la población? Los autores elegidos, ¿son todos miembros de la clase social dominante o representan la diversidad social de la población?
- El contenido temático, ¿tiende a reforzar los estereotipos y reclamos de manera perjudicial?
- ¿Acaso la literatura refleja el contexto local, regional o mundial (por ejemplo, es excluyente y estrecha o es ampliamente inclusiva)? ¿Fomenta el entendimiento internacional e intercultural?
- Cultura
 - ¿El patrimonio y las tradiciones culturales de un solo grupo, predominan en el plan de estudios?
 - Las referencias culturales y las imágenes de los distintos grupos étnicos, ¿están representadas en forma pareja y respetuosa?
 - ¿Están representadas las formas artísticas, musicales y literarias de todos los grupos?
 - ¿Hay un tratamiento decoroso de los hombres y las mujeres, de los niños y las niñas?
- Religión
 - La afiliación religiosa, ¿es o ha sido parte del conflicto? Si la respuesta es afirmativa, quizás sería productivo reducir inicialmente la importancia de los componentes religiosos del plan de estudios.
 - La religión, ¿está incluida en el plan de estudios solo como educación religiosa (es decir, educar a los niños en una fe específica)? El plan de estudios, ¿incluye un componente acerca de las ‘religiones mundiales’ para explicar las creencias ajenas?

RECURSOS Y HERRAMIENTAS

1. Normas mínimas de la INEE en materia de enseñanza y aprendizaje.

Norma 1: planes de estudio

Se usan planes de estudio cultural, social y lingüísticamente pertinentes para brindar la educación formal y no formal, adecuada para cada situación de emergencia particular.

Indicadores claves

- La idoneidad de los planes de estudio existentes es revisada de acuerdo a la edad o el nivel de desarrollo, idioma, cultura, capacidades y necesidades de los educandos afectados por la emergencia. Los planes de estudio son utilizados, adaptados o enriquecidos según sea necesario.
- Cuando se requiere el desarrollo o la adaptación del plan de estudio, se realiza con la participación significativa de los beneficiarios y se consideran los mejores intereses y necesidades de los educandos.
- Los planes de estudio abordan las competencias para la vida, las de lectura y escritura, las de aritmética y las esenciales de la educación básica pertinente para etapas dadas de una emergencia.
- Los planes de estudio abordan las necesidades de bienestar psicosociales de los maestros y educandos para que estén mejor preparados para afrontar la vida durante y después de la emergencia.

- El contenido del aprendizaje, los materiales y la enseñanza se brindan en el(los) idioma(s) de los educandos y maestros, especialmente en los primeros años del aprendizaje.
- Los planes de estudio y métodos de enseñanza responden a las necesidades actuales de los educandos y estimulan futuras oportunidades de aprendizaje.
- Los planes de estudio y los materiales de enseñanza son sensibles al género, reconocen la diversidad y estimulan el respeto por los educandos.
- Se proporciona suficiente material de aprendizaje y de enseñanza, según se necesite, en una forma oportuna para respaldar las actividades educativas pertinentes. Se le da preferencia a los materiales disponibles localmente para la sostenibilidad.

Notas orientadoras de las Normas Mínimas de la INEE

1. **Un plan de estudio puede definirse** como un plan de acción para ayudar a los educandos a ampliar sus conocimientos y su base de habilidades. Para los propósitos de las normas mínimas, el “plan de estudio” se utiliza como un término sombrilla que se aplica tanto a los programas educativos formales como no formales. Este incluye objetivos de aprendizaje, contenido del aprendizaje, metodologías y técnicas de enseñanza, materiales para la instrucción y métodos de evaluación. Ambos programas –de educación formal y de educación no formal– deben ser guiados por un plan de estudio que se base en el conocimiento y experiencia de los educandos y sea pertinente al medio ambiente inmediato. Para las normas mínimas se usan las siguientes definiciones:

- *los objetivos de aprendizaje*, identifican los conocimientos, las habilidades, valores y actitudes que se desarrollarán a través de las actividades educativas.
- *el contenido del aprendizaje* es el material (conocimiento, habilidades, valores y actitudes) a ser estudiado o aprendido.
- *la metodología de enseñanza* se refiere al enfoque seleccionado para la presentación del contenido del aprendizaje y utilizado en este.
- *la técnica de enseñanza*, o enfoque es un componente de la metodología y constituye el proceso utilizado para llevar a cabo la metodología general.
- *el material para la instrucción*, se refiere a los libros, carteles y otros materiales de enseñanza y aprendizaje.

Los planes de estudio pertinentes de educación formal y no formal deben tener un contenido del aprendizaje de calidad que sea sensible al género, apropiado para el nivel de aprendizaje y que esté en el(los) idioma(s) que ambos, educandos y maestros, entiendan. Las metodologías participativas también deben ser parte del plan de estudio para alentar a los educandos a tener un rol más activo en su aprendizaje.

2. Niveles de desarrollo y niveles apropiados para la edad:

los planes de estudio deben examinarse para garantizar no sólo que sean apropiados para la edad, sino también que el nivel para el desarrollo sea compatible con el progreso de los educandos. Los niveles para el desarrollo y para la edad pueden variar ampliamente dentro de los programas educativos formales y no formales en emergencias, requiriendo una adaptación del plan de estudio y de los métodos. El término “apropiado para la edad” se refiere a un rango de edad cronológica, mientras que “apropiado para el desarrollo” se refiere a las necesidades actuales y al desarrollo cognitivo de los educandos.

3. El desarrollo del plan de estudio puede ser un proceso largo y difícil, pero en situaciones de emergencia los planes de estudio con frecuencia están adaptados del país de acogida, del país de origen o de otros escenarios de emergencia. Es importante asegurar que los planes de estudio iniciales rápidos, formales y no formales, consideren las necesidades especiales de todos los educandos, incluyendo a los niños asociados con los grupos armados, niñas, educandos con edades superiores a su nivel escolar, bajas escolares y educandos adultos. Es igualmente importante asegurar que los beneficiarios participen activamente en el diseño de los planes de estudio, así como en la revisión periódica de los programas educativos. Puede consultarse a un rango de actores, incluyendo educandos, miembros de la comunidad, maestros, facilitadores, autoridades de educación y gestores de los programas, entre otros.

Donde los programas educativos están siendo establecidos durante o después de las emergencias, debe darse preferencia al uso de reconocidos planes de estudio de primaria y secundaria, y si es necesario, a su adaptación y enriquecimiento. En el caso de los programas educativos formales para refugiados, se prefiere adoptar el plan de estudio del país de origen con el fin de facilitar la repatriación voluntaria, aunque esto no siempre es posible o adecuado. Las perspectivas del país del refugiado y del de acogida deben considerarse íntegramente en estas decisiones.

Idealmente, en las situaciones de los refugiados a largo plazo, los planes de estudio necesitan “enfrentar ambas vías” y ser aceptables tanto en el país de origen como en el de acogida. Esto requiere una coordinación sustancial regional e interinstitucional para armonizar las actividades educativas y la cantidad de casos de refugiados en los diferentes países. Los temas específicos a decidir incluyen las competencias del

lenguaje y el reconocimiento de los resultados de exámenes para la certificación.

4. **Las metodologías apropiadas para la instrucción** deben desarrollarse y adaptarse para ir bien con los contextos, necesidades, edades y capacidades de los educandos. La implementación de nuevas metodologías durante las etapas iniciales de una emergencia pueden ser estresantes para los maestros experimentados, así como para los educandos, padres y miembros de la comunidad, quienes podrían percibir esto como algo que cambia mucho y muy rápidamente. La educación en emergencia o en la reconstrucción temprana debe ofrecer a los maestros en un escenario de educación formal una oportunidad para el cambio, pero la transición a métodos de enseñanza más participativos o amistosos con los educandos debe introducirse con cuidado y sensibilidad. Con las intervenciones de educación no formal, los enfoques centrados en el educando podrían introducirse más rápidamente mediante la capacitación de voluntarios, animadores y facilitadores.
5. **Las competencias esenciales** deben identificarse antes del desarrollo o la adaptación del contenido del aprendizaje o de los materiales de capacitación del maestro. Además de la lectura, escritura y la aritmética funcionales, las “competencias esenciales de educación básica” se refieren a los conocimientos, las capacidades, las actitudes y las prácticas necesarias requeridas por los educandos en una población afectada por una emergencia para participar activa y significativamente como miembros de su comunidad o país.
6. **Las necesidades y el desarrollo psicosociales** de los educandos, así como de los trabajadores de la educación, deben considerarse y abordarse en todas las etapas de una emergencia, incluyendo la crisis y la recuperación. Todo el personal de educación –formal y no formal– debe ser capacitado en el reconocimiento de los signos de angustia

en los educandos y los pasos a seguir para abordar y responder a esta conducta en un ambiente de aprendizaje. Los mecanismos de referencia deben exponerse claramente al personal educativo para proporcionar ayuda adicional a los educandos que muestran una angustia severa. Los métodos de enseñanza para las poblaciones infantiles y de adolescentes que han estado expuestos a traumas deben incluir una estructura predecible, períodos de aprendizaje más cortos para desarrollar la concentración, métodos disciplinarios positivos, participación de todos los estudiantes en actividades de aprendizaje y juegos cooperativos. Será necesario también considerar las necesidades psicosociales del personal educativo, ya que el mismo con frecuencia se extrae de la población afectada y enfrenta los mismos estresores o traumas que los educandos. La ayuda para la capacitación, el monitoreo y el seguimiento debe considerar claramente estos factores.

7. **Idioma:** es habitual para países de asilo el insistir que los programas educativos para refugiados cumplan con sus normas, incluyendo el uso de su(s) propio(s) idioma(s) y planes de estudio. Sin embargo, es importante considerar el futuro de los educandos, especialmente de aquellos que deseen continuar sus estudios después de la emergencia. Los actores humanitarios deben estimular fuertemente a los gobiernos de acogida para permitir a los refugiados estudiar en su(s) idioma(s) nativo(s) o nacional(es). Si esto se permite, se necesitará traducir todo el contenido del aprendizaje significativo, las guías de los maestros, los textos para los estudiantes y otros materiales escritos y audiovisuales que no estén en la lengua madre de los educandos y maestros, al idioma de enseñanza. Si esto no se permite, deben desarrollarse clases y actividades suplementarias en el idioma de los educandos.

8. Contenido del aprendizaje y conceptos claves: cuando se determina el contenido del aprendizaje, deben tenerse en cuenta los conocimientos, las competencias e idioma(s) útiles para los educandos en cada etapa de una emergencia y aquellas competencias que aumentarían su capacidad para conducir sus vidas independientes y productivas tanto durante como después de la emergencia, así como para poder continuar el acceso a oportunidades de aprendizaje.

El contenido apropiado del aprendizaje y los conceptos claves deben provocar lo siguiente:

- Educación sanitaria basada en competencias (apropiada a la edad y la situación): primeros auxilios, salud reproductiva, infecciones de transmisión sexual, VIH/SIDA.
- Derechos humanos y reglas humanitarias; ciudadanía activa; educación para la paz/desarrollo de la paz; no violencia; prevención/gestión/resolución de conflictos; protección al niño; seguridad y protección.
- Actividades culturales, tales como música, danza, teatro, deportes y juegos.
- Información necesaria para la supervivencia en el nuevo medio: conocimiento de la presencia de minas terrestres y municiones sin explotar, evaluación rápida y acceso a los servicios.
- Desarrollo del niño y adolescencia.
- Habilidades para ganarse la vida y capacitación de oficios.

9. La diversidad: debe considerarse en el diseño e implementación de actividades educativas en todas las etapas de una emergencia, en particular la inclusión de educandos diversos, la inclusión de maestros/facilitadores de diversos orígenes y la promoción de la tolerancia y el respeto. Los aspectos a considerar al estimular la diversidad pueden incluir entre otros, el género, la cultura, la nacionalidad, la etnicidad, la religión, la capacidad de aprendizaje, los educandos con

necesidades educativas especiales, y la enseñanza a múltiples niveles y a múltiples edades.

10. Los materiales localmente disponibles: para los educandos deben ser evaluados en el comienzo de una emergencia. Para los refugiados, esto incluye materiales de su país o área de origen. Los materiales deben ser adaptados, desarrollados o procurados y puestos a disposición de todos en suficientes cantidades. Se requiere el monitoreo del almacenamiento, distribución y uso de todos los materiales. Los educandos deben ser capaces de relacionarse con el contenido del aprendizaje y los materiales deben reflejar la cultura de los educandos y ser respetuosos para con ella.

2. Criterios de sensibilidad

A continuación se incluye una lista de criterios de sensibilidad que puede ser útil al momento de encarar el proceso de revisión de los libros de texto. Dependiendo de las circunstancias, habrá que adaptarla y seleccionar criterios pertinentes. Durante la revisión de los textos, analice si hay representaciones ofensivas o estereotipadas de algún grupo. También verifique que haya referencias positivas y equilibradas a hombres y mujeres y a otros grupos, de ser necesario. Pregúntese si la redacción refuerza los estereotipos vigentes.

- Igualdad de género.
- Afiliación religiosa.
- Pertenencia étnica (identidad mutuamente aceptada de un grupo social).
- Grupos minoritarios y mayoritarios.
- Grupos lingüísticos.
- Grupos socioeconómicos.

- Grupos geográficos.
- Grupos políticos.
- Niños de la calle.
- Personas con discapacidad o portadoras de VIH/SIDA.

Piense también en la conveniencia de incluir ejemplos de enfoques constructivos basados en habilidades que sirvan para modelar la conducta respecto de la salud, prevención del VIH/SIDA, la paz, la tolerancia, el respeto por la diversidad y los derechos humanos, la ciudadanía activa y el respeto por el medio ambiente.

Los libros de texto deberían ser revisados para detectar tabúes locales, regionales y nacionales, tales como ciertos tabúes alimentarios en la descripción de las prácticas agrícolas en el currículo de ciencias.

3. Lecciones aprendidas de Rwanda

En el estudio de caso respecto de la reconstrucción del sistema educativo de Rwanda, la autora (Obura, 2003: 98 y 106) señala las siguientes lecciones aprendidas del proceso de revisión del plan de estudios:

- Recuerde que sin materiales didácticos no se puede enseñar el currículo.
- De ser posible, aligere el plan de estudios durante una emergencia e inmediatamente después, para concentrarse en los aspectos básicos y ‘dejar espacio’ para la posterior innovación en el plan de estudios.
- Lo antes posible, deje de introducir pequeñas modificaciones en los currículos y pase a la reforma global del plan de estudios. Siempre tenga presente la importancia del equilibrio en el plan de estudios.
- Recuerde que la estructura del sistema educativo es una parte del aprendizaje en la misma medida que lo son los

contenidos del currículo. Si la meta es enseñar la equidad, las escuelas deben aplicarla en sus mecanismos de admisión, relaciones dentro de la escuela, entre otros.

- Diseñe a un equipo de ‘observadores del plan de estudios’ para que hagan un seguimiento del proceso de elaboración del mismo con el fin de que tanto las alternativas como las decisiones relacionadas con el plan de estudios puedan preverse con antelación y se vean reflejadas en decisiones.
- Proporcione a los planificadores educativos y a las autoridades información acerca de las innovaciones y los avances mundiales en forma oportuna y estructure el proceso.

Específicamente respecto de la historia

- Durante el primer año, inicie un debate acerca de la enseñanza de historia y educación cívica, pues la elaboración del plan de estudios respecto de estos campos sensibles, pero de gran importancia, llevará tiempo.
- Cuando llegue el momento, ayude a los encargados de la elaboración del plan de estudios a ir más allá de meros listados de temas o currículos y a imaginar las lecciones, ponerlas a prueba y desarrollar guías docentes y materiales sobre ciertos temas para los alumnos. Proceda lentamente.
- Tenga presente que pasar de la etapa de reconstruir la historia nacional a la de elaborar cursos pedagógicos requiere de muchos pasos intermedios.
- Advierta que, en vista de experiencias anteriores, sin el material didáctico, los docentes simplemente evitarán los temas difíciles o sensibles.
- Periódicamente encuentre maneras de ayudar a los medios a difundir conclusiones de las investigaciones en forma sencilla para que circulen ideas constructivas y unificadoras.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Bush, K.D.; Saltarelli, D. 2000. *The two faces of education in ethnic conflict: towards a peacebuilding education for children*. Florencia: Innocenti Research Centre-UNICEF.
- Hodgkin, M. 2007. 'Negotiating change: participatory curriculum design in emergencies.' En: *Current Issues in Comparative Education*, 9(2), 33-44.
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003. *INEE Good practice guide: curriculum and testing*. Extraído el 6 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Curriculum_and_Testing.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004a. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004b. *The INEE technical kit on education in emergencies and early recovery: a digital library – 2004* (CD-ROM). París: INEE.
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. París: INEE. *INEE Minimum standards toolkit: teaching and learning*. París: INEE. Extraído el 4 de mayo de 2009 de: www.ineesite.org/uploads/documents/store/INEE%20Toolkit%20-%20TandL.pdf

- Nicolai, S. 2004. *Learning independence: education in emergency and transition in Timor-Leste since 1999*. París: IIPE-UNESCO. Extraído el 12 de septiembre de 2009 de: www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/East_timor.pdf
- Obura, A. 2003. *Never again: educational reconstruction in Rwanda*. París: IIPE-UNESCO.
- Petal, M.; Isikara, A.M; Sezgin, R. 2004. 'Disaster preparedness education: strategies for Turkey's schools.' En: OECD (Eds.), *Educational facilities and risk management: natural disasters* (págs. 76 y 77). París: OCDE.
- Pingel, F. 1999. *UNESCO guidebook on textbook research and textbook revision*. París: UNESCO; Braunschweig: Georg Eckert Institute for International Textbook Research.
- Salazar Tetzagüic, M. de J.; Grigsby, K. 2004. 'Curriculum change and social cohesion in multicultural Guatemala.' En: S. Tawil, A. Harley (Eds.), *Education, conflict and social cohesion* (págs. 85 a 157). Ginebra: OIE-UNESCO.
- Sinclair, M. 2004. *Learning to live together: building skills, values and attitudes for the twenty-first century* (Studies in comparative education). Ginebra: OIE-UNESCO.
- Surty, E. 2004. 'South Africa.' En: *LinkIn. Newsletter of the Commonwealth Secretariat's Social Transformation Programmes Division* (Special edition: 'Education in conflict in Africa: achieving universal primary education in conflict and difficult circumstances'), 7 a 10.
- Tawil, S.; Harley, A. (Eds). 2004. *Education, conflict and social cohesion* (Studies in comparative education). Ginebra: OIE-UNESCO.
- UNESCO. 1992. *Guidelines for curriculum and textbook development in international education*. París: UNESCO.

EDUCACIÓN SANITARIA Y DE HIGIENE

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Brindar herramientas a los alumnos y docentes para prevenir enfermedades, tanto para su propio bienestar como para el de sus comunidades.**
- **Cambiar comportamientos que pongan en riesgo la salud.**
- **Fomentar la coordinación entre las esferas sanitarias pertinentes.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

Año tras año mueren miles de niños a raíz de conflictos armados y desastres naturales. Sin embargo, muchos más mueren debido a los índices elevados de malnutrición y enfermedades que suelen acompañar a dichas situaciones de emergencia ... La interrupción de los suministros alimentarios, la destrucción de los cultivos y la infraestructura agrícola, la desintegración de las familias y comunidades, el desplazamiento poblacional, el trastorno de los servicios sanitarios y el colapso de los sistemas de agua y saneamiento hacen mella en la salud y nutrición infantiles. Muchos mueren por causa de la malnutrición grave, mientras que otros no logran resistir enfermedades e infecciones infantiles comunes.

Fuente: UNICEF, 2001.

En una situación de emergencia, la atención primaria de la salud debe constituir una respuesta prioritaria a fin de evitar muertes por causa de enfermedades como el sarampión, la diarrea (incluidos la disentería y el cólera), infecciones respiratorias agudas, la malnutrición, el paludismo (en las zonas donde sea frecuente) y otras enfermedades endémicas de una región, como la fiebre amarilla o tifoidea, además del brote de enfermedades oportunistas, como la leptospirosis. En especial, las poblaciones afectadas por una situación de emergencia son susceptibles a dichas enfermedades debido a sus condiciones de vida: hacinamiento, cantidad y calidad inadecuadas de agua, poco saneamiento, refugio y alimentos inadecuados (Proyecto Esfera, 2004). En las situaciones donde colapsan los sistemas gubernamentales y las redes sociales, se registra un aumento del riesgo de enfermedades de transmisión sexual, así como una mayor incidencia de la exposición a las drogas, el alcohol y los cigarrillos. En caso de conflicto armado, las fuerzas armadas que se desplazan de un sitio a otro representan un riesgo sanitario para las poblaciones con las cuales se ponen en contacto.

La guerra plantea enormes dificultades institucionales a los sistemas sanitarios nacionales. Es posible que la infraestructura sanitaria de un país se haya convertido en un blanco específico durante la crisis, o que haya resultado destruida o gravemente deteriorada. Los prestadores de servicios educativos, como las ONG, quizá no puedan coordinar sus esfuerzos con los prestadores de servicios sanitarios. Según la escala del desastre en cuestión, las organizaciones internacionales tal vez estén presentes e intervengan en el sector sanitario. Por consiguiente, es posible que las autoridades educativas deban coordinar las iniciativas de educación sanitaria con dichos prestadores de servicios sanitarios.

Los refugiados y desplazados internos no conocen el contexto local y es posible que no estén acostumbrados a los riesgos sanitarios locales o que no cuenten con las herramientas para

enfrentarlos. Por lo tanto, tienen menos acceso a una atención sanitaria adecuada y un índice de morbilidad más alto que otros individuos de la comunidad. Los refugiados y desplazados internos suelen llegar con un estado de salud deteriorado debido a los problemas que encontraron durante su recorrido y a la atención sanitaria inadecuada que recibieron con anterioridad al desplazamiento. Es posible que los campamentos de refugiados no siempre se encuentren cerca de fuentes de agua potable y quizá estén ubicados en zonas afectadas por enfermedades endémicas.

Una vez iniciada la repatriación, los repatriados provenientes de campamentos de refugiados o desplazados que no reciban suficiente apoyo tal vez tengan un peor estado de salud general a raíz del mayor estrés, las malas prácticas de higiene de los campamentos y el acceso inadecuado a la atención sanitaria. Los niños cuyas familias esten regresando de un exilio prolongado quizá sean menos inmunes a las enfermedades locales y estén acostumbrados a una buena atención sanitaria. El establecimiento de servicios sanitarios en zonas rurales inseguras quizá sea difícil y lleve tiempo.

La educación puede desempeñar un papel esencial en el apoyo a las iniciativas de los prestadores de atención primaria de la salud al enseñar a los niños comportamientos saludables, sobre todo los que son pertinentes a su situación actual. Una educación sanitaria eficaz basada en habilidades tiene dos objetivos:

1. Los niños modificarán sus propios comportamientos y adoptarán prácticas más saludables.
2. Los niños transmitirán la información que aprendieron en la escuela a sus padres y hermanos, lo cual podría generar cambios de conducta en sus familias.

Por dichos motivos, la inclusión de mensajes sobre salud e higiene en el plan de estudios puede constituir un medio eficaz para transmitir información a un segmento amplio de la población

afectada por una situación de emergencia. Las autoridades educativas deben coordinar sus acciones con otros funcionarios, como los responsables de los servicios sanitarios o de agua y saneamiento, a fin de garantizar que se elaboren e incorporen mensajes adecuados en el plan de estudios. La educación sanitaria escolar, en general, procura ayudar a las personas a adoptar comportamientos y crear condiciones propicias para la salud (Aldana y Jones, 1999: 17).

No obstante, los planificadores de la educación deben ir más allá de la sensibilización y la “transmisión de mensajes”. Es preciso que los supuestos sobre la capacidad o disposición de los niños para cambiar sus actitudes, valores y comportamientos, según los “mensajes” transmitidos en la clase, se reflejen en la elaboración de los planes de estudios y el diseño de los programas educativos. De modo similar, el diseño curricular y educativo debe explicitar cómo la recepción de mensajes por parte de los niños derivará en cambio conductual de los adultos de sus familias. Esto entraña la comprensión de modalidades de transmisión cultural y comunicación dentro de la familia. El *desarrollo de habilidades* es más valioso y duradero, y mucho más difícil, que la mera transmisión de mensajes.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas Salud e higiene

1. Revise los programas de educación sanitaria que se estén llevando adelante bajo el auspicio del gobierno, por medio de organizaciones de la sociedad civil, organismos externos y ONG, y cree un grupo de trabajo conjunto para elaborar directrices en materia de mejores prácticas para quienes impartan educación sanitaria.
2. Quienes imparten educación sanitaria deben evaluar las necesidades de educación sanitaria y elaborar planes de estudio o programas de educación sanitaria basados en habilidades, empleando los resultados de la evaluación.
3. Las autoridades educativas y los educadores deben facilitar o llevar a cabo campañas de educación sanitaria que estén diseñadas en colaboración con los miembros de la comunidad y los docentes.
4. Piense en elaborar una estrategia educativa asociada para el personal de seguridad, protección, administración y de otra índole que habitualmente esté en contacto con los jóvenes.

Notas orientadoras

1. **Revise los programas de educación sanitaria que se estén llevando adelante bajo el auspicio del gobierno, por medio de organizaciones de la sociedad civil, organismos externos y ONG, y cree un grupo de trabajo conjunto para elaborar directrices en materia de mejores prácticas para quienes impartan educación sanitaria.**
- Las escuelas, los servicios sanitarios (sobre todo los programas de atención primaria de la salud), los programas para la juventud, los programas para mujeres, entre otros, suelen impartir educación sanitaria. Plántese:
 - ¿Qué organizaciones llevan adelante los programas?
¿Qué programas de educación sanitaria están llevando adelante?
 - ¿Qué papel desempeña el ministerio de educación?
 - ¿Participa de forma directa en los programas escolares o lo hace en calidad de consultor o asesor?
 - El ministerio de educación, ¿participa en la educación sanitaria no formal para jóvenes y adultos?
 - Los programas actuales de educación sanitaria, ¿se llevan adelante en períodos curriculares establecidos para la educación sanitaria?
 - La enseñanza de los programas de salud, ¿está a cargo de docentes con formación especial o están incluidos en otros elementos del plan de estudios escolar?
- A fin de lograr los mejores resultados para las poblaciones afectadas por una situación de emergencia, las autoridades educativas y las organizaciones que imparten educación sanitaria deben constituir un grupo de trabajo para elaborar directrices y materiales sobre educación sanitaria que sean

adecuados a las necesidades locales, adaptando los materiales existentes del país o los países en cuestión, así como aquellos de fuentes internacionales.

2. Quienes imparten educación sanitaria deben evaluar las necesidades de educación sanitaria y elaborar planes de estudio o programas de educación sanitaria basados en habilidades, empleando los resultados de la evaluación.

(Véase la sección “Herramientas y recursos” de este capítulo para encontrar maneras de garantizar el fomento de la salud por medio de la educación).

- En coordinación con las autoridades sanitarias, evalúe las necesidades o los problemas sanitarios de la comunidad y otorgue prioridad a las zonas de mayor urgencia. (Véase también la *Guía, Capítulo 5.1*, ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’).
 - ¿Cuáles son las causas principales de morbilidad y mortalidad en la comunidad?
 - ¿Qué problemas de salud aquejan:
 - a los niños más pequeños?
 - a los adolescentes?
 - a las madres (sobre todo a las madres que amamantan y a las embarazadas)?
 - a los ancianos?
 - Estos problemas de salud, ¿tienen diferentes consecuencias sobre los diversos segmentos de la población?
 - Según los profesionales de la salud, ¿qué problemas sanitarios constituyen una prioridad? Según la comunidad, ¿qué problemas sanitarios constituyen una prioridad? ¿Son los mismos problemas o no?

- En caso de que no lo fueran, ¿qué mecanismos de comunicación se necesitan para salvar esta brecha entre las autoridades sanitarias y la población?
- Dichas diferencias indican esferas que deben contemplarse sobre todo al diseñar los materiales.
- ¿Cuáles son los tabúes sociales u otros obstáculos para los jóvenes en cuanto a la educación en materia de salud reproductiva? ¿Los jóvenes tienen sugerencias para superarlos?
- Asegúrese de contemplar las siguientes esferas claves:
 - Acceso a agua potable.
 - Eliminación de residuos –incluidas las letrinas.
 - Nutrición.
 - Uso de drogas.
 - Salud reproductiva.
 - Inmunización.
 - Necesidades psicosociales (véase la *Guía, Capítulo 3.5*, ‘Respaldo psicosocial a los alumnos’, para obtener más información).
 - VIH/SIDA (véase la *Guía, Capítulo 4.3*, ‘Educación preventiva al VIH’).
- De acuerdo con la evaluación, elabore planes de estudio o programas de educación sanitaria basados en habilidades.
 - ¿Cuáles son los comportamientos que el programa de salud procura modificar?
 - ¿Qué técnicas pedagógicas, asociaciones u otros recursos contribuirán a que el cambio de comportamiento sea más realista?
 - ¿Cuáles son las diferentes audiencias diana (por ejemplo, niños en edad escolar primaria, adolescentes, otras)?
 - ¿Cómo afectarán las diferencias de edad, género, religión y origen cultural al tipo de información que los alumnos precisarán y la manera en que ésta debe transmitirse?



LECCIONES APRENDIDAS DE UN PROGRAMA DE EDUCACIÓN SANITARIA EN GUINEA

En 1994 el Comité Internacional de Rescate (CIR) dio inicio a un programa de educación sanitaria adolescente para refugiados liberianos y sierraleoneses que vivían en la República de Guinea. El programa se incluyó en el programa de educación general del CIR por medio del uso de clases formales de educación sanitaria. Entre las actividades adicionales se encontraban la creación de “clubes de salud” voluntarios como actividad extra-escolar y clubes sociales de mujeres jóvenes que participaban en el fomento de buenas prácticas en materia de reproducción y salud en general.

El CIR notificó que, dada la posibilidad de repetir los programas, podrían realizarse los siguientes cambios:

- Se llevaría a cabo una evaluación de las necesidades para permitir una selección más eficaz de actividades y mensajes.
- Las actividades programáticas se iniciarían inmediatamente después de la llegada de los refugiados.
- Mayor participación de los destinatarios del programa en su planificación.
- Mejor supervisión y evaluación de las actividades programáticas.
- Mayor capacitación del personal.

Fuente: Pfeiffer, 1999.

- ¿Se han elaborado materiales sobre educación sanitaria en los diversos idiomas de la comunidad? En caso de que esto no fuera práctico o fuera demasiado costoso, plantéese elaborar representaciones visuales claras, como carteles u obras cortas o pantomimas que no precisen el idioma para transmitir el mensaje deseado.



CÓMO ELABORAR PROGRAMAS DE EDUCACIÓN SANITARIA EN LA ESCUELA

La educación sanitaria escolar debe ser un curso planificado y secuencial desde el ciclo primario hasta el secundario, que aborde las dimensiones física, mental, emocional y social de la salud. Puede enseñarse como una materia específica, como parte de otras materias o como una combinación de ambas opciones.

Fuente: Aldana y Jones, 1999: 21.

- ¿Cómo pueden emplearse enfoques múltiples o un “enfoque integral” para transmitir la información o las habilidades?
 - ¿Existen consecuencias para la formación docente si se utiliza un estilo pedagógico diferente?
- ¿Se dispone de suficientes recursos para cumplir con el diseño programático deseado? (Por ejemplo, si se están enseñando prácticas sexuales sin riesgo, ¿se dispone de suficientes preservativos? Si se está enseñando sobre la eliminación de residuos, ¿hay palas para cavar letrinas? ¿Hay agua potable si la lección trata de la prevención de enfermedades transmitidas por el agua?).
- Quienes diseñan los programas, ¿tuvieron acceso a los materiales pedagógicos existentes y a otros recursos educativos disponibles por intermedio de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales? Estos recursos podrían usarse a efectos de referencia para elaborar materiales locales, o podrían ofrecerse directamente a los docentes, si fueran apropiados en función del contenido y el idioma. Véase la *sección 2* de “Herramientas y recursos” para tener una lista de herramientas afines a la educación sanitaria disponibles en el kit técnico de la INEE (INEE, 2004b).

- ¿Se han contemplado factores de riesgo emergentes (o preexistentes), como el tráfico o el VIH/SIDA?
- El plan de estudios sobre salud e higiene, ¿se ha elaborado teniendo en cuenta los múltiples sectores?
 - Piense en establecer vínculos entre los servicios sanitarios, de protección y psicosociales, la educación y la formación profesional y las organizaciones para los jóvenes basadas en la comunidad.



EDUCACIÓN SANITARIA EN AFGANISTÁN

Bajo el régimen talibán, Afganistán tenía uno de los peores índices del mundo en lo que respecta a salud infantil. Debido a las necesidades sanitarias urgentes de los niños afganos y ante los obstáculos para trabajar con el sistema escolar talibán, Save the Children se concentró en actividades de aprendizaje estructuradas fuera de la escuela. Se elaboró un programa de educación sanitaria centrada en los niños a fin de fomentar los derechos de los niños afganos, especialmente de las niñas, a la salud, la educación y la participación. Las actividades se llevaron a cabo tanto en los campos de refugiados de Pakistán como en Afganistán mismo.

Los facilitadores voluntarios, respaldados por organizaciones asociadas locales, formaron grupos de niños y los hicieron participar en una serie de módulos de educación sanitaria centrada en ellos. Entre los temas se encontraban la diarrea, la tos y los resfriados, los parásitos, el lavado de manos, el agua potable y las moscas. En cada módulo había un cuadernillo, un rotafolio de tela, un cartel de tela y una bolsa. Los módulos se completaban en un plazo de dos a tres meses. El proyecto recalcó las asociaciones con ONG y autoridades locales para impartir mensajes educativos ... Desde que comenzó el proyecto, se observaron mejoras en el comportamiento infantil relacionado con la salud. El aspecto de los niños era visiblemente más limpio y algunos niños se responsabilizaron de la limpieza de sus hogares.

Fuente: Nicolai, 2003: 43.

- Efectúe una evaluación previa de los materiales de educación sanitaria que se han elaborado.
 - ¿Existen grupos pequeños de alumnos que sean representativos de la audiencia diana más amplia y que puedan participar en dicha evaluación previa?
 - El grupo que participó en la evaluación previa, ¿comprendió el mensaje transmitido?
 - ¿Se usaron combinaciones de enfoques? ¿Qué enfoques parecieron ser los más eficaces?
 - ¿Se utilizaron los resultados del grupo de ensayo para modificar y revisar el plan de estudios?
 - ¿Se realizó un seguimiento al grupo de ensayo para determinar si la información había sido tan solo recibida o si fue bien comprendida y luego puesta en práctica?
- Haga que el programa sea flexible y sensible.
 - ¿Se han elaborado planes de contingencia para permitir una rápida respuesta educativa a los brotes epidémicos repentinos? ¿Se han identificado los tipos de enfermedades que provocan brotes repentinos (el sarampión es un ejemplo excelente)?
 - ¿Existen temas que, debido a los tabúes sociales, sería mejor debatir con alumnos y alumnas por separado? ¿Se dispone de suficientes docentes para las clases de este tipo donde solo haya alumnos de un mismo sexo? En otras palabras, si el tema es sensible, ¿qué puede hacerse para crear un entorno “seguro” en el cual debatirlo? La cooperación en esta esfera podría comprender:
 - La creación de oportunidades para llevar adelante debates grupales.
 - Apoyo psicológico confidencial.
 - Otras actividades recreativas para que los jóvenes piensen en cuestiones de salud reproductiva, dentro de las escuelas u otros sitios de aprendizaje e interacción.

- Plantéese crear un sistema de informes confidenciales para que los jóvenes denuncien actos de violencia de género. Asegúrese de que los datos se supervisen continuamente y se utilicen para informar a los servicios de protección y otros servicios destinados a los sobrevivientes, así como a las iniciativas en materia de educación y prevención.

3. Las autoridades educativas y los educadores deben facilitar o llevar a cabo campañas de educación sanitaria que estén diseñadas en colaboración con los miembros de la comunidad y los docentes.

- Los prestadores de servicios educativos deben crear un comité con representantes de organizaciones sanitarias, miembros de la comunidad y docentes para diseñar una campaña de educación sanitaria.
 - Piense en incluir representantes jóvenes en este comité, puesto que la enseñanza entre pares ha demostrado tener bastante éxito en iniciativas pasadas.
 - Los participantes del comité, ¿tienen experiencia en el diseño de campañas sanitarias en la comunidad o en la escuela? Si así fuere, ¿qué les resultó más eficaz en el pasado?
 - Los miembros del comité, ¿son representativos de la comunidad en cuanto a la edad y el grupo social, el grupo lingüístico, el género, la pertenencia étnica, entre otros factores?
 - ¿Se pidió a los jóvenes de la población diana y de las comunidades vecinas que expresaran sus inquietudes al formular el plan de estudios?
 - ¿El comité cuenta con términos de referencia claros?
 - ¿Tiene el comité una manera de comunicar sus prioridades a los organismos que financian los programas?

- ¿Habrá un enfoque integral que comprenda la educación sanitaria basada en la escuela, tanto no formal como informal, y que utilice múltiples canales de comunicación?
- Piense en elaborar un mecanismo de recopilación de datos para seguir identificando a los jóvenes y logrando su participación y para que supervisen sus necesidades en materia de salud y educación.
 - ¿Pueden abordarse las brechas en la provisión de servicios sanitarios y el acceso a ellos?
 - La manera en que los jóvenes participan en actividades destructivas y constructivas, ¿se modifica con el correr del tiempo?
 - ¿Los jóvenes participan de forma directa en la toma de decisiones en todas las esferas y etapas de la elaboración de políticas y del diseño, la aplicación, la supervisión y el seguimiento de los programas en materia de servicios sanitarios y educación sanitaria?

LOS NIÑOS PUEDEN ACTUAR EN DIFERENTES LUGARES:		
EN LA ESCUELA LOS NIÑOS PUEDEN ...	EN EL HOGAR LOS NIÑOS PUEDEN ...	EN LA COMUNIDAD LOS NIÑOS PUEDEN ...
<ul style="list-style-type: none"> • Aprender juntos de forma activa. • Ayudar y enseñar a sus amigos. • Ayudar y proteger a los niños más pequeños. • Ayudar a lograr que su entorno sea saludable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Describir y demostrar lo que aprenden. • Ayudar a sus familias con buenas prácticas sanitarias. • Enseñar y ayudar a sus hermanos menores. • Jugar con niños que no asisten a la escuela. • Mantener saludable el entorno hogareño. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transmitir mensajes mediante juegos y canciones. • Actuar como mensajeros y ayudantes. • Participar en campañas sanitarias.

Fuente: ACNUR y Save the Children, 2001.

4. Piense en elaborar una estrategia educativa asociada para el personal de seguridad, protección, administración y de otra índole que habitualmente esté en contacto con los jóvenes.

- Las autoridades de la comunidad, ¿conocen las necesidades sanitarias específicas de los jóvenes?
- ¿Se ha reconocido que las amenazas a los jóvenes, incluidas las violaciones y otras formas de violencia sexual relacionadas con la salud reproductiva, pueden provenir de empleados educativos y humanitarios tanto locales como internacionales?
- ¿Se han formulado y divulgado directrices claras para la interacción con los adolescentes? ¿Existen mecanismos para reforzar estas directrices?
- ¿Qué programas educativos se necesitan en este sentido?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Garantice la promoción y educación sanitarias.

El fomento de prácticas saludables y de un comportamiento constructivo mediante la educación adquiere mayor premura en una situación de emergencia. Las iniciativas de educación sanitaria en la fase inicial de la emergencia deben ser sencillas y acotadas y deben relacionarse con los problemas sanitarios inmediatos de la población. A medida que la situación evolucione, otras preocupaciones sanitarias podrán formar parte de iniciativas de sensibilización más amplias. Entre los mensajes iniciales fundamentales se encuentran:

- Higiene personal y alimentaria adecuada.
- Agua potable y prácticas de higiene y saneamiento.
- Inmunización contra el sarampión.
- Terapia de rehidratación oral.
- Reconocimiento de enfermedades infantiles y derivación de pacientes.
- Prevención de las ETS y el VIH/SIDA.

Las estrategias de educación sanitaria dependerán de los canales de comunicación y los medios que se utilicen para transmitir y recibir información en la cultura específica. Por lo general, los individuos de la comunidad afectada pueden desempeñar este papel con mayor eficacia, sobre todo en comparación con las personas que no pertenecen a la comunidad y no conocen la cultura local. La participación de ciudadanos locales respetados, como docentes, líderes religiosos, curanderos tradicionales o matronas, que pueden divulgar mensajes de salud en sus contactos cotidianos con la comunidad, resulta de mucha utilidad. Las agentes de comunicación, entre ellas, las trabajadoras sanitarias de la comunidad, deben movilizarse a fin de garantizar el acceso de las mujeres a información sanitaria básica.

Fuente: UNICEF, 2001.

2. Herramientas para la educación sanitaria disponibles en el kit técnico de la INEE

Estas herramientas están disponibles en el *kit* técnico de la INEE, que puede solicitarse por correo electrónico (coordinator@ineesite.org) o en el sitio web: www.ineesite-org

- ACNUR. 2001. *HIV/AIDS education for refugee youth – the window of hope.*
- CIR. 1999. *Health education curriculum for kindergartens.*
- HPN, ODI. 2002. *HIV/AIDS and emergencies: analysis and recommendations for practice.*
- ISCA. 2002. *HIV and conflict: a double emergency.*
- NIKK. 2002. *Gendering prevention practices – a practical guide to working with gender in sexual safety and HIV/AIDS awareness education.*
- OMS, UNESCO. 1994. *School health education to prevent AIDS and sexually transmitted diseases (STD): Handbook for curriculum planners.*
- OMS, UNESCO. 1994. *School health education to prevent AIDS and sexually transmitted diseases (STD): students' activities.*
- OMS, UNESCO. 1994. *School health education to prevent AIDS and sexually transmitted diseases (STD): teachers' guide.*
- OMS, UNESCO, ONUSIDA. 1999. *Serie informativa de la OMS sobre salud escolar – documento 6 – preventing HIV/AIDS/STI and related discrimination – an important responsibility of health-promoting schools.*
- UNESCO. *Living and learning in a world with HIV/AIDS – HIV/AIDS at school.*
- UNICEF. 1993. *Malaria – lessons on health for grade 5.*
- UNICEF. 1993. *Children for health – children as communicators of facts for life child-to-child.*

Fuente: INEE, 2004b.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ACNUR; Save the Children. 2001. *Action for the Rights of Children resource pack: critical issues – Education*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.savethechildren.net/arc/files

ACNUR; Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados. 2002. *Work with young refugees to ensure their reproductive health and well being: it's their right and our duty: a field resource for programming with and for refugee adolescents and youth*. Nueva York: ACNUR y WCRWC. Extraído el 29 de agosto de 2009 de:
www.rhrc.org/resources/unhcr_paper_new.pdf

Aldana, S.I; Jones J.T. 1999. *Preventing HIV/AIDS/STI and related discrimination: an important responsibility of health-promoting schools*. (Serie informativa de la OMS sobre salud escolar, documento 6). Ginebra: OMS; UNESCO; ONUSIDA.

Allegante, J. 1998. 'School-site health promotion for faculty and staff: a key component of the coordinated school health program'. En: *Journal of School Health*, 68(5), 190-195.

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004a. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004b. *The INEE Technical kit on education in emergencies and early recovery: a digital library – 2004* (CD-ROM). París: INEE.

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2006. *Gender strategies in emergencies, chronic crises and early reconstruction contexts: gender responsive school sanitation, health and hygiene*. Extraído el 19 de julio de 2009 de:
www.ineesite.org/gender/

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: hygiene promotion and water/sanitation*. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:
http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_WASH_Toolkit_Sheet.pdf

Mangrulkar, L.; Whitman, C.V.; Posner, M. 2001. *Life skills approach to child and adolescent healthy human development*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud.

Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children UK.

Organización Mundial de la Salud. 2003. *Skills for health – skills-based health education including life skills: an important component of a child-friendly/health-promoting school* (Iniciativa Mundial de Salud Escolar de la OMS). Ginebra: OMS. Extraído el 29 de junio 2009 de:
www.who.int/school_youth_health/media/en/sch_skills4health_03.pdf

Pfeiffer, M. 1999. *The silent emergency: HIV & AIDS in conflicts and disasters – a review of current policies and responses*. Londres: UK Consortium on AIDS and International Development.

- Proyecto Esfera. 2004. *Manual Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre*. Ginebra y Oxford: Proyecto Esfera y Oxfam GB. Extraído el 26 de julio de 2009 de:
www.sphereproject.org/index.php
- Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children UK.
- UNICEF. 2001. *Protecting and promoting health* (fichas técnicas del UNICEF: special considerations for programming in unstable situations). No publicado.
- UNICEF; UNESCO; OMS; Banco Mundial. 2001. *Focusing resources on effective school health: a FRESH start to improving the quality and equity of education*. Extraído el 29 de junio de 2009 de:
www.unicef.org/lifeskills/files/FreshDocument.pdf
- Whitman, C.V.; Aldinger, C. 2002. *Skills-based health education including life skills* (Draft). Nueva York: UNICEF; Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

EDUCACIÓN PREVENTIVA EN MATERIA DE VIH

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Enseñar a los alumnos cómo evitar el contagio del VIH.**
- **Ayudar a los alumnos a reconocer los síntomas y alentar a las víctimas a buscar asistencia médica y asesoramiento adecuados.**
- **Enseñar a los alumnos cómo ayudar a las víctimas del VIH dentro sus propias familias y comunidades.**

CONTEXTO

La pandemia del SIDA se ha transformado en un fenómeno mundial en las últimas tres décadas. En 2008 se estimaba que unos 334 millones de personas en todo el mundo vivían con el VIH. Se estima que hasta el 95% de los que viven con el VIH no saben que son portadores del virus, lo cual contribuye a su rápida diseminación. Todos los días más de 15.000 personas se contagian con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH). Solo en 2008, 2 millones de personas murieron de la epidemia del SIDA. Estos resultados han sido devastadores en todas las comunidades afectadas. Cabe recalcar que los países y las regiones con emergencias crónicas y con tendencias a las catástrofes han sido los más directamente afectados.

“Africa subsahariana cuenta con los dos tercios de todas las personas infectadas. Asia del Sud y del Sudeste cuentan con el segundo número más alto de personas infectadas” (www.avert.org/worldstatinfo.htm).

Las relaciones sexuales sin protección y la inyección de drogas por vía endovenosa representan la mayoría de las infecciones del VIH en el mundo. Hoy, prácticamente todos los países del mundo están afectados por el VIH, aunque el 90% de las personas que vive con el VIH se encuentra en el mundo en desarrollo. Las mujeres constituyen un grupo de riesgo particular. La falta de sensibilización e información, la pobreza y/o la intimidación tornan difícil para muchas personas, particularmente las mujeres, solicitar a sus parejas que usen preservativos durante la relación sexual.

“Por cada 4 hombres infectados con el VIH hay 6 mujeres en idéntica situación. Si bien las mujeres y los niños pequeños son físicamente más vulnerables al VIH/SIDA, se reconoce en la actualidad que el VIH/SIDA constituye un problema social y económico más amplio, cuya raíz se encuentra en el desequilibrio de poder en las relaciones de género de todas las clases sociales. Estos desequilibrios de poder son más agudos en los países y regiones de escasos recursos” (Elliot, 1999).

Se advierten una estrecha relación entre las situaciones de emergencia, el desplazamiento y el VIH. Tanto en las situaciones de emergencia agudas y prolongadas como en las etapas de reconstrucción, las tasas de infección tienden a aumentar. Al mismo tiempo, la pérdida o el mal funcionamiento de los servicios sociales y de salud tienden a reducir el tratamiento y el apoyo a las víctimas.



VIH/SIDA Y LOS DESASTRES NATURALES: EL CASO DE HONDURAS

“Antes del huracán Mitch, Honduras tenía una de las tasas de infección con el VIH más altas de América Latina, ocupando el tercer lugar después de Guyana y Belice. Las estadísticas conservadoras indicaban que unas 40.000 personas, particularmente en el grupo etario de los 15 a los 29 años, estaban infectadas ... El huracán tuvo varios efectos sobre la prevalencia del VIH así como sobre el tratamiento y apoyo a las personas con VIH/SIDA. La infraestructura de salud resultó fuertemente dañada mientras que los trabajadores de la salud se ocuparon sobre todo de resolver los problemas sanitarios directamente vinculados con el desastre, tales como las infecciones por paludismo causadas por el colapso de los sistemas sanitarios. Las ONG suspendieron los programas de prevención contra el VIH, ocupándose en su lugar de brindar alimentos, albergue y cuidados paliativos a corto plazo. También se pidió al personal que participara en las iniciativas nacionales para impedir la epidemia.

El huracán Mitch también tuvo otros efectos relacionados con las condiciones sociales y económicas preexistentes. En su estela aumentó el trabajo infantil y el número de niñas y jóvenes trabajadoras del sexo. Los niños sin techo y obligados a pasar a las calles de las ciudades del país tenían un riesgo mayor de explotación y violencia sexuales. Los movimientos poblacionales dentro del país y a través de sus fronteras aumentaron a medida que la gente buscaba otros horizontes para trabajar. Los grupos particularmente vulnerables, tales como las trabajadoras del sexo, se trasladaron a aquellas zonas donde imperaba gran actividad de turismo sexual, tales como San Pedro Sula, La Ceiba, Comayagua y Tegucigalpa. Para las mujeres y los niños, la violencia sexual ha sido exacerbada debido a las presiones de las personas sin techo y el traslado a zonas nuevas y desconocidas”.

Fuente: Artiles citado en Smith, 2002: 9.

En situaciones de conflicto, la violencia generalizada y el desplazamiento del frente de combate de un sitio a otro se vinculan a menudo con incidencias de violaciones masivas, incluida la violación sistemática como estrategia militar o terrorista para desmoralizar a los oponentes. El sexo forzado viene de la mano de tasas de infección por VIH superiores que las que existen con el sexo consensuado. A menudo los soldados carecen de la información suficiente y/o suelen negar el riesgo de contagiarse con el VIH. Además, los soldados (tanto locales como internacionales) y la presencia de grandes bases y campamentos militares a menudo llevan a la institucionalización de la prostitución, con lo cual aumenta la tasa de infección por VIH. En emergencias, especialmente en aquellas que son crónicas, en las que las comunidades empobrecidas han perdido su medio de subsistencia normal y las familias han quedado desmembradas, numerosas mujeres y niñas se vuelcan a la prostitución como estrategia clave de supervivencia –con lo cual aumentan su riesgo de contagiarse el VIH. Los malos servicios médicos llevan a la infección mediante la reutilización de jeringas contaminadas, entre otras cosas. Los refugiados y los desplazados internos, que dependen de la ayuda humanitaria para obtener sus alimentos y otros servicios, son vulnerables a la explotación sexual por parte de los militares o los responsables del mantenimiento de la paz, los trabajadores sociales y otras personas con cierto rango de poder, lo que puede incrementar el riesgo de contagio del VIH.

Los servicios de salud debilitados en las zonas afectadas por los conflictos tornan difícil promover un comportamiento protector y acotar la contaminación. Las infecciones y las enfermedades provenientes de otras fuentes, causadas por el colapso general de los servicios de salud, complican los síntomas, el diagnóstico y el tratamiento del SIDA. Cuando hay violencia generalizada, las heridas abiertas y el contacto con sangre contaminada pueden aumentar el contagio del VIH.

Generalmente, los desastres naturales no trastocan los sistemas nacionales de prevención y cuidado del VIH. Sin embargo, puede suceder que los presupuestos locales se desvíen de esos programas para centrarse en actividades de respuesta a los desastres más apremiantes, como sucediera con el huracán Mitch, y también puede ocurrir que las clínicas locales resulten dañadas o destruidas.

El quiebre de las estructuras y normas tradicionales que puede acompañar los movimientos de refugiados y otros desplazamientos masivos puede afectar las normas y prácticas sexuales habituales, aumentando la cantidad de parejas sexuales en las primeras etapas y la tasa de infección con el VIH. La típica interrupción de los servicios sociales y de salud que viene de la mano de estas emergencias no hace sino empeorar la situación. Sin una difusión eficaz y una plena comprensión por parte de la comunidad, la epidemia del SIDA seguirá creciendo en una espiral descontrolada. Para que la población empiece a controlar la situación hacen falta respuestas primarias que parten de una educación básica de la comunidad sobre la prevalencia del VIH y de los comportamientos higiénicos seguros para ayudar a la gente a evitar que se infecte. “Se calcula que el VIH/SIDA matará en la próxima década 10 veces más personas que los conflictos. Los niños y los jóvenes son los que están en mayor riesgo –tanto frente al VIH/SIDA, como a la violencia” (Lawday, 2002:1).

La enfermedad o la muerte de los docentes, del SIDA u otro, es particularmente perversa en situaciones de emergencia, en las cuales ya de por sí existe un faltante en servicios educativos y en las zonas rurales, en las que las escuelas dependen mucho de uno o dos docentes únicamente. Además, los docentes formados no son fáciles de reemplazar. El VIH/SIDA no hace sino aumentar el ausentismo de los docentes, ya que la enfermedad por sí sola aumenta los períodos de la ausencia del aula. Los docentes que tienen un familiar enfermo también se toman tiempo para ir a los funerales u ocuparse de los familiares enfermos o moribundos;

y el ausentismo de los docentes también proviene del efecto psicológico de la epidemia (Banco Mundial, 2002). Cuando un docente se enferma, la clase puede pasar a manos de otro docente, ya sea combinándola con otra clase o dejándola sin el servicio de enseñanza.

Con respecto a la educación sobre el VIH, “las escuelas han tenido éxito a la hora de ayudar a los jóvenes a adquirir los conocimientos, las actitudes y las habilidades necesarias para evitar la infección. La educación, cuando ha sido debidamente planificada y aplicada, es uno de los medios más viables y eficaces disponibles para poner un término a la expansión de la infección por el VIH” (Aldana y Jones, 1999:9). Es llamativo que los niños de 5 a 14 años tengan la prevalencia más baja de VIH en la población. Ello significa que, si bien son un grupo extremadamente vulnerable, también representan un grupo diana en materia de educación sobre el VIH. Las escuelas constituyen un elemento prioritario para la educación sobre el VIH/SIDA debido a que:

- Constituyen una manera eficaz y eficiente de llegar a amplios segmentos de la población, incluidos los jóvenes, el personal académico, las familias e indirectamente los miembros de la comunidad.
- Pueden aportar experiencias de aprendizaje, vínculos a servicios y entornos propicios a ayudar a reducir la cantidad de infecciones y la consiguiente discriminación.
- Alcanzan a los alumnos en momentos muy importantes de sus vidas, cuando se van formando los comportamientos para toda la vida.


Muchas personas que viven con el VIH tienen que soportar prejuicios, discriminación cuando no es el aislamiento de sus comunidades. La educación es una forma central de distribuir información acerca de la enfermedad y de ayudar a las personas con VIH/SIDA a que vivan vidas significativas, contribuyendo a sus familias y comunidades.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas **Educación preventiva al VIH**

1. Tome las medidas necesarias para desarrollar las capacidades de los Ministerios de Educación en materia de educación sanitaria para la prevención del VIH/SIDA y temas conexos.
2. Revise o permita la revisión de los programas educativos en materia de VIH/SIDA que se llevan a cabo bajo los auspicios del gobierno, por intermedio de organizaciones de la sociedad civil y de órganos externos y ONG para las poblaciones afectadas por las emergencias, y constituya un grupo de trabajo sobre este tema.
3. Dé apoyo a las autoridades educativas en las zonas afectadas por las emergencias y a las organizaciones de la sociedad civil sobre cómo llevar a cabo los programas de educación sobre el VIH/SIDA.
4. Aporte los recursos y forme a los docentes en materia de educación sobre el VIH/SIDA.

- 
- 5. En los campamentos de refugiados o de desplazados internos en los cuales se instrumentan los programas de educación sobre sensibilización y prevención del SIDA, ejecute programas para poblaciones vecinas.**

Notas orientadoras

- 1. Tome las medidas necesarias para desarrollar las capacidades de los Ministerios de educación en materia de educación sanitaria para la prevención del VIH y temas conexos.**
 - ¿Acaso el Ministerio de Educación tiene gente formada en este ámbito?
 - Revise las capacidades de la estructura actual tomando en cuenta que la emergencia aportará nuevas dificultades.
 - ¿Acaso el Ministerio de Educación se encuentra colaborando con el de Salud?
 - Existe la oportunidad de aprovechar la experiencia internacional en materia de educación sobre el VIH/SIDA en emergencias y en condiciones normales. ¿Acaso los donantes externos están interesados en financiar el desarrollo de capacidades del ministerio en este ámbito?
 - ¿Cómo se puede aprovechar la experiencia con el VIH/SIDA en condiciones de emergencias y normales?
 - Busque asistencia para la formación del personal.

2. Revise o permita la revisión de los programas educativos en materia de VIH/SIDA que se llevan a cabo bajo los auspicios del gobierno, por intermedio de las organizaciones de la sociedad civil y de los órganos externos y las ONG para las poblaciones afectadas por las emergencias y constituya un grupo de trabajo sobre este tema.

- ¿Qué programas de VIH/SIDA existen en la actualidad y quién los está financiando?
- ¿Cómo se trasladan a los alumnos esos programas?
 - ¿Se logra mediante la educación formal o informal, por ejemplo, mediante charlas, pósters, videos, representaciones teatrales, folletos, programas de televisión u otros medios?
 - Si se logra mediante la educación formal, ¿acaso los programas han sido integrados transversalmente en el plan de estudios y/o dentro de la educación sanitaria de la escuela?
- Tenga en mente los siguientes elementos cuando se fije en el contenido de los programas de prevención del VIH.
 - ¿Acaso los programas están basados en hechos y cifras estadísticas?
 - ¿Se adecua la información al grado y nivel en el cual se enseña?
 - ¿Acaso se han tomado en cuenta las creencias culturales y religiosas locales?
 - ¿Acaso el contenido proyecta una comprensión exacta de la naturaleza, los medios y las causas probables de infección e incluyen una formación en habilidades de conducta para lograr un comportamiento sexual responsable en aras de evitar las infecciones del VIH y de otras enfermedades de transmisión sexual (ETS), los embarazos, el alcoholismo y la drogadicción?

- ¿Acaso el contenido incluye sesiones de comprensión e información acerca de lo que constituye un cuidado adecuado para las personas infectadas con el VIH?
- ¿Acaso se utilizan los métodos participativos de los docentes como una buena estrategia de docencia?
 - ¿Acaso la metodología de estudio permite que los alumnos reconozcan sus actitudes y sentimientos acerca del VIH y de la gente que vive con el SIDA?
- ¿Quién está a cargo de la enseñanza del programa –docentes, educadores de pares trabajadores de la salud, otros?
 - ¿Qué tipo de capacitación han recibido los facilitadores anteriormente?
- ¿Acaso se brindan servicios de asesoramiento?

3. Dé apoyo a las autoridades educativas en las zonas afectadas por las emergencias y las organizaciones de la sociedad civil sobre cómo llevar a cabo los programas de educación sobre el VIH/SIDA.

(Véase también la sección ‘Herramientas y recursos’ del presente capítulo para tener información sobre el contenido posible de los programas de VIH/SIDA, así como para saber cómo promover una educación eficaz sobre el VIH/SIDA para un cambio de comportamiento).

- En la etapa aguda de una emergencia, contemple la posibilidad de utilizar múltiples canales para la sensibilización acerca del VIH/SIDA, especialmente cuando no se puede garantizar un plan de estudios basado en una asistencia periódica. Piense en utilizar los medios de la educación comunitaria, tales como la radio, la televisión, los folletos y otros mecanismos para transmitir la información acerca del VIH/SIDA y de las prácticas seguras. (Para evitar el contagio del VIH tal vez

sea igualmente importante, cuando no más, lograr que estos mensajes lleguen a los soldados).

- Involucre a todas las partes interesadas en el diseño de los programas de educación sobre el VIH/ SIDA.
 - Antes de poner en marcha nuevos programas educativos sobre el VIH/SIDA, haga participar a los docentes, líderes comunitarios, grupos de mujeres y jóvenes para que aborden temas puntuales o talleres vinculados a la educación sobre el VIH/SIDA.
 - Dado que el debate sobre las costumbres sexuales y el VIH suele ser un tema culturalmente sensible, deberán extremarse las precauciones al inicio de este proceso para transmitir la idea según la cual los docentes y la comunidad en su conjunto están a cargo de este programa.
 - Los docentes, los educadores de pares y los líderes grupales deben haber sido formados para facilitar estos debates.
- Evalúe la necesidad de introducir la educación preventiva sobre el VIH para los estudiantes y la comunidad en general.
- ¿Cuáles son los hechos vinculados a la prevalencia del VIH y al riesgo en la comunidad desplazada, la comunidad circundante, el país o la zona de origen y el país anfitrión (en los casos en que hay refugiados)?
 - ¿Cuáles son los riesgos de comportamiento específicos que existen?
 - ¿Qué conocimientos, actitudes, creencias, valores, habilidades y servicios inciden positiva o negativamente en los comportamientos y en las condiciones más pertinentes para el VIH y otras infecciones de transmisión sexual (ETS)? (Véase también la sección ‘Herramientas y recursos’ para disponer de ejemplos sobre los tipos de conocimientos,

actitudes, creencias y habilidades necesarias para prevenir la transmisión del VIH).

- ¿Acaso se puede poner en práctica directamente en las escuelas un programa de prevención del VIH o de sensibilización al problema?
- ¿Qué alternativas existen cuando no se puede lograr una inclusión plena en el plan de estudios (actividades peri escolares o de fin de semana, programas de vacaciones, entre otras)?
- ¿Acaso la comunidad está a favor de impartir cursos de educación sobre el VIH/SIDA, tanto en cuanto a la sensibilización como a la prevención, el 'sexo seguro' y el cuidado o los derechos de la víctimas del SIDA?



PROGRAMAS DE EDUCACIÓN SOBRE EL VIH PARA ADOLESCENTES

El Save the Children Fund (Reino Unido) llevó a cabo un programa de educación para adolescentes sobre salud reproductiva y VIH en Asia del Sudeste. De allí surgieron algunos mensajes importantes:

- Personalice el problema del SIDA de manera que todos sepan que todo el mundo está en riesgo de alguna manera.
- Haga participar a los beneficiarios del programa en la planificación para garantizar la sostenibilidad y el respeto de ciertos derechos del niño.
- Incorpore componentes de fortalecimiento de la autoestima basándose en la hipótesis según la cual "los jóvenes solo se protegerán a sí mismos si tienen un sentido de su propio valor".
- El apoyo de los adultos es esencial. Los niños harán frente al VIH más eficazmente cuando no estén cercenados por restricciones de los adultos.

Fuente: Pfeiffer, 1999.

- ¿Qué tipos de actividades educativas desea la comunidad? (la participación de la comunidad exige una serie de debates abiertos en los cuales los elementos y las ramificaciones de los programas educativos sobre el VIH/SIDA se discuten abierta y francamente).
 - ¿Acaso se incluyen en el plan de estudios formal?
 - ¿Acaso se realizan talleres o se contempla un programa de educación no formal sobre estos temas?
- Piense en constituir equipos de salud en la escuela (véase también la *Guía, Capítulo 4.2, 'Educación sanitaria y de higiene'*) para coordinar y vigilar las políticas y actividades de fomento de la salud, incluidas aquellas que tienen que ver con el VIH/SIDA.
 - Los miembros potenciales de los equipos pueden ser: docentes, administradores, alumnos, padres y prestatarios de los servicios de salud.
 - La participación de padres y docentes habrá de garantizar que se desarrollen los programas de una manera culturalmente adecuada.
- Piense en hacer participar a los jóvenes en todas las etapas de los programas educativos sobre el VIH/SIDA, incluida la planificación, la aplicación y la evaluación.
 - La participación de los jóvenes es esencial ya que una parte importante de los conocimientos que tienen en materia de salud sexual viene de sus pares.
 - Los pares pueden transmitir mensajes acerca de lo que es –y lo que no es– una conducta sexual segura.
 - Los jóvenes pueden utilizar un lenguaje y argumentos pertinentes y aceptables para sus pares.
 - Los jóvenes tienen credibilidad ante sus pares y bien pueden ofrecer soluciones aplicables a los problemas de prevención.

- Para que la educación de los pares funcione, los pares que tienen un papel de educador necesitan formación y supervisión.
- Aquellos que han sido formados como pares con un papel de educador podrán gozar de una mejor autoestima y mejores habilidades y actitudes con respecto a la sexualidad y la salud.
- Tome nota de las modificaciones que hay que introducir al plan de estudios actual para garantizar la inclusión de los temas relativos a la sensibilización y a la prevención del VIH. (Véase también la *Guía*, Capítulo 4.1, ‘Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión’).
- ¿Acaso se pueden enseñar tanto la prevención como las competencias para la vida activa sobre el VIH como una materia aparte? Habrá que ser persuasivo pero puede ser posible cuando las autoridades estén genuinamente preocupadas por construir un futuro libre de SIDA. (Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ para apreciar el debate acerca de dónde ubicar la educación basada en las competencias para la vida activa en el plan de estudios).
- Si no se enseña la prevención al VIH como una materia aparte, ¿acaso se puede pedir que una materia en particular (salud o biología, por ejemplo), sea elegida para asignar un horario semanal específico para este tema?
 - “La educación para prevenir la discriminación en caso de VIH y de infecciones sexualmente transmisibles (IST) y otras fuentes de discriminación similares deberían combinarse con la educación acerca de las competencias para la vida activa, la salud reproductiva y el uso de alcohol y de sustancias tóxicas de manera que las experiencias de aprendizaje se complementen y apunten entre sí” (Aldana y Jones, 1999: 22).

- ¿Hay grupos de revisión de los planes de estudios que puedan ser formados para incluir en los planes elementos relativos al VIH también?
 - Piense en hacer participar los alumnos, padres, docentes, representantes de los ministerios, especialistas en planes de estudios, el personal escolar, las personas que viven con el VIH y los líderes comunitarios en los momentos claves del desarrollo del plan de estudios.
 - Determine cuáles son los grupos externos que ya se encuentran trabajando en la cuestión de la sensibilización, prevención, y competencias para la vida activa en materia del VIH/SIDA y trate de colaborar con ellos.
- ¿Acaso se pueden adaptar los programas existentes sobre el VIH/SIDA para aprovecharlos en el entorno actual? Cuando revise el plan de estudios, fíjese si:
 - Integra la educación del VIH en todo el plan de estudios principal y/o en el marco global de la educación para la salud de la escuela.
 - Le brinda a los alumnos en cada grado las experiencias adecuadas a la edad y el género y si toma en cuenta los aspectos culturales y religiosos.
 - Incluye información acerca de la prevalencia del VIH y las IST entre los jóvenes dentro del país o de la región y el grado en el cual los jóvenes tienen comportamientos que entrañan un riesgo de infección.
 - Fija objetivos que se hagan eco de las necesidades de los alumnos, basándose en evaluaciones locales y en la investigación pertinente.
 - Incluye información científicamente exacta acerca de la prevención de la infección por el VIH.
 - Comprende una formación del comportamiento orientada hacia un comportamiento sexualmente responsable para

evitar el VIH y las IST, los embarazos y el uso de alcohol y de drogas.

- Comprende las experiencias de aprendizaje necesarias para lograr la empatía y el necesario cuidado de las personas infectadas con el VIH.
- Busca las estrategias de aprendizaje eficaces (usando métodos participativos).
- Brinda oportunidades a los padres y a la comunidad para aprender acerca del VIH y las IST y reforzar la educación al respecto.
- Ayuda a los alumnos a reconocer sus actitudes y sentimientos acerca del VIH y de las personas que viven con SIDA.

4. Aporte los recursos necesarios y forme a los docentes en materia de educación para el VIH/SIDA.

- Identifique los recursos necesarios para poner en marcha el programa una vez aceptado. (Véase también la sección 'Herramientas y recursos' para apreciar ciertas dificultades relativas a la aplicación de un método de educación de la salud basado en las competencias).
- ¿Qué recursos consumibles se necesitan? Estos deberían representar una pequeña parte del presupuesto, de manera que el programa siga siendo sostenible aún en el caso de recorte presupuestario.
- ¿Cómo habrán de encontrarse los docentes adecuados y ponerse a disposición del sistema? –¿Se habrán de contratar nuevos docentes o se seleccionarán para su formación entre los ya existentes?
 - ¿Cuánta formación y cuánto acompañamiento mediante tutoría para los docentes hace falta? (Véanse los elementos adicionales de formación más abajo)

ENCARGADOS DE UN PROGRAMA EFICAZ SOBRE COMPETENCIAS PARA LA VIDA ACTIVA		
PUEDEN SER ...	DEBERÍAN SER PERCIBIDOS COMO ...	DEBERÍAN TENER LAS SIGUIENTES CUALIDADES ...
<ul style="list-style-type: none"> • Consejeros • Líderes entre pares • Trabajadores sociales • Trabajadores de la salud • Docentes • Padres • Psicólogos • Médicos • Otros adultos de confianza 	<ul style="list-style-type: none"> • Creíbles • Fidedignos • De alta posición • Modelos de conducta constructivos • Exitosos • Competentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Competentes en los procesos grupales • Capaces de guiar y facilitar • Respetuosos de los niños y adolescentes • Cálidos, devotos, entusiastas • Versados en los temas específicos con contenidos relativos a los adolescentes. • Versados en las cuestiones relativas a los recursos comunitarios

Fuente: Education International y la Organización Mundial de la Salud, 2001.

- ¿Cómo habrá de financiarse el programa y durante cuánto tiempo?
 - Después de la fase inicial de arranque, garantice la sostenibilidad del programa incluyendo en el programa normal de educación las partidas para los docentes necesarios y para otros recursos.
- ¿Qué soporte técnico se necesita?
 - ¿Cómo se va a conseguir?
 - ¿Qué vínculos se van a trazar con los prestadores de salud locales (por ejemplo, para derivar a los alumnos al cuidado o a los test médicos) u otras organizaciones que se ocupan de la prevención del VIH (por ejemplo, para la distribución de preservativos)?

- Contémplese una formación de sensibilización para todos los administradores educativos y otros trabajadores de la educación que no participan directamente en el programa de educación del VIH/SIDA.
 - Es esencial que todos los maestros y el personal educativo hayan seguido una formación en materia de prevención y educación del VIH/SIDA. Necesitan saber:
 - Las razones por las cuales se pone en práctica una educación para el VIH y de las ITS.
 - Información precisa acerca de la prevención del VIH y de las ITS.
 - Información exacta acerca de los comportamientos sexuales, las creencias y las actitudes de los jóvenes.
 - Información precisa acerca del uso de alcohol y de sustancias tóxicas con respecto a la prevención del VIH y de las ITS.
 - Cómo derivar a los alumnos con problemas de salud sexual hacia los servicios adecuados.
 - Necesitan tener:
 - Oportunidades de examinar sus propios valores y normas relativos a la sexualidad, los papeles de género y el uso de sustancias. Los códigos de conductas deberían prohibir las relaciones sexuales entre el personal educativo y los alumnos.
 - Una práctica en el uso de diversos métodos para impartir conocimientos, desarrollar actitudes y habilidades relativas a la prevención del VIH y de las ITS y a un comportamiento sexual responsable.
 - Habilidades en el manejo de conflictos y en negociaciones.
- Para los docentes y otros trabajadores de la educación que serán directamente responsables de la educación en materia de VIH, cerciórese que su formación incluya el uso de métodos

participativos. La formación debería ser participativa y debería comprender lo siguiente:

- Objetivos y contenidos de la formación que cumplan con las necesidades de los docentes oportunamente identificadas.
 - Sesiones de seguimiento o alguna otra manera de brindar periódicamente una actualización sobre el VIH y otros problemas importantes de salud.
 - Sesiones de práctica para aumentar la comodidad que sienten los docentes a la hora de tratar temas de comportamiento sexual, drogas de uso endovenoso y términos de la jerga.
 - Formas de tratar juiciosa aunque firmemente las cuestiones relativas a las tradiciones culturales y religiosas que tal vez traben el debate acerca del sexo y las cuestiones sexuales en la escuela.
 - El uso de técnicas participativas y de ejercicios que permitan fortalecer las habilidades.
 - Habilidades para derivar alumnos y cómo acceder a los servicios sociales de salud.
 - Métodos para evaluar el efecto y la eficacia de la formación, revisando el formato utilizado de ser necesario.
- En el caso de los repatriados, es bueno usar a los docentes repatriados que han tenido formación en materia de educación en el VIH/SIDA.
 - Piense en aprovechar los conocimientos y la experiencia de los docentes repatriados ya formados para constituir un programa de educación para la prevención del VIH y de salud de la comunidad en general dentro del plan de estudios del país de origen.

5. En los campamentos de refugiados o de desplazados internos en los cuales se instrumentan los programas de educación sobre sensibilización y prevención del VIH, ejecute programas para poblaciones vecinas.

- Cerciórese que existen programas de educación paralelos en la comunidad anfitriona para garantizar el refuerzo mutuo y las modificaciones del comportamiento común en aras de reducir al mínimo la propagación del VIH/SIDA.
 - ¿Cuáles son los programas conexos que existen en la comunidad en general?
 - ¿Acaso son similares los planos conceptuales y las actitudes?
 - ¿Acaso los programas abarcan a los miembros de todos los grupos sociales y llegan a ellos (por ejemplo niñas y mujeres, jóvenes, minorías, grupos religiosos y culturales, otros)?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Algunos elementos básicos acerca del VIH/SIDA

¿Qué son el VIH y el SIDA?

El virus de inmunodeficiencia humana, o VIH, ataca el sistema inmunológico del cuerpo. Al bajar las defensas del cuerpo que luchan contra la enfermedad, el VIH vuelve el cuerpo vulnerable a cierto número de infecciones y cánceres que potencialmente amenazan la vida misma. El VIH es infeccioso, lo cual significa que es transmisible de una persona a otra. La sigla SIDA significa ‘síndrome de inmunodeficiencia adquirida’ y describe el conjunto

de síntomas e infecciones vinculados con la deficiencia adquirida del sistema inmunológico. El contagio del VIH ha quedado demostrado como la causa subyacente del SIDA. El nivel de VIH en el cuerpo y la aparición de ciertas infecciones se utilizan como indicadores de que la infección por el VIH ha avanzado y ha pasado a ser SIDA.

¿Cómo se transmite el VIH?

Las personas pueden estar expuestas al VIH de las tres maneras siguientes:

- Contacto sexual sin protección con una pareja infectada, esencialmente por medio de coito vaginal o anal. En el plano mundial el coito es la forma preponderante de transmisión del VIH. En el sexo oral hay muchas menos probabilidades de transmitir el VIH que en el coito vaginal o anal. Las mujeres tienen más probabilidades de contagiarse el VIH de los hombres que a la inversa. Entre las mujeres, el riesgo es mayor para las adolescentes y jóvenes cuyo sistema reproductivo las tornan más propensas a infectarse en caso de exposición a las infecciones de transmisión sexual (ITS), incluido el VIH.
- Contagio con sangre infectada. La forma más eficaz de transmisión del VIH es la introducción de sangre infectada por el VIH en el flujo sanguíneo, particularmente mediante una transfusión de sangre infectada. La mayoría de los casos de transmisión de sangre a sangre ocurre en la actualidad como resultado del uso de jeringas contaminadas durante la inyección de drogas. El uso de jeringas y otros dispositivos médicos mal esterilizados en los sistemas de atención de la salud también puede redundar en el contagio del VIH.
- El contagio a partir de la madre infectada con el VIH, a su niño durante el embarazo, el parto o como resultado del amamantamiento

¿Cómo **no** se transmite el VIH?

El VIH/SIDA es la enfermedad más cuidadosamente estudiada de la historia. Son abrumadoras las pruebas que indican que uno *no puede* infectarse de alguna de las siguientes maneras:

- Dándose la mano, abrazándose o besándose.
- Tosiendo o estornudando.
- Utilizando un teléfono público.
- Visitando un hospital.
- Abriendo una puerta.
- Compartiendo alimentos o utensilios para comer o beber.
- Usando fuentes para beber agua.
- Usando los inodoros públicos o las duchas públicas.
- Usando las piscinas públicas.
- Por picadura de un mosquito u otro insecto.
- Trabajando, teniendo contacto social o viviendo al lado de personas VIH positivas.

¿Cómo puedo evitar infectarme?

La infección por el VIH es totalmente evitable. La transmisión sexual del VIH se puede evitar por:

- Abstinencia.
- Relaciones monogámicas entre parejas no infectadas.
- Sexo sin penetración.
- Uso sistemático y correcto de preservativos masculinos y femeninos.
- Otras formas de evitar la infección:

- Los drogadictos que se inyectan siempre deben utilizar agujas y jeringas nuevas, descartables o que hayan sido debidamente esterilizadas antes de volver a utilizarlas.
- Para la transfusión sanguínea, la sangre y los productos hematológicos deben someterse a una prueba de VIH y deben aplicarse las normas de seguridad hematológica.

Fuente: Adaptado de ONUSIDA, 2004 y de ONUSIDA, 2005.

2. ¿Qué conocimientos, actitudes, creencias, valores y habilidades relativos a la transmisión del VIH se necesitan?

CONOCIMIENTOS Los alumnos aprenderán que:	ACTITUDES/CREENCIAS/ VALORES Los alumnos demostrarán:	HABILIDADES Los alumnos y otros estarán en condiciones de:
NIÑOS PEQUEÑOS		
<ul style="list-style-type: none"> • El VIH es el virus que algunas personas han adquirido • El VIH es difícil de contraer y no se puede transmitir por contacto casual tal como dándose la mano, abrazándose o incluso comiendo con los mismos utensilios • La gente puede estar infectada con el VIH durante muchos años sin por ello tener síntomas de la infección • Muchas personas trabajan con ahínco para encontrar una cura para el SIDA y para que la gente deje de infectarse por el VIH 	<ul style="list-style-type: none"> • La aceptación, no temor, de las personas que tienen VIH/SIDA • El respeto por sí mismos • El respeto entre adolescentes, hombres y mujeres y la tolerancia de las diferencias de actitud, valores y creencias • La comprensión de los modelos de género y de las diferencias sexuales • La creencia en un futuro positivo • La empatía con los demás • Entender cuáles son sus deberes para consigo mismo y los demás 	<ul style="list-style-type: none"> • Adquirir métodos prácticos y específicos para tratar las emociones y el estrés • Desarrollar las habilidades fundamentales para llevar adelante una comunicación interpersonal sana

	<ul style="list-style-type: none"> • La predisposición a explorar las actitudes, los valores y las creencias • El reconocimiento de los comportamientos considerados apropiados en el contexto de las normas sociales y culturales • Estar a favor de la equidad, los derechos humanos y la honestidad 	
CONOCIMIENTOS Los alumnos aprenderán que:	ACTITUDES/CREENCIAS/ VALORES Los alumnos demostrarán:	HABILIDADES Los alumnos y otros estarán en condiciones de:

PRE-ADOLESCENTES

<ul style="list-style-type: none"> • Los cambios corporales que ocurren durante la pubertad son naturales y sanos en las vidas de los jóvenes y no deberían ser considerados molestos o vergonzosos • La pertinencia de los valores, las actitudes y las creencias sociales, culturales y familiares para la salud, el desarrollo y la prevención de la infección por el VIH • ¿Qué es un virus? • ¿Cómo se transmiten los virus? • Las diferencias entre el SIDA y el VIH • Cómo se transmite y no se transmite el VIH 	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso con uno mismo para establecer normas éticas, morales y de comportamiento • Auto imagen positiva al definir cualidades personales positivas y al aceptar positivamente los cambios corporales que ocurren durante la pubertad • Confianza para cambiar los hábitos malsanos • Predisposición para hacerse responsable del comportamiento • Deseo de aprender y practicar las habilidades para la vida cotidiana • Comprensión de sus propios valores y normas • Comprensión de cómo los valores de la familia brindan apoyo a los comportamientos o las creencias que pueden evitar la infección por el VIH 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicar los mensajes acerca de la prevención del VIH a los familiares, sus pares y miembros de la comunidad • Buscar activamente aquella información y los servicios relativos a la sexualidad, los servicios de salud o el uso de sustancias tóxicas que sean pertinentes para su salud y su bienestar • Construirse su propio sistema de valores personales, independientes de las influencias de los demás • Tener comunicación acerca de la sexualidad con los pares y adultos • Utilizar las habilidades de pensamiento crítico para analizar las situaciones complejas que exigen que se tomen decisiones desde toda una variedad de puntos de vista
---	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Interés por las cuestiones sociales y su pertinencia en materia de ideales sociales, culturales, familiares y personales • El sentido del cuidado y del apoyo social para con aquellos miembros de la comunidad o de la nación que necesitan asistencia, incluidas aquellas personas infectadas por el VIH o que están afectadas por el virus • Honorar los conocimientos, las actitudes, las creencias y los valores de su sociedad, su cultura, sus familiares y pares 	<ul style="list-style-type: none"> • Usar las habilidades de solución de problemas para identificar toda una gama de decisiones y sus consecuencias en lo que atañe a la salud de los jóvenes • Tratar las cuestiones del comportamiento sexual y otras cuestiones personales con confianza y autoestima positiva • Comunicar clara y efectivamente el deseo de postergar el inicio del coito (por ejemplo, negociación, firmeza) • Manifiestar su empatía para con aquellas personas que puedan estar infectadas por el VIH
CONOCIMIENTOS Los alumnos aprenderán que:	ACTITUDES/CREENCIAS/ VALORES Los alumnos demostrarán:	HABILIDADES Los alumnos y otros estarán en condiciones de:
ADOLESCENTES		
<ul style="list-style-type: none"> • Cómo se puede eliminar virtualmente el riesgo de contagio del VIH • Qué comportamientos colocan a los individuos en una escala mayor de riesgo de contagiarse el VIH • Qué medidas preventivas pueden reducir el riesgo del VIH, de las ITS y de los embarazos indeseados • Cómo lograr hacerse tests y tener asesoramiento para determinar su situación frente al VIH • Cómo usar adecuadamente un preservativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Su comprensión de las discrepancias en los códigos morales • Una percepción realista de los riesgos • Una actitud positiva hacia las alternativas al coito • Convicción de que los preservativos son beneficiosos para protegerse contra el VIH y las ITS • Predisposición a usar agujas estériles si usan drogas por vía endovenosa • Responsabilidad por la salud personal, familiar y comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder negarse al coito si así lo desea • Evaluar el riesgo y negociar la búsqueda de alternativas menos riesgosas • Buscar e identificar lugares en los que se puedan obtener preservativos • Usar adecuadamente los productos de la salud, (por ejemplo, preservativos) • Buscar e identificar fuentes de asistencia para los problemas del uso de sustancias tóxicas, incluidas aquellas que provean agujas limpias o que cambien las usadas

	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar apoyo a los recursos escolares y comunitarios que habrán de transmitir la información acerca de la prevención del VIH • Alentar a los pares, hermanos y miembros de la familia para que participen en las actividades de prevención del VIH • Alentar a los demás a modificar los hábitos malsanos • Un papel de líder a la hora de dar apoyo a los programas de prevención del VIH • Predisposición para ayudar a poner en marcha intervenciones similares en la comunidad 	
--	---	--

Fuente: Aldana y Jones, 1999:19-21.

3. Fomento de una educación eficaz sobre el VIH/SIDA para un cambio de comportamiento

Las actividades y los métodos utilizados para enseñar acerca del VIH/SIDA a veces son tan importantes como el contenido mismo de la información.

Los métodos podrían comprender lo siguiente:

- Instrucción: dar una explicación y la lógica según la cual se aprenden estas nuevas habilidades.
- Modelo: dar un ejemplo de aplicación efectiva del comportamiento usando un modelo creíble.
- Práctica: juego de roles con las situaciones que potencialmente puedan generar riesgos para practicar el nuevo comportamiento.

- Comentario: escuchar los comentarios acerca del desempeño del líder del grupo y de los otros miembros del grupo para apuntalar los cambios de comportamiento.

Fuente: Kalichman y Hospers, 1997.

4. ¿En qué parte del plan de estudios hay que colocar la educación basada en las competencias para la vida activa?

Una de las grandes decisiones en materia de política educativa consiste en saber dónde ubicar las competencias para la vida activa relativas a la prevención del VIH dentro del plan de estudios. La experiencia nos instruye que necesita un lugar destacado, dentro de una ‘materia portadora’ a corto plazo aunque como elemento separado dentro del plan de estudios a largo plazo. Las ventajas y dificultades vinculadas con los distintos enfoques se muestran a continuación.

Enfoque (1): ‘Materia’ portadora independiente

Según este enfoque, la educación basada en las habilidades se incorpora en una materia existente, que guarda pertinencia con el tema en cuestión, tal como educación cívica, estudios sociales o educación para la salud.

Conclusión: es una buena opción a corto plazo.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> • El docente suele estar más comprometido con la temática que si se distribuye el tema entre todas las materias. • Es probable que los docentes de la materia portadora vean la pertinencia del tema dentro de otros aspectos de la materia. • Es probable que los docentes de la materia portadora sean más abiertos hacia los métodos de enseñanza y los temas en cuestión en virtud de la experiencia que tienen con el tema. • La formación de los docentes seleccionados es más veloz y económica que si se quiere formar a todos para regirse por el enfoque de la distribución entre todas las materias. • Es más veloz y económico integrar los componentes del plan de estudios en una materia principal que distribuirlos entre todas las materias. • La materia portadora puede ser apuntalada mediante la distribución del tema en otras materias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se corre el riesgo de elegir una materia 'portadora' inadecuada; por ejemplo la biología no es tan buena como la educación para la salud o la educación cívica, debido a que es poco probable que los docentes de materias científicas encaren adecuadamente la enseñanza de las cuestiones y habilidades sociales y personales.

Enfoque (2): Materia independiente

Según este enfoque, la educación basada en las habilidades se transmite como una materia específica, tal vez en el contexto de otros asuntos importantes tales como la educación para la salud o la educación para la salud y la familia.

Conclusión: es una buena opción a largo plazo.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> • Es probable que se cuente con docentes focalizados en esta temática, los cuales tienen mayor probabilidad de estar específicamente formados (aunque esto no se garantiza). • Es mucho más probable que haya una congruencia entre los contenidos basados en las habilidades y los métodos de enseñanza participativa que se necesitan para esta materia que si se toman atajos o se cometen omisiones sobre el contenido, lo cual podría ocurrir con los enfoques 'distributivo' o de 'materia portadora'. 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede ser que se le adjudique muy escasa importancia a la materia y que no se vea como importante, especialmente si no se toman pruebas o exámenes. • Exige que se le asigne un tiempo adicional, ya de por sí escaso, en un plan de estudios sobrecargado.

Enfoque (3): Integración y distribución entre materias

Según este enfoque, la educación basada en las habilidades se incluye entre todas las materias existentes, o muchas de ellas, y está a cargo de los docentes habituales.

Conclusión: es la opción menos eficaz.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> • Se puede tomar un enfoque de 'escuelas integrales'. • Utiliza estructuras que ya existen y a menudo es más aceptable que un curso independiente sobre educación sexual. • Participan muchos docentes - aún aquellos que normalmente no tienen que ver con la temática. • Alto potencial de refuerzo. 	<ul style="list-style-type: none"> • La temática puede quedar perdida en el farrago de elementos más importantes de las materias. • Puede suceder que los docentes tengan un fuerte sesgo a la hora de transmitir la información de los contenidos y métodos utilizados, como sucede con la mayoría de las materias. • Es sumamente costoso y lleva mucho tiempo acceder a todos los docentes y tener una influencia sobre todos los libros de texto. • Algunos docentes no ven la pertinencia del tema con su propia materia. • Es infrecuente que se perciba el potencial de refuerzo debido a otras barreras.

Fuente: Adaptado de UNICEF (sin fecha).

5. Algunas dificultades para llevar a la práctica la educación para la salud basada en las habilidades

1. **A menudo se espera de los prestadores de servicios de salud, las personas que trabajan con los jóvenes y los docentes que ayuden a los adolescentes a desarrollar habilidades que ellos mismos no poseen.** Es muy posible que las personas que arman los programas tengan que hacerse de habilidades de firmeza, gestión del estrés y/o resolución de problemas para sí mismos antes de poder enseñar estas habilidades en el aula. Por lo tanto, un elemento importante de cualquier programa de formación es la inclusión de actividades en las cuales los prestadores potenciales también puedan hacer frente a sus propias necesidades personales.
2. **Hace falta formar a los adultos en el uso de las metodologías activas de la enseñanza.** La educación para la salud basada en las habilidades fomenta la participación de todos los estudiantes y, por lo tanto, puede dar lugar a una dinámica del aula que algunos docentes desconocen. Sin embargo, la investigación ha demostrado que los docentes que inicialmente no se sentían cómodos con la idea del uso de las metodologías de participación en sus aulas superaron su renuencia después de haber practicado estos métodos durante varias sesiones de formación. La confianza del prestador es esencial para lograr el éxito de la educación basada en las habilidades.
3. **Puede suceder que los que diseñan los programas se sientan incómodos a la hora de tratar temas sensibles y responder a las preguntas que puedan surgir.** Algunos docentes pueden sentirse mal preparados para comunicar a sus alumnos temas sensibles, tales como la salud sexual y reproductiva, la violencia y las relaciones. También puede suceder que no sepan a dónde acudir para obtener más

información sobre estos temas. Es por ello que la formación de los docentes sobre la mejor forma de encarar la cuestión o de responder a las preguntas o comentarios sobre temas sensibles, antes de llevarlas a la práctica, es la clave para resolver el problema. También debería alentarse a los docentes a reunirse e interactuar a lo largo de todo el año para compartir sus ideas y darse sugerencias.

- 4. Los docentes están mal remunerados y tienen una excesiva carga laboral.** Puede suceder que los docentes no tengan el ánimo o la energía para aprender nuevas metodologías de enseñanza. Por lo tanto, los docentes tienen que entender de qué manera la educación basada en las habilidades puede traer ventajas inmediatas y a largo plazo, no solamente para la vida de sus alumnos sino para sus propias vidas, sea en lo personal o lo profesional. Los programas de formación deberían comprender actividades que ayuden a los docentes a adquirir habilidades que puedan utilizar en sus vidas cotidianas; por ejemplo, mejorar sus relaciones, evitar la violencia o el hostigamiento sexual o superar los problemas de uso de alcohol o de drogas. Los estudios han demostrado que los programas basados en las habilidades pueden efectivamente mejorar la asistencia y la moral de los docentes. (Allegrante, 1998).
- 5. A menudo se pide a los docentes que se rijan por diversos planes de estudios e iniciativas didácticas sin tener una clara comprensión de las relaciones entre estos y de las ventajas relativas de cada cual.** La falta de coordinación entre los administradores escolares, los coordinadores del plan de estudios y los sectores de la salud y la educación puede redundar en la aparición de planes de estudios competitivos. Esto puede ser frustrante para los docentes, de por sí con sobrecarga de trabajo, a quienes los nuevos programas pueden parecer solamente un agregado más a su carga laboral existente. La clave para superar este problema es una estrecha

colaboración entre todas las partes interesadas, incluidos los docentes, de manera que se llegue a entender claramente cómo se pueden utilizar los planes de estudios nuevos como complemento de lo ya existente.

Fuente: Education International y la Organización Mundial de la Salud, 2001.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Aldana, S.; Jones, J. 1999. *WHO information series on school health: preventing HIV/AIDS/STI and related discrimination: an important responsibility of health-promoting schools*. Ginebra: OMS; UNESCO; ONUSIDA.
- Allegrente, J. 1998. 'School-site health promotion for faculty and staff: a key component of the coordinated school health program.' En: *Journal of School Health*, 68(5), 190-195.
- AP (Associated Press). 2003. *U.N.: global AIDS epidemic rampant: U.N. reports that global AIDS epidemic rampant, killing more people this year than ever before*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.aegis.com/news/ap/2003/AP031151.html
- Avert.org. 2003. *World HIV & AIDS statistics*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.avert.org/worldstats.htm
- Banco Mundial. 2002. *Education and HIV/AIDS: a window of hope*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Clarke, D. 2008. *Heroes and villains: teachers in the education response to HIV*. París: IIEP-UNESCO.
- Coombe, C. 2004. *The HIV challenge to education: a collection of essays*. IIEP-UNESCO.
- Elliott, L. 1999. 'Gender, HIV/AIDS and emergencies.' En: *Humanitarian Exchange Magazine*, 14. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.odihpn.org/report.asp?ID=1055

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónica y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: HIV/AIDS*. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:
http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_INEE_toolkit_-HIV_AIDS.pdf

Internacional de la Educación (IE) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). 2001. *Training and resource manual on school health and HIV/AIDS prevention*. Ginebra: OMS.

IIPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación). 2007. *IIEP training materials: educational planning and management in a world with AIDS*. París: IIPE-UNESCO; EduSector AIDS Response Trust ESART.

Kalichman, S.; Hospers, H. 1997. *Efficacy of behavioural-skills enhancement HIV risk reduction interventions in community settings*. En: *AIDS, 11* (Supl. A), 191-199.

Kelly, M. 2000. *Planning for education in the context of HIV/AIDS*. París: IIPE-UNESCO.

Kelly, M. 2003. *Education and HIV/AIDS in the Caribbean*. París: UNESCO Oficina para el Caribe y el IIPE. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001336/133643e.pdf>

Lawday, A. 2002. *HIV and conflict: a double emergency*. Londres: Alianza Internacional Save the Children.

- Merlin. Sin fecha. *HIV/AIDS*. Londres: Medical Emergency Relief International.
- Nzioka, C.; Ramos, L.; 2008. *Training teachers in an HIV and AIDS context: experiences from Ethiopia, Kenya, Uganda and Zambia*. París: IIEP-UNESCO.
- ONUSIDA. 1996. *Guidelines for HIV interventions in emergency settings*. Ginebra: ONUSIDA.
- ONUSIDA. 2004. *Living in a world with HIV and AIDS*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
<http://unworkplace.unaids.org/UNAIDS/booklet/index.shtml>
- ONUSIDA. 2005. *Fast facts about AIDS*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.unaids.org/en/KnowledgeCentre/Resources/FastFacts/default.asp
- ONUSIDA. 2007. *Practical guidelines for intensifying HIV prevention*. Extraído el 29 de agosto de 2009 de:
http://data.unaids.org/pub/Manual/2007/20070306_Prevention_Guidelines_Towrds_Universal_Access_en.pdf
- ONUSIDA. 2008a. *Report on the global AIDS epidemic*. Extraído el 29 de agosto de 2009 de:
www.unaids.org/en/KnowledgeCentre/HIVData/GlobalReport/2008/2008_Globalreport.asp
- ONUSIDA. 2008b. *Toolkit for mainstreaming HIV and AIDS in the education sector*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001566/156673e.pdf>
- Pfeiffer, M. 1999. *The silent emergency: HIV & AIDS in conflict and disasters* (Documento de trabajo realizado para el 1998-99 Working Group Seminar on Refugees, Displaced People, and HIV/AIDS, 2 de junio, King's Cross, Londres). Londres: School of Hygiene and Tropical Medicine.

Smith, A. 2002. *HIV/AIDS and emergencies: analysis and recommendations for practice* (Humanitarian practice network paper no. 38). Londres: HPN.

UNESCO. 2002. *EFA global monitoring report 2002: is the world on track?* Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.unesco.org/education/efa/monitoring/monitoring_2002.shtml

UNESCO. 2008. *Best practices on life skills-based HIV and AIDS education* (CD-rom). Se puede pedir un ejemplar en:
www.ibe.unesco.org/en/hiv-aids/seminars-and-workshops/single-news-hiv/news/new-cd-rom-gathers-best-practices-on-life-skills-based-hiv-and-aids-education/99.html

UNICEF. Sin fecha. *Life skills*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.unicef.org/lifeskills/files/DrugUsePreventionTrainingManual.pdf

EDUCACIÓN AMBIENTAL

OBJETIVOS PRINCIPALES

En un contexto de emergencia, crisis crónica y reconstrucción ...

- **Fomentar una clara conciencia e interés sobre la interdependencia económica, social, política y ecológica en las zonas urbanas y rurales.**
- **Brindar a todas las personas oportunidades de adquirir los conocimientos, valores, compromisos, actitudes y habilidades que se necesitan para proteger y mejorar el medio ambiente.**

- **Crear nuevos patrones de conducta de las personas, los grupos y la sociedad como un todo hacia el medio ambiente.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

En situaciones de emergencia, donde es posible que muchas personas vivan en una zona densamente poblada, el efecto sobre el medio ambiente suele ser grave. La degradación ambiental sucede a raíz del rápido movimiento de personas (refugiados y desplazados internos) por una situación de emergencia, sobre todo si el refugio seguro es un entorno frágil que no puede albergar grandes cantidades de individuos. También hay degradación a raíz de los

conflictos. El acceso a los recursos naturales, como la tierra cultivable y el agua potable, puede ser limitado y el conflicto puede recrudecer a consecuencia de ello. La protección del medio anfitrión constituye una estrategia importante para resguardar a refugiados y desplazados internos.

Sin instalaciones ni prácticas de saneamiento adecuadas, por ejemplo, las fuentes de agua pueden contaminarse, lo cual daña al medio ambiente y también puede causar efectos sanitarios perjudiciales sobre quienes viven en las inmediaciones. Asimismo, la necesidad de recolectar leña para cocinar también puede generar consecuencias ambientales graves puesto que la zona se deforesta con rapidez. Estos y otros efectos pueden mitigarse con un programa de educación ambiental. La meta de dicho programa es modificar el comportamiento de los alumnos y llevar el conocimiento adquirido a la práctica con el fin de preservar o reducir al mínimo el efecto nocivo sobre el medio ambiente (Talbot y Muigai, 1998: 243). Es posible ofrecer educación ambiental como parte del plan de estudios formal de la escuela, como una actividad extraprogramática (tal vez en clubes ambientales) y por medio de actividades educativas no formales.

Todas las actividades de educación ambiental deben emprenderse como parte de un programa integral de gestión ambiental en las zonas afectadas. En el caso de los refugiados, “los organismos procuran cada vez más impedir, mitigar y reparar los efectos perjudiciales sobre el medio ambiente que guarden relación con los refugiados. Dicho compromiso precisa la integración, en la mayor medida posible, de prácticas sólidas de gestión ambiental en todas las fases de las operaciones relativas a los refugiados” (ACNUR, 2002: 7).


ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas **Educación ambiental**

1. Consulte con los ministerios gubernamentales pertinentes para determinar si se ha elaborado un plan de protección ambiental como parte de las medidas de emergencia.
2. Identifique a las personas del ministerio de educación que estén a cargo de la educación ambiental (o que lo estarán). Asegúrese de que reciban la formación necesaria.
3. Evalúe las necesidades de educación ambiental y elabore planes de estudio o programas basados en habilidades en función de dicha evaluación.
4. Identifique qué modificaciones precisa el plan de estudios actual para garantizar la inclusión del componente de educación ambiental.
5. Facilite la elaboración o la mejora de los materiales y las metodologías de la educación ambiental, así como la evaluación y puesta en marcha de dichos programas.



- 
- 6. Brinde asesoramiento sobre los programas de educación ambiental a las autoridades educativas en las zonas afectadas por una situación de emergencia y a las organizaciones de la sociedad civil.**
 - 7. Proporcione recursos y forme a los docentes en educación ambiental.**
 - 8. En un contexto donde haya refugiados o desplazados internos y estén poniéndose en marcha programas de educación ambiental en los campamentos, cree programas para las poblaciones vecinas.**

Notas orientadoras

- 1. Consulte con los ministerios gubernamentales pertinentes para determinar si se ha elaborado un plan de protección ambiental como parte de las medidas de emergencia.**
 - ¿Se han identificado zonas específicas de degradación ambiental?
 - ¿Se han incluido a todas las partes interesadas en la planificación de las medidas de educación ambiental?

2. Identifique a las personas del ministerio de educación que estén a cargo de la educación ambiental (o que lo estarán). Asegúrese de que reciban la capacitación necesaria.

- Haga uso de los conocimientos especializados de otros ministerios a cargo de la gestión ambiental, así como de ONG ambientales, para garantizar que todas las actividades de educación ambiental estén en armonía con las metas del plan de acción ambiental del país.

3. Evalúe las necesidades de educación ambiental y elabore planes de estudio o programas basados en habilidades en función de dicha evaluación.

- Lleve a cabo un estudio de referencia para determinar los comportamientos y las actitudes de la población, tanto de las comunidades locales como de las desplazadas, en lo que respecta al medio ambiente y al uso de recursos naturales.
- Revise los programas de educación ambiental que estén llevándose adelante bajo el auspicio del gobierno, por medio de organizaciones de la sociedad civil, organismos externos y ONG.
 - Identifique elementos del plan de estudios que enseñen conocimientos, habilidades y comportamientos que resulten constructivos (o destructivos) para el cuidado del medio ambiente.
 - El plan de estudios, ¿satisface las necesidades de todos los alumnos (por ejemplo, de las niñas, los grupos religiosos o culturales, los grupos lingüísticos, grupos con necesidades especiales) en lo que respecta al conocimiento que se precisa para lograr el uso sostenible del medio ambiente antes que esos grupos abandonen el programa de educación formal?

- ¿Existen esferas de contenidos donde se incorporen habilidades en materia de educación ambiental?
- ¿La formación incluye habilidades de resolución de conflictos? Puesto que la causa de muchos conflictos reside en la escasez de recursos, es posible que dichas habilidades sean necesarias para evitar o afrontar conflictos futuros por el uso de recursos. (Véase también la *Guía, Capítulo 4.6*, 'Educación sobre competencias para la vida activa: paz, derechos humanos y ciudadanía').



EDUCACIÓN AMBIENTAL EXPLORATORIA

En el caso de muchos programas escolares para refugiados, no es necesario que el trabajo en el terreno se limite a la consabida tarea de plantar árboles y cultivar huertos. Es posible estudiar soluciones a problemas ambientales (como la escasez de agua, la deforestación, la erosión del suelo y la desertificación) de forma directa, a menudo con tan solo dar un paseo fuera del aula. Los estudios de campo prácticos hacen cobrar vida al libro de texto y fomentan un sentido de compromiso moral que es vital para el éxito de las campañas de sensibilización ambiental.

Hay pruebas que demuestran que los niños pueden ser agentes importantes en cuestiones ambientales, dada su tendencia natural a aprender y demostrar sus conocimientos en la familia y la comunidad. Miles de niños refugiados de África y Asia Central, así como niños de comunidades que reciben refugiados, han sacado provecho de actividades de educación ambiental y actividades realizadas fuera del aula, entre ellas, la gestión de huertos escolares, competencias y horticultura hogareña. Con el objeto de fomentar las actividades realizadas fuera del aula, el ACNUR y la UNESCO actualmente están elaborando materiales genéricos, como juegos ambientales, tiras cómicas, obras de teatro y medidas científicas para que el aprendizaje sea más estimulante.

Fuente: Talbot y Muigai, 1998: 235; ACNUR, 2003.

- Cree un grupo de trabajo conjunto para elaborar directrices de buenas prácticas destinadas a los educadores en materia ambiental.
 - Determine temas ambientales; por ejemplo, la conservación del suelo, el agua, la vegetación y la energía, refugios sostenibles, salud ambiental, las leyes y tradiciones locales relativas al uso de recursos naturales. Véase también ‘Temas comunes de los programas de educación ambiental para refugiados’ en la sección ‘Herramientas y recursos’ de este capítulo.
 - Determine si la educación ambiental se enseñará como parte del plan de estudios formal o mediante actividades extraprogramáticas. Por ejemplo, en algunos países se utilizan clubes o revistas ambientales para llegar tanto a niños en edad escolar como a sus familias y transmitirles mensajes ecológicos simples con actividades divertidas y educativas (Talbot y Muigai, 1998).

4. Identifique qué modificaciones precisa el plan de estudios actual para garantizar la inclusión del componente de educación ambiental.

(Véase también la *Guía, Capítulo 4.1*, ‘Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión’).

- ¿La educación ambiental se enseñará como una materia separada del plan de estudios formal? Si así fuere, ¿estará sujeta a exámenes?
- En caso de que la educación ambiental no se enseñe por separado, ¿qué otras materias (por ejemplo, ciencia, geografía, agricultura, entre otras) puede “portar” el programa de educación ambiental?
 - ¿Estas materias se enseñan lo suficientemente temprano en el plan de estudios para garantizar que el mensaje y, por

consiguiente, los cambios de comportamiento deseados, se estén transmitiendo a la población?

- Si los mensajes sobre educación ambiental son impartidos por una serie de docentes de diferentes materias, dicha transmisión debe planificarse con cuidado a fin de evitar la repetición. Por ejemplo, es posible enseñar sobre la erosión del suelo en las clases de ciencia o geografía. El docente que estará a cargo debe elegirse con cuidado.

5. Facilite la elaboración o la mejora de los materiales y las metodologías de la educación ambiental, así como la evaluación y puesta en marcha de dichos programas.

- La localización de los materiales actuales, como los que desarrolló el programa UNESCO-PEER, puede ser una manera eficaz de iniciar un programa de educación ambiental. Al adaptar materiales existentes, plantéese si:
 - El programa es aceptable para la comunidad. (¿Es adecuado desde el punto de vista cultural?).
 - El programa desarrolla habilidades y comportamientos positivos y constructivos.
 - El programa es una experiencia de aprendizaje sostenida (es decir, no es un programa ocasional).
 - Hay un componente de formación docente para garantizar una enseñanza válida.
- Garantice que la comunidad participe plenamente en todos los programas de educación ambiental propuestos y que los sientan como propios.
 - Organice grupos de reflexión, asegurándose de que todos los elementos de la comunidad (entre ellos, los grupos minoritarios, las mujeres, los líderes religiosos, los líderes comunitarios y el personal asistencial)

participen activamente en la elaboración de un programa ambiental.

- Incluya a las poblaciones anfitrionas en los debates sobre los programas de educación ambiental para refugiados, puesto que esto contribuirá a reducir al mínimo posibles conflictos respecto del uso de recursos escasos.
- Evalúe los programas de educación ambiental que elaboraron movimientos internacionales de jóvenes, como la Cruz Roja y la Media Luna Roja de la Juventud, la Organización Mundial del Movimiento Scout y la Asociación Mundial de las Guías Scouts.

6. Brinde asesoramiento sobre los programas de educación ambiental a las autoridades educativas en las zonas afectadas por una situación de emergencia y a las organizaciones de la sociedad civil.

7. Proporcione recursos y forme a los docentes en educación ambiental.


- Los programas de educación ambiental exitosos incluyen prácticas pedagógicas participativas y exploratorias.



CÓMO SE FORMARON LOS DOCENTES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL EN ETIOPÍA

En Etiopía, el programa UNESCO-PEER formó originalmente a docentes refugiados para el programa de educación ambiental. Puesto que muchos de esos docentes se habían repatriado o reasentado, fue necesario diseñar un sistema alternativo para formarlos, en lugar de continuar dependiendo de UNESCO-PEER para llevar adelante la formación. Por consiguiente, los empleados de las instituciones de formación docente tanto





de Gambella como de Jijiga se formaron para enseñar no solo educación ambiental sino también habilidades pedagógicas a fin de ayudar a los docentes en su desarrollo profesional. Este mecanismo contribuyó en gran medida a la continuidad y sostenibilidad del programa.

Fuente: Bird, 2003: 9-10.

- 8. En un contexto donde haya refugiados o desplazados internos y estén poniéndose en marcha programas de educación ambiental en los campamentos, cree programas para las poblaciones vecinas.**

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Temas comunes de los programas de educación ambiental para refugiados.

La mayoría de los programas de educación ambiental para refugiados aborda los siete temas generales que se mencionan a continuación:

- Conservación de la energía: el enfoque se centra en los hogares, donde el objetivo es reducir el consumo de combustibles, sobre todo de madera, para cocinar y calefaccionar ambientes.
- Refugios sostenibles: los requisitos de las viviendas representan una pequeña proporción, aunque significativa, del uso de madera en los campos para refugiados, sobre todo en las primeras etapas del ingreso de individuos. En algunos lugares existen proyectos que entrañan el diseño y la construcción de

viviendas sostenibles para refugiados, que utilizan materiales alternativos.

- Conservación de árboles y vegetación: conservación de la energía y refugios sostenibles, así como la protección y restauración de la vegetación por medio del fomento de la plantación de árboles, entre otras medidas.
- Conservación del suelo: entre los temas se encuentran las causas y consecuencias de la erosión del suelo, además de los métodos físicos y biológicos para controlar la erosión.
- Conservación del agua: los conceptos fundamentales abarcan el control de la pérdida de agua con medidas físicas y biológicas y la protección de las fuentes de agua.
- Salud ambiental: comprende temas como la prevención de enfermedades por medio del saneamiento adecuado y la higiene del agua, centrándose principalmente en la prevención del cólera. Este tema guarda relación con la educación sanitaria.
- Leyes y tradiciones locales relativas al uso de los recursos naturales: a fin de reducir al mínimo los conflictos con las comunidades anfitrionas, los refugiados y demás desplazados deben conocer las leyes y tradiciones locales concernientes al uso de los recursos naturales. Los temas que podrían tratarse en relación con ello son las prácticas tradicionales de gestión de recursos del pueblo local, las normativas que rigen el acceso a reservas o parques nacionales y su explotación, la legislación sobre la protección de la fauna silvestre, normas sobre incendios, derechos de pastoreo, derechos sobre productos forestales madereros y no madereros.

Fuente: Talbot y Muigai, 1998: 226-228.

2. Cuestiones fundamentales de la educación y sensibilización ambientales.

Aspectos generales

- **La educación tiene repercusiones a largo plazo y debe complementarse con medidas reglamentarias a corto plazo y mensajes de información pública sobre la protección ambiental.**

La educación ambiental debe considerarse un proceso multisectorial continuo, así como una herramienta para estimular la reflexión, el debate y las decisiones sobre cuestiones y problemas ambientales. Puesto que la educación ambiental se centra en los cambios de percepción y actitud, no provoca efectos rápidos. Es preciso complementarla con medidas reglamentarias aplicadas a más corto plazo y campañas de información pública para restringir el daño inmediato a los recursos naturales.

- **La educación ambiental debe basarse en habilidades y conocimientos ecológicos existentes.**

Los refugiados y las comunidades anfitrionas tienen una gran cantidad de prácticas ambientales que intercambiar. La educación ambiental eficaz debe estar dirigida a grupos comunitarios, incluidos los grupos de mujeres y las asociaciones de jóvenes, que tienen la capacidad y voluntad de fomentar una gestión ambiental sensata.

- **Los enfoques formales y no formales deben estar armonizados para lograr mejores resultados.**

Los enfoques no formales serán más eficaces si se adopta un “enfoque escolar integral” hacia la educación ambiental. Las escuelas no deben tratarse como islas de conocimiento aisladas, sino como parte de la comunidad. Del mismo modo,

la comunidad debe relacionarse con la escuela, por ejemplo, mediante grupos de trabajo ambiental que se desempeñen en los campamentos o asentamientos. Los temas deben guardar relación con la vida cotidiana.

- **La educación y sensibilización ambientales deben estar muy relacionadas con los programas ambientales más amplios.**

La educación ambiental debe estar totalmente integrada con las iniciativas en curso tendientes a fomentar conductas que tengan en cuenta el medio ambiente. No siempre es fácil relacionar los programas de educación ambiental con los aspectos específicos de la vida de los refugiados, sobre todo cuando los planes de estudio están normalizados a escala nacional y orientados a los exámenes. Forjar tales relaciones puede incrementar el interés de los refugiados y la comunidad local por los problemas ambientales.

Sensibilización ambiental no formal

- **Al comienzo, las campañas de sensibilización ambiental dirigidas a un sector específico son valiosas para fijar los parámetros de conductas ambientales sensatas.**

Los programas de sensibilización deben introducirse antes que los refugiados establezcan sistemas de conducta que dañen el medio ambiente y sean difíciles de modificar: por ejemplo, los tipos de refugio que construyen, las zonas donde talan árboles o los sistemas de cocción que emplean. Por lo general, los mensajes que deben transmitirse guardan relación con la legislación local o nacional, por ejemplo, en materia de prácticas permitidas y prácticas no recomendadas o prohibidas.

- **Cuando se establezcan asentamientos nuevos, los refugiados deben recibir información sobre las reglamentaciones relativas al uso de los recursos naturales.**

Las normas sobre el uso de los recursos naturales deben aclararse desde el primer momento. Estas normas pueden estar relacionadas con la tala de árboles, la producción de carbón o la gestión de zonas de extracción de madera. Una estrategia consiste en registrar los árboles que superen un diámetro determinado en cada parcela donde habiten refugiados y asignar a las respectivas familias responsabilidad de su protección. Este enfoque requiere la presencia oportuna de un organismo ambiental, que trabaje en colaboración con el organismo de administración de campamentos, así como la posterior introducción de incentivos y medidas disuasivas. Idealmente, los refugiados mismos deben registrar toda la información pertinente.

- **La sensibilización ambiental puede fomentar la participación en la resolución de problemas ambientales.**

Las actividades ambientales que procuran la participación de las comunidades diana en la identificación y el análisis de problemas, la planificación, puesta en marcha y evaluación, tienen más probabilidades de lograr el efecto positivo deseado.

- **Se dispone de múltiples terrenos favorables para la sensibilización ambiental.**

La educación ambiental no formal puede canalizarse por medio de programas sanitarios, clases de alfabetización para adultos, sesiones de video, servicios religiosos, carteleros de noticias, festivales de teatro y poesía, competencias, entre otros. Las redes de prestadores de servicios comunitarios y

trabajadores sanitarios pueden ser sumamente eficaces para transmitir mensajes ambientales adecuados, si reciben una formación apropiada.

- **Los carteles y afiches que comunican normas, reglamentaciones y prácticas ambientales sensatas deben estar respaldados por otras actividades y vinculados a ellas.**

La sensibilización pública sobre las normas que rigen el modo en que se permite a los refugiados hacer uso de los recursos naturales puede comunicarse mediante una serie de canales. Por ejemplo, pueden colocarse carteleras en diversos lugares de los campamentos y zonas circundantes. Cuando sea posible, los refugiados deben diseñar estas carteleras, que deben redactarse en varios idiomas y transmitir el mensaje deseado de forma adecuada e inequívoca.

- **La sensibilización y formación ambientales deben comprender medidas orientadas a brindar autonomía a las comunidades y a sus instituciones de gestión.**

Las iniciativas educativas y de formación que se lleven adelante con las comunidades locales tendrán un efecto limitado si estas comunidades no son capaces de poner en práctica lo aprendido. Los derechos de acceso a las tierras, la capacidad institucional y los incentivos adecuados pueden garantizar una mayor participación en actividades de gestión sostenible.

Educación ambiental formal

- **Los conceptos ambientales pueden integrarse en los programas de educación formal.**

Entre los posibles enfoques hacia la educación ambiental formal se encuentran complementar los planes de estudio existentes con materiales ambientales adicionales, o elaborar

un paquete de materiales de sensibilización por separado. Tan pronto como sea posible debe decidirse si se introducirá la educación ambiental como un tema separado. Quizá sorprenda que los datos empíricos de iniciativas pasadas indican que incorporar conceptos ambientales en un plan de estudios ya sobrecargado es menos adecuado que introducir una materia totalmente nueva.

- **La educación ambiental debe ser pertinente a las necesidades de los refugiados y las comunidades locales.**

En ocasiones, las situaciones en las que hay refugiados requieren la elaboración de materiales educativos nuevos para satisfacer las necesidades pedagógicas y de contenidos que tienen los grupos de refugiados y repatriados. Al elaborar tales materiales, es importante trabajar codo a codo con los docentes refugiados, los asociados en la ejecución y, a menudo, con actores locales, puesto que ello permite que se sientan partícipes.

- **Las actividades de educación ambiental deben reducir al mínimo la dependencia de materiales que no se encuentren disponibles en la región.**

Al reconocer que, en una situación donde hay refugiados, las instalaciones educativas y los recursos pedagógicos suelen ser limitados, y al incorporar los materiales disponibles en la región con fines de educación ambiental y de referencia a las situaciones y los problemas locales, se hará posible fomentar una mayor asimilación, aplicabilidad y sostenibilidad. Las actividades de educación ambiental deben ser simples y adecuadas al contexto local para reducir al mínimo la probabilidad de dependencia de apoyo externo para su continuación.

- **Los métodos pedagógicos nuevos pueden precisar mejoras en las competencias docentes.**

En algunos casos, quizá sea adecuado adoptar nuevos enfoques pedagógicos hacia la educación ambiental (por ejemplo, enfoques basados en actividades y orientados a resolver problemas). Estos enfoques tal vez exijan competencias nuevas a los docentes y formadores y es posible que haya un reemplazo de los métodos didácticos por aquellos centrados en el docente. Tal vez se requiera el fortalecimiento de capacidades a fin de desarrollar métodos y recursos pedagógicos.

Fuente: ACNUR, 2002: 63-66.


3. El Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014)

El Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (DEDS) es una iniciativa ambiciosa y compleja. Su fundamento conceptual, sus repercusiones socioeconómicas y relaciones ambientales y culturales lo convierten en una iniciativa que concierne a todos los aspectos de la vida.

El objetivo general del DEDS consiste en integrar los valores inherentes al desarrollo sostenible en todas las facetas del aprendizaje, a fin de fomentar los cambios de comportamiento necesarios para permitir una sociedad más sostenible y justa para todos.

La visión básica del DEDS concibe un mundo en el que todos tengan la oportunidad de recibir educación y aprender los valores, comportamientos y modos de vida necesarios para el advenimiento de un futuro sostenible y una transformación constructiva de la sociedad. Esto se traduce en cinco objetivos, con miras a:

1. Poner de relieve la función fundamental que la educación y el aprendizaje desempeñan en la búsqueda del desarrollo sostenible.

- 
2. Facilitar la creación de redes, los intercambios y las interacciones entre las partes interesadas en la EDS.
 3. Proporcionar oportunidades para afinar y promover la perspectiva del desarrollo sostenible y la transición al mismo mediante todas las formas de educación y sensibilización de la opinión pública.
 4. Fomentar una mayor calidad de la enseñanza y el aprendizaje para lograr el desarrollo sostenible.
 5. Elaborar estrategias en todos los ámbitos para fortalecer la capacidad en la EDS.


El concepto de desarrollo sostenible continúa evolucionando. Por consiguiente, al analizar la educación con miras al desarrollo sostenible, es preciso que queden claros el significado y los objetivos del desarrollo sostenible. Este plan presenta tres ámbitos claves del desarrollo sostenible: la sociedad, el medio ambiente y la economía (la cultura constituye una dimensión subyacente).

Sociedad: comprensión de las instituciones sociales y de su papel en el cambio y el desarrollo, así como los sistemas democráticos y participativos que brindan la oportunidad de expresar opiniones, elegir gobiernos, forjar consenso y resolver diferencias.

Medio ambiente: conocimiento de los recursos y la fragilidad del medio ambiente físico y los efectos que tienen sobre él la actividad y las decisiones humanas, con el compromiso de tener en cuenta las inquietudes ambientales en la elaboración de políticas sociales y económicas.

Economía: sensibilidad a los límites y al potencial de crecimiento económico y su efecto sobre la sociedad y el medio ambiente, con el compromiso de evaluar los grados de consumo personal y social por el bien del medio ambiente y de la justicia social.

La EDS versa fundamentalmente sobre los valores y otorga un lugar central al respeto: respeto a los demás, incluidas las generaciones presentes y futuras, respeto a las diferencias y la diversidad, al medio ambiente, a los recursos del planeta que habitamos. La educación nos permite comprender a los demás y a nosotros mismos y comprender los vínculos con el entorno natural y social más amplio. Esta comprensión sirve como base duradera para lograr respeto. Además del sentido de justicia, responsabilidad, exploración y diálogo, el objetivo de la EDS es que adoptemos comportamientos y prácticas que permitan que todos vivamos una vida plena, sin que se nos prive de lo esencial.





La EDS es para todos, en cualquier de etapa de la vida que estemos transitando. Por consiguiente, se da en una perspectiva de aprendizaje permanente, involucrando todos los espacios de aprendizaje posibles, formales, no formales e informales, desde la primera infancia hasta la vida adulta. La EDS exige una reorientación de los enfoques educativos: planes de estudios, contenidos, pedagogía y exámenes. Entre los espacios de aprendizaje se encuentran el aprendizaje no formal, las organizaciones basadas en la comunidad, la sociedad civil local, el lugar de trabajo, la educación formal, la formación técnica y profesional, la formación docente, las inspecciones de educación formal, los organismos encargados de formular políticas ... y muchos más.

Los resultados de la EDS se verán reflejados en la vida de cientos de comunidades y millones de personas, puesto que las actitudes y los valores nuevos estimulan la toma de decisiones y medidas, logrando así que el desarrollo sostenible sea un ideal más alcanzable. En el caso del proceso de la EDS como tal, de sus objetivos se desprenden 11 resultados esperados, que se relacionan con cambios de la conciencia pública, del sistema educativo y la integración de la EDS en toda la planificación del desarrollo. Estos resultados constituyen la base de los indicadores empleados en la supervisión y la evaluación. No obstante, los grupos de partes interesadas de cada ámbito determinarán los indicadores específicos y los tipos de datos que se necesitan para verificarlos. Es necesario que los indicadores cualitativos tengan la misma importancia que los cuantitativos para detectar las múltiples relaciones y la profundidad social de la EDS y sus repercusiones.

Fuente: UNESCO, 2005: 5-8.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ACNUR. 2002. *Refugee operations and environmental management: a handbook of selected lessons learned from the field*. Ginebra: Sección de Servicios de Ingeniería y Medio Ambiente del ACNUR.

ACNUR. 2003. *Education field guidelines*. Ginebra: ACNUR.

Benson, L.; Bugge, J. (2007). *Child-led disaster risk reduction: a practical guide*. Londres: Save the Children. Extraído el 29 de junio de 2009 de:
www.preventionweb.net/files/3820_CHLDRR.pdf

Bird, L. 2003. *Environmental education review 14 April – 30 June 2003*. Ginebra: Sección de Servicios de Ingeniería y Medio Ambiente del ACNUR.

Centro Asiático de Preparación para Casos de Desastre (2007). *Integrating disaster risk reduction into school curriculum: mainstreaming disaster risk reduction into education* (directriz 6.1 del CCS). Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.preventionweb.net/files/4006_ADPCEducGuidelineConsultationVersion3.1.pdf

EIRD (Estrategia Internacional de Reducción de Desastres). 2008a. *Disaster prevention for schools guidance for education sector decision-makers* (UNISDR thematic platform for knowledge and education). Ginebra: Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. Extraído el 29 de junio de 2009 de:
www.preventionweb.net/english/professional/trainingsevents/edu-materials/v.php?id=7344

EIRD (Estrategia Internacional de Reducción de Desastres). 2008b. *Disaster risk reduction begins at school* (UNISDR Thematic platform for knowledge and education). Ginebra:

Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. Extraído el 29 de junio de 2009 de:
www.unisdr.org/eng/public_aware/world_camp/2006-2007/case-study-en.htm

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. 'Environmental education'. En: *The INEE technical kit on education in emergencies and early recovery: a digital library – 2004* (CD-ROM). París: INEE.

Talbot, C.; Muigai, K. 1998. 'Environmental education for refugees: guidelines, implementation and lessons learned'. En: G. Retamal, R. Aedo-Richmond (Eds.), *Education as a humanitarian response* (pp. 223-247). Londres: Cassell.

UNESCO. 2005. *Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014): Plan de aplicación internacional*. París: UNESCO.

UNESCO-PEER; ACNUR. 1999. *Environmental education* [ocho guías docentes y cuadernillos para los alumnos escalonados por grado de dificultad]. Nairobi: UNESCO-PEER/ACNUR.

Wisner, B. (2006). *Let our children teach us! A review of the role of education and knowledge in disaster risk reduction*. Ginebra: EIRD. Extraído el 29 de junio de 2009 de:
www.unisdr.org/eng/task%20force/working%20groups/knowledge-education/docs/Let-our-Children-Teach-Us.pdf

SENSIBILIZACIÓN SOBRE LAS MINAS CONTRA PERSONAL

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Brindar información y aportar conocimientos que se traduzcan en comportamientos seguros con respecto a las minas contra personal y las municiones explosivas sin estallar (UXO).**
- **Garantizar la participación de la comunidad en todos los programas de sensibilización a las minas contra personal y a las municiones explosivas sin estallar.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

La Convención de Ottawa de 1997 (la que han ratificado o a la que se han adherido 156 países, y que otros dos países han firmado aunque aún no ratificado), prohíbe el uso, la producción o la transferencia de minas contra personal. No obstante, las minas siguen siendo una amenaza mortífera para todos los miembros de la sociedad. Las familias pobres corren mayor riesgo de verse afectadas ya que necesitan procurarse leña o cultivar productos, lo cual las expone más al riesgo de las minas contra personal.

Los niños son particularmente vulnerables ya que las minas, diseñadas para mutilar, son mortales para los niños pequeños. Estos se topan con otras dificultades, tales

como la incapacidad de leer las señales de advertencia sobre la existencia de minas contra personal o la curiosidad natural de los niños, que los lleva a levantar objetos que parecen interesantes.

LA CONVENCIÓN DE OTTAWA DE 1997 SOBRE LA PROHIBICIÓN DE MINAS CONTRA PERSONAL

La Convención, suscripta el 18 de septiembre de 1997 y que entró en vigor el 1 de marzo de 1999, impone una prohibición total sobre las minas contra personal. Su negociación fue el resultado de una coalición poderosa e inusual con la participación de diversos gobiernos, las Naciones Unidas, organizaciones internacionales tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y más de 1.400 organizaciones no gubernamentales (ONG). Esta coalición sin precedentes usó la sensibilización para hacer tomar conciencia al público del efecto de las minas contra personal en los civiles y de obtener el apoyo mundial para que se las prohíba totalmente.

Las principales obligaciones derivadas de la Convención eran las siguientes:

No utilizar, desarrollar, producir, almacenar o transferir bajo circunstancia alguna minas contra personal, ni ayudar a cualquier otra parte a realizar dichas actividades.

Destruir todas las minas contra personal almacenadas dentro los cuatro años de la entrada en vigor de la Convención.

Remover todas las minas contra personal desplegadas dentro de los 10 años de la entrada en vigor de la Convención.

Cuando sea factible, brindar asistencia para la remoción de minas, la sensibilización acerca de las minas, la destrucción de las existencias y llevar a cabo actividades de asistencia a las víctimas en el mundo entero.

Fuente: Servicio de Acción para las minas de las Naciones Unidas, 2004.

Es esencial poner en marcha los programas de sensibilización acerca de las minas contra personal y de las municiones explosivas sin estallar en aquellas zonas que han sido minadas o que sufren los efectos de la guerra. “Un enfoque educativo eficaz acerca de la sensibilización frente a las minas contra personal debe tener una naturaleza dual si se quiere alcanzar una parte importante de la población. Primero debe orientarse a los que son lo suficientemente afortunados para seguir recibiendo una educación formal. En segundo lugar, debe satisfacer las necesidades de aquellos que no pueden ir a la escuela (por falta de instalaciones, de docentes, a causa del desplazamiento, entre otros factores)” (Baxter *et al.*, 1997: 11).

Las minas son utilizadas por las tropas en los campos minados como táctica defensiva contra las tropas opositoras y/o para controlar o intimidar a la población civil –ya sea porque se las despliega indiscriminadamente o porque se las ubica a propósito para dañar a las poblaciones civiles. Las municiones explosivas sin estallar (UXO) constituyen un riesgo en todos aquellos lugares donde ha habido una actividad militar o polvorines. Las minas y las UXO cercenan las tierras habitables y explotables, lo cual a su vez pone presión sobre los lugares menos sostenibles. Las poblaciones civiles pueden verse imposibilitadas de continuar o retomar sus prácticas agrícolas, tornándose así dependientes de una ayuda externa para su alimentación o hambreando a esas mismas poblaciones.

En los países que se recuperan de un conflicto, los desastres naturales pueden dar lugar a un desplazamiento de las minas contra personal y de las UXO, con lo cual las iniciativas previas del trazado de mapas de posicionamiento carecen de valor. Se necesitará entonces un trazado de mapas adicionales así como una comunicación con las poblaciones afectadas.

PRINCIPIOS DE LOS PROGRAMAS DE SENSIBILIZACIÓN SOBRE LAS MINAS CONTRA PERSONAL

- Los programas de sensibilización sobre las minas contra personal no son programas a corto plazo u ocasionales.
- Los programas de sensibilización acerca de las minas contra personal no son programas para la señalización o la remoción de las minas. Un programa de sensibilización sobre minas debe estar diseñado para lograr un cambio de conducta.
- Los materiales deben ser pertinentes a la situación local.
- Los materiales deben haber sido probados en el terreno.
- Los mensajes deberían ser claros y concisos.
- Los mensajes deberían decir qué es lo que se debería hacer en vez de lo que no se debería hacer.
- Esto es particularmente cierto para los mensajes gráficos –jamás deben mostrar un comportamiento erróneo.
- Esencialmente existen solamente tres tipos de mensajes visuales (para la sensibilización sobre las minas contra personal deberían usarse los dos primeros, con las explicaciones del caso):
 1. “¡Haga esto!”
 2. Positivo o negativo: lo positivo siempre debe venir primero –si las personas leen de izquierda a derecha, el mensaje positivo se encuentra a la izquierda.
 3. Mensajes de acción y consecuencia: estos son los menos eficaces.
- La sensibilización y el consiguiente cambio de comportamiento son más eficaces que la tarea de señalar (las marcas pueden desaparecer).
- Cuando se enseña la señalización, ésta debería ser clara, simple y no exigir ningún equipamiento complejo y valioso.





- Los programas no deberían enseñar las técnicas de remoción.
- Se debería vigilar y evaluar cada uno de los programas para garantizar que los cambios de comportamiento y de circunstancias hayan sido tomados en cuenta.
- Mediante enfoques multidisciplinarios y cambios frecuentes de enfoque debería reducirse al mínimo la actitud de autocomplacencia y de desprecio por el peligro.

Fuente: Adaptado del CIDHG, 2002.

En la etapa aguda de una emergencia, las actividades tales como las de desminado o de trazado de mapas de las posiciones de las minas tal vez no se hayan iniciado aún, lo cual incrementa el riesgo de accidentes con minas para la población local. Es por ello que en esta fase la educación resulta esencial para garantizar el reconocimiento de las ‘pruebas’ de las minas.

Durante las emergencias prolongadas, es posible que se haya dado inicio a los programas por los cuales se deben informar las actividades de desminado, de preparación de mapas con ubicación de las minas y de notificación de incidentes. Los coordinadores de los programas de sensibilización sobre minas contra personal y de municiones sin estallar podrán aprovechar estos recursos cuando desarrollen sus propios programas. Puede suceder que las poblaciones se acostumbren a las amenazas de estas minas y municiones y empiecen a manifestar un comportamiento más arriesgado, a menos que los mensajes de sensibilización acerca de las minas sean continuos y variados.

Si existen campos minados, los refugiados y desplazados corren un riesgo mayor cuando huyen de su país de origen. Si los refugiados y desplazados viven en zonas minadas, las actividades tales como la recolección de leña los colocan en una situación

de riesgo de accidente, especialmente si los refugiados no viven en campamentos o si abandonan el campamento para juntar leña. Los mensajes relativos a la sensibilización acerca de las minas contra personal y las municiones sin estallar dirigidos a las poblaciones desplazadas deberían también ir dirigidos a sus comunidades anfitrionas.

Después de la repatriación, los repatriados no estarán familiarizados con el entorno local: tendrán que recibir comunicaciones claras con respecto a la ubicación de las zonas minadas, el tipo de minas que se usaron durante el conflicto y las costumbres locales para señalar las zonas minadas. Dada la probabilidad de que la población conviva con el riesgo durante muchos años, los programas de sensibilización acerca de las minas dirigidos a los niños y adultos deberán ser continuos.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas Sensibilización acerca de las minas antipersonales

- 1. Identifique a las personas del Ministerio de Educación responsables de la sensibilización acerca de las minas contra personal y las municiones sin estallar y cerciórese que reciban toda la formación necesaria.**



2. **Revise los programas de sensibilización acerca de las minas contra personal y municiones sin estallar ejecutados bajo el auspicio del gobierno y por intermedio de organizaciones de la sociedad civil, órganos externos y ONG y establezca un mecanismo de coordinación y un grupo de trabajo.**
3. **Facilite la elaboración o mejora de los materiales y las metodologías usados para la educación sobre sensibilización acerca de las minas y los pasos necesarios para aplicar estos programas y realizar las pruebas pertinentes.**

Notas orientadoras

1. **Identifique a las personas del Ministerio de Educación responsables de la sensibilización acerca de las minas contra personal y las municiones sin estallar y cerciórese que reciban toda la formación necesaria.**
- ¿Se puede determinar qué ministerios y organizaciones son responsables de las actividades de desminado y de señalización de zonas minadas?

- ¿Acaso se ha emprendido un análisis de la situación relativa a las minas contra personal y las municiones sin estallar?
- ¿Cuáles son las poblaciones en riesgo?
- ¿De qué manera se ven afectadas las personas (por ejemplo, físicamente, económicamente)?
- ¿Qué es lo que conduce a un comportamiento arriesgado?
- ¿Qué actividades ya han sido realizadas dentro de la comunidad? (Por ejemplo, reuniones comunitarias relativas a la ubicación conocida de las minas y municiones sin estallar, estudios comunitarios sobre el conocimiento y las actitudes acerca de las minas y las municiones sin estallar, comunicaciones sobre el mecanismo de notificación de incidentes).
- ¿Acaso hace falta realizar un programa de sensibilización acerca de las minas y municiones sin estallar?
 - ¿Acaso hace falta una formación y sensibilización para el personal educativo del ministerio?
 - En caso de aplicar estos programas, ¿cómo se van a conectar con los programas de remoción o señalización de minas?
 - ¿Quiénes están afectados y quiénes serán los destinatarios del programa?

2. Revise los programas de sensibilización acerca de las minas contra personal y municiones sin estallar ejecutados bajo el auspicio del gobierno y por intermedio de órganos externos y ONG y establezca un mecanismo de coordinación y un grupo de trabajo.

- ¿Se encuentran colaborando con los programas de sensibilización todas las organizaciones involucradas en las tareas de señalización y remoción de las minas?

- ¿Existe una base de datos de todas las organizaciones que trabajan en la zona?
- ¿Se dispone de información acerca de la distribución geográfica y de los tipos de minas o municiones sin estallar?
- ¿Cuál es la magnitud y el epicentro geográfico del problema?
- ¿Acaso ya se han propuesto otros programas de sensibilización?
- ¿Cómo se logrará que los programas de sensibilización acerca de las minas y las municiones sin estallar lleguen a todos los niños –tanto a los que asisten a la escuela como a los que no?
 - ¿Qué se puede hacer para llegar a los niños que no están matriculados en la escuela?
 - ¿Cómo se puede identificar a esos niños, por ejemplo mediante conversaciones con los niños y los miembros de la comunidad acerca de qué niños no están matriculados? (Véase también la *Guía, Capítulo 1.5*, ‘La educación para todos en situaciones de emergencia y reconstrucción’ para disponer de más información acerca del acceso y la inclusión).
 - ¿En qué lugar se desarrollarán las actividades para los niños no escolarizados?
 - Los lugares en los que potencialmente se podría ubicar a esos niños son: (Rädda Barnen, 1999):
 - Clubes de jóvenes.
 - Centros de salud.
 - Lugares de culto.
 - Campos de deporte.
 - Aljibes o pozos de agua.
 - Cualquier lugar en donde se reúne la juventud.



EDUCACIÓN ACERCA DE LAS MINAS CONTRA PERSONAL PARA LOS NIÑOS NO ESCOLARIZADOS DE AFGANISTÁN

La organización Save the Children UK (SC-UK), empezó su proyecto de educación sobre minas contra personal en Kabul, Afganistán, en 1996. Debido a la gran cantidad de niños que estaban fuera del sistema escolar formal en aquel momento, (SC-UK) pensó en diferentes formas de llegar a ellos. Una de estas fue por intermedio de un equipo de respuesta ante emergencias (ERT) que había sido ‘constituido a modo de reacción ante la información sobre la cantidad alarmante de incidentes que ocurrían en ciertas zonas de la ciudad’. El equipo identificó zonas de alto riesgo y rápidamente llegó a un elevado número de niños mediante el programa de educación acerca de minas y municiones sin estallar. El ERT preparó una sesión normalizada de dos horas de duración, basada en el contenido de la clase que se había dado en las escuelas. Cuatro grupos, cada uno con tres facilitadores, todos hombres, se hicieron cargo de los cuatro distritos de la ciudad, cruzándose a veces, según las necesidades, a otros distritos. Cada conjunto de facilitadores del ERT empezó por identificar todas las mezquitas dentro de sus respectivos distritos y comenzó a utilizarlas como centros de reunión para los participantes. Después de haber llegado a la mayor cantidad posible de niños en la zona aledaña a una mezquita, se trasladaban a la siguiente.

También se contrató a otro par de facilitadores para desplazarse por toda la ciudad en una motocicleta, a fin de educar a los nómadas Kuchi y a los desplazados internos. Estos equipos tejieron vínculos sólidos con las comunidades y autoridades en los distritos de alta prioridad y pudieron llegar así a un gran número de niños y nómadas. Sin embargo, una de las desventajas del programa fue que los ‘niños, miembros de la comunidad y facilitadores se cansaron de ver una y otra vez los mismos materiales y formatos’, ya que simplemente se repetían los mensajes en vez de configurar una nueva tanda de mensajes y materiales.

Fuente: Child-to-Child Trust, 2004.

- De común acuerdo con todas las partes interesadas, ¿acaso se pueden identificar los programas multidisciplinarios adecuados que ya existan, aún si hace falta modificarlos?
 - ¿Acaso el material en cuestión es un complemento de otros materiales o programas que ya se están utilizando?
 - ¿Acaso los materiales y programas son multidisciplinarios?
 - ¿Qué recursos hacen falta?
 - ¿Quiénes van a financiar la aplicación de estos programas y durante qué período?
 - ¿Qué soporte técnico se necesita?
 - ¿Quién se encargará de aportarlo?

3. Facilite la elaboración o mejora de los materiales y las metodologías usados para la educación sobre sensibilización acerca de las minas y los pasos necesarios para aplicar estos programas y realizar las pruebas pertinentes.

- ¿De qué manera se incluirá el programa de sensibilización sobre las minas contra personal y las municiones sin estallar en el plan de estudios? Piense en lo siguiente:
 - ¿Cuáles serán los objetivos del programa de sensibilización acerca de las minas y municiones? (Véase el cuadro siguiente).
 - ¿Acaso el programa consistirá en un curso solo o estará integrado al plan de estudios de otra manera?
 - ¿Cuál será la duración del curso?
 - ¿Dicho curso se impartirá durante el horario escolar?
 - De ser así, ¿qué es lo que habrá de reemplazar? En caso contrario, ¿se agregará un tiempo suplementario?
 - De lo contrario, ¿cuáles son las medidas que se tomarán para que los niños puedan quedarse y participar en el programa?

OBJETIVOS DE UN PROGRAMA DE SENSIBILIZACIÓN ACERCA DE LAS MINAS CONTRA PERSONAL

Que los niños ...

Sepan que pueden toparse con minas en las zonas donde viven.

Eviten entrar en terrenos peligrosos.

Reconozcan las pistas que indiquen la posible presencia de minas.

Sepan qué hacer si detectan una mina y a quiénes deben informar.

Sepan cómo comportarse si sospechan haber ingresado a un campo minado.

Sepan distinguir sobre los distintos tipos de minas que pueden encontrar.

Jamás toquen una mina o una munición sin estallar, ni le tiren objeto alguno.

Conozcan muchas maneras de transmitir información acerca de las minas a los demás.

Fuente: Radda Barnen, 1999.

- Modifique y/o desarrolle programas de sensibilización acerca de las minas contra personal y municiones sin estallar que respondan a las necesidades de las poblaciones diana, tanto en las escuelas formales como para los niños, jóvenes y adultos no escolarizados.
 - ¿Qué variaciones al curso serán necesarias, por ejemplo, para niños de distintas edades, de distintos grupos étnicos, para los niños y las niñas?
 - ¿Cuáles son los temas puntuales que se tocarán?
- ¿Se podrán incluir mensajes de paz dentro de los programas de sensibilización? Dado que las municiones sin estallar suelen provenir de ambas partes en conflicto (aún cuando las minas

hayán sido colocadas por una sola de ellas), los niños podrán entender que el conflicto violento no es una buena forma de resolver los problemas, porque la gente se lastima durante el conflicto y después de él.

- ¿Quiénes habrán de desarrollar y/o revisar los materiales?
 - ¿Acaso son claros y ‘legibles’?
 - ¿Acaso son culturalmente sensibles y exactos?
 - ¿Acaso los materiales han sido probados? De ser así, ¿han sido revisados tomando en cuenta los resultados de las pruebas realizadas?
 - ¿Acaso los materiales envían mensajes positivos?
- ¿Quiénes enseñarán con esos materiales?
 - Es esencial seleccionar personas en quienes los niños y jóvenes confíen, que puedan tornar interesantes las clases y que cooperen con los padres (Rädda Barnen, 1999).
 - Por regla general, los soldados no son una buena opción para enseñar sobre sensibilización acerca de las minas contra personal, ya que puede suceder que sepan poco de educación y psicología (Rädda Barnen, 1999).
- ¿En qué habrá de consistir la formación –tanto desde el punto de vista del contenido como del enfoque pedagógico? Ya que el objetivo de los programas de sensibilización acerca de las minas contra personal y las municiones sin estallar consiste en modificar los comportamientos, es particularmente importante que los docentes usen materiales y métodos que fomenten la participación de los niños y que pongan de manifiesto las habilidades de los niños para tomar decisiones correctas en cuanto al comportamiento que deben tener y a las elecciones que deben realizar. Entre los métodos sugeridos podemos mencionar los siguientes (Rädda Barnen, 1999):
 - Teatro y juego de roles.

- Marionetas.
 - Juegos con tableros sencillos.
 - Rompecabezas.
 - Cintas de video y/o de audio cortas.
 - Autoadhesivos, pósters, folletos, panfletos, otros.
 - Libros de ejercicios.
 - Obtención y difusión de información.
- ¿Pueden los niños y jóvenes participar en el diseño y la presentación de programas de sensibilización sobre minas? Contemple los siguientes elementos:
 - Encuestas y entrevistas a la comunidad.
 - Sensibilizar a la juventud no escolarizada organizando actividades tales como:
 - Contar y/o recabar cuentos.
 - Pedirle a los niños no escolarizados que hagan dibujos que tengan que ver con los riesgos de las minas y las municiones sin estallar.
 - Juegos.
 - Mímica.
 - Grupos de discusión.
 - Cantar canciones.
 - Jugar el papel del docente (usar pósters para poner en marcha un debate y transmitir a los otros niños los mensajes más importantes).
 - Generar materiales de sensibilización acerca de las minas, tales como pósters o camisetas.
 - Generar sensibilización tratando los temas con los padres y hermanos.

(Véase el ‘Ejercicio de análisis de necesidades’ en la sección ‘Herramientas y recursos’ del presente capítulo para tomar nota de una manera de generar sensibilización acerca de las minas).

- Cerciórese que todos los programas de sensibilización sobre minas comprendan un componente permanente de vigilancia y evaluación, para garantizar así que todos los materiales sean

siempre pertinentes e interesantes para las audiencias a las que están dirigidos.

- ¿Existe un procedimiento para cerciorarse que las prioridades y los enfoques se reevalúen periódicamente?, como por ejemplo:
 - Cambios intervenidos en la situación relativa a las minas y las municiones sin estallar.
 - Cambios relativos a las poblaciones vulnerables.
 - Nuevos materiales educativos para mantener vivo el interés en el programa.



DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE NIÑO-A-NIÑO EN CROACIA

Como parte del programa niño-a-niño, en Croacia se organizó la formación de 60 jóvenes de 13 a 19 años, miembros de la Cruz Roja de Croacia. Los jóvenes completaron un cuestionario que se utilizó para consignar cuánto sabían acerca de los problemas de las minas y de los programas de sensibilización sobre minas, así como para saber si habían participado en actividades de sensibilización sobre minas en sus comunidades (en las escuelas, los clubes de la juventud, las ONG, u otros) y, de ser así, cuándo y cómo. Además se les brindó información adicional acerca de las minas, como por ejemplo:

Cómo reconocer zonas peligrosas en la comunidad, la señalización de las zonas de las minas, cómo reconocer las señales y las pistas que indican que una zona está minada (uso de gráficos y debates).

Lesiones por minas contra personal (lectura por parte del facilitador y debate, usando ejemplos preparados por el facilitador).

Modelado de los comportamientos adecuados (uso del juego de roles).

Fuente: Child-to-Child Trust, 2004.

- ¿Cuáles son los planes que se han instituido para la formación y la supervisión continua de los docentes encargados de formar acerca de la sensibilización sobre las minas y las municiones?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Ejercicio de análisis de necesidades

Un ejercicio de análisis de necesidades también puede ayudar a identificar un tema clave o una secuencia de subtemas a la hora de diseñar los programas de educación acerca de los riesgos de las minas contra personal. Se trata de un método sencillo pero que pone en movimiento un debate útil. Este tipo de ejercicios se puede llevar a cabo usando métodos tales como el dibujo, el debate o el juego de roles. Un método que se ha utilizado con éxito en diversos proyectos niño-a-niño consiste en que los grupos hagan planillas gráficas de la siguiente manera:

- En grupos de 5 a 10 niños y/o adultos, se pide a los participantes que identifiquen los principales problemas que afectan la salud de los niños en la comunidad. En este caso, el tema sería el de las minas y la tarea consistiría en discutir cuáles son los problemas que causan las minas contra personal a los niños y la comunidad.
- Examine el grado de seriedad de cada uno de los problemas (se utiliza un sistema de puntaje según el cual el problema de menor importancia vale un punto y el más grave vale cinco).
- Examine con qué frecuencia aparece cada uno de los problemas (se otorga un punto al menos frecuente y cinco, al más común).

- Converse con los niños para saber hasta qué punto pueden intervenir y qué es lo que pueden hacer.
- Sume los puntos obtenidos para cada problema y examine el resultado.

A continuación brindamos un ejemplo de un ejercicio de análisis de necesidades, en el cual se le pidió a los participantes que habían identificado los problemas planteados por las minas y las municiones sin estallar en sus comunidades y que los analizaran después. La escala es de cinco puntos de máxima y uno de mínima; la columna de la derecha indica la suma de los puntos de las tres columnas anteriores.

Problemas potenciales de minas y municiones sin estallar identificados en la comunidad	¿Cuán grave es el problema para la comunidad?	¿Cuán frecuente es el problema para la comunidad?	Cuánto pueden hacer los niños y algunos ejemplos de lo que pueden hacer	Importancia del programa niño-a-niño
Insuficiente precaución de las víctimas de las minas	5	3	3 Hablar con los padres acerca de sus preocupaciones	11
Falta de conocimientos acerca de las minas	5	3	3 Distribuir folletos	11
Las minas como un problema ecológico	4	2	3 Organizar una exposición de los dibujos para sensibilizar a la población	9
Eliminación de los carteles de emergencia sobre las minas (vandalismo)	5	4	1 Hablar con los adultos acerca del peligro	10

Se puede otorgar prioridad al problema que obtuvo el puntaje más alto a la hora de diseñar el programa de sensibilización sobre las minas contra personal y las municiones sin estallar de esa comunidad específica.

Para este ejercicio de análisis en particular, el grupo otorgó prioridad a los dos problemas siguientes:

- Insuficiente precaución de las víctimas de las minas.
- Falta de conocimiento acerca de las minas.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Baxter, P.; Fisher, J; Retamal, G. 1997. *Mine awareness education: a country review and curriculum guidelines for Bosnia*. Ginebra: IBE-UNESCO.

Child-to-Child Trust. 2004. *Mine risk education booklet*. Extraído el 25 de julio de 2009 de:
www.child-to-child.org/resources/pdfs/minebooklet.pdf

CIDHG (Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra). 2002. *Communication in mine awareness programmes*. Extraído el 29 de agosto de 2009 de:
www.gichd.org/fileadmin/pdf/publications/Communication_in_mine_awareness.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2002. 'Life skills –landmine and unexploded ordnance (UXO) awareness.' En: *INEE Good practice guide: life skills and complementary education programs*. Extraído el 25 de julio de 2009 de:
www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Life_Skills_and_Complementary_Ed.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónica y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

Naciones Unidas. 1999. *International guidelines for landmine and unexploded ordnance awareness education*. Nueva York: Naciones Unidas.

Rädda Barnen. 1999. *Mines – beware! Starting to teach children safe behaviour*. Estocolmo: Save the Children Suecia.

United Nations Mine Action, E-MINE (Electronic mine information network). 2004. *International anti-personnel mine ban treaty*. Nueva York: Servicio de Acción para las Minas de Naciones Unidas. Extraído el 29 de agosto de 2009 de: www.mineaction.org/overview.asp?o=1116

United Nations Mine Action, E-MINE (Electronic mine information network). 2005. *International mine action standards mine risk education best practice guidebooks 1-12*. Nueva York: Servicio de Acción para las Minas de Naciones Unidas. Extraído el 29 de agosto de 2009 de: www.mineaction.org/doc.asp?d=515

EDUCACIÓN SOBRE COMPETENCIAS PARA LA VIDA ACTIVA: PAZ, DERECHOS HUMANOS Y CIUDADANÍA

OBJETIVOS PRINCIPALES

- Ayudar a los alumnos a adquirir conductas constructivas y no violentas, entre ellas, la cooperación, enfoques pacíficos hacia la resolución de problemas, el respeto a los derechos humanos y las responsabilidades, y una ciudadanía democrática activa.
- Garantizar que los alumnos adquieran habilidades y valores para evitar deliberadamente conductas perjudiciales, como la violencia, la intolerancia y la discriminación.

CONTEXTO Y DIFICULTADES

Muchas situaciones de emergencia surgen por un conflicto, cuya raíz suele ser la falta de respeto a los derechos humanos y la deficiencia de los sistemas de gobernanza locales y nacionales. La enseñanza impartida a las poblaciones afectadas por un conflicto debería ayudar a niños y adultos a comprender que son responsables por la edificación de un futuro más pacífico, donde se respeten los derechos de todos. La importancia relativa que se conceda a la paz, la reconciliación, el respeto a la diversidad, los derechos humanos y las responsabilidades y a las instituciones ciudadanas y democráticas dependerá de la situación local. La paz es un motivo de gran preocupación para quienes han atravesado un conflicto hace poco, mientras que quienes han padecido una dictadura o han sido discriminados tal vez tengan más interés por el concepto de ciudadanía democrática activa o los derechos humanos. En ocasiones es posible que el gobierno prefiera utilizar un término más neutral y que los mensajes de paz y ciudadanía se denominen “educación para la vida activa” o que reciban otro nombre aceptable.

Para desarrollar un comportamiento positivo y constructivo, es preciso enseñar habilidades, conceptos y valores de paz, derechos humanos y ciudadanía, empleando métodos empíricos. Las actividades estructuradas, como los “juegos” especiales, el juego de roles y el análisis de cuentos, propician el debate (moderado por el docente) y permiten que los alumnos reflexionen, elaboren, practiquen y asimilen habilidades, conceptos y valores conductuales nuevos. Las habilidades deberían incorporar elementos como la inclusión (comprensión de similitudes y diferencias, evitando el sesgo), la escucha activa y la comunicación en ambos sentidos, la cooperación, el análisis, la resolución de problemas, una suficiente autodeterminación, la negociación, la mediación, la sensibilización así como, en el plano emocional, la conciencia de uno mismo, la empatía y confianza. Se practican en un marco de valores como la tolerancia, la paz, la igualdad

social y la justicia, la igualdad de género, los derechos humanos y las responsabilidades y la ciudadanía activa basada en principios democráticos. También se incluyen conocimientos de naturaleza fáctica, como la historia de la teoría de la paz, las declaraciones y convenciones internacionales sobre derechos humanos, o las estructuras constitucionales y jurídicas nacionales, según sea adecuado. Por ejemplo, en un grupo de refugiados de varias nacionalidades pueden intercambiarse ideas sobre los derechos humanos, mientras que en un contexto donde hay repatriados o “una sola nacionalidad”, tal vez sea conveniente dedicar tiempo a entender el sistema nacional de justicia y gobernanza.

Brindar una educación de buena calidad para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía es fundamental en situaciones de emergencia y reconstrucción. Sin embargo, para hacerlo es necesario que las autoridades educativas, los organismos, los donantes y el personal educativo conozcan las dificultades y oportunidades en cuestión.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y EDUCACIÓN PARA LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS

Artículo 29: “Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

...

- (b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos...
- (c) Inculcar al niño el respeto de ... los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- (d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena ...”

Fuente: Naciones Unidas, 1989.

LAS DOS CARAS DE LA EDUCACIÓN EN UN CONFLICTO ÉTNICO	
Faceta negativa de la educación: efectos de la educación que destruyen la paz y mantienen el conflicto	Faceta positiva de la educación: efectos de la educación que construyen la paz y limitan el conflicto
<ul style="list-style-type: none"> • La desigualdad en la distribución de la educación como medio de creación o preservación de posiciones de privilegio económico, social y político. • La educación como arma de represión cultural. • La denegación de la educación como arma de guerra. • La educación como medio para manipular la historia con fines políticos. • La educación tendiente a minar la autoestima y fomentar el odio. • La educación segregada como medio para garantizar la desigualdad, la inferioridad y los estereotipos. • El papel de los libros de texto en el empobrecimiento de la imaginación de los niños, evitando así que afronten el conflicto de manera constructiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto de la oportunidad educativa que atenúa el conflicto. • Fomento y mantenimiento de un clima tolerante a las diferencias étnicas. • Educación y eliminación ideológica de la segregación racial. • Tolerancia lingüística. • Fomento de concepciones inclusivas del concepto de ciudadanía. • “Desarme” de la historia. • Educación para los programas de paz. • Práctica educativa como respuesta explícita a la opresión del Estado.

Fuente: Adaptado de Bush y Saltarelli, 2000: 34.

Las poblaciones afectadas por un conflicto o por la negación de los derechos humanos suelen mostrar gran interés por la educación para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía. La preparación para los desastres y la respuesta a ellos también brindan una oportunidad de poner en práctica la ciudadanía activa en el ámbito comunitario. Al mismo tiempo, es posible que los directores de escuela se resistan a conceder un bloque horario a esta materia debido al exceso de materias que tiene el plan de estudios. De modo similar, muchos programas solo proporcionan materiales de recurso y requieren que los docentes mismos elaboren la estructura del plan de estudios. En una

situación de emergencia, la mayoría de los docentes no tiene ni la formación ni la libertad para hacerlo. Sin formación especial, los docentes no pueden emprender con facilidad esta actividad nueva y desconocida. A raíz de ello, muchos programas fracasan. Tampoco es realista esperar que los docentes afronten temas sensibles, como las causas y soluciones de un conflicto en curso o reciente, sin una formación adecuada. La mayoría carecerá de conocimientos para impartir una educación para la paz más general.

Es preciso que los programas sean estructurados y sostenidos para que tengan éxito. Los programas ocasionales, como los “mensajes para la paz” o los “días especiales” como los “días de la paz”, no modifican el comportamiento.

No obstante, la educación para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía puede producir beneficios inestimables cuando se la imparte de manera adecuada. Cuando el desplazamiento sucede a raíz de un conflicto interno, la educación para la paz y el respeto a la diversidad reviste mucha importancia para la cohesión social futura. La educación para la paz y la ciudadanía puede contribuir a tender puentes entre refugiados o desplazados internos que regresan y quienes no migraron. La fase de la emergencia y el grupo demográfico en cuestión siempre deben tenerse en cuenta al diseñar tales programas.

En situaciones de desplazamiento, la tensión será álgida y las personas estarán bajo presión, puesto que es posible que hayan presenciado atrocidades o que hayan fallecido familiares. También pueden surgir conflictos entre los desplazados internos y los miembros de la comunidad que no se vieron obligados a movilizarse. En dichas circunstancias, es difícil poner en marcha un programa de “educación para la paz” *per se* al comienzo. Los talleres de educación para la paz en los que participan repatriados, desplazados internos y no migrantes pueden ayudar a identificar problemas y sugerir soluciones, siempre y cuando haya facilitadores idóneos.

Los programas psicosociales llevados a cabo durante una situación de emergencia aguda pueden incorporar elementos de la paz, pero es posible que sea difícil acceder y formar a los docentes. Las iniciativas de educación para la paz o los derechos humanos deben dejar en claro que no cuestionan al Estado, sino que procuran transmitir normas y estándares que la sociedad puede alcanzar a su manera en el período posterior al conflicto.

La incorporación de la educación en materia de derechos humanos en una situación de emergencia prolongada debería facilitar la reconciliación ulterior y el desarrollo de estructuras de gobernanza eficaces. En la etapa de reconstrucción temprana, es preciso que los cursos para adolescentes y adultos aborden desde los principios de la paz hasta la comprensión de los derechos humanos y las leyes nacionales como medio para impedir conflictos y consolidar la paz. Las actividades de ciudadanía activa en el ámbito local pueden vincularse a los programas de educación para la paz o realizarse con posterioridad.



Los docentes repatriados que han recibido formación en educación para la paz y temas similares constituirán un recurso importante si las escuelas están dispuestas a incorporar dichos temas en el calendario. No obstante, un programa basado en habilidades constructivas para la vida debería ser aceptable cuando resultara viable en las condiciones reinantes. Las actividades para consolidar la paz propuestas por otros sectores que no sean el sector educativo, por ejemplo, servicios prestados a comunidades interétnicas o proyectos para generar ingresos, pueden sacar provecho de los talleres de educación para la paz, si se dispone de facilitadores idóneos.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas **Educación sobre competencias para** **la vida activa: paz, derechos humanos** **y ciudadanía**

1. **Identifique a empleados claves del/los ministerio(s) de educación, del centro que diseña los planes de estudio, las instituciones de formación docente o facultades de ciencias de la educación y ONG que tengan interés y experiencia en la educación para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía activa (incluida la educación sobre conductas sanitarias y ambientales responsables) y cree un grupo de trabajo.**
2. **Realice o facilite una revisión de los programas de educación para la paz, los derechos humanos, la ciudadanía activa y las conductas sanitarias y ambientales responsables que se estén llevando adelante bajo el auspicio del gobierno, mediante organizaciones de la sociedad civil y organismos externos y ONG.**

- 
3. **Elabore un marco de cooperación entre los programas de este campo y –en la fase de reconstrucción temprana–, formule un plan de acción nacional.**
 4. **Brinde asesoramiento a las organizaciones de la sociedad civil sobre la educación para la paz, los derechos humanos, la ciudadanía activa y las conductas sanitarias y ambientales responsables.**
 5. **Diseñe programas que satisfagan las necesidades de una situación y una fase particulares de la emergencia, haciendo participar a los educadores, jóvenes y adultos de las comunidades afectadas.**
 6. **Plantéese cómo destinar tiempo al aprendizaje reflexivo e interactivo o vivencial sobre este tema y cómo formar a los docentes.**
 7. **Evalúe ofrecer talleres no formales para jóvenes, adultos, grupos de mujeres y de hombres, líderes de la comunidad y alumnos, para garantizar que los mensajes de paz, derechos humanos, ciudadanía activa y conductas sanitarias y ambientales responsables lleguen a todos los segmentos de la sociedad.**
- 



- 8. Garantice la supervisión y la evaluación formativa del programa.**
- 9. Use los programas de educación para la paz dirigidos a refugiados, desplazados internos y repatriados a fin de forjar vínculos entre las comunidades desplazadas, anfitrionas y no migrantes.**

Notas orientadoras

- 1. Identifique a empleados claves del/los ministerio(s) de educación, del centro que diseña los planes de estudio, las instituciones de formación docente o facultades de ciencias de la educación y ONG que tengan interés y experiencia en la educación para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía activa (incluida la educación sobre conductas sanitarias y ambientales responsables) y cree un grupo de trabajo.**
- 2. Realice o facilite una revisión de los programas de educación para la paz, los derechos humanos, la ciudadanía activa y las conductas sanitarias y ambientales responsables que se estén llevando adelante bajo el auspicio del gobierno, mediante**

organizaciones de la sociedad civil y organismos externos y ONG.

- Identifique en fuentes externas programas de aprendizaje existentes en materia de educación para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía, así como programas de educación para la vida activa.
- ¿Cómo se denominan los programas orientados a la paz? (Véanse también “Herramientas y recursos”, “Interrelación de las iniciativas educativas relativas a la paz, los derechos humanos y la ciudadanía activa”).
 - Educación para la resolución de conflictos.
 - Tolerancia.
 - Reconciliación.
 - Entendimiento internacional o mutuo.
 - Enseñanza de valores.
 - Derechos del niño.
 - Derechos humanos.
 - Educación mundial.
- ¿Qué habilidades y valores básicos se enseñan en estos programas? (Véase la sección “Herramientas y recursos” para obtener más información sobre los “Elementos de los programas de educación para la paz”).
 - Habilidades y valores básicos de la comunicación.
 - Empatía.
 - Medidas para evitar los prejuicios.
 - Resolución de problemas donde todas las partes salgan ganando.
 - Mediación y reconciliación.
- Evalúe estos tipos de programas, puesto que suele haber una superposición significativa de contenidos con los programas de educación “para la vida activa”, mediante los que se enseñan mejores formas de comunicación, cooperación, resolución de

problemas y conflictos en relación con cuestiones de género y prevención del VIH/SIDA.

- ¿Existe algún programa piloto en una esfera relacionada, por ejemplo, el respeto a las normas humanitarias internacionales, que esté patrocinado por el Comité Internacional de la Cruz Roja?
- Analice los programas de aprendizaje actuales (planes de estudio, libros de texto, actividades áulicas) para encontrar elementos y habilidades para la paz o su antítesis. (Véase la *Guía, Capítulo 4.1, 'Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión'*).
- El plan de estudios, ¿satisface las necesidades de todos los alumnos (por ejemplo, de las niñas, los grupos religiosos o culturales, grupos lingüísticos, grupos con necesidades especiales)?
- ¿Hay contenidos temáticos donde ya estén presentes algunos aspectos de la educación para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía activa?
- ¿Cuánto espacio, flexibilidad o apertura existe para usar el programa de aprendizaje como herramienta para la recuperación?
- Determine si conviene usar un programa de educación para la paz por separado o un programa similar.

3. Identifique modalidades de cooperación entre los programas de este campo y –en la fase de reconstrucción temprana–, formule un plan para desarrollar y ampliar de forma progresiva el trabajo en este campo.

- Intercambie conocimientos y coordine las iniciativas de manera que se obtenga la mayor cantidad de beneficios a partir de recursos limitados.
- Evite confundir a los docentes y alumnos mediante una serie de intervenciones educativas que cubran temas similares pero que estén interrelacionadas.
- Tome medidas en la etapa de reconstrucción temprana a fin de incluir objetivos de paz, respeto a los derechos humanos y ciudadanía activa en el marco del plan de estudios emergente.
- Plantee crear un programa piloto en las escuelas seleccionadas para poner a prueba y adaptar los materiales sobre este tema que se encuentren disponibles en los planos internacional y nacional.
- Según la experiencia piloto, puede elaborarse un marco para la educación basada en habilidades y valores como parte de la instrucción desde el ciclo preescolar en adelante. Dicho marco podría centrarse en:
 - Desarrollar habilidades y valores para la paz.
 - Derechos humanos.
 - Ciudadanía.
 - Conductas sanitarias y ambientales responsables, entre otros.



CÓMO APRENDER A CONVIVIR: DIRECTRICES POLÍTICAS SUGERIDAS PARA UN ENFOQUE INTEGRADO HACIA EL DESARROLLO DE HABILIDADES Y VALORES

Cómo incluir objetivos de paz y resolución de conflictos, tolerancia y respeto a la diversidad, los derechos humanos y las normas humanitarias, ciudadanía activa, sostenibilidad ambiental, relaciones personales sin tensión y salud preventiva.

Elemento 1: medidas preliminares, identificación de recursos humanos regionales y nacionales para la puesta en marcha, investigación participativa, estudios de viabilidad, logro de consenso entre las partes interesadas.

Elemento 2: sólido compromiso político del gobierno y declaración de su visión.

Elemento 3: creación de un equipo central de desarrollo, incluidos los educadores comprometidos que han demostrado ser competentes en la educación vivencial y la formación docente en el empleo.

Elemento 4: creación de un marco curricular unificado, coherente, continuo y adecuado a la edad para el logro de habilidades, conceptos, actitudes y valores relacionados con las metas del aprendizaje para la convivencia, incluida la salud preventiva.

Elemento 5: introducción de una “materia separada” para las habilidades y los valores conductuales, que tenga un título o una serie de títulos motivadores adecuados, a la cual se destine un bloque horario por semana en todos los ciclos escolares. Esta puede ser una materia completamente separada o, si fuere necesario, sumarse a una materia “portadora” existente. Debe tener lo siguiente:



- Título(s) especial(es).
- Bloque horario especial asignado en el horario escolar.
- Metodología activa especial.
- Materiales de apoyo especiales basados en un plan de estudio dividido pedagógicamente.
- Docentes especialmente identificados y formados.
- Apoyo docente especial y continuo.

Elemento 6: inclusión de unidades de apoyo (al curso o la clase) en las materias existentes.

Elemento 7: reforma de los libros de texto a fin de excluir material perjudicial e introducir un modelo de aprendizaje positivo para la convivencia que guarde relación con los diferentes objetivos.

Elemento 8: política, respaldada por el gobierno y organizada por etapas, para ampliar la red de escuelas participantes y otras instituciones y programas educativos (preescolares, profesionales, no formales, de enseñanza superior) con el objeto de proveer cobertura universal sin disminuir la calidad.¹

Elemento 9: talleres de resolución de conflictos, competencias para la vida activa o ciudadanía destinados a los docentes en formación.

Elemento 10: enfoque “integral” de la escuela y la comunidad y canales múltiples de comunicación.

Elemento 11: investigación, supervisión y evaluación.

Fuente: Sinclair, 2004: 147.

1. Junto con la elaboración continua y basada en la investigación de programas diversificados y adaptados a los diferentes tipos de instituciones, incluidas las que funcionan en condiciones especialmente adversas.

- La cobertura puede ampliarse mediante el apoyo sólido del gobierno a una red de escuelas participantes cada vez más amplia, lo que permitirá saber cómo fortalecer este elemento del plan de estudios para los alumnos en general.

4. Brinde asesoramiento a las organizaciones de la sociedad civil sobre la educación para la paz, los derechos humanos, la ciudadanía activa y las conductas sanitarias y ambientales responsables.

La revisión de las mejores prácticas y una lista de los programas en curso podrían ser de utilidad para fomentar una educación de calidad y la cooperación entre distintos organismos en este campo. Véase, por ejemplo, UNESCO (2002b) o la sección “Herramientas y recursos” de este capítulo para obtener una comparación de los modelos de intervención tendientes a desarrollar habilidades y valores conductuales para la paz.

5. Diseñe programas que satisfagan las necesidades de una situación y una fase particulares de la emergencia, haciendo participar a los educadores, jóvenes y adultos de las comunidades afectadas.

- En la fase aguda de una situación de emergencia, plantéese incluir componentes lúdicos interactivos, de manera que los niños comiencen a aprender algunos de los mensajes de la educación para la paz, como la cooperación y la inclusión.
 - Dichos componentes lúdicos pueden introducirse incluso cuando los auxiliares educativos no conozcan las relaciones entre las actividades y los conceptos asociados con la educación para la paz.
- En una etapa posterior, los docentes pueden recibir formación sobre los conceptos para que luego puedan debatir sobre ellos con los niños durante las actividades lúdicas.

- Incluso antes que se adopte un programa formal de educación para la paz, los derechos humanos o la ciudadanía, plantéese dar inicio a debates de reflexión o “círculos de estudio” sobre estos temas con los líderes de la comunidad, los jóvenes o grupos de mujeres.
- Imparta formación inicial a los líderes de grupos o a los docentes para facilitar dichos debates. La formación debe ser tal que luego pueda incorporarse al programa de educación para la paz, los derechos humanos o la ciudadanía.
- Las actividades comunitarias que dan inicio al proceso de enseñanza de los principios de la ciudadanía proporcionarán experiencias esenciales para su puesta en práctica más adelante en el resto de la sociedad.
- La comunidad, ¿respalda la inclusión de la educación para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía en el plan de estudios formal de la escuela? La comunidad, ¿desea que haya talleres o enseñanza no formal sobre estos temas? La participación de la comunidad precisa una serie de debates donde los elementos y las ramificaciones de tal programa se debatan abierta y francamente.
 - Realice un estudio de referencia para determinar las conductas y actitudes de la población en lo que respecta al comportamiento pacífico, los derechos humanos y la ciudadanía. Diseñe el estudio en relación con los tipos de actividad que se incluirán en el nuevo programa educativo.
 - Cree grupos de reflexión que garanticen que todos los sectores de la comunidad, entre ellos, grupos minoritarios, mujeres, líderes religiosos, líderes comunitarios y auxiliares educativos, participen activamente.
 - Lleve adelante debates con los grupos de reflexión a fin de garantizar que se comprenda bien el propósito de los programas de educación para la paz o ciudadanía u otros programas similares.

- En caso de que haya apoyo a los programas de educación para la paz o programas similares, determine el título de dicho programa. Entre algunas opciones se encuentran “educación para la paz”, “educación en derechos humanos”, “instrucción cívica”, “educación para la vida activa”.
- Diseñe un programa adecuado.

(Véase la sección “Herramientas y recursos” para obtener una lista de los elementos que suelen incluirse en los programas de educación para la paz).

- Evalúe si el programa:
 - Se centra en las habilidades para la paz y la ciudadanía en general.
 - Introduce normas humanitarias o los Convenios de Ginebra, sobre todo cuando se corre el riesgo de que se produzcan más conflictos violentos. Tales normas o convenios pueden usarse también como herramientas para la ciudadanía activa, pues pueden satisfacer las necesidades de otros.
 - Es aceptable para la comunidad.
 - Es adecuado desde una perspectiva cultural.
 - Fomenta la adquisición de habilidades y conductas positivas y constructivas. Deben recalcarse las habilidades y conductas individuales e interpersonales, dando prioridad a cuestiones que estén dentro de la competencia de los alumnos en ese momento, como:
 - La resolución pacífica de conflictos en la comunidad.
 - El fomento de los derechos de los niños y las mujeres.
 - La condena a la violencia sexual y de género.
 - La reducción y el rechazo de la presión por parte de un par o una pareja para mantener relaciones sexuales no deseadas o sin protección.
 - Garantía de los derechos de las personas con discapacidad.

- La experiencia de aprendizaje es continua en lugar de ser un programa ocasional. Se emplea un enfoque curricular cíclico que cubre todos los años o grados de instrucción.
- Existe un componente de formación docente que garantiza que la enseñanza sea válida. ¿El componente de formación docente deriva en alguna forma de certificación?
- ¿El programa puede ponerse en marcha directamente en las escuelas?
- Identifique elementos de los planes de estudios actuales que inciten al odio, la violencia, actitudes negativas, entre otras cosas, y solicite a los docentes que los eliminen.
- ¿Qué alternativas hay si no fuera viable la inclusión plena en el plan de estudios, por ejemplo, actividades para realizar después de clase o en el fin de semana, o programas para las vacaciones o los períodos de receso, entre otras?

6. Plantéese cómo destinar tiempo al aprendizaje reflexivo e interactivo o vivencial sobre este tema y cómo formar a los docentes.

En cualquier programa que persiga desarrollar y modificar habilidades, valores o actitudes y conductas interpersonales, además del debate y la reflexión grupales se debe destinar tiempo a las actividades vivenciales, como el juego de roles. Sin estos elementos, que llevan mucho tiempo, todo aprendizaje será teórico y muchos alumnos no desarrollarán las habilidades y los valores deseados. Por consiguiente, es necesario que se asigne tiempo adicional a una “materia separada” o bien que haya un período semanal para llevar adelante un enfoque de “materia portadora”, lo cual es más eficaz. Solicitar a los docentes atareados que inserten este tipo de enfoque sensible y basado en actividades en su enseñanza normal no es eficaz a corto y mediano plazo (véase la *Guía*, Capítulo 4.3, ‘Educación

preventiva al VIH’). (Véase la sección “Herramientas y recursos” de este capítulo para obtener una comparación de los modelos de intervención).

- Si desea incorporar la educación para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía en el plan de estudios actual, identifique las modificaciones que se precisan para incluir estos elementos. (Véase también la *Guía, Capítulo 4.1*, ‘Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión’).
- ¿Puede enseñarse la educación para la paz, los derechos humanos o la ciudadanía como una materia separada? Si bien será necesario convencer a los dirigentes para hacerlo, esto puede lograrse si están realmente interesados en alcanzar un futuro más pacífico.
 - Se precisa una clase semanal separada y con una denominación específica en cada año de la instrucción escolar, destinada a la enseñanza vivencial relacionada con la paz, los derechos humanos, la ciudadanía y las conductas sanitarias y ambientales responsables, ya sea como una “materia separada” o bien como parte de una materia “portadora”, como instrucción cívica.
- ¿En qué materias se puede ayudar a los docentes a incluir los nuevos temas relacionados con la paz, los derechos humanos y la ciudadanía para complementar las clases especializadas dedicadas a estos temas?
 - Instrucción lingüística.
 - Educación física.
 - Educación religiosa.
 - Instrucción cívica.
- ¿Existen grupos encargados de la redacción de los planes de estudios o revisión de la enseñanza que puedan formarse para incluir estas dimensiones también?
 - Contemple el uso de un grupo principal de especialistas en planes de estudios, docentes y educadores de ONG que

tengan experiencia específica en este tema para diseñar y poner en marcha un programa piloto, teniendo en cuenta la experiencia nacional e internacional.

- Determine qué grupos externos ya están dedicándose a la educación para la paz, los derechos humanos, la ciudadanía, la sensibilización ambiental y las competencias para la vida activa, y procure colaborar con ellos.
- La “integración de la materia” de educación para la paz y la ciudadanía puede entenderse como una meta para mejorar paulatinamente y a largo plazo la calidad de diferentes materias. En las situaciones posteriores a un conflicto, no constituye una solución impartir educación para la paz y la ciudadanía. En este caso, se precisan clases por separado y docentes con una formación especial.

CÓMO MEJORAR LAS COMPETENCIAS DOCENTES MEDIANTE LA EDUCACIÓN PARA LA PAZ

En las escuelas para refugiados de Kenya, las clases de educación para la paz brindan a muchos alumnos y docentes sus primeros conocimientos sobre el uso y el valor de los métodos participativos. Actualmente se considera que los docentes de educación para la paz tienen la mejor formación del campamento. Además, han asumido funciones que no estaban previstas, como la formación de pares, el asesoramiento y la tutoría.

Fuente: Baxter en Sinclair, 2001: 29-30.

Es preciso ser conciente de la gran dificultad que suscita incluir en las materias existentes actividades para desarrollar habilidades y valores conductuales mediante la práctica. Esta es una tarea muy ardua, incluso en países que poseen sistemas educativos con suficientes recursos y docentes bien formados. Resulta

casi imposible hacerlo en países cuyos docentes tienen una formación deficiente y cuyos padres, alumnos y docentes están concentrados en los exámenes.

- Analice cómo formar a los docentes para este nuevo tipo de trabajo participativo y sensible e identifique otros recursos necesarios.

Será difícil formar a todos los docentes para que lleven a cabo este tipo de tarea: es mejor formar a aquellos que tienen aptitudes y que están interesados. Otra opción es impartir formación en este trabajo a los docentes de una materia “portadora” específica, aunque las probabilidades de éxito son inferiores.

- ¿Cómo se identificará a los docentes idóneos y cómo se les coordinará? ¿Se reclutarán docentes nuevos o se seleccionarán docentes, entre el personal existente, para formarlos?
- ¿Cuánto trabajo de formación y tutoría docente en la escuela se necesita para este nuevo tipo de educación vivencial?
 - Por lo general, se requiere una formación constante durante vacaciones o recesos, por ejemplo, tres sesiones de diez días durante las vacaciones, además del apoyo en la escuela.
 - Es necesario el apoyo en la escuela de formadores itinerantes puesto que la mayoría de los docentes no tendrá experiencia en este tipo de aprendizaje activo y reflexión sobre asuntos sensibles en el aula.
 - A medida que los docentes vayan recibiendo formación y adquiriendo las habilidades vivenciales que se precisan para enseñar educación para la paz, derechos humanos, instrucción cívica y conductas sanitarias y ambientales responsables, podrá brindarse apoyo adicional, de modo que tanto ellos como otros docentes puedan comenzar a incorporar estas habilidades en la enseñanza de otras materias.

- ¿Qué insumos se necesitan? Estos deben representar una parte menor del presupuesto, de modo que el programa siga siendo sostenible incluso en caso de recorte presupuestario.
- ¿Cómo se financiará el programa y por cuánto tiempo?
 - Después de la fase inicial de puesta en marcha, garantice la sostenibilidad del programa incluyendo los docentes y otros recursos necesarios en el presupuesto educativo normal.
- ¿Qué respaldo técnico se necesita? ¿Quién lo brindará?
- Imparta formación en materia de sensibilización a todos los administradores educativos y otros educadores que no estén relacionados de forma directa con el programa de educación para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía activa.
 - Los administradores, docentes y educadores, ¿comprenden la filosofía y metodología de la educación para la paz, los derechos humanos, y demás temas?

7. Evalúe ofrecer talleres no formales para jóvenes, adultos, grupos de mujeres y de hombres, líderes de la comunidad y alumnos, para garantizar que los mensajes de paz, derechos humanos, ciudadanía activa y conductas sanitarias y ambientales responsables lleguen a todos los segmentos de la sociedad.

- ¿Es posible vincular dichos programas con programas continuos de educación sanitaria basados en habilidades a fin de garantizar que transmitan mensajes complementarios, puesto que entrañan habilidades centrales similares?
- ¿Qué relaciones pueden encontrarse con los programas de sensibilización relativos al género, el medio ambiente, las minas terrestres, entre otras cuestiones?

- ¿Pueden ofrecerse talleres no formales como parte de los cursos de formación técnica o profesional?

8. Garantice la supervisión y la evaluación formativa del programa.

- Haga que la comunidad participe en la supervisión y evaluación del programa (ambos elementos deben estar incorporados en la escuela formal y los contextos no formales).
 - Es esencial que la comunidad participe en la elaboración, aceptación y modificación del programa.
 - También debe brindarse apoyo a las actividades de seguimiento, como el servicio comunitario, los acontecimientos deportivos interétnicos, la producción de escritura creativa o boletines relacionados con la paz, entre otras.
 - Cuando sea posible, respalde al personal universitario del país y a los estudiantes para que participen en el programa y lo evalúen.

9. Use los programas de educación para la paz dirigidos a refugiados, desplazados internos y repatriados a fin de forjar vínculos entre las comunidades desplazadas, anfitrionas y no migrantes.

- En una situación donde haya refugiados o desplazados y se estén ejecutando programas de educación para la paz, evalúe maneras de establecer programas paralelos de educación para la paz en la comunidad anfitriona, a fin de garantizar la reafirmación recíproca y modificaciones de conducta comunes.
 - ¿Qué programas aliados existen en la comunidad en general (por ejemplo, educación no formal)?
 - Las esferas conceptuales y el aprendizaje deseado en materia de actitudes, ¿son similares?

- ¿Permiten los programas realizar un enfoque integral?
- ¿Los programas abarcan a los miembros de todos los grupos sociales y satisfacen sus necesidades? (Garantice el acceso y la participación de las niñas, las mujeres, los jóvenes, los grupos minoritarios, religiosos y culturales, entre otros).
- En situaciones de repatriación, evalúe utilizar el conocimiento y la experiencia de los docentes repatriados que han recibido formación en educación para la paz y en temas similares, para ayudar a incorporar la educación para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía activa en el plan de estudios del país de origen.
 - ¿Hay grupos de trabajo en materia de educación que puedan verificar la validez de los programas de formación?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Elementos de los programas de educación para la paz

En la guía de buenas prácticas (*Good practice guide*) de la INEE se muestra que los siguientes elementos suelen incluirse en los programas de educación para la paz:

Conceptos

- Similitudes y diferencias, inclusión y exclusión, autoestima (en algunas sociedades), comunicación, respeto por uno mismo, alfabetización emocional, presión social, reflexión, cooperación, prevención, gestión y resolución de conflictos.
- Derechos humanos, derechos del niño, protección infantil, derechos de género, marginación, desmovilización,

reintegración, conservación de normas culturales, estado de derecho, participación y responsabilidad cívicas, democracia, buena gobernanza.

- Dignidad humana, actos humanitarios, civiles en oposición a combatientes.
- Paz (interior y exterior), consolidación de la paz, mantenimiento de la paz, reconciliación, impunidad, verdad y justicia, rehabilitación, desarme, recrudecimiento y distensión del conflicto.

Valores

- Compasión, empatía, solidaridad, amabilidad, inclusión, valores de familia, respeto por la vida humana, dignidad y semejanza, amor, cuidado, tolerancia, diversidad, simpleza, libertad, responsabilidad, honestidad, honestidad emocional, humildad, felicidad, cooperación, ética y moral, igualdad, perdón, confesión y reconocimiento, espiritualidad, paciencia, autoayuda, confianza, integración, pluralismo, preservación de los valores culturales y sociales, rendición de cuentas, unidad y patriotismo para la unidad nacional con posterioridad a un conflicto, buena gobernanza y paz.

Habilidades

- Escucha activa, formulación de preguntas, comunicación.
- Trabajo conjunto, cooperación, integración social, percepciones precisas, reconocimiento de estereotipos, autoafirmación.
- Análisis y pensamiento crítico, identificación de causas primarias, reflexión, resolución de problemas, toma de decisiones, identificación de dilemas, toma de conciencia de que las acciones acarrearán consecuencias, perspectivas múltiples, aclaración de valores.

- Negociación, mediación, resolución de conflictos, sensibilización, enseñanza, intercambio, creación de consenso, establecimiento de redes.

Conocimientos

- Principios de los derechos humanos, instrumentos de los derechos humanos, Carta de las Naciones Unidas, Decenio de la Cultura de Paz y No Violencia para los Niños del Mundo, 2001-2010.
- Origen y principios del derecho humanitario (incluido el ámbito de aplicación, a quiénes protege, por qué es difícil de aplicar, a quiénes concierne).
- Resolución de problemas, mediación, gestión de conflictos, consolidación de la paz, métodos comunitarios para la resolución de conflictos, paz, justicia, sesgo, tolerancia.
- Sensibilización sobre el VIH/SIDA y habilidades interpersonales relacionadas.
- Herramientas como la tecnología de la información, investigación, publicaciones y medios de comunicación, escritura, estudios de caso, establecimiento de redes.

Además, en la guía se sugiere tener en cuenta los siguientes elementos para evaluar el éxito de los programas de educación para la paz:

- Importancia de elaborar indicadores de referencia junto con la comunidad.
- Necesidad de identificar desde el principio (en la medida en que sea posible) los tipos de indicadores conductuales que se buscarán como indicadores del éxito [por ejemplo, qué se busca en el discurso de los niños (como estereotipos), su cooperación en las tareas y fuera de la escuela con grupos que fueron marginados en el pasado, capacidad de socializar con individuos de grupos rivales].

- El diseño del proyecto debe incluir la medición inicial y subsiguiente de indicadores.
- La observación de los participantes puede indicar valores adoptados.
- Posibilidad de sistematizar datos anecdóticos recabados por medio de la supervisión y evaluación.
- La evaluación debe ser tanto formativa (durante la aplicación) como acumulativa (que mida el efecto al final de un período dado). La evaluación debe abarcar el contenido y la metodología de la intervención, así como la estructura (por ejemplo, los materiales, los enfoques pedagógicos, si la formación es de tiempo completo o de tiempo parcial, si se imparte dentro o fuera de la escuela, si se precisa formación especial o adicional, entre otras cuestiones). Estos tipos de evaluaciones son formativos. La evaluación acumulativa mide el efecto del programa (estudios longitudinales, comentarios que indiquen que la violencia se redujo, mejora mensurable de los grados de interacción mediante la observación exhaustiva, entre otros). La evaluación formativa debe llevarse a cabo permanentemente desde el inicio de la aplicación; la evaluación acumulativa debe efectuarse al cabo de tres o cuatro años. Los cambios de conducta no serán visibles antes de este período.
- La evaluación en equipo (individuos dentro y fuera del programa) es mejor que contar con un solo evaluador externo.
- Es preciso ser selectivo en relación con la evaluación para que los costos sean proporcionados.
- Las experiencias exitosas son importantes para la formación y la recaudación de fondos.

Fuente: INEE, 2003.

2. Interrelación entre las iniciativas educativas relacionadas con la paz, los derechos humanos y la ciudadanía activa.

INICIATIVA EDUCATIVA	NATURALEZA DE LOS OBJETIVOS DE APRENDIZAJE
Educación para la paz	Resolución de conflictos, paz, reconciliación, tolerancia, respeto a los derechos humanos, participación cívica, entre otros.
Educación para el entendimiento mutuo	Cohesión social, respeto a la diversidad, identidad nacional inclusiva, entre otros.
Educación multicultural e intercultural	Tolerancia, respeto a la diversidad, antirracismo, no discriminación, entre otros.
Educación en materia de derechos humanos	Respeto a los derechos humanos y las responsabilidades, derechos de las mujeres, los niños y las minorías, tolerancia, no discriminación, prevención del acoso entre estudiantes, participación cívica, entre otros.
Educación en materia de salud y “competencias para la vida activa”	Salud preventiva y prevención del VIH/SIDA, prevención del abuso de sustancias adictivas, respeto al derecho a la salud del prójimo, relaciones respetuosas, entre otros.
Educación cívica	Participación activa y responsable en la vida cívica y política, democracia, respeto a los derechos humanos, tolerancia, entre otros.
Educación para el desarrollo sostenible	Sostenibilidad ambiental, respeto a los derechos y el bienestar del prójimo, entre otros.
Educación humanitaria	Respeto a las normas humanitarias, acciones humanitarias, no discriminación, entre otros.
Educación en materia de valores	Incorporación de valores de paz, respeto y preocupación por el prójimo, entre otros.

Fuente: Sinclair, 2004: 22.

3. Comparación de los modelos de intervención para el desarrollo de habilidades conductuales y valores para la paz, los derechos humanos, la ciudadanía activa y las conductas sanitarias preventivas.

VENTAJAS	PROBLEMAS TÍPICOS
ENFOQUES DE INTEGRACIÓN O INTRODUCCIÓN	
<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque “escolar integral”. • Materias escolares aceptadas. • Muchos docentes involucrados. • Potencial de consolidación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para garantizar la cohesión y progresión en lo que aprenden los alumnos (habilidades y valores para la paz, los derechos humanos, la ciudadanía activa, conductas sanitarias preventivas). • Dificultad para llegar a todos los docentes, formarlos y respaldarlos en relación con los enfoques vivenciales basados en las habilidades y dificultad para influir sobre todos los libros de texto. • Sesgo en la transmisión de información relativa a los contenidos y la metodología (al igual que en las demás materias). • Falta de tiempo en las clases para llevar a cabo actividades vivenciales y debates. • Pueden perderse de vista entre los elementos que tienen mayor peso en el plan de estudio. • Presión de centrarse en temas que se evalúan. • Algunos docentes no comprenden la relación con su materia. • El potencial de consolidación rara vez se materializa debido a otros obstáculos. • La rotación de docentes exige programas de formación y apoyo a largo plazo.

VENTAJAS	PROBLEMAS TÍPICOS
ENFOQUES DE REFERENCIA CRUZADA	
<ul style="list-style-type: none"> • Las clases centradas en habilidades y valores especiales, sobre todo con fines de inserción, como el enriquecimiento de determinados temas o su aplicación, y preparadas por los docentes de ciertas materias sirven de información y asesoramiento para los docentes no especializados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para establecer referencias cruzadas con los programas de las materias. • Dificultad para llegar a los docentes de las materias en cuestión para formarlos y respaldarlos en relación con los enfoques basados en las habilidades. • Falta de tiempo en las clases para llevar a cabo actividades vivenciales y debates. • Presión de centrarse en temas que se evalúan. • La rotación de docentes exige programas de formación y apoyo a largo plazo.
ENFOQUES DE MATERIAS PORTADORAS	
<ul style="list-style-type: none"> • La formación y el apoyo a los docentes se convierten en una tarea más sencilla puesto que hay menos docentes involucrados y algunos tienen conocimientos pertinentes debido a su experiencia en la materia. • Es más probable que los docentes comprendan la pertinencia de las habilidades y los valores. • Es más económico y rápido integrar los componentes en los materiales de una materia que introducirlos en todas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe el riesgo de que se elija una materia inadecuada (por ejemplo, la biología no es tan apropiada como la educación sanitaria o la instrucción cívica para tratar la cuestión del VIH/SIDA por razones sociales y personales y por la tendencia que tienen los docentes de ciencias a centrarse solo en transmitir conocimientos). • Se precisa un bloque horario adicional para los nuevos contenidos vivenciales. • Presión de centrarse en temas que se evalúan. • Es posible que algunos de los docentes de las materias no sean idóneos para los enfoques vivenciales ni para facilitar el debate de temas sensibles. • La rotación de docentes exige programas de formación y apoyo a largo plazo.

VENTAJAS	PROBLEMAS TÍPICOS
ENFOQUES DE MATERIA SEPARADA	
<ul style="list-style-type: none"> • Los docentes especialmente formados necesitan una formación intensiva, pero gracias a la práctica constante se vuelven competentes y están motivados para mantener su empleo y enseñar las habilidades, valores y conductas que solicitan sus empleadores. • Una rotulación clara de la materia y una asignación horaria adecuada ayudan a los alumnos a incorporar valores y conductas apropiados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe tomar la decisión de encontrar el tiempo suficiente en el horario existente o bien de añadir una franja horaria adicional a la semana escolar. • Presión sobre los docentes especialmente formados para que hagan otras cosas, sobre todo si se da poca importancia a su programa. • En escuelas pequeñas y aisladas, los docentes especializados necesitan realizar tareas adicionales para completar su horario. • La rotación de docentes exige programas de formación y apoyo a largo plazo.

Fuente: Sinclair, 2004: 135.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Baxter, P. 2001. 'The UNHCR peace education programme: skills for life'. En: *Forced Migration Review*, 11, 28-30.
- Bush, K. D.; Saltarelli, D. 2000. *The two faces of education in ethnic conflict: towards a peacebuilding education for children*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF.
- CICR. 2001. *Exploring humanitarian law: education modules for young people*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Media luna Roja.
- Elias, M.J. 2003. *Academic and social-emotional learning*. Ginebra: IBE-UNESCO.
- Fountain, S. (1997). *Peace education in UNICEF*. Nueva York: UNICEF.
- GTZ. *Learning to live together: design, monitoring and evaluation of education for life skills, citizenship, peace and human rights*. Eschborn: GTZ. Extraído el 4 de mayo de 2009 de: www.ineesite.org/uploads/documents/store/Learning_to_Live_Together.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003. 'Life skills – peace education'. En: *INEE Good practice guide: life skills and complementary education programs*. Extraído el 25 de julio de 2009 de: www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Life_Skills_and_Complementary_Ed.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas de la INEE para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2005. *Inter-agency peace education program: skills for constructive living*. INEE. Extraído el 25 de agosto de 2009 de:
www.ineesite.org/index.php/post/peace_education_programme
- Johannessen, E. M. 2000. *Evaluation of human rights education in southern Caucasus*. Oslo: Consejo Noruego para los Refugiados.
- Lorenzo, A.D. 2003. *Learning peace: UNHCR's peace education program in refugee camps in Kenya*. Nueva York: Foro de Internet para la prevención de conflictos, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. 1989. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.
- Obura, A. 2002. *Peace education programme in Dadaab and Kakuma, Kenya: evaluation summary*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.unhcr.org/publ/RESEARCH/3e1a9fd0b.pdf
- Pike, G; Selby, D. Sin fecha. *Global education: making basic learning a child-friendly experience*. Amman: UNICEF; Toronto: International Institute of Global Education, Ontario Institute for Studies in Education, Universidad de Toronto.
- Sinclair, M. 2001. 'Education in emergencies'. En: J. Crisp, C. Talbot y D.B. Cipollone (Eds.), *Learning for a future: refugee education in developing countries* (pp. 1-83). Ginebra: ACNUR.
- Sinclair, M. 2004. *Learning to live together: building skills, values and attitudes for the twenty-first century*. Ginebra: IBE-UNESCO.

Sommers, M. 2001. 'Peace education and refugee youth'. En: J. Crisp, C. Talbot y D.B. Cipollone (Eds.), *Learning for a future: refugee education in developing countries* (pp. 163-216). Ginebra: ACNUR.

Tibbitts, F. 1997. *A primer for selecting democratic and human rights education teaching materials*. Nueva York: Open Society Institute; Cambridge, MA: Educación en derechos humanos.

UNESCO. 1998. *All human beings: a manual for human rights education*. París: UNESCO.

UNESCO. 2002a. *Framework for action on values education in early childhood*. París: UNESCO.

UNESCO. 2002b. *Non-violent conflict resolution in and out of school: some examples*. París: UNESCO.

EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL

OBJETIVO PRINCIPAL

- **Proporcionar una oportunidad a las personas afectadas por un conflicto para que aprendan competencias técnicas y profesionales que sean pertinentes a las posibilidades actuales y futuras de empleo.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

En los países afectados por una guerra, las comunidades pueden sufrir daños de infraestructura, la interrupción del suministro de bienes debido a la inexistencia de una cadena logística viable, la destrucción de centros de producción y el empobrecimiento de la población, que se ve imposibilitada de adquirir bienes y servicios. Es posible que los artesanos hayan perdido sus materiales, que las fábricas y mercados hayan sido destruidos y que tanto jóvenes como adultos hayan perdido sus medios de sustento o la oportunidad de aprender oficios útiles.

En una comunidad de refugiados, desplazados internos o personas afectadas por un conflicto, puede haber necesidad de artesanos calificados pero los mercados son débiles, la compra de

materias primas es complicada y los únicos consumidores son los actores internacionales que ejecutan programas de asistencia. La naturaleza artificial de dichos mercados dificulta la evaluación a largo plazo de la necesidad de artesanos calificados. Muchos de ellos cuentan con su propio emprendimiento y suelen emplear a aprendices, pero no participan en programas de enseñanza formal. Representan un posible recurso importante de formación a mayor escala. La formación profesional y el aprendizaje de oficios en las actividades más comunes podría saturar el mercado, por lo que muchos de los egresados quizás podrían no encontrar empleo o fracasar en un emprendimiento propio.

La destrucción de infraestructura y viviendas generará una demanda futura de artesanos calificados (tanto hombres como mujeres) para ayudar en la reconstrucción. Es posible que, como consecuencia del conflicto, los centros o programas de formación profesional nacionales disponibles hayan sido destruidos o, por lo menos, hayan quedado muy desprovistos de materiales, equipo en buenas condiciones y docentes y formadores calificados. Es posible que haya disminuido la cantidad de artesanos, creando así una escasez de personas calificadas para formar a otros.

En situaciones donde haya refugiados, es posible que el gobierno del país anfitrión no autorice la formación profesional que entrañe oportunidades de empleo para los refugiados, porque les preocupan las consecuencias para su propio mercado laboral. Asimismo, si no existen otras opciones de enseñanza al terminar la primaria, es posible que algunos refugiados opten por asistir a los programas de formación profesional, aun cuando no les interesen, lo que restará vacantes para aquellos que sí estén interesados.

En situaciones de emergencia aguda y prolongada, los planificadores educativos suelen preocuparse por la cantidad de jóvenes que carecen de acceso a la enseñanza secundaria o a una educación viable y a actividades de generación de ingresos. Por tal motivo, la educación profesional como mera preparación

para el empleo puede chocar con la formación profesional como programa psicosocial para mantener a los jóvenes ocupados y optimistas, al tiempo que aprenden competencias útiles. Este objetivo social y de prevención de conflictos puede contraponerse al objetivo de brindar formación en competencias específicas en función de las necesidades de mercado detectadas. Si la formación no se traduce en oportunidades genuinas de empleo, puede sobrevenir la desilusión y los graduados pueden verse tentados de vender las herramientas que les dieran al inscribirse o imposibilitados de poder comprar herramientas si estas deben ser adquiridas con sus ingresos.

En la etapa de reconstrucción, la necesidad de artesanos competentes para ayudar a reconstruir las comunidades destruidas puede ser enorme. Por lo tanto, sería aconsejable proporcionar a los jóvenes no escolarizados oportunidades de aprender competencias profesionales durante situaciones de emergencia prolongada y también durante la etapa de reconstrucción (cuando sea factible que haya muchas oportunidades de formación en el empleo). Es posible que muchos jóvenes estén inicialmente ocupados en la rehabilitación de hogares y campos, entre otros, y no tengan tiempo para recibir formación.

Es posible que los donantes estén dispuestos a financiar la formación profesional en las zonas de acogida de los repatriados con el fin de facilitar su regreso y reintegración. Se debe prestar atención al tratamiento equitativo de los no migrantes, quienes quizás hayan carecido de acceso al aprendizaje de oficios durante la emergencia.

La educación y formación profesionales contribuyen a la formación de capital humano y a la reconstrucción de la comunidad. Sin embargo, se debe garantizar que la formación proporcionada esté relacionada con el mercado real de bienes y servicios, de modo que los estudiantes puedan obtener experiencias prácticas que les serán de utilidad en el mundo del trabajo. De otro modo, los estudiantes se frustrarán debido a la falta de oportunidades de

mercado u optarán por no asistir a programas que consideren poco pertinentes. Una manera de fortalecer las oportunidades de mercado es encontrar formas de celebrar contratos para la producción de mobiliario escolar o bienes de primera necesidad en general para quienes han completado su formación.

Dado que la educación profesional suele ser mucho más costosa que la escolar, los planificadores de programas deben encontrar una solución intermedia que dé prioridad a la formación en competencias que sean de utilidad durante la emergencia y que satisfagan las necesidades posteriores de reconstrucción. En la etapa de reconstrucción temprana, las necesidades suelen ser más evidentes, pero puede haber problemas para que el aprendizaje de oficios esté bien organizado en localidades rurales dispersas y quizás inseguras.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS

Resumen de estrategias sugeridas Educación y formación profesional

- 1. Lleve a cabo o facilite una revisión de los programas de aprendizaje de oficios profesionales ejecutados bajo el auspicio del gobierno y por intermedio de organizaciones de la sociedad civil, órganos externos y ONG y establezca un mecanismo de coordinación y un grupo de trabajo.**



2. **En la etapa de reconstrucción temprana, prepare un plan de acción nacional para la renovación de la educación técnica y profesional.**
3. **Brinde orientación a las organizaciones de la sociedad civil y a los órganos externos sobre la organización de programas de aprendizaje de oficios profesionales y tenga en cuenta los elementos que se detallan más adelante.**
4. **Diseñe programas que brinden formación orientada a auténticas oportunidades de empleo.**
5. **Obtenga los recursos humanos y económicos adecuados para los programas de formación.**
6. **Piense en desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación para verificar si los graduados ingresan exitosamente en el mercado laboral.**
7. **Otorgue certificación del aprovechamiento estudiantil.**

Notas orientadoras

1. **Lleve a cabo o facilite una revisión de los programas de aprendizaje de oficios profesionales ejecutados bajo el auspicio del gobierno y por intermedio de las organizaciones de la sociedad civil, órganos externos y ONG y establezca un mecanismo de coordinación y un grupo de trabajo.**
 - Para aprovechar al máximo las iniciativas financiadas por las organizaciones externas, las autoridades educativas deberían facilitar la coordinación de las diversas actividades ofrecidas con el fin de:
 - Alentar la puesta en común de experiencias entre los que llevan adelante programas de formación profesional.
 - Debatir las lecciones aprendidas respecto del seguimiento y la evaluación de los programas con el fin de determinar si la formación ofrecida es la más adecuada a las necesidades actuales del país y su población.
 - Garantizar que no haya una duplicación innecesaria de formación que dé lugar a la existencia de demasiados graduados en un lugar determinado.
 - Alentar la aplicación de normas comunes para los distintos tipos de programas de formación profesional. (Véanse las observaciones respecto de la certificación más adelante).

2. **En la etapa de reconstrucción temprana, prepare un plan de acción nacional para la renovación de la educación técnica y profesional.**

La preparación requerirá una evaluación de las necesidades de las instituciones estatales que hayan sido dañadas o cerradas durante el conflicto. También debería considerarse si hay incompatibilidad entre la oferta de cursos y la situación actual del mercado

laboral. (Véase también la *Guía*, Capítulo 5.1, ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’).

3. Brinde orientación a las organizaciones de la sociedad civil y a los órganos externos sobre la organización de programas de aprendizaje de oficios profesionales y tenga en cuenta los elementos que se detallan más adelante.

4. Diseñe programas que brinden formación orientada a auténticas oportunidades de empleo.

- Fije objetivos e indicadores específicos para la educación profesional con el fin de medir su efectividad. (Véase también la sección ‘Herramientas y recursos’ para encontrar un ejemplo de un proyecto de programa de formación profesional en Tanzania destinado a jóvenes burundeses).
- Los programas de educación profesional, ¿están elaborados teniendo presente la generación de ingresos, el fortalecimiento de competencias y los objetivos psicosociales?
- Los programas, ¿están diseñados para obtener inmediatamente un empleo de tiempo completo o parcial, favorecer el fortalecimiento de la autoestima o promover el empleo futuro (en cuyo caso, deben tomarse recaudos para ‘fijar’ las competencias por medio de un empleo temporal una vez completada la formación)? La estructura y los contenidos del programa variarán según cuáles sean sus objetivos prioritarios.
- Los objetivos, ¿son mensurables y alcanzables? ¿Se han desarrollado indicadores cualitativos y cuantitativos para hacer un seguimiento de la eficacia del programa (por ejemplo, la cantidad de graduados del programa que consiguieron un empleo vinculado con las competencias

adquiridas o la satisfacción de los participantes con el programa de formación o con los empleos conseguidos con posterioridad)?

- Diseñe un plan de estudios basado en las competencias deseadas y el grado actual de competencias de los estudiantes.
 - Los estudiantes, ¿tienen oportunidades prácticas para aplicar las competencias recientemente adquiridas?
 - ¿Hay voluntad de incluir en la formación temas sobre competencias para la vida activa? (Véase también la *Guía*, *Capítulo 4.2*, 'Educación sanitaria y de higiene', *Capítulo 4.3*, 'Educación preventiva al VIH', *Capítulo 4.4*, 'Educación ambiental' y *Capítulo 4.6*, 'Educación sobre competencias para la vida activa: paz, derechos humanos y ciudadanía').
- En el caso de los programas cuyos objetivos específicos sean la generación de ingresos o el fortalecimiento de competencias, lleve a cabo un estudio de mercado para determinar la demanda existente de dichas competencias. Tenga en cuenta:
 - El contexto económico en el que se pondrá en marcha el programa.
 - La demanda de ciertas competencias dentro de un campamento será limitada, sobre todo si no se permite que los residentes salgan a ganar su sustento.
 - La demanda de ciertos oficios variará en función de la etapa del conflicto; por ejemplo, si la repatriación o el retorno son inminentes, sería aconsejable ofrecer una gama más amplia de los oficios que serán necesarios en las regiones de repatriación. (Debe señalarse que los organismos de asistencia y los gobiernos suelen afirmar que la repatriación es inminente, aun cuando no es así, para complacer a los donantes o responder a la presión política, respectivamente).




EL PROGRAMA DE GENERACIÓN DE EMPLEO DE LA OIT EN CAMBOYA

“En Camboya, durante la década de 1990, un vasto programa de generación de empleo de la OIT ... aplicó un enfoque integrado que combinaba el desarrollo de competencias, la formación y el apoyo a las pequeñas empresas y la tecnología basada en la mano de obra. La primera etapa (de 1993 a 1996) del proyecto de desarrollo de competencias proporcionó a unos 5.000 repatriados y personas desplazadas –la mitad de los cuales eran mujeres– una rápida formación en diversas competencias que iban desde cursos de dos semanas sobre cultivo de hongos hasta cursos de cuatro meses sobre construcción de viviendas. La segunda etapa (de 1996 a 1998) se centró en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en cuestiones políticas –además del aprendizaje de oficios– para unas 2.500 personas más.

La tasa de empleo y de auto empleo de los que completaron el programa superó el 80% y las tasas más altas se registraron en competencias tales como el cultivo de vegetales, las artesanías con conchas y la reparación de radios y televisores. Entretanto, durante esos ocho años, unas 4.000 personas recibieron formación en gestión de pequeñas empresas y 3.000 de ellas (un 67% mujeres) obtuvieron préstamos para iniciar o ampliar sus emprendimientos. Se instruyó a cientos de administradores, contratistas y funcionarios públicos en la construcción basada en la mano de obra, técnicas de mantenimiento y también en competencias comerciales, contables, lingüísticas y de computación.

Los elementos claves del éxito del programa fueron: la adecuación de la formación a la generación de ingresos y las oportunidades de empleo; la formación itinerante, es decir, cuando se había formado a una cantidad suficiente de personas en un oficio dado, el programa de formación se desplazaba a otro distrito, con lo que se evitaba la saturación de la oferta en ese oficio; exámenes de ingreso



especiales para garantizar que las mujeres y otros grupos desfavorecidos tuviesen un acceso prioritario a todos los cursos. Asimismo, el programa intentó satisfacer las necesidades de las personas con discapacidad, por ejemplo, al identificar métodos agrícolas especialmente adaptados, disponibles y asequibles para ellas, construir caminos y otras herramientas útiles ...”

Fuente: Barcia y Date-Bah, 2003: 215.

- Los oficios o recursos olvidados o menos considerados. Por ejemplo, es frecuente que los hombres sean incluidos en programas de formación rural mientras que se excluye a las mujeres, a pesar de que suelen ser las principales productoras. Del mismo modo, se forma a las mujeres en actividades de costura –porque esa es la visión sesgada occidental– aun cuando en los países en desarrollo esta actividad es desempeñada principalmente por los hombres.
- Formación en actividades no tradicionales para no saturar uno o dos ámbitos específicos y para diversificar la oferta de oficios de la comunidad. Por ejemplo, los cursos de actualización para parteras o curanderos tradicionales pueden fortalecer los servicios comunitarios disponibles en tiempos de necesidad y mantener actualizadas sus competencias.
- El estudio de mercado debe tener en cuenta los intereses comunitarios y estudiantiles y el valor percibido y real de ciertos conjuntos de competencias.
- Realice consultas con los artesanos y estudiantes que acaban de completar su formación en vez de realizar un estudio estadístico sofisticado, lo que llevará tiempo y quizás no refleje cabalmente la situación.

- ¿Qué competencias son percibidas por la gente como particularmente valiosas?
- ¿Qué limitaciones enfrentan las personas a la hora de participar en alguno de los programas ofrecidos?
 - Cuidado de los niños.
 - El momento del día en el que se ofrece el programa.
 - El costo.
- Determine cuál es el programa de educación profesional más idóneo para las competencias detectadas. (Véase también la sección ‘Herramientas y recursos’ para encontrar distintos modelos de formación profesional y de aprendizaje de oficios).
- Si la formación pretende satisfacer las necesidades de sustento, es importante limitar la cantidad de personas formadas al número que puede absorber el mercado.
- En situaciones de refugiados o de desplazados internos, es preferible formar un número limitado de personas que pueda aplicar sus competencias durante esta etapa (por lo menos durante un año de práctica en producción), de modo que los oficios sean de utilidad al momento de la repatriación.
- Todo aprendizaje de oficios debe incluir competencias de administración, finanzas y gestión de la pequeña empresa.
- Identifique los mecanismos por medio de los cuales se brindará la formación.
 - Centros de formación estatales o institutos de desarrollo empresarial.
 - Iniciativas patrocinadas por ONG o por las Naciones Unidas relativas a cursos de formación, programas de aprendizaje de oficios en las instalaciones de un artesano o, preferentemente, programas que combinen elementos de ambos.

- Identifique los programas y modelos de formación que se adecuan a las necesidades y deseos de los estudiantes. Determine la población diana de los programas.
 - Jóvenes: durante una emergencia aguda y prolongada en la que gran cantidad de jóvenes están ociosos o carecen de acceso a otras oportunidades educativas, un programa de aprendizaje de oficios con objetivos básicamente sociales puede interesarle a algunos jóvenes, mientras que otros estarán interesados en un programa de formación profesional más riguroso para mejorar sus competencias y aumentar sus posibilidades de conseguir empleo.
 - Miembros vulnerables de la comunidad: los niños jefes de hogar, los huérfanos, los ex niños soldados, las madres jóvenes y las personas con discapacidad suelen ser muy vulnerables, especialmente cuando, debido a la emergencia, desaparecen los mecanismos tradicionales de apoyo y las oportunidades de autonomía y progreso económico. La educación profesional o el aprendizaje de oficios pueden ser una buena opción para las personas vulnerables. Los programas de aprendizaje de oficios en instalaciones de un artesano son una opción particularmente adecuada para las personas vulnerables, ya que pueden estar cerca de sus hogares y familiarizarse con el lugar de trabajo y con futuras oportunidades de empleo. (En muchos oficios es necesario hacer una práctica remunerada durante algunos años para obtener suficiente experiencia y ganar una reputación que pueda llevar al auto empleo. Los aprendices tienen más oportunidad de conseguir empleo remunerado ya que sus competencias y dedicación son bien conocidas en la localidad).
- Cerciórese de que los programas de formación lleguen a los participantes diana. Analice:
 - Si se necesita apoyo adicional para que las personas vulnerables se matriculen y completen un programa de educación profesional. Dicho apoyo podrían incluir:

- Cuidado de niños para hermanos o hijos.
- Participación comunitaria para promover la aceptación de ex combatientes.
- Becas o estipendios.
- Ayuda con el transporte hacia el lugar donde se dicta el programa de educación profesional.



LAS COMPETENCIAS COMERCIALES BÁSICAS COMO COMPONENTE IMPORTANTE DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS REFUGIADOS BURUNDESES EN TANZANIA

“Muchos grupos llevan registros sencillos de las compras y las ventas, pero carecen de la capacidad de determinar los costos y precios. Algunos de los formadores del grupo comentaron que habían asistido a un curso de un día sobre contabilidad y dijeron que había sido interesante pero demasiado breve. La actualización de los formadores, especialmente en competencias de control de calidad y gestión empresarial, podría ser de gran utilidad: además de aumentar su eficacia como educadores, la oferta de actualización realmente funcionaría como un incentivo”.

Fuente: Lyby, 2001: 229.

- Elaborar una política sobre género y discapacidad para garantizar, desde el inicio, que las personas encargadas de la puesta en marcha piensen en forma creativa sobre maneras de llegar a los grupos de participantes que a veces se dejan de lado.
- La necesidad de contar con formadores del mismo sexo.
- La posible necesidad de recibir formación adicional para permitir la plena participación de algunos estudiantes.
- Confeccionar una lista de criterios de aceptación de postulantes y establecer un proceso de revisión que pueda

aplicar un comité para garantizar la imparcialidad de la aceptación de los participantes.

- Entrevistas para evaluar las intenciones y el potencial emprendedor de cada postulante.
- Períodos de prueba para determinar si los estudiantes están comprometidos y siguen el programa con éxito. De no ser así, podrían ser reemplazados por candidatos más idóneos. Durante el período de prueba, se podría evaluar a los participantes en función de su:
 - Asistencia.
 - Interés.
 - Aptitud.
 - Capacidad de seguir instrucciones.
- Desarrollar una campaña de sensibilización e información para que la comunidad conozca las posibilidades de formación.
- Considerar la posibilidad de ofrecer formación posterior a la educación para reforzar las competencias aprendidas.

5. Obtenga los recursos humanos y económicos adecuados para los programas de formación.

- Para rehabilitar los centros de formación profesional estatales y renovar el programa de educación profesional nacional, incluya, en la evaluación de necesidades del sector educativo presentada a los donantes, un relevamiento de la información sobre las instituciones existentes, un estudio del mercado laboral y una estimación de costos de la infraestructura, el equipamiento, los materiales y la formación del personal.
- Para cada programa de formación, piense en lo siguiente:
 - ¿Quiénes están disponibles para llevar adelante la enseñanza de oficios?
 - Las personas que tienen los conocimientos y las competencias técnicas, ¿cuentan con las competencias pedagógicas adecuadas? Si no es así, ¿qué tipo de formación

adicional debe proporcionarse para mejorar su capacidad de transmitir las competencias a sus futuros alumnos?

- ¿Qué es más efectivo desde el punto de vista de los costos: construir un centro, descentralizar y emplear artesanos locales (por medio de un sistema de programas de aprendizaje de oficios), o funcionar por medio de las estructuras de formación existentes (en caso de que las haya)?
- En los campamentos de refugiados o desplazados internos o en las comunidades afectadas por conflictos, ¿se necesita contratar formadores externos en vez de formadores disponibles en el lugar para atender a las diferencias lingüísticas, las cuestiones de género o de conocimientos previos de los estudiantes o a la necesidad de conocimientos especializados específicos?



OPTIMIZACIÓN DEL EMPLEO DE ARTESANOS COMPETENTES EN LA COMUNIDAD

En Tanzania, los sastres calificados de Burundi practican su oficio y mantienen su negocio viviendo en los campos. “Cuando se les pregunta si podrían aceptar más de un aprendiz, [ambos sastres] responden que lo podrían hacer de contar con las herramientas y materiales adecuados para proporcionar la formación”.

La evaluación de un programa de aprendizaje de oficios en instalaciones de un artesano, destinado a refugiados afganos en la provincia de la Frontera del Noroeste de Pakistán, mostró que la mayoría de los ex aprendices tenían empleos en los que aplicaban sus competencias.

Fuentes: Lyby, 2001: 230; Sinclair, 2002: 80.

- ¿Qué herramientas y materiales de formación pueden proporcionarse para apoyar el programa de formación –ya sea un programa de aprendices o uno que funcione en un centro? Las herramientas adicionales, ¿serán entregadas a un artesano para que los aprendices puedan aprender todas las competencias involucradas?
- Los alumnos del curso de formación, ¿recibirán cada uno un juego completo de herramientas que luego será de su propiedad al completar la formación, con el fin de que las herramientas estén usadas y no puedan ser vendidas a precios elevados? O, por el contrario, ¿se les dará un nuevo juego de herramientas al momento de graduarse? O, alternativamente, ¿se les pedirá que paguen el juego de herramientas con sus ingresos subsiguientes o se les incluirá en un esquema de generación de ingresos o de microcrédito?

6. Piense en desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación para verificar si los graduados ingresan exitosamente en el mercado laboral.

- Aunque sea difícil localizar a los graduados, elabore un sistema de seguimiento para determinar si tienen empleo y están aplicando los oficios en los que fueron formados. Los sistemas de seguimiento también deben considerar:
 - El costo por estudiante.
 - La información de mercado.
- Piense en realizar evaluaciones periódicas de los programas de formación profesional para responder las siguientes preguntas (Lyby, 2001):
 - La formación, ¿es pertinente a las necesidades de los participantes?
 - Las intervenciones de formación, ¿están bien diseñadas, es decir, los objetivos se corresponden con las tareas

(actividades) de modo que permitan alcanzar los resultados deseados?

- Los resultados, ¿justifican el costo? El trabajo, ¿está optimizado para lograr los resultados deseados? Las organizaciones responsables por la formación, ¿cuentan con suficiente capacidad para coordinar y proporcionar la formación necesaria?
- ¿Se alcanzan los objetivos?
- ¿Qué consecuencias tiene el programa de formación?
- ¿Hasta qué punto es probable que los beneficios de la formación perduren en el tiempo?

7. Otorgue certificación del aprovechamiento estudiantil.

- Piense en acreditar o integrar los programas de formación profesional con los programas educativos preexistentes o de reciente creación o con los programas de certificación del aprendizaje de oficios.
- Los diplomas estudiantiles de los centros de formación estatales o de las ONG, ¿son reconocidos en distintos contextos, es decir, en el contexto del país anfitrión o en situaciones de refugiados o repatriados? De no ser así, ¿qué medidas pueden tomarse para garantizar el reconocimiento del aprendizaje estudiantil?
- Ciertas instituciones no gubernamentales cuentan con excelente reputación, por ejemplo, los centros de formación de Don Bosco.
- En general, los programas de las ONG preparan a los estudiantes para el empleo en el sector informal y los certificados que expiden no son reconocidos oficialmente.
- Siempre es aconsejable otorgar los certificados a la conclusión del curso de formación, aun si no cuentan con reconocimiento

oficial. Los certificados brindan satisfacción a los estudiantes y, aunque no sean reconocidos, pueden ayudarles a conseguir empleo.

- Los procedimientos de examen para otorgar certificación estatal de competencias podrían no estar operativos durante una emergencia.
- ¿Qué mecanismos tradicionales existen para certificar las competencias de un aprendiz? Si antes del conflicto se otorgaban certificados, ¿es posible hacerlo ahora?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Distintos tipos de formación profesional

Programas de aprendizaje de oficios

Los estudiantes se incorporan a instalaciones de artesanos calificados durante un lapso predeterminado. Estos programas suelen apuntar a los jóvenes no escolarizados o a los miembros vulnerables de la población.

- Calidad y duración del aprendizaje: depende del grado de calificación del artesano que instruirá al aprendiz. Este suele ser un buen método de adquisición de competencias, ya que lo aprendido se aplica inmediatamente, se reitera y se asimila al ritmo de cada aprendiz. Asimismo, los programas de aprendizaje de oficios también proporcionan conocimientos respecto de todas las competencias necesarias para dirigir un pequeño emprendimiento, tales como la improvisación de herramientas, materiales y piezas pequeñas, así como el trato con clientes y proveedores.
- Esferas de aprendizaje de oficios: se pueden incluir oficios como peluquería, costura y sastrería, carpintería, mecánica,

trabajo del cuero, fotografía, reparación de vehículos o computación; la elección dependerá de los artesanos disponibles, las necesidades de la comunidad y los intereses de los participantes. Una ventaja de este tipo de programa es que los aprendices pueden estudiar una amplia gama de oficios en una gran variedad de localidades, de modo que se atenúa la saturación del mercado laboral.

- **Costo:** este tipo de programas suele ser menos costoso ya que no hay costos asociados a la construcción de centros. Sin embargo, habrá costos de personal asociados a los programas de aprendizaje de oficios en instalaciones de artesanos a gran escala, y es posible que en dichos programas y en función de las condiciones locales sea necesario otorgar a los aprendices un estipendio de transporte o de otra naturaleza. Se proporcionan herramientas y materiales a los artesanos para su uso personal –si los perdieron durante el conflicto–, o bien para que haya material adicional para que los aprendices puedan adquirir rápidamente las competencias del oficio. Como en todos los programas, es aconsejable proporcionar un juego de herramientas básicas al graduado, ya que aumentan sus posibilidades de conseguir empleo.
- **Seguimiento y evaluación:** es difícil hacer un seguimiento de los programas de aprendizaje de oficios, ya que deben visitarse las instalaciones de cada artesano para verificar, entre otros aspectos, la asistencia y el avance del aprendizaje. Sin embargo, es un poco más fácil hacer un seguimiento de los graduados, ya que muchos siguen trabajando con el maestro artesano o en emprendimientos próximos en calidad de empleados remunerados.

Centros de recursos

Varios artesanos se reúnen en instalaciones comunes, reciben herramientas de trabajo y proporcionan servicios o productos

para la población local. Los centros de recursos pueden ser creados por organizaciones internacionales para favorecer la disponibilidad de los materiales necesarios para el abastecimiento local (por ejemplo, mobiliario escolar) y para apoyar la economía local. Antes de crear este tipo de centros, es necesario evaluar sus consecuencias sobre el mercado local.

- Calidad y duración del aprendizaje: depende de las competencias de los artesanos pero, normalmente, es una buena alternativa porque lo aprendido se aplica inmediatamente, se repite y se asimila al ritmo de cada aprendiz. El personal del centro de recursos podría ayudar a los artesanos y a sus aprendices a adquirir competencias comerciales, las que permitirán que los artesanos procesen pedidos voluminosos y comercialicen sus bienes y servicios.
- Esferas de aprendizaje de oficios: la enseñanza y la producción van de la mano. Por ejemplo, los centros de recursos de artesanos y aprendices podrían producir mobiliario o uniformes escolares. A veces puede reunirse a distintos artesanos en un solo lugar.
- Costo: normalmente incluye la construcción o rehabilitación de centros, la contratación de personal administrativo y la compra de materiales para su equipamiento.
- Seguimiento y evaluación: es fácil hacer el seguimiento en función de las ganancias obtenidas, los pedidos de productos y la calidad de estos, así como de la asistencia y solicitudes de incorporación de los aprendices. Es más difícil hacer el seguimiento de la interacción educativa entre los artesanos y los aprendices, a no ser que se trate de un programa muy estructurado.

Centros de formación

Los centros de formación son una modalidad de formación más formal, en la que los docentes enseñan un oficio siguiendo un programa de estudios y dedicando cierto tiempo a la aplicación y práctica del oficio en el marco del aula. Algunos centros de formación cuentan con capacidad de producción in situ, en tanto que otros son más teóricos y recurren a un sistema de exámenes para medir el aprovechamiento de la enseñanza. Los programas de los centros de formación suelen ser independientes del mercado local. Algunos son establecidos por ONG mientras que otros tienen fines de lucro. En algunos casos, una organización internacional solventa los derechos de escolaridad de los estudiantes para facilitar su asistencia a centros de formación estatales o privados. Algunos programas de ONG han recurrido a formadores itinerantes que se desplazan hacia una serie de pequeños centros de formación dentro de una región.

- Calidad y duración del aprendizaje: las organizaciones humanitarias internacionales que financian los centros de formación otorgan subsidios por períodos acotados y están presionadas por la necesidad de atender el mayor número de alumnos en el menor tiempo posible, a fin de reflejar bajas tasas de costo por beneficiario. Este fenómeno suele traducirse en períodos de formación demasiado breves para preparar adecuadamente a los alumnos.

Asimismo, si bien la pertinencia de las competencias enseñadas respecto de los requisitos del mercado local puede ser teóricamente elevada, es posible que los graduados no consigan empleo, ya que suele haber una falta de correlación entre los programas formales de educación profesional y el empleo en las comunidades cuyos mercados están fuertemente debilitados. Algunos programas siguen formando alumnos bajo la premisa de que las competencias adquiridas no se pierden y que se puede conseguir empleo más adelante (por ejemplo, con la repatriación o bien con la recuperación del mercado). Sin embargo, las

competencias adquiridas en un centro de formación deben ser desarrolladas y ‘fijadas’ en el contexto de un taller para ser sostenibles. Más aun, es posible que las oportunidades de empleo no se produzcan y que los graduados se frustren.

- Esferas de aprendizaje de competencias: dependiendo de la competencia de que se trate, los enfoques teóricos de enseñanza pueden ser más o menos efectivos. En el caso de los cargos profesionales –administración de empresas, por ejemplo– el enfoque del estudio de caso puede ser adecuado. Sin embargo, en el caso de competencias más prácticas tales como la carpintería es posible que el tiempo de práctica de las competencias aprendidas sea insuficiente.
- Costo: el costo de estos programas podría incluir la construcción o renovación de centros, la contratación de personal administrativo y el equipamiento y suministro de materiales. Es frecuente que las organizaciones internacionales se inclinen por la construcción de centros, ya que son muy visibles y fáciles de vigilar. Sin embargo, a no ser que los centros existieran antes del conflicto, la sostenibilidad económica puede ser complicada.
- Los centros itinerantes de formación pueden constituir una alternativa atractiva desde el punto de vista de los costos, pero factores tales como la cantidad de vehículos necesarios, la distancia a recorrer (y los consiguientes costos de combustible y mantenimiento) y el costo de los materiales necesarios in situ deben ser incluidos en el costo total.
- Seguimiento y evaluación: normalmente es muy fácil hacer un seguimiento de los centros de formación en función de la cantidad de participantes inscriptos en el programa de aprendizaje. Asimismo, la adquisición de competencias puede ser evaluada por medio de exámenes. Suele ser más difícil hacer el seguimiento de los empleos conseguidos y retenidos con el pasar del tiempo, ya que los graduados son difíciles de

rastrear o las organizaciones no pueden continuar con la tarea de seguimiento al cabo de un tiempo.

Los centros de formación que no se encuentran en grandes zonas urbanas o que matriculan estudiantes de una misma región geográfica podrían saturar el mercado con demasiados graduados, poniendo así en riesgo su posibilidad de encontrar oportunidades de empleo. Para corregir esta situación, es necesario evaluar las opciones de aprendizaje de oficios en forma periódica para que sean compatibles con la demanda del mercado.

Formación para grupos de auto-ayuda

Los grupos de beneficiarios suelen crear sus propias cooperativas dedicadas a actividades como la jardinería colectiva, la cría de aves de corral, el teñido artesanal de tejidos o la fabricación de jabones. Estos grupos ya están orientados a la generación de ingresos y pueden haber reunido sus propios recursos, pero quizás necesiten formación en competencias empresariales u organizativas o bien alfabetización y conocimientos básicos de aritmética.

- **Calidad y duración del aprendizaje:** la calidad de la enseñanza depende del formador y de la capacidad de los alumnos de aplicar las competencias en sus empresas con el correr del tiempo. La alfabetización y los conocimientos básicos de aritmética suelen llevar un mínimo de 18 meses y deben ser reforzados continuamente.
- **Esferas de aprendizaje de oficios:** normalmente, los grupos de auto-ayuda ya constituidos requieren competencias en administración de empresas, producción, servicios y alfabetización y conocimientos aritméticos básicos para mejorar aspectos tales como la comunicación y el registro de datos.
- **Costo:** estos programas suelen ser de bajo costo y solo requieren de un formador, materiales y transporte hasta las

instalaciones del grupo de auto-ayuda. Sin embargo, dado que las competencias enseñadas son conceptuales y requieren tiempo, normalmente estos programas duran más tiempo y tienen grupos más reducidos.

- Seguimiento y evaluación: es fácil hacer el seguimiento de la asistencia y adquisición de competencias de los participantes por medio de exámenes. Es mucho más difícil hacer el seguimiento de los cambios producidos en la estrategia comercial o de la eficacia en general al cabo de cierto tiempo.

Fuente: ACNUR, 1996.

2. Descripción de un programa: formación profesional de jóvenes refugiados burundeses en Tanzania

El objetivo principal del programa es brindar a los refugiados, especialmente a los jóvenes, competencias que les sean de utilidad cuando regresen a Burundi.

Para alcanzar dicho objetivo, se han formulado cuatro objetivos inmediatos:

1. Crear y gestionar un programa de formación dentro de los campamentos

Esto entraña la creación de una estructura de coordinación que abarque a todos los campamentos; el establecimiento de centros de formación en cada campamento; la detección, junto con las ONG dedicadas al trabajo logístico en los campamentos, de oportunidades de formación y garantizar su aprovechamiento sistemático; la realización de estudios de mercado; la identificación de posibles formadores en cada campamento; y la puesta a prueba de nuevas tecnologías con la ayuda de consultores.

2. Lograr que los jóvenes se conviertan en trabajadores independientes mediante una formación basada en competencias comerciales

Este es un objetivo económico: podría fijar como meta la graduación de 1.000 jóvenes en programas de formación basada en competencias comerciales (aprendizaje de oficios con apoyo) impartida por microemprendedores refugiados y con el complemento de formación teórica impartida en los centros de formación.

3. Proporcionar competencias útiles a distintos grupos diana por medio de una formación basada en el trabajo grupal.

Este objetivo es, también, eminentemente económico. Combina metas de 1.000 jóvenes comunes con 500 jóvenes con necesidades especiales (de grupos vulnerables). Otra meta es lograr que 5.000 personas asistan cada año a breves clases de formación hortícola por medio de una importante ampliación de la extensión de tierra destinada a la horticultura en cada campamento. La formación es grupal y se brindan conocimientos teóricos complementarios en los centros de formación. Los formadores grupales recibirán incentivos mensuales por un monto previamente acordado.

4. Ocupar a los jóvenes no escolarizados que, de otra manera, no tienen nada que hacer

La meta es hacer participar a 5.000 jóvenes en actividades deportivas por medio de la creación de clubes deportivos y ayudar a las escuelas primarias a celebrar, por ejemplo, torneos de fútbol. La segunda meta es enseñar la utilización de las computadoras e Internet a 1.000 jóvenes cada año, por medio de la creación de cibercafés en siete campamentos de refugiados y tres ciudades tanzanas. Bajo la supervisión de las ONG responsables, los refugiados que reciben incentivos van a estar a cargo de llevar a cabo dichas actividades.

Fuente: Lyby, 2001: 246 y 247.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ACNUR. 1996. *Sourcebook for refugee skills training*. Ginebra: ACNUR.

Atchoarena, D.; Delluc, A. 2002. *Revisiting technical and vocational education in sub-Saharan Africa*. París: IIPE-UNESCO.

Barcia, P.; Date-Bah, E. 2003. 'Skills training challenges in postconflict contexts.' En: E. Date-Bah (Ed.), *Jobs after war: a critical challenge in the peace and reconstruction puzzle* (págs. 211 a 224). Ginebra: OIT.

Birch, I. 1993. *Law and educational planning*. París: IIPE-UNESCO.

Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados. 2008. *Market assessment toolkit for vocational training providers and youth: linking vocation training programs to market opportunities*. Nueva York: School of International and Public Affairs, Universidad de Columbia. Extraído el 29 de junio de 2009 de:
www.womenscommission.org/pdf/ug_ysl_toolkit.pdf

IIPE-UNESCO. 2004. *Promoting skills development*. París: IIPE-UNESCO.

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004a. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: adolescents and youth*. Extraído el 4 de mayo de 2009 de: http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_INEE_Toolkit_FINAL-_Adol_and_Youth.pdf
- Lyby, E. 2001. 'Vocational training for refugees: a case study from Tanzania.' En: J. Crisp, C. Talbot and D. Cipollone (Eds.), *Learning for a future: refugee education in developing countries* (págs. 217 a 259). Ginebra: ACNUR.
- OIT. 1997. *Manual on training and employment options for excombatants*. Ginebra: OIT.
- OIT. 1998. *Gender guidelines for employment and skills training in conflict affected societies*. Ginebra: OIT.
- Sinclair, M. 2002. *Planning education in and after emergencies* (Fundamentals of educational planning no. 73). París: IIEP-UNESCO.
- UNESCO-UNEVOC. (2007). *Education for livelihoods and civic participation in post-conflict countries: Conceptualizing a holistic approach to TVET planning and programming in Sub-Saharan Africa* (UNESCO-UNEVOC discussion paper no. 3). Bonn: International Center for Technical and Vocational Education and Training. Extraído el 29 de junio de 2009 de: www.unevoc.unesco.org/fileadmin/user_upload/pubs/IntLib_DiscP_PostConf.pdf

LIBROS DE TEXTO, MATERIALES EDUCATIVOS Y MEDIOS AUXILIARES DE LA ENSEÑANZA

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Entregar materiales de calidad a todos los docentes y alumnos. Materiales que respondan a las necesidades de aprendizaje pertinentes inmediatamente, a corto plazo, a largo plazo y, cuando sea posible, que respeten las especificidades culturales.**
- **Garantizar el desarrollo y el mantenimiento de la alfabetización funcional.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

En general, en las situaciones de emergencia y posteriores al conflicto, los recursos para las actividades educativas son insuficientes por restricciones presupuestarias. Generalmente, este déficit queda más exacerbado aún por una caída de la capacidad productiva del país, incluidos sus sectores editorial y de imprenta, así como sus redes de distribución, debido a los conflictos u otras emergencias. Es por ello a menudo difícil de garantizar un abastecimiento apropiado de materiales educativos, tales como los libros de texto, los materiales auxiliares de la enseñanza, los materiales de lectura y los libros de ejercicios de los alumnos. En los casos en que

hay refugiados, también puede llegar a ser difícil conseguir libros de texto del país de origen.

El abastecimiento de libros de texto puede ser crítico para mantener la calidad y eficiencia de la educación. Son importantes en su calidad de material de lectura y también son vitales por su contenido. No constituyen la solución prominente del sistema educativo de un país, aunque sí un componente muy importante que sostiene muchos planes de estudios y sistemas educativos. Constituyen una base sólida para el aprendizaje de los niños y una forma de obtener información y conocimientos. Si bien los sistemas educativos deberían esforzarse por conseguir docentes debidamente formados que no necesiten depender exclusivamente de los libros de texto para llevar adelante sus clases, en aquellos casos en donde faltan docentes cualificados y con experiencia, los libros de texto constituyen una guía útil para los docentes que sí están disponibles. Además de los libros de texto, el material de lectura adicional es absolutamente indispensable si se quiere que el programa de alfabetización desarrolle, mantenga y mejore la alfabetización funcional. En las primeras etapas de las emergencias, lo más urgente es conseguir pizarras y material de escritura, aunque también puede suceder que, en los casos de crisis prolongadas, estos materiales escaseen igualmente.

Durante las emergencias puede suceder que las familias afectadas no puedan comprar los materiales de escritura y otros útiles escolares para sus niños. También puede ocurrir que se roben los materiales de escritura, los libros de texto u otros materiales durante la distribución dentro de las zonas inseguras. Puede que sea caro importar los materiales. Aun cuando los fondos para comprar los libros de texto, los mapas u otros elementos desde otro país estén disponibles, no se registrarán por las pautas culturales del país que los importa y pueden ser inadecuados. Por otra parte, es costoso y lleva mucho tiempo organizar la impresión de materiales locales en otro país y luego importarlos.

Las oportunidades de generar ingresos para las familias de refugiados pueden ser acotadas y por lo tanto no dispondrán de los recursos para adquirir los materiales de aprendizaje para sus hijos. Por eso, en la mayoría de las situaciones en que hay refugiados, todos los materiales didácticos y de aprendizaje deberán ser provistos mediante una ayuda externa. Cuando hay refugiados en emergencia, la elección del plan de estudios determina gran parte de lo que ocurre después. Las pautas educativas del ACNUR (Education: field guidelines) indican que, cuando sea posible, las autoridades escolares deben regirse por el plan de estudios del país o de la zona de origen en las escuelas de refugiados (UNHCR, 2003: 11, para.2.1.1). La finalidad de esta pauta es la de mejorar las posibilidades para que el retorno al país de origen se logre sin tropiezos. Puede ser difícil que los programas educativos existentes en el país anfitrión sirvan también para los refugiados, ya que puede haber una barrera lingüística entre los niños y jóvenes refugiados y el sistema escolar del país anfitrión. Si se utiliza el plan de estudios del país de origen, puede suceder que los libros de texto no estén disponibles ya que, por regla general, los alumnos y docentes refugiados se habrán escapado sin llevarse los libros. Puede ser difícil obtener los materiales del país de origen para usarlos con los alumnos refugiados.

Los problemas son similares para las poblaciones desplazadas. Además, puede ocurrir que los libros de texto aprobados por el gobierno estén disponibles para los programas de educación de los desplazados internos, pero que los desplazados internos cuestionen secciones enteras del programa y por lo tanto consideren que esos materiales son inadecuados.

También puede existir un conflicto entre la necesidad de imprimir inmediatamente los libros de texto para cumplir con las necesidades de las escuelas, por un lado, y revisarlos para eliminar aquellos elementos que puedan ser controvertidos o inadecuados, por el otro. (Véase también la *Guía, Capítulo 4.1, 'Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión'*).

Para sus programas educativos en situaciones de emergencia, Save the Children (Nicolai, 2003:80) recomienda que los elementos escolares se rijan por las siguientes pautas:

- Se correspondan con la cultura y las prácticas educativas locales del país, sin dejar de fomentar la participación y el aprendizaje activo de los niños.
- Estén disponibles para su distribución veloz e inmediatamente después de la emergencia.
- Comprendan materiales didácticos y de aprendizaje pero que también encaren algunos aspectos que faciliten la asistencia de los niños; por ejemplo, elementos de indumentaria e higiene.
- Se entreguen de manera sistemática durante una crisis crónica.
- Dentro de lo posible, se compren a proveedores locales.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS

Algunas estrategias claves para poner los libros de texto, los materiales educativos y los medios auxiliares de la enseñanza a disposición durante las emergencias y las primeras fases de la reconstrucción son las siguientes.



Resumen de Estrategias sugeridas

Libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza

1. **Al inicio de la emergencia, los responsables de la educación deberían**



reunirse con docentes de las poblaciones de refugiados y desplazados para determinar qué materiales educativos son los que consideran necesarios o apropiados.

2. Tome las medidas necesarias para fortalecer la capacidad de los departamentos del ministerio de educación para la producción y distribución de libros de texto y otros materiales educativos.
3. Elabore un marco para revisar y renovar los libros de texto en función de la fase de la emergencia.
4. Revise los libros de texto, los materiales de lectura y los medios auxiliares de la enseñanza utilizados. Esta tarea debería ser realizada por los docentes de la sociedad civil, los órganos externos y las ONG.
5. Haga una evaluación de las necesidades y la disponibilidad de los libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza.
6. Desarrolle planes para el abastecimiento de los materiales educativos necesarios.
7. Desarrolle un mecanismo de distribución equitativo y piense en mantener y renovar las existencias de materiales.

Notas orientadoras

1. **Al inicio de la emergencia, los responsables de la educación deberían reunirse con docentes de las poblaciones de refugiados y desplazados para determinar qué materiales educativos son los que consideran necesarios o apropiados.**
 - ¿Qué libros de texto y otros materiales tienen consigo?
 - ¿Qué materiales, de los que no traen consigo, son fáciles de volver a elaborar?
 - ¿Acaso se pueden volver a adquirir o reemplazar los materiales faltantes?
 - ¿Cuáles son los materiales que los alumnos y los docentes consideran más valiosos o de mayor pertinencia?
 - ¿Existen materiales educativos que, aunque no constituyan características tradicionales del plan de estudios, deban ser provistos?



RECOMENDACIONES ACERCA DEL ABASTECIMIENTO DE LOS ELEMENTOS ESCOLARES NECESARIOS PARA UNA RESPUESTA RÁPIDA ANTE EMERGENCIAS

¿Con qué premura se necesitan los suministros?

Se trata de poner en marcha actividades estructuradas para los niños y adolescentes en la mayoría de los lugares dentro del mes de haber sido desplazados y en todos lados dentro de los tres meses. Un sistema de educación unificado debería haber sido instaurado para poder completar el año lectivo o empezar uno nuevo, a más tardar seis meses después de los primeros grandes desplazamientos.





¿Cuándo deberían comprarse localmente los suministros?

Cuando sea posible, es preferible conseguir los elementos escolares dentro del país o en la región aledaña. En muchos casos esto es factible, especialmente cuando las compras se realizan por intermedio de organizaciones tales como las ONG. Los suministros conseguidos de esta manera pueden ser más económicos (especialmente si se toma en consideración el costo del transporte), la logística puede ser más sencilla y habrá una ventaja para la economía local.

¿Cuándo deberían conseguirse los suministros internacionalmente?

Cuando sea necesario, se podrán enviar los suministros desde el depósito de UNICEF en Copenhague o de los centros regionales de las Naciones Unidas o de las ONG, tales como el programa de educación en situaciones de emergencia y reconstrucción (PEER-por sus siglas en inglés), desde Nairobi. UNICEF a menudo manda suministros de emergencia desde Copenhague, ya que las compras realizadas por las oficinas locales de UNICEF requieren varias aprobaciones administrativas, lo cual lleva tiempo. UNICEF puede enviar kits de material educativo y recreativo dentro de la semana, pero con costo de flete aéreo muy elevado, además de tener que contar con un fuerte apoyo logístico para la distribución a la llegada de los materiales. El flete marítimo lleva varias semanas, aunque es más económico. El envío de kits es adecuado cuando resulta poco práctico acudir a los sistemas de compra rápida de las ONG eficientes, sobre todo cuando en condiciones normales las compras las realizaría una oficina gubernamental que no tiene la capacidad de trabajar rápido y que no puede evitar la malversación de fondos.

Fuente: INEE, 2001.

2. Elabore un marco para revisar y renovar los libros de texto en función de la fase de la emergencia.

(Véase también la *Guía, Capítulo 4.1*, ‘Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión’).

- Durante una emergencia, mantenga la producción de libros de texto como prioridad. De ser necesario, busque ayuda externa.
- En la etapa de reconstrucción temprana, elabore un plan de acción nacional, incluida la evaluación de necesidades, la formación del personal, la adquisición de los equipamientos necesarios, los talleres de revisión de los libros de texto y la financiación de la elaboración de una nueva generación de libros de texto.
- Piense en asociarse con una institución de reputación internacional para facilitar el uso de los contenidos y métodos actualizados.
- Cerciórese de que quienes redacten los libros de texto estén formados en los principios de equidad de género, paz y resolución de conflictos, derechos humanos y normas humanitarias, así como una activa ciudadanía, de manera tal que estos principios se vean reflejados en los libros de texto.

3. Revise los libros de texto, los materiales de lectura y los medios auxiliares de la enseñanza utilizados. Esta tarea debería ser realizada por los docentes de la sociedad civil, los órganos externos y las ONG.

(Véase también la *Guía, Capítulo 4.1*, ‘Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión’).

Estos materiales pueden ser utilizados para los refugiados que se encuentran en el país, los desplazados internos o los no migrantes, así como para todos los refugiados del país que asisten a las escuelas para refugiados en su país de asilo.

- ¿Cómo pueden utilizarse estos materiales a modo de recursos durante el proceso de renovación de los libros de texto en la fase de reconstrucción?
- ¿De qué manera se puede armonizar el uso y la producción de estos materiales aun durante una emergencia?

4. Haga una evaluación de las necesidades y la disponibilidad de los libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza.

- ¿Qué libros de texto, suministros y medios auxiliares de la enseñanza se usaban antes y durante la emergencia?
- Los libros y demás materiales educativos, ¿siguen estando disponibles?
 - De ser así, ¿cuántos hay para cada grado y para cada materia?
 - Para los refugiados, ¿está disponible por lo menos un juego completo de libros de texto de su país de origen? De no ser así, tome medidas para obtener un juego lo antes posible.
- ¿Cuál es la norma para la distribución de los libros de texto?
 - Se deberá desarrollar una norma tal como el ‘índice de estudiantes: libros de texto’ de 3:1, o bien ‘los libros de texto específicos de cada materia deberían ser distribuidos a cada niño’, o bien ‘los libros de texto de una materia deberían estar disponibles en conjuntos de 40 o 50 ejemplares que se puedan utilizar en distintas clases de un mismo grado’, a fin de poder establecer planes de acción muy claros para lograrlo. (Sinclair 2002:60).¹ Nótese que el uso de conjuntos de libros por clase suele fallar porque los horarios escolares exigen que se enseñe una misma materia en paralelo por grado.

1. El ACNUR fija una meta de dos alumnos por libro de texto para sus programas (UNHCR, 2003: 15, para. 2.3.10).

- Puede suceder que las normas para la educación primaria y secundaria difieran –especialmente al principio. Para la educación secundaria, tal vez se necesiten libros de texto para todas las materias y todos los estudiantes para poder compensar las escasas horas durante las cuales se imparten las clases y/o la falta de conocimientos de los docentes. (Sinclair, 2002).
- En última instancia, la norma a la que hay que apuntar es un libro por niño por materia.
- ¿Cuántos libros de texto adicionales se necesitan?
- ¿Acaso los libros de texto utilizados anteriormente por las poblaciones afectadas por el conflicto, tales como refugiados, eran aceptables para todos los miembros de la comunidad, o había ciertos grupos que cuestionaban su uso?
 - De existir cuestionamientos, contemple la posibilidad de dejar de usar esos materiales hasta que se haya realizado una revisión profunda del plan de estudios y de los libros de texto. (Véase la *Guía*, Capítulo 4.1, ‘Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión’ para obtener más información).
 - ¿Qué otros materiales de recursos están disponibles? (Los materiales de recursos son necesarios para complementar la escasez de libros de texto y servir de base a un plan de estudios más rico).
 - Guías para el docente: como puede suceder que los docentes tengan dificultades para utilizar los libros de texto y los medios auxiliares de la enseñanza de una manera interactiva, suele plantearse la necesidad de que los docentes tengan una formación específica para el uso y la práctica de las guías. Las guías para el docente no deberían ser distribuidas antes de completada dicha formación (la cual debería constituir una muy alta prioridad). (Véase también la *Guía*, Capítulo 3.4, ‘Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje’).

- Hay que poner a disposición de los docentes los medios auxiliares de la enseñanza necesarios o pedirles que los desarrollen. Para realizarlo, piense en los siguientes elementos:
 - Pósters para los números y el alfabeto, herramientas matemáticas grandes para hacer demostraciones (triángulos, regla, compás) y mapas mundiales, regionales y del país.
 - Marcadores o lápices de colores y hojas de tamaño póster para que los docentes puedan elaborar sus propios medios auxiliares de la enseñanza.
 - Libros o guías para la creación de medios auxiliares de la enseñanza.
 - Centros de recursos (a largo plazo) para que los docentes puedan elaborar sus medios auxiliares de la enseñanza y consultar los libros de referencia.
 - Libros de ejercicios para los alumnos, para que tomen notas y hagan los ejercicios: el ACNUR recomienda que los alumnos refugiados reciban múltiples libros de ejercicios por materia y por año y que la cantidad total de páginas aumente en los grados superiores. Dado que muchos docentes esperan de los estudiantes tomen notas y que las estudien para los exámenes, una buena provisión de libros de ejercicios es esencial.
 - Material de lectura para que los alumnos mantengan un grado funcional de alfabetización:
 - Piense en un amplio espectro de material de lectura (por ejemplo, periódicos, folletos informativos, en particular acerca del VIH/SIDA, la violencia sexual y de género (VSG), la paz, la tolerancia, otros), para identificar el material ya existente y disponible.
 - Piense en crear materiales de lectura. (Entreviste a los ancianos de la comunidad y escriba las canciones, los poemas, las historias y otras obras tradicionales).

- Elabore libros escritos por niños llevando a cabo clases de ‘escritura creativa’ donde los niños escriban e ilustren sus propios libros y luego se los pasen de unos a otros. Esta también es una excelente manera de lograr que los niños empiecen a leer.
- ¿Acaso el plan de estudios comprende componentes sobre competencias para la vida activa tales como el VIH/SIDA, la educación para la paz, la sensibilización acerca de las minas antipersonales, entre otros? (Véanse también los temas pertinentes de la *Guía*).
 - Haga una revisión de los recursos existentes y probados en estos temas.
 - Piense en utilizarlos o adaptarlos, ya que sería ineficiente volver a elaborar estos materiales para hacer frente a la situación existente.

5. Desarrolle planes para el abastecimiento de los materiales educativos necesarios.

- Revise las consecuencias presupuestarias de producir o adquirir la cantidad necesaria de libros de texto y otros recursos necesarios.
- Si no se dispone de fondos suficientes, ¿se puede contar con la ayuda de los organismos de las Naciones Unidas o las ONG?
- ¿Está dicha asistencia limitada a la distribución por única vez o van a brindar su apoyo a las actividades educativas y de la escuela durante un período determinado?
- Evalúe el correcto desempeño de los proveedores de libros de texto existentes en el país y la calidad de lo que entregan.
 - ¿Disponen de la materia prima necesaria para producir la cantidad requerida de libros de texto?

- ¿Existe equipamiento en buenas condiciones? ¿Disponen de repuestos en caso de falla?
 - ¿Cuál es la calidad de sus productos?
 - ¿Cuánto tiempo debe durar un libro de texto antes de que haga falta reemplazarlo?
 - ¿Cuánto tiempo llevará producir los libros de texto?
 - ¿Disponen los proveedores de la capacidad necesaria para distribuir los libros de texto dentro del país o enviarlos a un punto central determinado?
 - Si hay varios proveedores, ¿existe algún mecanismo de concurso de ofertas que se pueda utilizar para seleccionar un proveedor?
- Si no existen imprentas en estado de funcionamiento en el país, averigüe si se pueden reproducir los libros de texto en otro formato temporariamente o si se puede tercerizar la impresión en un país vecino hasta que la imprenta local vuelva a funcionar.
 - En el plano local, averigüe acerca de las técnicas de reproducción de bajo costo, tales como los mimeógrafos o la serigrafía, para poder distribuir a los docentes las lecciones o los módulos.
 - Consiga fotocopadoras de gran rendimiento para los centros educativos regionales.
 - Examine si los libros de texto se pueden importar de otro país.
 - ¿Cuál es el costo de adquisición y de transporte de dichos libros de texto comparado con el costo de producción y transporte local?
 - ¿En qué idioma(s) está(n) disponible(s)?
 - ¿La mayoría de los niños entiende el(los) idioma(s) en cuestión?
 - En caso de tener que traducir los materiales, este trabajo debería empezar de inmediato para que los libros de texto

que se distribuyan en última instancia estén disponibles en el idioma de los niños.

- ¿Acaso los libros de texto siguen el plan de estudios vigente?
- ¿Acaso los libros de texto son adecuados para el contexto local?
- Algunos libros de texto, tales como los de matemática, pueden ser apropiados en distintos países o culturas mientras que otros, tales como los de historia, podrían no ser apropiados.
- ¿Acaso son confiables los proveedores extranjeros?
- ¿Cuánto tiempo va a pasar hasta que los libros estén en las aulas?
- Determine qué otros materiales educativos son necesarios aparte de los libros de texto o los materiales que los reemplacen. (Véase también la sección ‘Herramientas y recursos’, en donde se dan ejemplos de los materiales que se podrían entregar ‘inmediatamente, antes, después’ y para las opciones provisorias relativas a los materiales de aprendizaje).
- ¿Existen medios locales para producir estos materiales?
 - Averigüe acerca de las técnicas de reproducción de bajo costo, tales como los mimeógrafos y la serigrafía para distribuir las lecciones o los módulos a los docentes.
 - ¿Se puede conseguir hardware de bajo costo?
 - ¿Cuánto tiempo va a llevar conseguirlo o producirlo?
 - Fomente el uso y el desarrollo de medios auxiliares de la enseñanza y materiales recreativos fabricados localmente.
 - ¿Qué es lo que se puede reciclar (por ejemplo, tapitas de botella para usar como elementos de conteo en matemática)?
 - ¿Qué es lo que se puede construir a partir de los recursos naturales?
- ¿Hay disponibilidad de equipos (kits) preempaquetados de respuesta rápida ante emergencias? ¿Son deseables en tales

circunstancias? (Véase la sección 'Herramientas y recursos' para obtener un listado de ventajas y desventajas de dichos kits preempaquetados). Piense en lo siguiente:

- Costo.
- Producción local y logística de los kits en cuestión.
- Si las clases varían mucho en cuanto a la cantidad de alumnos (considerando que los kits para las aulas contienen suministros para una cantidad fija de alumnos).
- Pertinencia a las normas y el plan de estudios locales.
- Pertinencia cultural.

6. Desarrolle un mecanismo de distribución equitativo y piense en mantener y renovar las existencias de materiales.

- ¿Acaso la estrategia de distribución rectifica las inequidades del acceso a los materiales, o las toma en cuenta, desde el punto de vista de:
 - ubicación geográfica?
 - consideraciones socioeconómicas?
 - inclusión lingüística? (nota: los materiales deberán ser traducidos mucho antes de su distribución).
- Piense en las modalidades por las cuales puede participar la comunidad a la hora de diseñar y aplicar un sistema de distribución de los materiales, ya que esto permitirá que el sistema sea más transparente.
 - Mediante la preparación de una campaña de información para comunicar a las familias y a los alumnos qué materiales les serán entregados, lo cual desalentará el abuso durante el proceso de distribución.
 - Mediante la asistencia con la distribución de suministros, ya sea a las escuelas o por intermedio de otras estructuras comunitarias (en vez de hacer una distribución directa a los alumnos por intermedio de los docentes o administradores escolares).



RETRASOS EN LA PRODUCCIÓN DE LIBROS DE TEXTO EN RWANDA

“Echando una mirada retrospectiva, conviene preguntarse por qué se tardó casi tres años en lograr que los materiales llegaran a los alumnos. Rwanda no pasó sin solución de continuidad de la gran crisis de 1994 a una estabilidad creciente y a la paz. Por el contrario, hubo reiteradas y graves interrupciones a la seguridad. Hizo falta tiempo en 1994 para garantizar la seguridad y el control del ejército nacional en el sur; un millón de refugiados retornaron repentinamente, a fines de 1996, de los países vecinos; y hubo reiteradas incursiones en las provincias del norte, que duraron hasta 1998. El movimiento de la población dentro del país nunca cesó, ya que la gente trataba de establecerse y luego tenía que volver a ponerse en movimiento, particularmente en el norte. Fueron numerosas las distracciones que tuvo el ministerio debido a la lucha armada y los tiros que había en el terreno: había que volver a abrir más escuelas, encontrar docentes y especialistas en educación en el terreno para rehabilitar más escuelas aún, para pedir una mayor distribución de suministros por parte de los aliados.

Con respecto específicamente a la tarea de producción de libros de texto, el Ministerio de Educación insistió en que se imprimieran localmente a pesar del tiempo que eso insumiera. Por lo tanto, los órganos necesitaron contar con autorizaciones especiales de sus sedes internacionales para lograr hacer compras locales, se tuvo que importar repuestos de Alemania para las imprentas dañadas y restaurar la capacidad técnica de las imprentas.

Era la época en que los Ministerios de Educación de África seguían aferrados al principio según el cual los libros de texto debían ser de producción nacional, no solamente dentro de sus propias fronteras sino realizados por el Ministerio propiamente dicho. Desde entonces han ocurrido grandes cambios en la mayoría de los países mediante los cuales se liberalizó la producción de libros de texto, también en Rwanda».

Fuente: Obura, 2003: 90.

- Mediante la participación en el desarrollo y la aplicación de sistemas de vigilancia, para garantizar que tanto los libros de texto como los suministros lleguen a los destinatarios previstos.
- Revise y fortalezca (o desarrolle) sistemas de vigilancia que permitan rendir cuentas de los libros de texto y otros materiales educativos, protegerlos y reponerlos.
 - ¿Acaso los libros de texto están sellados y numerados para garantizar que se les pueda seguir el rastro?
 - ¿Están los libros de texto cubiertos por una película de plástico o papel para evitar que se dañen?
 - ¿Se reparan los libros de texto dañados?
 - ¿Cuál es la política si se daña o pierde un libro de texto?
 - ¿Existen mecanismos para garantizar que los libros de texto sean devueltos al final del año lectivo para poder aprovecharlos al año siguiente?
 - ¿Existen procedimientos de registro mediante los cuales quede constancia de la distribución, el uso, la devolución y la reposición de los libros de texto y otros materiales educativos?
- Se debería prestar mucha atención a la reducción de las existencias, especialmente si persiste la situación de emergencia.
- Establezca criterios para el abastecimiento continuo de los suministros.
- Cerciórese de que los docentes no estén desmotivados para usar los libros de texto en el aula o para entregárselos a los alumnos por miedo al castigo si se pierden o dañan algunos ejemplares.
- Piense de qué manera se podrían registrar prácticas innovadoras instauradas en el plano de la comunidad para desarrollar y seleccionar los materiales educativos. Ello habrá de generar respeto y comunicación entre la comunidad y las autoridades educativas.

- ¿De qué manera se pueden transmitir estas prácticas a otras comunidades y entre todos los ámbitos del sistema educativo?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Extracto de la matriz de premura de las respuestas: “de inmediato, antes, después”.

EJEMPLOS DE PROGRAMAS		
DE INMEDIATO	ANTES	DESPUÉS
MATERIALES DEL ALUMNO		
<ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de libros de ejercicios y pizarras, lapiceras y lápices y materiales recreativos para el inicio. • Libros de ejercicios adicionales para adolescentes. • Materiales de aprendizaje para las competencias para la vida activa y de recreación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Libros de texto o textos similares basados en el plan de estudios de la zona de origen (fijarse este objetivo). • Insumos. • Suministros para fomentar la participación. Por ejemplo, ropa de segunda mano, materiales sanitarios, incentivos alimentarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reposición de insumos. • Se van agregando otros elementos en función de las necesidades locales y programáticas. • Suministros para nuevos programas, por ejemplo, apoyo a los programas de alfabetización de las niñas, de los jóvenes escritores y de los grupos deportivos.
MATERIALES PARA EL DOCENTE Y FACILITADOR		
<ul style="list-style-type: none"> • Libros de ejercicios, lapiceras, libros de texto y guías del docente para preparar las lecciones. • Materiales necesarios para el desarrollo psicosocial y para la educación sobre competencias para la vida activa. • Libros de registro y de asistencia para los alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los profesionales refugiados y desplazados deberían organizar talleres de escritura para generar materiales relacionados con las emergencias. • Desarrollo de guías que se centren en desarrollar las habilidades para el aula de los docentes paraprofesionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reproducción y distribución masiva de los libros de texto, las guías de los docentes, los planes de estudios y los medios auxiliares de la enseñanza. • Se fortalecen las competencias para la vida activa y se resuelven las controversias.

Fuente: Nicolai y Triplehorn, 2003: 31.

2. Opciones para la toma de decisiones provisionarias acerca de los materiales de aprendizaje

En su estudio de caso «*Never again: educational reconstruction in Rwanda*», [Nunca más: reconstrucción de la educación en Rwanda], Obura (2003: 133-134) desarrolló las siguientes opciones para la toma de decisiones provisionarias sobre los materiales de aprendizaje.

Estas comprenden las siguientes:

Opciones de emergencia:

- Elaboración de una simple guía de decisiones acerca de los libros de texto o guía interina de los materiales de aprendizaje.
- Copiado de emergencia de los materiales vitales para el docente y el alumno en lengua y matemática –con una guía de estudios generales para los docentes, de primaria inferior y superior y de secundaria inferior.

Opciones interinas:

- Reimpresión de los materiales pre-emergencia.
- Adaptación de los materiales pre-emergencia y posible traducción.
- Compra de materiales normalizados de países vecinos.
- Traducción de materiales de países vecinos.
- Adaptación de materiales de países vecinos.

Opciones de desarrollo:

- Producción de nuevos materiales nacionales que cumplan con el nuevo plan de estudios.

3. Ventajas y desventajas de los kits educativos

VENTAJAS	DESVENTAJAS
EDUCATIVAS	
<ul style="list-style-type: none"> • Los kits cumplen con su objetivo primordial de aportar los materiales necesarios de soporte a las actividades educativas durante las emergencias. • Permiten que los niños participen en actividades didácticas pertinentes mientras se restauran las capacidades administrativas en el plano nacional. • Aparte de que los kits permiten la pronta reanudación de las clases y otras actividades educativas, mandan una señal de esperanza para el futuro a la comunidad. • Los materiales aumentan el acceso a la escolarización y mejoran el coeficiente de asistencia. • Los kits pueden facilitar el sentido de la efectividad y la seguridad de los docentes, dándoles materiales adaptados al trabajo en condiciones difíciles con un gran número de niños. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los kits prediseñados nunca se adaptan plenamente a una situación dada y no se pueden tomar en cuenta las necesidades locales. • La distribución de los kits puede llevar a evitar el diálogo entre las familias, los niños, las autoridades educativas y los organismos educativos en el terreno acerca de los papeles que cada cual puede desempeñar en materia de desarrollo de un sistema educativo a largo plazo basado en la comunidad. • El trabajo con kits puede dar lugar a que los que trabajan con ayuda al desarrollo sean demasiado complacientes con respecto a la formación y el apoyo adicional y se genere una dependencia debido a la conveniencia que tienen los kits para los usuarios, los donantes y los gerentes de compras. • Los kits nunca pueden reemplazar todos los demás componentes necesarios a la hora de generar un sistema educativo exitoso: la movilización comunitaria, la identificación de un plan de estudios adecuado, el desarrollo de los materiales didácticos y de aprendizaje apropiados, la identificación y formación de los docentes y el seguimiento de las normas. • Los kits no son sensibles al género y, a menos que se realice un trabajo adicional por parte de las comunidades que los reciben, las ventajas suelen estar mal distribuidas entre niños y niñas y no escapan a los sesgos y prejuicios existentes.

ECONÓMICAS	
<ul style="list-style-type: none"> • Puede que sea imposible que los órganos aumenten su partida presupuestaria para educación con la velocidad suficiente para poder comprar un gran número de materiales nuevos pero, si se pueden aprovechar las existencias en stock, se podrán resolver los problemas presupuestarios más adelante. • En general se considera que los kits son interesantes para los donantes como un producto tangible que permite generar alivio en caso de emergencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • La imposibilidad de adquirir materiales en el país o la región pertinente pone en desventaja la economía local. • Los kits son pesados, razón por la cual los costos de almacenamiento y transporte son elevados. • Los kits son costosos cuando se comparan con el costo de los materiales a granel. • El enfoque que se riga por los kits es insostenible tanto financiera como logísticamente.
VENTAJAS	DESVENTAJAS
LOGÍSTICAS	
<ul style="list-style-type: none"> • Los kits preempaquetados y pre-ensamblados implican que el personal local no tiene que pasar un tiempo valioso ensamblando materiales contenidos en cajas individuales. • Los kits pre-ensamblados evitan las demoras y aportan la rapidez y confiabilidad de respuesta necesarias para el alivio en caso de emergencias. • El pre-ensamblado de kits tiene la ventaja de desalentar y de ayudar a prevenir los robos de elementos valiosos y compactos. • El pre-ensamblado significa que se protegen los materiales de la lluvia y otros daños durante el transporte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si las condiciones imperantes en la ruta son malas y el acceso por aire está saturado con otros bienes usados para aliviar a las poblaciones en situaciones de emergencias, las voluminosas cajas de materiales educativos no serán consideradas prioritarias por los medios de transporte aéreo y por carretera. • Si, como sucede a menudo, hay una escasez crónica de materiales educativos, los organismos deberán pasar bastante tiempo desarmando los kits, de manera que los contenidos se distribuyan lo más equitativamente posible. • Si una escuela recibe una menor cantidad de kits que los que necesita, puede suceder que también en este caso empiece a desarmar los kits y que los gastos originales de embalaje se tornen crecientemente ineficientes. • El pre-ensamblado de kits normalizados hace que sea compleja la tarea de recargar o completar el kit si se usa este enfoque de manera prolongada, ya que los distintos elementos de los kits tendrán que ir reponiéndose a distinto ritmo.

CONDICIONES EN LAS CUALES LOS KITS PRE-ENSAMBLADOS DE ELEMENTOS ESCOLARES PUEDEN SER VENTAJOSOS

- Cuando las tareas de adquisición y distribución de materiales son la responsabilidad de un sistema gubernamental no confiable, o cuando no se pueden adquirir rápidamente los elementos necesarios en el mercado local (por ejemplo, si no existe un encargado de la ejecución, en el marco del proyecto, que sea conocido y que pueda realizar compras en el mercado local), las existencias en stock de kits pre-ensamblados representan la mejor opción viable para que se pueda alcanzar a las comunidades afectadas por la crisis lo más rápidamente posible.
- El uso más eficaz de los kits se logra cuando forman parte de un proceso a más largo plazo y se utilizan sobre todo como puente entre una emergencia inicial y la etapa siguiente de recuperación y reconstrucción.
- Los kits son más útiles cuando vienen acompañados desde el inicio por una formación de los docentes sobre el uso de la guía del docente y de los materiales y cuando el suministro de kits es solamente la primera etapa que recorrerán los organismos internacionales a la hora de volver a desarrollar y establecer una estructura educativa exitosa.

Fuente: Sinclair, 2001: 57-66; Nicolai, 2003:79; Eversmann, 2000; Miller y Affolter, 2002:15-25.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- ACNUR. 2003. *Education: field guidelines*. Ginebra: ACNUR. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.unhcr.org/refworld/docid/3fld38124.html
- Eversmann, E. 2000. *Education kits in Somalia*. Unpublished. UNICEF. Extraído el 29 de julio de 2009 de: http://web.mit.edu/cis/www/migration/pubs/mellon/3_somalia.html
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2001. *Recommendations of the INEE's task team on learning materials*. Sin publicar. París: INEE.
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónica y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: teaching and learning*. Extraído el 29 de julio de 2009 de : www.ineesite.org/uploads/documents/store/INEE%20Toolkit%20-%20TandL.pdf
- Miller, V. W.; Affolter, F. 2002. *Helping children outgrow war* (SD technical paper no. 116). Washington, DC: USAID.
- Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children Reino Unido.
- Nicolai, S.; Triplehorn, C. 2003. *The role of education in protecting children in conflict* (Humanitarian practice network paper no. 42). Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.

- Obura, A. 2003. *Never again: educational reconstruction in Rwanda*. París: IIPE-UNESCO.
- Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children Reino Unido.
- Sinclair, M. 2001. 'Education in emergencies.' En: J. Crisp, C. Talbot and D. Cipollone (Eds.), *Learning for a future: refugee education in developing countries* (pp. 1-83). Ginebra: ACNUR.
- Sinclair, M. 2002. *Planning education in and after emergencies* (Fundamentals of educational planning no. 73). París: IIPE-UNESCO.



Cuando una grave crisis o un conflicto golpea a un país, a menudo los colegios son abandonados o reducidos a escombros. A mayor escala, todo el sistema educativo se ve sacudido, si no destruido. Se deben adoptar medidas urgentes para asegurar que la enseñanza y el aprendizaje continúen, sin importar cuáles sean las circunstancias. El acceso a la educación es fundamental para ofrecerles a los niños protección y permitirles una vuelta a la normalidad lo antes posible.

La *Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción* tiene como objetivo brindar apoyo a las autoridades educativas en la provisión de acceso igualitario a una educación de calidad para aquellos niños afectados por algún conflicto o catástrofe. Principalmente dirigido al personal educativo de los ministerios de educación, la Guía también será de utilidad para planificadores y profesionales de la educación a todos los niveles, así como a personal de la ONU, a las ONG y agencias donantes. Cada capítulo ofrece estrategias u opciones políticas que han demostrado tener éxito en distintos contextos.

Esta edición revisada de la Guía refleja algunos de los desarrollos positivos en cuanto al compromiso de la comunidad internacional para con la educación en situaciones de emergencia. Se han actualizado los capítulos sobre *Pertenencia étnica/afiliación política/religión*, *Niños con discapacidades*, *Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares*, *Desarrollo de la primera infancia y Coordinación y comunicación*. También se han añadido capítulos nuevos sobre la *Prevención de los conflictos y preparación para las situaciones de desastres y Tecnología*.

Los cinco volúmenes de la *Guía* cubren las siguientes áreas temáticas:

- Reseña general
- Acceso e inclusión
- Docentes y alumnos
- Planes de estudio y aprendizaje
- Capacidad de gestión

La *Guía* ha tenido la suerte de contar con la colaboración de un equipo de distinguidos especialistas reunidos gracias al IIPE, que representan investigadores y profesionales experimentados procedentes de instituciones, agencias y ministerios de todo el mundo.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación



Guía

PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCIÓN



Capacidad de gestión

Sección 5



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación



GUÍA para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción

SECCIÓN 5 CAPACIDAD DE GESTIÓN



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional
de Planeamiento
de la Educación

Las denominaciones empleadas y la presentación de materiales en la presente reseña no implican, de parte de la UNESCO o del IIPE, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Los costos de edición de la Guía original fueron solventados por medio de una subvención de la UNESCO y por una serie de contribuciones voluntarias aportadas por varios Estados Miembros de la UNESCO. Los costos de la actualización 2010 fueron solventados por UNICEF.

Publicado por:

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 París

Correo electrónico: info@iiep.unesco.org

Sitio Web del IIPE: www.iiep.unesco.org

Composición tipográfica: Linéale Production

Impreso en la imprenta del IIPE

ISBN: 978-92-803-3353-4

© UNESCO 2011

AGRADECIMIENTOS

El criterio que inspira la elaboración de la *Guía* debe ser atribuido al ex director del IIPE, Gudmund Hernes, que concibió la visión de una herramienta de planificación y gestión que ayudara a los ministerios de educación en países afectados por conflictos o desastres a responder idóneamente a las dificultades que deben afrontar durante una emergencia o reconstrucción.

El primer borrador de la *Guía* fue elaborado durante un taller de redacción, dirigido por el IIPE, en Gourdon, Francia, en abril de 2003. Las siguientes personas contribuyeron con el borrador de Gourdon (en paréntesis, las instituciones para las que trabajaban en ese momento):

Pilar Aguilar (UNICEF); Kavi Appadu (IIPE); Pamela Baxter (ACNUR); Lynne Bethke (InterWorks); Lyndsay Bird (consultora); Peter Buckland (Banco Mundial); Lorraine Daniel (IIPE); Alexandra Harley (OIE); Gudmund Hernes (IIPE); Ingrid Iversen (IIPE); Khalil Mahshi (IIPE); Eldrid Midttun (Consejo Noruego para los Refugiados); Susan Nicolai (Alianza Save the Children); Laura Paviot (IIPE); Beverly Roberts (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia); Wendy Smith (Comité Internacional de Rescate); Marc Sommers (Universidad de Boston); Christopher Talbot (IIPE); Carl Triplehorn (consultor); Julian Watson (consultor).

Desde Gourdon, se emprendió una importante tarea de redacción y edición bajo la dirección general de Christopher Talbot y con la participación de Lynne Bethke (InterWorks); Erika Boak (IIPE); Jo Kelcey (IIPE); Laura Paviot (IIPE); Michelle Phillips (IIPE); Eli Rognerud (IIPE); Margaret Sinclair (consultora) y James H. Williams (Universidad George Washington), con el apoyo, en la tarea de investigación, de varios pasantes del IIPE: Bilal Barakat, Kate Blacklock, Leonora MacEwen y Joanna Stephenson.

David Atchoarena (IIPE); Joris van Bommel (ADEA); Theophania Chavatzia (UNESCO); Yael Duthilleul (IIPE); Stella Etse (UNICEF); Keith Holmes (IIPE); Jackie Kirk, (Universidad McGill); Candy Lugaz (IIPE); Ranwa Safadi (UNESCO); David Sunderland (IIPE); Jeannette Vogelaar (Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos) realizaron valiosas observaciones sobre distintos capítulos.

Varios participantes del Programa anual de formación del IIPE, en su mayoría planificadores y gestores educativos que trabajan para ministerios gubernamentales, leyeron los borradores de ciertos capítulos de la *Guía* y realizaron observaciones muy pertinentes; ellos son: Ulriya Abbasova (Azerbaijón); Girmaw Abebe Akalu (Etiopía); Halima Khamis Al-Bulushi (Omán); Ali Allahyar-Torkaman (Irán); Yaw Afari Ankomah (Ghana); Andre-Jean Biyoghe (Gabón); Eroll Burke (San Vicente y las Granadinas); Marcus Edward (Santa Lucía); Adriana George-Sharpe (Trinidad y Tabago); Sadia Atta Ghumman (Pakistán); Sushita Gokool-Ramdoo (Mauricio); Rafiza Hashmi (Bangladesh); Samuel Hobwani (Zimbabwe); Yumi Kanda (Japón); Amany Kamel-Mohamed (Egipto); Ziaur Rahman Khan (Bangladesh); Sardar Mohammad Kohistani (Afganistán); Takako Koizumi (Japón); Julie Matela (Botswana); George Mchedlishvili (Georgia); Florence Munanie Mwanzia (Kenya); Benedict Naatehn (Liberia); Josateki Tawaqu Naisoro (Fiji); Lalani Nanayakkara-Wisjeseekara (Sri Lanka); Boubacar Ndiaye (Senegal); Sophan Near (Camboya); David Ratsatsi (Botswana); Ayman Rizk (Egipto); Massoud Salim (Zanzibar); Iman Shafik Shafik (Egipto); Vilho Shipuata (Namibia); Shailendra Prasad Sigdel (Nepal); Constancio Xerinda (Mozambique); Lebene Gerard Zong-Naba (Burkina Faso).

NOTA SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DE LA GUÍA

La presente *Guía* fue actualizada en 2010 para reflejar las nuevas tendencias vigentes en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Como se señala en la “Introducción”, se han producido cambios positivos en cuanto al compromiso de la comunidad de donantes internacionales en este campo. Por lo tanto, se ha actualizado la *Guía* con el fin de reflejar algunos de estos cambios, al tiempo que se incluye una lista actualizada de herramientas y recursos en todos los capítulos.

Se han revisado los siguientes capítulos:

- 2.3 Pertenencia étnica, afiliación política y religiosa
- 2.4 Niños con discapacidades
- 2.6 Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares
- 2.10 Desarrollo de la primera infancia
- 4.3 Educación preventiva al VIH
- 5.11 Coordinación y comunicación

Se han incorporado los siguientes capítulos nuevos:

- 1.2 Prevención de los conflictos y preparación para las situaciones de desastre
- 2.8 Tecnología

Quisiéramos agradecer y reconocer a todos aquellos que contribuyeron a la actualización de esta versión de la *Guía*:

En el IIEP y la UNESCO: Sandra Baxter, Lyndsay Bird, Gabriel El Khili, Jane Kalista, Phyllis Kotite, Leonora MacEwen, Landon Newby, Eli Rognerud y Catriona Savage, Tjitske Sijbrandij y Christopher Talbot.

En la Secretaría de la INEE: Allison Anderson, Marian Hodgkin, Kerstin Tebbe, Jennifer Hoffmann y Liz Sweet.

En el Grupo de Tareas sobre Educación Inclusiva y Discapacidad de la INEE: Sara Lim Bertrand (Alianza Save the Children), Susie Miles (Universidad de Manchester), Simon Purnell (ZOA Refugee Care), Helen Pinnock (Alianza Save the Children) y Zeshan Siddique (Handicap International).

En el Grupo Consultivo sobre atención y desarrollo de la primera infancia – ECCD del Grupo de Trabajo interinstitucional sobre Educación en situaciones de emergencia (CGECCD EEWG): Arnaud Conchon (UNICEF); Lisa Long (Alianza Save the Children), Mary Moran (CCF), Marine Sukhudyan y Louise Zimanyi (Secretaría del CGECCD).

Esta actualización no habría sido posible sin el aporte invaluable de UNICEF Nueva York.

PRÓLOGO

Cada vez es más frecuente que se le solicite a la UNESCO brindar una respuesta educativa en situaciones de emergencia y reconstrucción. La Organización está en proceso de desarrollar conocimientos en este campo con el fin de brindar asistencia rápida y adecuada. Ofrecerá orientación, herramientas prácticas, formación específica de responsables, funcionarios y planificadores de la educación.

Entre los once objetivos aprobados en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar de 2000, el quinto se centra, explícitamente, en los derechos de los niños durante emergencias y hace hincapié en la importancia de “atender a las necesidades de los sistemas educativos afectados por conflictos, desastres naturales e inestabilidad, y de aplicar programas educativos, de manera que fomenten el entendimiento mutuo, la paz y la tolerancia y contribuyan a prevenir la violencia y los conflictos”. El *Marco de Acción de Dakar* insta a los países a incluir en sus planes de Educación para Todos la provisión de educación en situaciones de emergencia. Los Gobiernos y, en especial los ministerios de educación, deben cumplir un papel importante en un ámbito que suele estar dominado por las acciones de las ONG y las agencias de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el campo de la planificación educativa en situaciones de emergencia y reconstrucción es incipiente. Debe ser organizado como una disciplina accesible por medio de una mayor documentación y análisis antes de poder diseñar programas de formación. Sobre todo porque el cúmulo de memoria institucional y conocimientos de los gobiernos, las agencias y las ONG que trabajan en la educación en situaciones de emergencia, corren peligro de perderse debido tanto a la dispersión como a la desaparición de documentos y, también, a un elevado movimiento de personal en los contextos nacionales e internacionales. La mayor parte de la experiencia aún está registrada en las mentes

de los especialistas y debe ser recopilada, ya que la memoria suele desvanecerse con rapidez. Las distintas experiencias sobre reconstrucción educativa deben ser documentadas y analizadas más exhaustivamente antes de que desaparezcan.

El programa general sobre educación en situaciones de emergencia y reconstrucción del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-UNESCO) incluye no solo esta *Guía* sino también una serie de análisis específicos de distintos países. Tratan sobre la restauración de los programas educativos en países tan distintos como Burundi, Kosovo, Palestina, Rwanda, Sudán y Timor Oriental. Además, el IIPE está elaborando una serie de estudios temáticos generales relacionados con políticas respecto de la coordinación, la gestión de docentes y la integración de los jóvenes en riesgo durante las situaciones de emergencia y reconstrucción.

El IIPE ha organizado una amplia ronda de estudios para reunir los conocimientos necesarios. La tarea principal incluye la publicación y difusión de la *Guía* y la elaboración de materiales de formación para los funcionarios de la educación y las agencias que cooperan con ellos. Se pueden encontrar detalles de los objetivos de la publicación de la *Guía* en el *Capítulo 1.1*, 'Introducción'.

Por medio de este programa, el IIPE contribuirá con la disciplina de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. El Instituto espera poder mejorar la calidad de la planificación y la gestión aplicadas a este ámbito fundamental.

Khalil Mahshi
Director, IIPE

LA MISIÓN DEL IIPE

La *Guía del IIPE para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción* permite que el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación cumpla con su misión de *fortalecer la capacidad nacional* de los Estados Miembros de la UNESCO en la esfera de la formulación de políticas y de la planificación y gestión de la educación. El Instituto cumple esta misión a través de cuatro funciones complementarias:

- La *formación* del personal educativo superior, el personal docente y las instituciones nacionales.
- La *investigación* y la realización de estudios acerca de la formulación de políticas, la planificación y la gestión de la educación.
- La *difusión* de los resultados de su trabajo (publicaciones, talleres de investigación, foros sobre políticas) para autoridades, funcionarios públicos, investigadores, administradores y representantes de las agencias de cooperación educativa.
- El *apoyo operativo* a países específicos y los servicios de asesoría a las agencias en función de requerimientos específicos.

Pero, fundamentalmente, la *Guía* favorecerá la tarea del IIPE de coordinar los conocimientos disponibles y la experiencia reunida sobre este tema, y fomentará la investigación de nuevos conceptos y métodos de planificación de la educación que puedan favorecer el desarrollo social y económico.

INTRODUCCIÓN A LA GUÍA

El acceso a la educación es una herramienta clave para la protección de los niños. La educación proporciona, en forma inherente, protección física, psicosocial y cognitiva. En condiciones adecuadas de seguridad, la protección física puede ser mejorada por medio de la supervisión adulta y brindando un lugar seguro para que los niños aprendan y jueguen. La protección psicosocial resulta de la exposición a oportunidades de auto-expresión, la expansión de las redes sociales y el acceso a una estructura y a rutinas establecidas. Al colocar a los niños en el papel social de alumnos, la educación les proporciona un sentimiento de propósito y de autoestima. Por último, la educación contribuye con la protección cognitiva de los niños afectados por un conflicto o una crisis al afrontar cuestiones específicas resultantes del conflicto (sensibilización respecto de las minas terrestres, cuestiones sanitarias), fortalecer las competencias analíticas infantiles y proporcionar a los niños las herramientas necesarias para ser mejores ciudadanos y vivir en paz. La educación salva vidas; la educación preserva la vida. Es un elemento esencial de los esfuerzos de respuesta ante conflictos o crisis.

La Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción pretende ayudar a las autoridades educativas a brindar un acceso igualitario a una educación de calidad a los niños afectados por un conflicto o un desastre.

EL LECTOR

La Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción (en adelante, la *Guía*) ha sido concebida, principalmente, para el personal de los ministerios de educación (administradores y planificadores de la esfera nacional, provincial y de distrito) de los países afectados por conflictos

o desastres naturales o que acogen a refugiados de países vecinos. Esta es la primera instancia en que se ha preparado una orientación detallada sobre la planificación de la educación en emergencias y reconstrucción desde esta perspectiva.

La *Guía* también ha sido concebida para el personal de las organizaciones de las Naciones Unidas, las agencias de donantes y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan para apoyar a los ministerios en la provisión de educación a las poblaciones afectadas por una emergencia. El personal de dichas agencias se beneficiará al tener una mayor sensibilización respecto de las maneras en que pueden fortalecer la competencia nacional de planificar y gestionar la educación durante períodos de emergencia y después de los mismos.

En muchos países, algunos aspectos educativos son cubiertos por los ministerios, las autoridades educativas u otras organizaciones (que no forman parte del Ministerio de Educación). Es posible que exista un Ministerio de Educación Superior, por ejemplo. También pueden existir programas educativos para jóvenes y personas con discapacidad o programas específicos destinados a luchar contra la desigualdad de género que caen bajo la supervisión de otros ministerios. Más aún, los ministerios de Finanzas, Planificación, Agricultura o Trabajo pueden ser aliados importantes del Ministerio de Educación que pueden ayudar a determinar si los resultados del sistema educativo realmente se condicen con las necesidades del mercado laboral. Los expertos en estos campos también pueden resultar ser importantes fuentes de información para la elaboración de planes educativos, la reforma del plan de estudios o las condiciones de trabajo de los docentes. Sin embargo, y en aras de la brevedad, en esta *Guía* haremos mención al Ministerio de Educación como representante de todos los ministerios involucrados en las cuestiones educativas.

En muchas situaciones de emergencia o reconstrucción, las agencias externas asumen la responsabilidad por una mayor o

menor parte del sistema educativo. En algunas situaciones, es posible que el gobierno carezca del control de la situación real. En estos casos, la *Guía* se refiere a la ‘autoridad’ responsable por la educación en esas regiones. El lector debe hacer los ajustes necesarios para tener este hecho en cuenta en los países en los que la educación está en manos de múltiples ministerios y autoridades o de diferentes actores no estatales.

CADA CASO ES DIFERENTE

La *Guía* proporciona ejemplos sobre los problemas que surgen en los distintos tipos de emergencias y sugiere opciones de políticas y estrategias que han resultado útiles en dichas situaciones (véase la *Guía*, *Capítulo 1.3*, ‘Dificultades en situaciones de emergencia y reconstrucción’, para encontrar información sobre la tipología utilizada: diferentes tipos y fases de emergencia y distintos grupos poblacionales). Sin embargo, debe resaltarse que cada situación de emergencia es diferente: cada conflicto o desastre sigue su propio curso, tiene su propia historia y afecta a cada país o a varios países de manera distinta, dependiendo de su específica tradición en el ámbito de la educación y la cultura y de los problemas sociales y económicos específicos y de su potencial. Por lo tanto, las sugerencias incluidas en la *Guía* proporcionan un listado de verificación para tener en cuenta. No debe considerarse a la *Guía* como un modelo de aplicación universal de actividades a emprender; tampoco se trata de un documento estático. Siempre debe velarse por adaptar las estrategias y sugerencias a la situación local.

ESTRUCTURA DE LA GUÍA

La *Guía* está dividida en cinco secciones: una introductoria y cuatro temáticas:

- Reseña general
- Acceso e inclusión
- Docentes y alumnos
- Planes de estudio y aprendizaje
- Capacidad de gestión

La primera sección presenta una introducción y un panorama general de la *Guía* y de la planificación de la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Las otras cuatro secciones de la *Guía* cubren una amplia gama de temas pertinentes a la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Cada sección consta de varios capítulos relacionados con el tema de dicha sección. Cada capítulo comienza con el panorama del contexto y los factores que influyen en la respuesta educativa relacionada con dicho tema: contexto y dificultades. Luego, cada capítulo de la *Guía* proporciona sugerencias respecto a posibles estrategias – acciones que podrían emprender las autoridades educativas para afrontar dichos problemas. En algunos casos, son las propias autoridades educativas las que prestarán servicios educativos, mientras que en otros, el papel principal de las autoridades educativas será coordinar y facilitar la tarea de otros proveedores de educación.

Luego de las ‘estrategias sugeridas’, en la mayoría de los capítulos hay una lista de ‘Herramientas y recursos’ que puede utilizarse al momento de la ejecución de algunas de las estrategias sugeridas. Las ‘Herramientas y recursos’ contienen una explicación de importantes conceptos, listas de verificación de tareas y una amplia gama de herramientas destinadas a la planificación y gestión de la educación.

Cada capítulo incluye una serie de útiles estudios de caso que detallan el modo en que distintos países han afrontado las dificultades en cuestión.

Cada capítulo concluye con una lista de referencias y sugerencias de bibliografía complementaria.

La *Guía* consta de cinco cuadernillos anillados. Cada cuadernillo cubre una sección, lo que permite a los usuarios referirse a temas específicos relacionados con la provisión de servicios educativos durante una emergencia. Hay referencias cruzadas entre los capítulos de la *Guía* con el fin de favorecer la interrelación temática en el lector.

INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN 5

En esta última sección de la *Guía* se abordan temas relacionados con la capacidad de gestión de los ministerios de educación y las agencias que trabajan en situaciones de emergencia y reconstrucción. En el *Capítulo 5.1*, ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’, se busca desarrollar una base firme de información que permita establecer prioridades entre las necesidades educativas, coordinar las iniciativas de ayuda de emergencia, movilizar recursos y sentar las bases para la elaboración de planes educativos a largo plazo. También se hace hincapié en el desarrollo de planes de acción destinados a cubrir las necesidades identificadas. En el *Capítulo 5.2*, ‘Procesos de planificación’, se analiza cómo identificar y coordinar los programas y las prioridades de acción previstos en el marco de un cronograma consensuado a partir de una rápida evaluación de las necesidades, y se examina el tema de los marcos a mediano y largo plazo de los planes de desarrollo. Profundizando los temas del capítulo anterior, en el *Capítulo 5.3* se trata la cuestión del cumplimiento de los objetivos de los planes a mediano y corto plazo y de la delimitación de las responsabilidades de cada uno de los actores y las partes interesadas a la hora de desarrollar y ejecutar las actividades necesarias para alcanzar dichos objetivos.

En el *Capítulo 5.4* se destaca la importancia de identificar las normas legales aplicables a la prestación del servicio educativo en un país y de comprender las obligaciones éticas y legales que rigen la educación en situaciones de emergencia. También se busca proponer pautas para el marco legal de la educación nacional en situaciones de reconstrucción. En el *Capítulo 5.5*, ‘Participación comunitaria’, se promueve una participación apropiada de las comunidades en la educación durante las fases de emergencia y reconstrucción y se estudian mecanismos para desarrollar la capacidad de las comunidades para desempeñar un papel cada vez más preponderante en los procesos y las actividades educativas. En el *Capítulo 5.6*, ‘Estructura del sistema educativo’, se explica

cómo evaluar las estructuras y los sistemas de gestión educativa existentes y cómo garantizar que tanto docentes como alumnos puedan contar con una ayuda adecuada en materia de gestión.

En el *Capítulo 5.7*, ‘Recopilación de Datos y Sistema de Información sobre la Administración de la Educación (EMIS, por sus siglas en inglés)’, se estudia cómo elaborar una base de datos completa y oportuna para la planificación y la administración de los servicios educativos y cómo establecer indicadores pertinentes y sistemas nacionales para la recopilación, el procesamiento y la utilización de datos educativos. En el *Capítulo 5.8*, ‘Presupuesto y gestión financiera’, se plantea la necesidad de asegurar una efectiva movilización y gestión de los recursos financieros para lograr la viabilidad financiera a largo plazo de un sistema educativo reconstruido. En el *Capítulo 5.9*, ‘Recursos Humanos: funcionarios ministeriales’, se analizan los requerimientos en materia de recursos humanos que debe afrontar el Ministerio de Educación en situaciones de emergencia y reconstrucción temprana, al igual que la necesidad de instaurar un sistema de recursos humanos eficiente como parte del desarrollo más amplio del sistema educativo.

En el *Capítulo 5.10*, ‘Relación con los donantes y mecanismos de financiación’, se muestra cómo identificar y obtener recursos para respaldar programas de educación en situaciones de emergencia y cómo promover alianzas, acrecentar la solidaridad y favorecer la transparencia entre las partes interesadas, con miras a extender al máximo la eficacia de la ayuda. En el último capítulo de esta sección, *Capítulo 5.11*, ‘Coordinación y comunicación’, se examina la eficiencia de la planificación y la gestión del servicio educativo, así como la participación en la educación de alumnos, comunidades, organismos gubernamentales, agencias internacionales y ONG. También se estudia la posibilidad de asegurar que el gobierno y todos los socios no gubernamentales trabajen juntos para permitir el acceso de la población afectada por la emergencia a programas educativos de calidad.

CONTENIDOS

5.1	Evaluación de las necesidades y los recursos	1
5.2	Procesos de planificación	41
5.3	Gestión de proyectos	67
5.4	Marcos legales	83
5.5	Participación comunitaria	113
5.6	Estructura del sistema educativo	141
5.7	Recopilación de Datos y Sistema de Información para la Administración de la Educación	165
5.8	Presupuesto y gestión financiera	193
5.9	Recursos humanos: funcionarios ministeriales	223
5.10	Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación	241
5.11	Coordinación y comunicación	265

EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES Y LOS RECURSOS

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Desarrollar una base informática sólida para dar prioridad a las necesidades educativas inmediatas, coordinando las iniciativas de asistencia de emergencia y una base para la planificación educativa y la movilización de recursos a más largo plazo.**
- **Elaborar un plan de acción donde las necesidades se dividan en urgentes o necesidades a más largo plazo y luego se clasifiquen según las prioridades y que contenga un marco temporal general para los servicios que deban prestarse y un cálculo aproximado del costo de los recursos necesarios.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

La evaluación de las poblaciones afectadas por una situación de emergencia (sus cifras, recursos y necesidades) siempre plantea dificultades. En una situación de desplazamiento, es posible que las personas aún estén trasladándose y tal vez tengan miedo de identificarse. Al inicio de una emergencia, es preciso efectuar una evaluación rápida

para obtener cálculos aproximados del tamaño y la composición demográfica de la población en cuestión. Es importante reconocer que muchos agentes (entre ellos, las autoridades educativas y demás funcionarios, las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, los grupos religiosos y las comunidades locales) desearán contar con este tipo de información y con datos sobre la seguridad y el acceso a la población. Es fundamental coordinar las actividades de evaluación. Las autoridades educativas deben procurar participar en dichas actividades o, como mínimo, sacar provecho de la información que ya se ha recabado para no perder tiempo recopilándola de nuevo. El proceso de evaluación consta de cinco pasos generales:

1. Identificación de las necesidades urgentes.
2. Evaluación de la situación y las necesidades educativas de los niños, los jóvenes y las familias.
3. Identificación de las actividades educativas actuales.
4. Identificación de los recursos disponibles y potenciales.
5. Identificación y clasificación de las necesidades no cubiertas según sean inmediatas o urgentes o bien a largo plazo, y luego de acuerdo con la importancia, la viabilidad y el costo.

El primer ejercicio de evaluación rápida es solo el comienzo (la incertidumbre de las situaciones de emergencia exige que la evaluación y la respuesta sean flexibles). Durante una situación de emergencia, es posible que sea difícil realizar una evaluación debido a las condiciones de inestabilidad: tal vez sea difícil acceder a la población como consecuencia de la violencia constante, la presencia de minas terrestres, la destrucción de caminos e infraestructura y quizá sea necesario que las intervenciones se lleven a cabo en el plano local hasta que se reinstaure la paz. Una inseguridad constante puede generar serios inconvenientes para la evaluación y posiblemente sea beneficiosa la presencia de

fuerzas internacionales, de mantenimiento de la paz o de otra índole. En tiempos de conflicto en los que estén involucradas varias partes beligerantes, tal vez sea problemático ganar la confianza y desarrollar un sentido de cooperación, que son vitales para la ejecución eficaz de una evaluación exhaustiva. En efecto, el proyecto de evaluación mismo puede percibirse como controvertido y sus propósitos, polémicos. Es necesario tener precaución para no poner en peligro a quienes brindan información.

Hay que evaluar el alcance de los daños a las instalaciones escolares o la destrucción de las escuelas y los suministros, así como de las oficinas de administración educativa nacionales o locales. También deben contemplarse la posible prolongación del desplazamiento y cuestiones de repatriación y reintegración a largo plazo. La evaluación debe indicar cuestiones específicas que precisen atención para integrar a los repatriados en el sistema educativo nacional.

A medida que la población comience a estabilizarse y los traslados empiecen a desacelerarse, es necesario realizar más evaluaciones para saber más sobre las poblaciones afectadas, la(s) zona(s) donde se ubican y, a los efectos tratados en esta *Guía*, para obtener más información sobre la situación y las necesidades educativas de los niños y adolescentes y los recursos (humanos y físicos) que se encuentran disponibles y se precisan para brindarles oportunidades educativas.



EVALUACIÓN EDUCATIVA DE TIMOR-LESTE, 1999

El primer paso para organizar una respuesta de emergencia a la explosión de violencia en Timor-Leste, después del resultado de una consulta popular realizada en septiembre de 1999, entrañó una Misión de Evaluación Conjunta para recabar información confiable sobre el alcance de los daños a las escuelas. En dicha misión, el objetivo de la comunidad internacional, junto con representantes timorenes orientales, fue dar prioridad a las iniciativas de reconstrucción a corto plazo y proporcionar cálculos aproximados de las necesidades de financiación externa. Un equipo de donantes principales, organismos de las Naciones Unidas, instituciones multilaterales y especialistas técnicos timorenes orientales, coordinado por el Banco Mundial, participó en una misión de 10 días en noviembre de 1999. La educación fue uno de los ocho sectores cubiertos. Además de visitas y reuniones en el terreno, el equipo educativo de la misión dependió en gran medida de la información que se había recabado con anterioridad a la consulta popular durante otras evaluaciones y los resultados de dichas evaluaciones contribuyeron de forma significativa a definir las prioridades consignadas en el informe de la misión. La destrucción de la infraestructura educativa en todo el país fue tan importante que casi todos los edificios precisaron trabajos de reparación o reconstrucción. Por consiguiente, no se recopilaron datos de escuelas individuales en la misión, sino que se encomendó al personal de distrito de la Administración de Transición de Timor Oriental de las Naciones Unidas (UNTAET, por sus siglas en inglés) que los recopilara más adelante.

Esta misión identificó cuatro esferas prioritarias urgentes para la reconstrucción a corto plazo en el sector educativo, aunque no todas recibieron atención de inmediato. Estas esferas eran: (a) enseñanza primaria y secundaria; (b) formación de docentes y personal administrativo; (c) educación y formación para jóvenes sin escolarizar; y (d) enseñanza terciaria y técnica. También se identificaron varias brechas de información claves en la evaluación de la situación de emergencia:



- **Datos cuantitativos sobre los diferentes idiomas hablados.** Si bien una encuesta social de 1998 había recabado información sobre la lengua materna, la muestra era demasiado pequeña y el grado de detalle, inadecuado. Se creyó que sería demasiado difícil elaborar planes de transición para el idioma de enseñanza.
- **Datos confiables sobre la alfabetización y los conocimientos aritméticos.** Las estadísticas oficiales indonesias sobre la alfabetización parecían estar muy infladas y la baja calidad de la enseñanza indicaba una gran diferencia en la cantidad de personas semialfabetizadas y funcionalmente alfabetizadas. Por consiguiente, no pudo evaluarse adecuadamente la necesidad de formación en alfabetización de adultos.
- **Sistema informático coherente e integrado.** Las estadísticas contenían muchas cifras engañosas, superpuestas e incoherentes. La clasificación de instituciones confundía las escuelas públicas con las privadas, sobre todo en la enseñanza profesional secundaria y terciaria. Para planificar las políticas, sería necesario desarrollar un sistema informático integrado destinado al sector educativo.

Fuente: Adaptado de Nicolai, 2004: 72-75.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas **Evaluación de las necesidades** **y los recursos**

1. **Determine qué organizaciones están efectuando evaluaciones o recabando datos y qué tipos de datos están recopilando. Cuando sea posible, es conveniente coordinar la evaluación y la recopilación de datos.**
2. **Evalúe con rapidez la situación educativa de las poblaciones afectadas.**
3. **Identifique las actividades educativas actuales y las necesarias.**
4. **Evalúe las escuelas y los espacios de aprendizaje disponibles.**
5. **Evalúe los recursos humanos disponibles.**
6. **Evalúe los materiales educativos disponibles.**
7. **Evalúe si están funcionando los sistemas de apoyo educativo.**
8. **Evalúe los recursos sin explotar de los que podría disponerse para ayudar a impartir enseñanza, sobre todo en la comunidad.**



9. **Evalúe la calidad y los resultados educativos.**
10. **En una situación donde haya refugiados, evalúe las necesidades y los recursos asociados al retorno posterior de los refugiados.**
11. **Según la información resultante de la evaluación, divida las necesidades educativas no satisfechas en urgentes o inmediatas y necesidades a más largo plazo. Luego, clasifique las necesidades según la conveniencia, la viabilidad y el costo.**
12. **Consulte con expertos y partes interesadas nacionales antes de finalizar el informe de las necesidades.**

Notas orientadoras

1. **Determine qué organizaciones están efectuando evaluaciones o recabando datos y qué tipo de datos están recopilando. Cuando sea posible, es conveniente coordinar la evaluación y la recopilación de datos.**
 - Consulte con los ministerios gubernamentales pertinentes y funcionarios de las Naciones Unidas: el Representante Residente de las Naciones Unidas (que suele ser el jefe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el país), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

de las Naciones Unidas (OCHA), el UNICEF y el ACNUR (en situaciones de emergencia donde haya refugiados).

- ¿Brindarán información de su propia evaluación a las autoridades educativas?
- ¿Qué papel desempeñan las autoridades educativas en las actividades de evaluación (por ejemplo, participación en los equipos, aporte a las preguntas y la metodología de la evaluación)?
- Es probable que las autoridades educativas y demás organizaciones que apoyan la educación deban efectuar algunas evaluaciones propias para obtener más información específica en relación con las necesidades y los recursos educativos de la población afectada.
- En caso de que aún no funcione una unidad de recopilación de datos, la autoridad educativa debe constituir una para coordinar la recopilación de datos para la educación.
 - Para recabar los datos necesarios, la unidad de recopilación de datos debe elaborar formularios simples y rápidos, que luego serán más exhaustivos, para recopilar datos sobre la situación de emergencia. (Véanse la sección “Herramientas y recursos” para obtener un modelo de formulario de evaluación rápida del UNICEF y la *Guía, Capítulo 5.7, ‘Recopilación de Datos y Sistemas de Información de la Gestión Educativa (EMIS, por sus siglas en inglés)’* para obtener más información).

2. Evalúe con rapidez la situación educativa de las poblaciones afectadas.

(Véase también la sección “Herramientas y recursos” para leer la norma de la INEE relativa a la evaluación inicial).

- ¿Cuál es la situación educativa de los niños, los jóvenes y las familias?

- ¿Quiénes están matriculados en la escuela? ¿Quiénes participan en otras actividades escolares?
- ¿Quiénes no están matriculados en la escuela ni participan en otras actividades escolares (teniendo en cuenta la edad, el género, la pertenencia étnica, el grupo lingüístico y, si fuere pertinente, la región u otras características sociales pertinentes)?
- ¿Cuál es la situación educativa de los niños, los jóvenes y las familias?
- ¿Cómo difiere la situación educativa según la edad, el género, la pertenencia étnica, el grupo lingüístico y otros factores?
- ¿Qué grupos son particularmente vulnerables (por ejemplo, niñas, jóvenes, mujeres jóvenes, niños con discapacidad, hogares sin un sostén adulto cuyos jefes de familia son niños, niñas o adultos sin acceso a un empleo, entre otros)?
 - La vulnerabilidad puede constar de varias dimensiones, entre ellas, la salud, la situación económica, la seguridad, el acceso a los servicios básicos.
 - Las poblaciones de desplazados internos son particularmente vulnerables según el motivo de su desplazamiento, por ejemplo, un conflicto civil.
- ¿Cuál es la situación inmediata y la capacidad actual del sistema educativo en las esferas afectadas?
 - Esfera humana: docentes y líderes escolares, alumnos, funcionarios del distrito, regionales y nacionales, liderazgo del sistema.
 - Esfera operativa: oficinas educativas del distrito y del ámbito local, escuelas, equipos.
 - Esfera institucional: datos y comunicaciones, legislación, política y reglamentos, relaciones de autoridad.

- ¿Cuáles son las comunidades pertinentes (por ejemplo, los desplazados, la comunidad local, los repatriados, entre otros)?
 - ¿Qué oportunidades educativas quiere cada comunidad?
 - ¿Qué recursos tienen (por ejemplo, competencias pedagógicas, educación, conocimientos de construcción, otro tipo de mano de obra, dinero en efectivo, entre otros)? (Véase también la *Guía, Capítulo 5.5.*, ‘Participación comunitaria’, para obtener más información).

3. Identifique las actividades educativas actuales y las necesarias.

- ¿Qué actividades educativas están en marcha actualmente?
 - ¿Cuáles son las actividades educativas formales?
 - ¿Cuáles son las actividades no formales (para quienes la escolaridad formal no es una opción, como algunos adolescentes, algunas personas con discapacidad)?
 - ¿Cuáles son las actividades recreativas?
 - ¿Quiénes participan en cada actividad? ¿Quiénes no lo hacen?
 - ¿Quién administra las iniciativas educativas?
 - ¿Las comunidades afectadas?
 - ¿El gobierno?
 - ¿Grupos externos, como ONG u organizaciones internacionales?
 - ¿Qué potencial existe para complementar estas iniciativas, sobre todo las que se originan en las comunidades afectadas?
- ¿Las actividades educativas actuales satisfacen las necesidades de la mayoría o de una parte importante de la población afectada en lo que respecta a:
 - la recreación y la socialización?
 - las cuestiones psicosociales?
 - la alfabetización y los conocimientos aritméticos?

- las competencias para la vida activa (incluidas las necesidades inmediatas, como la sensibilización sobre minas terrestres, la sensibilización sobre el cólera, inquietudes ambientales locales, entre otros; las necesidades urgentes, como la sensibilización sobre el VIH/SIDA para adolescentes; y las necesidades a mediano plazo, como la educación sistemática para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía, la salud reproductiva, la sostenibilidad ambiental)?
- la formación para la subsistencia?
- la enseñanza secundaria y superior?
- la certificación de los estudios cursados?
- De acuerdo con la evaluación de las actividades educativas actuales y el análisis de quiénes participan en ellas, ¿qué otras actividades educativas se precisan y dónde?
- ¿Los niños están preparados para aprender? (Use la información de las autoridades u organizaciones sanitarias que trabajan con las poblaciones afectadas para evaluar su capacidad).
 - ¿Cuál es su estado de salud y nutricional? ¿Hay epidemias de enfermedades infecciosas?
 - ¿Las escuelas y los trayectos de ida y vuelta son seguros?
 - ¿Cuál es el estado psicosocial de los niños y la preparación de los docentes para afrontar cuestiones psicosociales? (Véase también la *Guía*, Capítulo 3.5, ‘Respaldo psicosocial a los alumnos’).
 - ¿Los niños están preparados física, mental e intelectualmente para participar en actividades educativas formales o no formales?

4. Evalúe las escuelas y los espacios de aprendizaje disponibles.

En caso de que las autoridades educativas centrales no pudieran acceder físicamente a las escuelas, realice dichas evaluaciones

empleando autoridades educativas locales, si estuvieren disponibles, u otros grupos que cuenten con medios de comunicación, por ejemplo, el ejército, líderes comunitarios, ONG, entre otros. (Véase también la *Guía*, Capítulo 2.6, ‘Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares’).

- ¿Hay suficientes escuelas para satisfacer las necesidades de aprendizaje de las poblaciones afectadas?
 - En situaciones con refugiados o desplazados internos, ¿hay suficiente espacio o capacidad de absorción para integrar en las escuelas locales a los niños y adolescentes refugiados o desplazados internos?
 - ¿Las escuelas usan varios turnos o puede agregarse un turno extra, de modo que más niños puedan utilizar las instalaciones actuales? ¿Esto hará que las horas escolares sean insuficientes para las clases de los ciclos primario superior y secundario?
 - En caso de que no hubiera suficientes escuelas o aulas, ¿qué medidas provisionales pueden tomarse (como el uso de edificios religiosos, mercados, restaurantes, carpas u otros espacios de aprendizaje contruidos provisoriamente)?
- Las escuelas y los espacios de aprendizaje, ¿son seguros?
 - ¿Se han removido de la zona minas terrestres y municiones sin estallar?
 - ¿Es seguro el trayecto de ida y vuelta a la escuela?
- El entorno físico, ¿es propicio para el aprendizaje?
 - Las escuelas o los espacios de aprendizaje, ¿tienen suficiente luz y ventilación?
 - ¿Hay suficiente espacio? ¿Cuántos niños pueden caber en cada aula?
- Remítase a la iniciativa “Child Friendly Spaces” del UNICEF para obtener información sobre las normas mínimas de los espacios de aprendizaje y los servicios básicos en una respuesta integrada (UNICEF, 2001). Véanse también las

Normas mínimas de la INEE para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana. Norma 2 en materia de acceso y ambiente de aprendizaje: protección y bienestar (INEE, 2004: 45-46).

- Las escuelas y los espacios de aprendizaje, ¿tienen acceso a agua potable? ¿Hay letrinas separadas para docentes y alumnos y para niños y niñas? Esto es importante sobre todo para las adolescentes.
- La comunidad, ¿tiene los recursos para contribuir a la construcción de espacios de aprendizaje o instalaciones sanitarias?

5. Evalúe los recursos humanos disponibles.

(Véase la *Guía, Capítulo 3.1, 'Identificación, selección y reclutamiento de docentes y trabajadores de la educación'*).

- ¿Cuántos docentes con experiencia se encuentran disponibles?
 - ¿Cuántos alumnos hay por docente? ¿Qué diferencia hay entre esta proporción y las metas del gobierno, por ejemplo, de un docente por cada 40 alumnos o menos?
 - ¿Qué títulos tienen los docentes? ¿Cuál es su grado de instrucción y cuánta experiencia en docencia tienen y en qué grados o materias?
- Si no hay una cantidad suficiente de docentes calificados o con experiencia, ¿hay posibles docentes en la población?
 - ¿Cuánta formación y supervisión precisarían antes de poder trabajar?
 - Los docentes calificados, ¿pueden ayudar a formar docentes menos calificados?
- ¿Hay una cantidad suficiente de docentes mujeres o se han identificado posibles docentes mujeres?

- ¿Hay personas disponibles para desempeñarse como líderes, directores de escuela, supervisores y formadores, funcionarios educativos, para coordinar las escuelas y los distritos?
 - Si no las hubiere, ¿puede formarse a los docentes disponibles con experiencia para que desempeñen esos cargos?
- ¿Hay programas de formación para preparar a los docentes nuevos y ayudar a los docentes en actividad a adquirir competencias en sus aspectos débiles y a continuar su desarrollo profesional?
- ¿Se supervisa con frecuencia a los docentes y de una manera que les ayude a mejorar su enseñanza?

6. Evalúe los materiales educativos disponibles.

(Véase también la *Guía, Capítulo 4.1*, 'Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión' y *Capítulo 4.8*, 'Libros de texto, materiales educativos y medios auxiliares de la enseñanza').

- ¿Se dispone de libros de texto o materiales educativos similares, pedagógicamente razonables y lingüísticamente adecuados?
 - ¿Cuántos ejemplares hay en cada escuela (o van a distribuirse)?
 - ¿Cuál es la brecha entre dicha cantidad y las metas del gobierno, por ejemplo, de un ejemplar por cada uno o dos alumnos?
 - Si escasean los ejemplares de libros, ¿tiene cada escuela o docente un juego completo?
 - ¿Hay fotocopadoras de alto rendimiento que ayuden a cubrir la brecha hasta que se impriman los materiales?
- Los libros de texto, ¿respaldan un plan de estudios más amplio y razonable desde el punto de vista del desarrollo?

- El plan de estudios, ¿es adecuado en lo que respecta al probable lugar de residencia futura de los alumnos? En el caso de los refugiados, ¿los libros de texto se basan en el plan de estudios general del país o la zona de origen?
- El idioma de enseñanza del país anfitrión, ¿es el mismo que el de la zona de origen?
- Los docentes, ¿tienen guías para docentes que se correspondan con los libros de texto de los alumnos?
- ¿Se dispone de otros materiales educativos necesarios, como materiales didácticos, instrumentos para escribir, libros de ejercicios o pizarras, entre otros? ¿Qué cantidad hay?

7. Evalúe si están funcionando los sistemas de apoyo educativo.

(Véase también la *Guía, Capítulo 3.2*, ‘Motivación, retribución y condiciones laborales de los docentes’).

- ¿Se destinan los docentes a los lugares donde se les necesita?
- ¿Se paga el salario con puntualidad?
- ¿Se dispone de sistemas de supervisión docente? ¿Funcionan?
- Los salarios docentes, libros de texto y suministros educativos para las poblaciones de desplazados internos, ¿se han transferido al lugar de residencia actual de los docentes?

8. Evalúe los recursos sin explotar de los que podría disponerse para ayudar a impartir enseñanza, sobre todo en la comunidad.

(Véase también la *Guía, Capítulo 5.5*, ‘Participación comunitaria’).

- ¿Qué recursos se encuentran disponibles?

- Dinero en efectivo.
- Individuos con educación que están desempleados o subempleados.
- Mano de obra.
- Conocimientos especializados (idiomas, oficios, tradiciones, habilidades comercializables, agricultura, alfabetización, entre otros).
- Capital social (es decir, las relaciones activas entre las personas, la confianza, el entendimiento recíproco y los valores y comportamientos en común que vinculan a los miembros de las redes humanas y las comunidades y que posibilitan la acción cooperativa).
- Al llevar a cabo las actividades educativas, ¿qué potencial existe para desarrollar la capacidad de la población afectada (por ejemplo, como docentes o asistentes de aula, para contribuir a la construcción de escuelas o a la supervisión)?

9. Evalúe la calidad y los resultados educativos.

Donde funcionen las escuelas, observe lo siguiente:

- ¿Cuánto tiempo dedican los niños a las “tareas”?
- ¿Qué calidad tiene la interacción entre el docente y los alumnos y entre los alumnos?
- Los docentes, ¿están bien formados y se les supervisa de forma adecuada?
- ¿Se están cumpliendo las normas de calidad reconocidas o habituales, como la proporción docente/alumnos, el tamaño de las clases o la disponibilidad de materiales de aprendizaje? Véanse también las *Normas mínimas de la INEE para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*; ‘Norma 1 en materia de maestros y otro personal educativo’ (INEE, 2004: 71).

En lo que respecta a la eficacia interna y externa, pregúntese:

- ¿Cuál es la tasa de repetición en los diferentes grados en las escuelas típicas?
- ¿Perseveran los niños y los jóvenes? Si no lo hacen, ¿quiénes desertan y cuándo lo hacen?
- Los niños y jóvenes, ¿reciben una certificación reconocida y utilizable? ¿En qué lugares se reconoce dicha certificación?
- ¿Existe una brecha de género en el aprovechamiento escolar? Por ejemplo, ¿quiénes desertan más: las niñas o los niños? ¿Quiénes aprueban más los exámenes: las niñas o los niños? ¿Quiénes repiten de grado con mayor frecuencia: las niñas o los niños?

10. En una situación donde haya refugiados, evalúe las necesidades y los recursos asociados al retorno posterior de los refugiados.

(Nota: pueden aplicarse consideraciones similares a los desplazados internos).

- En el plano nacional, ¿existe una oficina para repatriados que funcione con eficacia?
 - Las autoridades pertinentes, ¿participan en las negociaciones con otros países?
 - ¿Se ha creado un cuadro que detalle las responsabilidades de los diferentes actores en las distintas esferas del sistema?
- ¿En qué condiciones se encuentran las zonas del país de origen donde se asentarán los repatriados? Los refugiados, ¿han recibido información clara al respecto? Estos factores tendrán efectos sobre la tasa de regreso y la posibilidad de que las familias o los trabajadores permanezcan en las zonas de regreso.
 - ¿Es seguro regresar para los padres, niños, docentes y funcionarios educativos?

- ¿Hay suficientes oportunidades económicas en las zonas de regreso?
- Las poblaciones repatriadas, ¿tendrán acceso a alimentos, viviendas y servicios sociales básicos?
- En el ámbito educativo, ¿los docentes y alumnos tienen certificados que les permitan continuar enseñando y aprendiendo en su país o zona de origen?
- En las zonas de regreso, ¿se han evaluado las necesidades y la capacidad del sistema educativo del país de origen? Las escuelas, ¿son capaces de manejar la afluencia de repatriados? ¿Qué recursos adicionales precisarán las escuelas para afrontar la situación? ¿Hay zonas de regreso que no tengan escuelas primarias o secundarias?
- ¿Se ha sensibilizado a los docentes y las poblaciones locales respecto del efecto de los refugiados repatriados sobre las comunidades locales? La inclusión, ¿forma parte de la estrategia general? La educación para la paz, ¿forma parte del plan de estudios?

11. Según la información resultante de la evaluación, divida las necesidades educativas no satisfechas en urgentes o inmediatas y a más largo plazo. Luego, clasifique las necesidades según la conveniencia, la viabilidad y el costo.

(Véase también la *Guía*, Capítulo 5.8, ‘Presupuesto y gestión financiera’).

12. Consulte con expertos y partes interesadas nacionales antes de finalizar el informe de las necesidades.

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Normas mínimas de la INEE en materia de análisis¹

Norma 1: valoración inicial

Se conduce una evaluación educativa oportuna de la situación de emergencia en una forma holística y participativa.

Indicadores claves

- Se emprende una valoración educativa inicial rápida cuanto antes, teniendo en cuenta la seguridad y la protección.
- Los beneficiarios esenciales participan en la identificación de cuáles datos se necesitan obtener; en el desarrollo, interpretación y perfección de los indicadores; y en la gestión y divulgación de la información.
- Se realiza una valoración integral de las necesidades y recursos educativos para los diferentes niveles y tipos de educación y para todos los lugares afectados por la emergencia, con la participación de los beneficiarios esenciales, y se actualiza regularmente.
- La educación es parte de una valoración intersectorial que obtiene datos sobre el ambiente político, social, económico y de seguridad; datos demográficos; y recursos disponibles, para determinar qué servicios se requieren para la población afectada.

1. Fuente: INEE, 2004: 21.

- La valoración analiza las amenazas existentes y potenciales a la protección de los educandos, usando una valoración de riesgo estructurada de las amenazas, vulnerabilidades y capacidades.
- Se identifican las capacidades, los recursos y las estrategias locales para el aprendizaje y la educación, tanto antes como durante la emergencia.
- La evaluación identifica las percepciones locales del propósito y la pertinencia de la educación y de las necesidades y actividades educativas prioritarias.
- Se establece un sistema para compartir los resultados de la valoración y guardar los datos de educación.

Notas orientadoras de las normas mínimas de la INEE

- 1. La selección del momento oportuno de las valoraciones** debe tener en consideración la seguridad y protección del equipo de evaluación y la población afectada. Donde el acceso sea limitado, se deben explorar estrategias alternativas, tales como las fuentes secundarias, el liderazgo local y las redes de la comunidad. Cuando sea posible contar con un acceso mayor entonces, la calidad de la primera valoración debe mejorarse y basarse en datos e informaciones obtenidos más extensos. La valoración debe actualizarse regularmente (al menos trimestralmente), recurriendo al seguimiento y los datos de evaluación, la revisión de los logros y restricciones del programa, y la información sobre necesidades no satisfechas.
- 2. La obtención de los datos de la valoración y la información** debe ser planificada y conducida para entender las necesidades, capacidades, recursos y vacíos educativos. Una valoración global, que cubra todos los tipos de educación y todos los lugares, debe completarse cuanto antes, pero esto no debe retardar la preparación veloz de valoraciones

parciales para informar la acción inmediata. Las visitas de terreno realizadas por diferentes proveedores de educación deben coordinarse, donde sea posible, para evitar una oleada continua de visitantes distrayendo al personal de la respuesta de emergencia.

Las herramientas para las valoraciones cualitativas y cuantitativas deben ser consistentes con las normas internacionales, los objetivos de la Educación para Todos (EPT) y las directrices basadas en los derechos. Esto ayuda a conectar iniciativas universales con la comunidad local y fomentar vínculos a nivel local con marcos e indicadores globales. Los formularios de obtención de datos deben estandarizarse en el país para facilitar la coordinación de proyectos a nivel interinstitucional y minimizar las demandas a los suministradores de información. Los formularios deben proporcionar espacio para que quienes los responden a nivel local o de la comunidad puedan brindar la información adicional que consideren importante.

Las consideraciones éticas son esenciales para cualquier forma de obtención de datos en una respuesta humanitaria. La información que se obtiene con cualquier propósito, incluyendo el seguimiento, evaluación o encuestas, puede poner a la persona en peligro, no sólo debido a la naturaleza sensible de la información obtenida, sino también porque el participar simplemente en el proceso puede provocar que la persona sea señalada o puesta en peligro. Los principios básicos de respeto, de no hacer daño y de no discriminación deben tenerse en cuenta y los que obtienen la información tienen la responsabilidad de proteger e informar a los participantes de sus derechos.

- 3. Métodos de análisis.** Para minimizar el sesgo, se deben triangular los datos de múltiples fuentes durante el análisis, antes de que las conclusiones sean redactadas. La triangulación es un método mixto de aproximación para obtener y analizar

datos con el objetivo de medir solapamientos pero también diferentes facetas de un fenómeno, produciendo una comprensión enriquecida con el fin de garantizar la validez de los datos cualitativos. Las percepciones locales también están incluidas en el análisis, para evitar una respuesta humanitaria basada solamente en percepciones y prioridades externas.

4. **Beneficiarios.** Deben incluirse tantas personas como sea posible del/los grupo(s) demográfico(s) afectado(s). En la evaluación inicial, es posible que la participación de los beneficiarios en la recopilación de datos e información, el análisis y la gestión y divulgación de información se vea limitada por las circunstancias, aunque debe aumentar en las evaluaciones y supervisiones posteriores.
5. **Los resultados de las valoraciones** deben estar disponibles cuanto antes de manera que las actividades puedan ser planificadas. Los datos pre-crisis y las valoraciones después de las crisis que identifican las necesidades y los recursos educativos (por ejemplo, por las autoridades, las ONG, los organismos especializados dentro de la comunidad humanitaria y la comunidad local) deben estar disponibles rápidamente para todos los actores. Esto es particularmente útil si los actores no pueden acceder al lugar durante una emergencia.
6. **Las valoraciones de la emergencia general** deben incluir un especialista en educación o protección de niños en el equipo de emergencia para obtener datos sobre necesidades y recursos para la educación y protección de los niños. Los organismos deben designar recursos y desarrollar la capacidad del personal y de organización para llevar a cabo estas actividades.
7. **Análisis del riesgo.** Es importante considerar todos los aspectos de la situación que puedan afectar la salud y la seguridad de los niños y jóvenes, puesto que la educación puede constituir un factor protector y/o de riesgo. La valoración debe incluir una lista o tabla de riesgos (una

“matriz de riesgo”), la cual debe documentar –para diferentes grupos de edades y grupos vulnerables– los riesgos asociados con factores tales como desastres naturales y riesgos medioambientales; minas terrestres o municiones sin explotar; seguridad de edificios y otras infraestructuras; protección y seguridad de los niños; amenazas a la salud mental y física; problemas relacionados con la calificación de los maestros, la matrícula escolar y los planes de estudio; y cualquier otra información pertinente. La valoración debe determinar las estrategias de gestión del riesgo necesarias para la prevención, mitigación y acción relacionada con emergencias (preparación, respuesta, reconstrucción y rehabilitación) durante eventos adversos de índole natural o provocados. Esto puede, en algunas circunstancias, requerir que cada centro educativo tenga un plan de contingencia escolar y de seguridad para prevenir y responder a las emergencias. Donde sea necesario, cada centro educativo debe preparar un mapa de riesgo que muestre sus amenazas potenciales y destacar los factores que afecten su vulnerabilidad.

- 8. Compartir los resultados de las valoraciones.** Esto puede coordinarse por las autoridades pertinentes a nivel local o nacional. Si no existen autoridades u organizaciones pertinentes para hacer esto, se debe nombrar un primer actor internacional, como la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés), con objeto de encabezar el mecanismo para coordinar y compartir la información. El compartir los resultados de las valoraciones debe conducir a la introducción rápida de un marco estadístico y una salida de datos que pueda ser usada por todos los beneficiarios.

2. Modelo de formulario de evaluación rápida²

Lugar(es):

Naturaleza de la emergencia:

Problema(s) principal(es):

¿Todavía funcionan algunas escuelas?

		Cantidad de alumnos que asisten	
Sí/No	Lugar(es)	Niñas	Niños

a. Causas o manifestaciones principales del problema (marcar con un visto):

- ☐ Los edificios escolares están dañados.
- ☐ No hay agua en las instalaciones escolares o la que hay no es potable.
- ☐ Los niños están desocupados o sin escolarizar.
- ☐ No se dispone de equipos o materiales.
- ☐ Las familias no pueden costear los materiales.
- ☐ Los docentes se han ido o tienen miedo.
- ☐ No hay adultos con educación que reemplacen a los docentes.
- ☐ Los docentes no trabajarán si no reciben remuneración.
- ☐ Es peligroso trasladarse.
- ☐ El ejército recluta docentes.
- ☐ Algunos niños han sufrido traumas.
- ☐ Algunos niños tienen discapacidades.
- ☐ El ejército recluta niños.

2. Fuente: UNICEF, 2003; INEE, 2004: 33-38.

b. Identificación de la población infantil

	Total		Niñas		Niños	
Cantidad de niños	_____		_____		_____	
De 0 a 5 años de edad	_____	%	_____	%	_____	%
De 6 a 13 años de edad	_____	%	_____	%	_____	%
De 14 a 18 años de edad	_____	%	_____	%	_____	%
Residentes	_____	%	_____	%	_____	%
Inmigrantes	_____	%	_____	%	_____	%

c. Comparación con la situación previa a la emergencian

	Total			Niñas			Niños		
Cantidad de niños	Menos	Igual	Más	Menos	Igual	Más	Menos	Igual	Más
De 0 a 5 años de edad	Menos	Igual	Más	Menos	Igual	Más	Menos	Igual	Más
De 6 a 13 años de edad	Menos	Igual	Más	Menos	Igual	Más	Menos	Igual	Más
De 14 a 18 años de edad	Menos	Igual	Más	Menos	Igual	Más	Menos	Igual	Más
Residentes	Menos	Igual	Más	Menos	Igual	Más	Menos	Igual	Más
Inmigrantes	Menos	Igual	Más	Menos	Igual	Más	Menos	Igual	Más

Explique cualquier diferencia significativa de género:

¿Existen algunas otras cuestiones importantes que deban abordarse (por ejemplo, presencia de grupos étnicos)? Explique:

d. Cuál es el grado de instrucción de los niños?

	Educación preescolar	Educación primaria	Educación media (preadolescentes)
Porcentaje de la población de ese grupo etario que ha finalizado			

e. ¿Qué lengua(s) utilizan los niños?

	Lengua materna	Oral <input checked="" type="checkbox"/>	Escrita <input checked="" type="checkbox"/>
Lenguas locales (especifique)		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otras (especifique)		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

f.(1) ¿Posee un mapa de la región donde se indiquen los edificios comunitarios (por ejemplo, escuelas, centros sanitarios, iglesias o mezquitas)?

f.(2) Si la respuesta a f.(1) es “No”, ¿podría obtener uno?

f.(3) Si la respuesta a f.(2) es “No”, indique cómo obtener esta información.

g. ¿Qué lugares pueden utilizarse para las clases?

	<input checked="" type="checkbox"/>	Cantidad de niños que pueden admitirse
Escuela o aulas	<input type="checkbox"/>	<hr/>
Centro de rehabilitación	<input type="checkbox"/>	<hr/>
Refugio	<input type="checkbox"/>	<hr/>
Exteriores (a la sombra, bajo un árbol, entre otros)	<input type="checkbox"/>	<hr/>
Casa	<input type="checkbox"/>	<hr/>
Edificios religiosos	<input type="checkbox"/>	<hr/>
Clínicas	<input type="checkbox"/>	<hr/>
Otros (especifique)	<input type="checkbox"/>	<hr/>

h. ¿Se puede acceder con facilidad a las siguientes instalaciones?

	En el lugar <input checked="" type="checkbox"/>	A una distancia determinada (metros) <input checked="" type="checkbox"/>	Inaccesible <input checked="" type="checkbox"/>
Fuente de agua (especifique)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baños	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Duchas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inodoros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Instalaciones médicas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Instalaciones para
individuos con
discapacidad

☐
☐
☐

Electricidad

☐
☐
☐

i. ¿Qué distancia deberían recorrer los niños para asistir a clases?

	Porcentaje del grupo infantil			
	0-25 %	26-50%	51-75%	76-100%
<i>(en metros)</i>				
500 metros o menos				
De 500 a 1.000 metros				
Más de 1.000 metros				
<i>(en millas)</i>				
Media milla o menos				
De media milla a 1 milla				
Más de 1 milla				

j. ¿Los niños realizan quehaceres domésticos o algún otro tipo de trabajo?

	Niñas	Niños
Porcentaje	_____	_____
Horas al día	_____	_____
Principalmente por la mañana o por la tarde	_____	_____

k. ¿Qué cantidad (aproximada) de materiales de aprendizaje se encuentra disponible y se necesita?

	Disponible	Se necesita
(Por niño)	_____	_____
Libros de texto:	_____	_____
Materia 1	_____	_____
Materia 2	_____	_____
Materia 3	_____	_____
Pizarra(s)	_____	_____
Tiza(s)	_____	_____
Pelota(s) de goma espuma	_____	_____
Borrador(es)	_____	_____
Libro(s) de ejercicios	_____	_____

Lapicera(s) o lápices

Lápices de colores

Otros (especifique)

l. ¿Qué cantidad (aproximada) de materiales de enseñanza se encuentra disponible y se necesita?

	Disponible	Se necesita
(Por aula)		
Guías o manuales		
Registros		
Pizarra		
Caja(s) de tizas		
Cuadros o mapas para colgar en la pared		
Lapiceras o lápices		
Artículos de papelería		
Borrador(es)		
Otros (especifique)		
Materiales recreativos		

m. ¿Quiénes están disponibles para enseñar a los niños o quiénes podrían estarlo?

	Cantidad	Mujeres (%)	Hombres (%)
Docentes formados			

Paraprofesionales	_____	_____	_____
Profesionales de otros campos (por ejemplo, el campo médico o paramédico)	_____	_____	_____
Niños mayores	_____	_____	_____
Miembros comunitarios	_____	_____	_____
Miembros de ONG	_____	_____	_____
Voluntarios	_____	_____	_____
Otros (especifique)	_____	_____	_____

n. ¿De qué recursos humanos adultos se dispone para respaldar a los docentes?

	Cantidad	Mujeres (%)	Hombres (%)	Grado de instrucción o títulos obtenidos
Paraprofesionales	_____	_____	_____	_____
Profesionales de otros campos (por ejemplo, el campo médico o paramédico)	_____	_____	_____	_____
Niños mayores	_____	_____	_____	_____
Miembros comunitarios	_____	_____	_____	_____
Miembros de ONG	_____	_____	_____	_____
Voluntarios	_____	_____	_____	_____
Otros (especifique)	_____	_____	_____	_____

o. ¿Los niños están acompañados?

	Porcentaje del grupo infantil
Por la familia completa	<hr/>
Al menos por el padre o la madre	<hr/>
Por hermanos mayores	<hr/>
Por otros miembros de la familia	<hr/>
Por miembros comunitarios	<hr/>
Por voluntarios	<hr/>
Están solos	<hr/>

p. ¿Quién es el jefe de la familia?

	Porcentaje del grupo infantil
La madre	<hr/>
El padre	<hr/>
Otro adulto (especifique)	<hr/>
Otra niña (hermana mayor)	<hr/>
Otro niño (hermano mayor)	<hr/>
Otros (especifique)	<hr/>

q. Contexto económico de la familia de los niños

	Porcentaje
Agricultores	_____
Nómadas	_____
Artisanos	_____
Ganaderos	_____
Otros (especificar)	_____

r. ¿Cuáles son los mensajes especiales que deben transmitirse a los niños?

Mensajes relativos al saneamiento y la higiene

-
-

Mensajes relativos a la salud

-
-

Mensajes relativos a posibles peligros, como las minas terrestres

-
-

Competencias para la vida activa (especifique)

-
-

Otros (especifique)

-
-

s. Presencia de instituciones claves que estén funcionando en las comunidades afectadas (indique algunos nombres)

	Universal	Comunes	Infrecuentes	Inexistentes
Comités comunitarios				
1. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recursos del ministerio de educación				
1. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Institutos de formación docente				
1. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ONG nacionales activas en la esfera educativa

1.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ONG internacionales activas en la esfera educativa

1.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Organismos de Naciones Unidas

1.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Otros (especifique)

1.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. División por etapas de la educación en situaciones de emergencia

Después de una situación de emergencia en la que ha habido una seria interrupción de los servicios sociales o un desplazamiento a gran escala, es posible que la enseñanza se reintroduzca en distintas etapas (véase el esquema que aparece más adelante, adaptado del esquema formulado por la UNESCO, el UNICEF y el ACNUR en 1994) (Aguilar y Retamal, 1998). Por lo general, la población afectada desea la restauración inmediata de la enseñanza a fin de permitir la finalización del ciclo lectivo interrumpido. No obstante, según las circunstancias, es posible que se precisen actividades educativas de emergencia y provisionarias hasta que se restaure el calendario escolar. Más allá de si ello ocurre o no, las escuelas deben intentar brindar oportunidades

para realizar actividades recreativas y expresivas a los niños que atravesaron situaciones traumáticas.

Enfoque de la educación de emergencia dividido por etapas, donde se demora el reestablecimiento de la enseñanza normal

Fase 1: espacios seguros y actividades recreativas

Si la enseñanza se ha visto interrumpida, el primer paso consiste en crear espacios seguros para que los niños y jóvenes participen en actividades recreativas y educativas simples. Dichas actividades permiten a los niños socializar y jugar, comenzar a recuperarse psicosocialmente y retomar tanto actividades infantiles más normales como su propio desarrollo. Esto debe realizarse con rapidez, puesto que las familias procurarán una reintroducción urgente de la enseñanza formal.

Fase 2: enseñanza no formal

Si la restauración de la enseñanza lleva tiempo, deben tomarse medidas para garantizar que se organicen actividades educativas y recreativas básicas en la mayoría de los lugares, que comprendan, por lo general, materias escolares centrales, como lengua y aritmética, junto con competencias para la supervivencia. Aunque las actividades educativas no formales están cada vez más organizadas, no se las relaciona con un plan de estudios estructurado o con una certificación reconocida.

Fase 3a: enseñanza formal

Es importante retomar la enseñanza formal tan pronto como sea posible y esto es lo que desean los padres. El objetivo de la enseñanza formal en un contexto de emergencia es brindar a la mayor cantidad posible de niños y jóvenes una serie estructurada y reconocida de habilidades y conocimientos, que esté relacionada, en la mayor medida posible, con las necesidades del entorno local y del entorno “normal” al cual regresarán. Este marco curricular

debe basarse en el que utilizaban previamente los alumnos y tener elementos enriquecedores relacionados con la situación de emergencia. Es posible que se omitan temporalmente materias polémicas o aquellas para las que todavía no existan libros de texto y docentes disponibles. Por lo general, los docentes prefieren utilizar los mismos libros de texto que antes o versiones apenas corregidas de estos.

Fase 3b: reintroducción de la certificación

Tan pronto como sea posible, deben tomarse medidas para reconocer o certificar los logros educativos de los alumnos y la formación docente en el empleo. Incluso cuando la mayoría de los niños y jóvenes estén matriculados en la enseñanza formal, algunos suelen quedar excluidos y, en consecuencia, precisan actividades educativas no formales.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Aguilar, P.; Retamal, G. 1998. *Rapid educational response in complex emergencies: a discussion document*. Ginebra: IBE; UNESCO.

DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional). 2002. *Conducting conflict assessments: guidance notes*. Londres: DFID. Extraído el 29 de junio de 2009 de: www.dfid.gov.uk/Documents/publications/conflictassessmentguidance.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas de la INEE para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: education and fragility*. Extraído el 29 de junio de 2009 de: http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_INEE_Toolkit_Education_and_Fragility.pdf

Nicolai, S. 2004. *Learning independence: education in emergency and transition in Timor-Leste since 1999*. París: IIPE-UNESCO. Extraído el 12 de septiembre de 2009 de: www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/East_timor.pdf

Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children UK.

Sinclair, M. 2002. *Planning education in and after emergencies* (Fundamentals of educational planning no. 73). París: IIPE-UNESCO.

- UNICEF. 2001. *Teachers talking: child protection*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.unicef.org/teachers/protection/instability.htm
- UNICEF. 2003. *Technical notes: special considerations for programming in unstable situations*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF. 2007. *Education in emergencies: a resource tool kit*. Nueva York: UNICEF.
- USAID. 2006. *Education and fragility: an assessment tool*. Extraído el 29 de junio de 2009 de:
http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADH913.pdf

PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

OBJETIVOS PRINCIPALES

- Encargarse de las necesidades en emergencias; es decir, identificar y coordinar programas y prioridades de acción dentro de los plazos acordados (habitualmente, a muy corto plazo), basándose en una evaluación rápida de las necesidades y en un análisis de la situación.
- Sentar las bases de la reconstrucción a mediano plazo y de la planificación del desarrollo a más largo plazo, es decir, acordar un marco de planificación con las

partes interesadas como prerequisite de coordinación entre los actores y en el marco de la planificación a largo plazo.

CONTEXTO Y DIFICULTADES

El funcionamiento del sistema en curso mejora gracias a la planificación sistemática. Sin embargo, las emergencias requieren respuestas rápidas. Si bien es verdad que aparecerán disparidades en el aprovisionamiento de recursos debido a la inseguridad, a las desavenencias políticas y a las prioridades de los donantes, por ejemplo, la planificación sigue siendo una actividad esencial para un uso eficiente de los recursos cuando estos sean limitados. Es normal que después de una crisis las necesidades y las expectativas

manifestadas por los grupos afectados sean inmensas. Es entonces cuando las autoridades educativas deben poder fijar las prioridades –un componente importante del proceso de planificación. Puede ser también que haya que coordinar a donantes y organismos externos. Sin planificación, es probable que se derrochen los recursos y se dupliquen los servicios, que aparezcan brechas y disparidades en la prestación de servicios y que las autoridades educativas locales se vean marginadas.

Una planificación eficaz necesita de un acuerdo político acerca de valores y objetivos así como de procesos técnicos. Dicho acuerdo resulta difícil en condiciones de conflicto civil, aunque la educación puede ser el lugar de encuentro potencial para que las partes en conflicto se reúnan y trabajen sobre problemas concretos relativos a los temas que preocupan a todos. Los presupuestos de educación estatales suelen bajar drásticamente durante las situaciones de conflicto, mientras que los montos que se gastan en el sector militar y el de seguridad no hacen sino aumentar. También es posible que el personal del ministerio de educación que se ocupa de la planificación y la estadística necesite un refuerzo de formación para hacer frente a la coordinación de los actores externos y, en última instancia, participar en la planificación de la reconstrucción.

La planificación para las emergencias depende de la duración del desplazamiento, el conflicto o la catástrofe. Debe poder responder a las necesidades inmediatas, a corto y mediano plazo, así como a las necesidades locales de acción, a las necesidades estratégicas y sistémicas, todas ellas afectadas por las causas y la escala del trastorno. Durante la etapa de la emergencia aparecen planes a corto plazo para poner en marcha la prestación urgente de servicios, en los cuales se suele hacer hincapié en la rápida reanudación de los servicios educativos para los grupos afectados a fin de tratar de superar el trauma y volver a la normalidad. Una planificación educativa pormenorizada exige tiempo y conocimientos técnicos, cuyo logro puede no ser factible o

estar disponible durante las fases de la emergencia. Sin embargo, dentro lo posible, la planificación a corto plazo debería hacerse teniendo en mente las necesidades de la planificación a largo plazo. Por ejemplo, la recopilación inmediata de los datos básicos permitirá medir el efecto a largo plazo de los servicios prestados.



PLAN DE DESARROLLO EDUCATIVO QUINQUENAL PARA PALESTINA

En 1994, ni bien fue transferida la autoridad educativa palestina de las manos israelíes a las palestinas, la UNESCO ofreció su ayuda para la creación del Ministerio de Educación y el desarrollo del sistema educativo. Puntualmente, se encomendó al IIPE el fomento de las capacidades de planificación y gestión del sistema educativo.

Quedó en evidencia que el ministerio debía empezar a apartarse de la simple modalidad de respuesta ante las emergencias para acercarse a una planificación estratégica con un enfoque a largo plazo para el manejo del sistema educativo. Fue así como se lanzó un proyecto, en octubre de 1998, para ayudar al ministerio a fomentar sus capacidades en la formulación y la planificación de políticas y a crear su primer plan quinquenal de desarrollo educativo a mediano plazo. Este proyecto también comprendió una auditoría funcional en cuatro planos. Central, ministerial, de distrito y escolar, para formular así las normas y reglamentaciones que permitiesen mejorar la eficiencia del ministerio y prepararlo para una aplicación exitosa y paulatina de la visión educativa y del plan quinquenal.

El ministerio y el IIPE necesitaron un año para formular conjuntamente el primer esbozo del plan. Se organizaron reuniones en distintos distritos para discutir el proyecto en cuestión con representantes comunitarios, padres, activistas políticos y sociales, líderes, dirigentes educativos, directores de escuela, docentes, alumnos y funcionarios de otros ministerios (particularmente de los de planificación, economía, educación superior y trabajo). Se invitó a más de



200 representantes de organismos internacionales y donantes, así como del mundo académico palestino y de las instituciones sociales, a examinar el proyecto así modificado en un taller de consulta realizado en octubre de 1999. De resultados de dicho taller, se concluyó que el plan quinquenal era demasiado ambicioso y poco realista para tratar de dar respuesta a las inmensas necesidades educativas de Palestina en un plazo de cinco años. Por lo tanto, con la asistencia técnica del IIPE, el ministerio revisó el plan y redujo su costo de desarrollo a casi un tercio del monto de desarrollo estimado originalmente.

Se logró el consenso acerca del plan en la sociedad palestina gracias al enfoque sistemático y a la capacidad negociadora dentro del ministerio que se había desarrollado durante los dos años de existencia del proyecto. En agosto de 2000, el ministerio empezó a trabajar en las recomendaciones de la auditoría funcional y se realizó una reestructuración central para poner en práctica debidamente el plan quinquenal de desarrollo de la educación.

El plan quinquenal ha sido plenamente aplicado y terminado en Palestina y está en curso una evaluación de los resultados.

Fuente: Adaptado de Mahshi, 2001.

La fluidez de las situaciones de emergencia exige una planificación flexible y realista, basado en un análisis y en informes de la situación en curso. Puede suceder que los enfoques de planificación normalizados no hayan sido diseñados para dar la respuesta rápida que se necesita, sino que haga falta un proceso de planificación continuo y bien diseñado que permita reducir los efectos negativos de las emergencias sobre el sistema educativo en su conjunto. Según sea necesario, deberían revisarse y modificarse periódicamente los planes para tomar en cuenta las circunstancias cambiantes. Los planificadores deberían, durante las primeras etapas de la reconstrucción, elaborar un plan estratégico de desarrollo del sector educativo a mediano plazo

(habitualmente, para un período de cinco años) que sea detallado y realista. Este plan debería encajar dentro del plan o del marco de desarrollo nacional más amplio y, con el paso del tiempo, a medida que se vayan resolviendo las cuestiones de acceso, es probable que las tareas a realizar apunten más bien a la calidad de la educación, su pertinencia con respecto a las necesidades y a las formas de subsistencia de los individuos así como al desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Las tareas de planificación para las poblaciones de refugiados deben tomar en cuenta el objetivo de repatriación a largo plazo y las consecuencias de dicho objetivo en materia de educación. En este caso, es esencial pensar en qué idiomas se impartirán las clases, qué plan de estudios nacional se utilizará, qué certificado de fin de ciclo se otorgará, cuál será el plan de certificación docente, la escala salarial y las condiciones de servicio. La planificación de la repatriación y reintegración de los refugiados debería empezar por un diálogo a través de las fronteras y una evaluación de las diferencias existentes entre el servicio de educación prestado mientras se estaba en el exilio y la educación en el país de origen, así como las consecuencias tanto para los alumnos como para los docentes repatriados. La planificación en la zona de origen debe tomar en cuenta las potenciales diferencias en la prestación del servicio educativo, particularmente si las circunstancias reinantes favorecieron a un grupo. La planificación orientada hacia los desplazados internos debe tomar en cuenta su seguridad, la dificultad de identificar algunas poblaciones desplazadas internas y sus necesidades educativas a la luz de su vulnerabilidad potencial. Acá también debe pensarse en planes explícitos para facilitar el reingreso y la reintegración de los desplazados internos en el sistema educativo nacional de sus regiones de origen.

Sería ideal que las necesidades de planificación fueran elaboradas por las autoridades educativas locales. Pero mínimamente, sin embargo, la planificación debería quedar bajo su supervisión o

ser llevado a cabo con su participación. De lo contrario, las autoridades educativas no estarían cumpliendo con su cometido: la prestación de un servicio de educación a todos los niños y jóvenes adultos en sus respectivos territorios. Por lo cual, es aconsejable establecer una unidad dentro del ministerio de educación que sea responsable de la planificación de todas las etapas de la emergencia y reconstrucción. Esta unidad puede asumir la responsabilidad de la coordinación o bien se puede crear una unidad separada para manejar las relaciones externas, ya que habitualmente son varios los actores y los organismos, tanto internacionales como nacionales, que responden a las emergencias. La urgencia de la respuesta necesaria y la participación de múltiples organismos a menudo redundan en la marginalización de las autoridades educativas locales, particularmente si éstas no son proactivas. Se debería recordar a los organismos internacionales que su responsabilidad es la de coordinarse con las autoridades educativas locales. (Véase también la *Guía*, Capítulo 5.11, ‘Coordinación y comunicación’).



PLAN DE ACCIÓN ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AFGANISTÁN


Al cabo de varias décadas de guerra civil, el sistema educativo afgano está prácticamente desintegrado. Todos los ciclos de este sistema educativo se encuentran en una etapa de profunda reconstrucción y reestructuración. La educación superior sigue siendo vital, ya que el país necesita desesperadamente desarrollar sus recursos humanos para designar funcionarios calificados en sus administraciones nacionales a fin de restablecer su sistema de salud y volver a generar riquezas mediante el desarrollo de su sector privado. Teniendo esto en mente, las autoridades públicas de Afganistán solicitaron al IIEP que iniciara el proceso de elaboración del plan de acción estratégico para el desarrollo de la educación superior en Afganistán.

El proceso del plan fue diseñado por el IIPE y el ministerio afgano de educación superior para que fuera abierto y participativo. Un equipo del IIPE trabajó originalmente lado a lado con un grupo de funcionarios del Ministerio de Educación Superior de Afganistán durante dos semanas en el mes de septiembre de 2003 para realizar lo siguiente: (a) recopilar datos; (b) diagnosticar el estado actual de la educación superior y (c) hacer recomendaciones informadas sobre un conjunto completo de decisiones políticas para reestructurar y restablecer todo el sistema de educación superior.

El plan consistía en dos partes principales, la parte 1 que se ocupaba del marco analítico y de las bases de la parte 2, la cual a su vez contenía los proyectos necesarios para llevar a cabo el plan.

En la primera sección, el equipo se ocupó de una amplia gama de temas relacionados con el tejido institucional del sistema, su estructura de gobernanza, las políticas de ingreso y de estudio, la gestión del personal académico, la mejora de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, las instalaciones físicas, las finanzas y las cuestiones de gestión. El análisis de estos temas se hizo bajo la forma de argumentos a modo de respuesta a preguntas formuladas explícitamente, seguido de la identificación de las opciones existentes y una decisión a tomar acerca de la mejor forma de proceder. En la parte 2 del plan se trató entonces la aplicación de las elecciones de políticas así confirmadas: ¿Qué es lo que se debe hacer?, ¿quién debe hacerlo?, ¿cuándo y con qué recursos? Se agruparon las actividades en proyectos, se asignaron responsabilidades, se fijaron plazos y se hicieron las estimaciones de costo pertinentes.

Dada la necesidad de transformar la educación superior en una potente herramienta de reconstrucción de la nación, no se escatimaron esfuerzos para equipar a las autoridades centrales con los elementos necesarios para trazar el futuro de su propio sistema educativo. Se les encomendó la tarea de tomar todas las decisiones importantes relativas a las estructuras y los procesos, los procedimientos nacionales para el ingreso estudiantil, la formación y la contratación de



los docentes, así como las reglas comunes de organización de los programas de estudio. Para estas decisiones de política se recomendó asimismo al ministerio que recurriera a la creación de órganos profesionales tales como un Consejo de Educación Superior y un organismo afgano de evaluación y acreditación.

Fuente: Adaptado del Ministerio de Educación Superior, Afganistán, e IIPE UNESCO, 2004:13-14.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas Procesos de planificación

1. Constituya un grupo o una unidad de planificación en emergencias que coordine las actividades de emergencia dentro de la estructura de las autoridades educativas.
2. Coordine las actividades y las instituciones.
3. (Simultáneamente) transmita la información a las personas más afectadas por la emergencia y a otras partes interesadas.
4. Vigile y revise la aplicación y, llegado el caso, modifique los planes de acción.



5. **Trace la relación entre las actividades a corto plazo y la planificación a largo plazo.**
6. **Elabore un análisis sectorial.**
7. **Formule las políticas educativas.**
8. **Redacte un plan de desarrollo educativo a mediano plazo.**
9. **Consulte con las partes interesadas nacionales.**
10. **Consulte con los organismos de financiación.**
11. **Aplicación del plan.**
12. **Empiece con la puesta en práctica, hágale un seguimiento, revise los progresos alcanzados y, de ser necesario, modifique los planes de aplicación.**

Notas orientadoras

1. **Constituya un grupo o una unidad de planificación en emergencias que coordine las actividades de emergencia dentro de la estructura de las autoridades educativas.**
 - ¿Cuál es el organigrama de la unidad de planificación?

- ¿De qué manera se relacionan con las actividades de planificación a largo plazo del ministerio/de los funcionarios de educación y de las autoridades gubernamentales?
- ¿Durante cuánto tiempo estará en funcionamiento?
- ¿De qué manera se vinculará con otros grupos sectoriales de planificación (por ejemplo, salud, agua y saneamiento, etc.) y con el órgano encargado de la coordinación general de la respuesta humanitaria (por ejemplo, la autoridad nacional o tal vez la oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios o (OCHA) u otro organismo de las Naciones Unidas, tales como el ACNUR o UNICEF)?
 - ¿Acaso alguna persona del grupo de planificación educativa habrá de participar periódicamente en las reuniones del grupo de coordinación general?
 - ¿Quién será responsable de garantizar que el trabajo realizado por el grupo de planificación educativa sea transmitido en tiempo y forma al grupo de coordinación general? (Véase también la nota sobre la transmisión de información).
- ¿Quién presidirá el grupo de planificación de la educación? El liderazgo del grupo, ¿estará en manos de las autoridades educativas o de otra organización tal como el UNICEF, el ACNUR, la UNESCO o la OCHA?
- ¿Quiénes serán los miembros de los grupos de planificación? Si bien la composición de esta unidad habrá de variar según las circunstancias, ¿la membresía incluirá por lo menos representantes de la autoridad de educación, funcionarios de educación locales, representantes de las comunidades afectadas y representantes de las Naciones Unidas y otros organismos que ayuden en las tareas de alivio de la emergencia?
- ¿Acaso la autoridad educativa ha recopilado una lista de actores y organismos y sus respectivas actividades? ¿Se

actualiza esa lista periódicamente (por lo menos una vez al mes)? ¿Acaso los distintos órganos involucrados ayudan a mantener actualizado el listado?

- ¿Se alienta a los grupos afectados (refugiados, desplazados internos, poblaciones nacionales de diversas regiones) a elegir representantes o personas focales para que hagan el trabajo de enlace con las autoridades de planificación y coordinación?
- ¿En qué lugar estará ubicada la unidad?
 - ¿Se encontrará albergada en el ministerio de educación o en otras dependencias oficiales del gobierno o la autoridad?
 - Si se instala temporalmente en otro lado, ¿en qué momento el gobierno habrá de hacerse cargo de las operaciones?

2. Coordine las actividades y las instituciones.

- ¿Acaso la unidad de coordinación de la planificación se reúne periódicamente?
- ¿Acaso identifica elementos faltantes, duplicados y competencia en la prestación de las actividades y servicios planeados?
- ¿Acaso busca atender a las necesidades en orden de prioridades, basándose en las evaluaciones y el análisis de necesidades inicial y luego en los subsiguientes?
- ¿Le solicita a la unidad y a los entes y organizaciones individuales que se ocupen de los elementos faltantes, la duplicación y la competencia?
- ¿Dispone la unidad de una estrategia explícita de comunicaciones y coordinación? (Véase la *Guía, Capítulo 5.II*, ‘Coordinación y comunicación’). ¿Se han presupuestado acaso gastos para esta estrategia?
- ¿Acaso la unidad publicita el trabajo que realiza (véase abajo)?

3. (Simultáneamente) transmita la información a las personas más afectadas por la emergencia y a otras partes interesadas.

- ¿Acaso la unidad de coordinación ha transmitido a los diversos actores la evaluación rápida de las necesidades y los planes de acción? (Véase también la *Guía*, Capítulo 5.1, ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’). ¿Incluyen estos lo siguiente:
 - Una descripción de las necesidades en las distintas áreas afectadas?
 - Un cronograma general para los servicios que deban prestarse?
 - Una estimación de los costos de los recursos necesarios?
- ¿Acaso se han puesto a disposición suficientes copias del informe y el resumen?
 - ¿Acaso están disponibles en el idioma o los idiomas nacional(es) o internacional(es), según corresponda?
 - ¿Acaso los informes han sido publicados en un portal accesible, de estar disponible?
 - ¿Acaso hay otros actores que hayan incluido enlaces con el informe en cuestión en sus propios portales (siempre y cuando Internet esté disponible)?
 - Si el acceso a Internet es difícil para las autoridades educativas, ¿se le ha pedido a otros órganos que ayuden a subir los informes, por ejemplo, la OCHA mediante su portal ReliefWeb (www.reliefweb.int)?
- ¿Acaso se reúnen periódicamente los funcionarios de educación (locales, provinciales, regionales o de distrito) o los miembros de la unidad de coordinación con los representantes y las personas focales de los grupos más afectados para tener su opinión acerca de los informes de evaluación, los planes, los informes de situación y el estado de avance de la puesta en marcha propiamente dicha?

- ¿Acaso la unidad de coordinación se reúne con un grupo más amplio de actores y donantes para presentar y debatir los resultados del informe de evaluación y de los planes y actividades ulteriores de la unidad de coordinación y de otros actores?
 - ¿Se invita acaso a los medios?
 - ¿Se publica acaso esta información en Internet?
 - ¿Se actualiza frecuentemente esta información basándose en los nuevos datos proporcionados por otros actores?

4. Vigile y revise la aplicación y, llegado el caso, modifique los planes de acción.

- ¿Acaso la unidad de coordinación ha desarrollado un plan pormenorizado para realizar la vigilancia de la aplicación de los diversos proyectos y programas?
- ¿Se le ha encomendado claramente a algún grupo la responsabilidad del seguimiento de la aplicación (tal vez, la propia unidad de coordinación o un subgrupo)?
 - ¿De qué manera este grupo mantiene informadas a las autoridades educativas?
 - ¿Acaso se le dan suficientes recursos y apoyo técnico para realizar actividades de vigilancia y revisión?
- ¿Acaso el grupo de vigilancia envía su informe a las autoridades educativas de mayor jerarquía y coopera con las autoridades educativas, los representantes de los grupos afectados y el presidente de la unidad de coordinación de educación locales para realizar las tareas de vigilancia y revisión?
- ¿Acaso los informes de vigilancia y revisión se preparan periódicamente? ¿Acaso se difunden esos informes a las partes interesadas?
- ¿Acaso los planes de acción se revisan y modifican periódicamente (por lo menos trimestralmente) sobre la base de los resultados de las actividades de vigilancia y evaluación?

5. Trace la relación entre las actividades a corto plazo y la planificación a largo plazo.

- ¿Acaso la unidad de coordinación de emergencias se reúne periódicamente con los planificadores y otros funcionarios de educación para garantizar una coordinación fluida entre los grupos de emergencia, reconstrucción y planificación de desarrollo a largo plazo?

PLANIFICACIÓN A MEDIANO Y LARGO PLAZO

Durante la etapa de reconstrucción se utiliza en planificación un proceso más formal y sistemático, a fin de dar respuesta a las necesidades de reconstrucción a mediano plazo y de desarrollo a largo plazo en el sector educativo. Si bien la planificación durante la etapa de emergencia puede estar liderado por un órgano externo, durante la reconstrucción se encuentra mucho más en manos de funcionarios y organismos de educación locales y nacionales. El grado en el cual las decisiones se toman en el plano nacional dependerá, en parte, de la capacidad técnica del ministerio y también de su competencia y firmeza. La información es esencial para lograr una planificación eficaz. Por lo tanto, debe instaurarse un Sistema de Información sobre la Administración de la Educación (EMIS, por sus siglas en inglés) si no existe ya uno en funcionamiento. (Véase también la *Guía*, Capítulo 5.7, 'Recopilación de datos y Sistemas de Información sobre la Administración de la Educación (EMIS)'). El procedimiento normalizado consiste en siete pasos:

1. Realice un análisis del sector educativo.
2. Formule las políticas educativas.
3. Elabore un plan de desarrollo de la educación a mediano plazo.
4. Consulte con las partes interesadas nacionales.
5. Consulte con los organismos de financiación.
6. Ponga en práctica el plan.
7. Empiece la puesta en práctica y realice su vigilancia, revise los progresos realizados y modifique los planes de aplicación según se considere necesario.

6. Elabore un análisis sectorial.

(Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ para obtener una explicación del análisis del sector educativo).

- ¿Acaso se ha constituido un comité directivo nacional para supervisar el análisis sectorial? ¿Acaso el comité directivo comprende funcionarios encargados de elaborar políticas del más alto rango, representantes de otros sectores pertinentes y representantes de la comunidad y del sector privado?
- ¿Acaso el comité directivo ha determinado el alcance del análisis a realizar? En otras palabras, ¿se han definido los elementos que habrán de incluirse en el análisis? Los análisis sectoriales suelen examinar lo siguiente:
 - Acceso (tasas bruta y neta de matrícula y tasa de terminación de estudios, tanto para la primaria como la secundaria).
 - Equidad (acceso por género, población rural o urbana, etnia u otras categorías).
 - Calidad y pertinencia de la educación.
 - Aprendizaje y otros resultados.
 - Eficiencia interna¹ del sector educativo (por ejemplo, tasa de repetición).
 - Eficiencia externa² (por ejemplo, discrepancia con las oportunidades laborales, deficiencia en las habilidades).
 - Gestión y estructura (véase también la *Guía*, Capítulo 5.3, ‘Gestión de proyectos’ y el Capítulo 5.6, ‘Estructura del sistema educativo’).
 - Costos vinculados con el sector educativo.
 - Aprendizaje y otros resultados.

1. ‘Eficiencia interna’ mide el grado (efectividad con respecto a los costos) en el cual la organización alcanza sus objetivos establecidos a más corto plazo (por ejemplo, logros académicos u otros) (Kemmerer, 1994).
2. ‘Eficiencia externa’ mide el grado en el cual la organización alcanza sus objetivos establecidos a largo plazo (por ejemplo, la formación de buenos ciudadanos, empleados productivos, entre otros) (Kemmerer, 1994).

- ¿Acaso se han formado equipos subsectoriales? ¿Quiénes forman parte de los equipos –funcionarios de la esfera de la educación, miembros de la comunidad, docentes, consultores internacionales?
- Por regla general, los equipos se organizan en subsectores del sistema, por ejemplo educación primaria, formación docente, otros.
- Las tareas que suelen encargarse a los equipos son: la obtención, el análisis y la interpretación de los datos y la presentación de resultados para su subsector.
- ¿Acaso se ha formado un equipo de análisis técnico compuesto por especialistas en planificación de la educación que conozcan bien el análisis sectorial para asesorar a los equipos de los subsectores?
- ¿Acaso los datos se recopilan, analizan e interpretan y luego se presentan en un formato accesible?
- ¿Acaso los resultados, incluidas las conclusiones y recomendaciones, están disponibles en el (los) idioma(s) nacional(es) así como en el o los idioma(s) internacional(es) pertinente(s), en caso de que participen grupos internacionales?
 - ¿Hay copias disponibles del informe?
 - ¿De estar disponible, se colocan en Internet?
 - ¿Se organizan foros públicos para debatir acerca de los resultados, las conclusiones y las recomendaciones?

7. Formule las políticas educativas.

- ¿Acaso el comité directivo de análisis del sector nacional ha redactado pautas de políticas basadas en los hallazgos y las recomendaciones del análisis sectorial?
- ¿Acaso se organizan reuniones para tratar el tema de los proyectos de políticas con representantes de las partes interesadas y demás actores?
 - ¿Acaso el comité directivo nacional revisa las políticas basándose en esas reuniones?

- ¿Existe algún proceso mediante el cual las autoridades educativas pasen entonces a aprobar las políticas?

8. Redacte un plan de desarrollo educativo a mediano plazo.

- ¿Acaso se ha constituido un equipo para redactar el plan basándose en las políticas formuladas anteriormente? ¿Acaso el equipo comprende especialistas en planificación de la educación así como funcionarios de los departamentos pertinentes y, de ser posible, el funcionario de educación de mayor trayectoria como presidente?
- ¿Acaso el equipo tiene una representación significativa de las autoridades de aplicación y de los beneficiarios?
- ¿Acaso se ha constituido un equipo para cada esfera programática? ¿Se ha encargado a estos equipos que redacten en detalle las actividades y los proyectos propuestos dentro de cada esfera programática?
- ¿Se analizan los planes para saber cuáles son las consecuencias en materia de costos y cuáles serán los cambios demográficos?
- ¿Acaso el comité prepara un documento sobre el proyecto del plan para su revisión?

9. Consulte con las partes interesadas nacionales.

- ¿Acaso el proyecto del plan o el resumen están disponibles en el (los) idioma(s) nacional(es) así como en el (los) idioma(s) internacional(les) pertinente(s)?
- ¿Se han distribuido copias del proyecto del plan dentro del ministerio, a los funcionarios principales de los diversos departamentos del ministerio central y a las direcciones provinciales?
 - ¿A otros ministerios?

- ¿A otros grupos y representantes más amplios de las partes interesadas nacionales, incluidos los grupos de docentes y de las comunidades afectadas?
- ¿Se han organizado reuniones de consulta para los funcionarios de educación provenientes de diversos departamentos y provincias, así como para los líderes políticos, los representantes comunitarios y los representantes de la sociedad civil?
- ¿Acaso se ha modificado el documento original sobre la base de los resultados de tales reuniones?

10. Consulte con los organismos de financiación.

- ¿Acaso el plan así modificado está disponible en el (los) idioma(s) internacional(es) adecuados?
- ¿Acaso se ha organizado una reunión de consulta con los representantes locales de los donantes?
- ¿Cómo transcurre el diálogo entre los ministerios nacionales y los organismos donantes?
- ¿Acaso se han instaurado procedimientos transparentes para la finalización del plan?
- ¿Acaso se ha preparado un plan en el (los) idioma(s) nacional(es) y en el (los) idioma(s) internacional(es) correspondiente(s)?
 - ¿Acaso se ha organizado una reunión internacional con los donantes para que indiquen cuál es el monto de la ayuda por la que se pueden comprometer?
 - ¿Acaso se ha invitado a los representantes de las partes interesadas nacionales y a los de los donantes de la sede central?
 - ¿Acaso se ha mandado el documento del plan con bastante antelación a todos los participantes?
- ¿Acaso se le ha pedido a los organismos de financiación que se comprometan y decidan qué tipo de apoyo financiero van a brindar?

- Algunas opciones de apoyo financiero son las siguientes: financiación colectiva³, apoyo presupuestario⁴, financiación de programas y financiación de proyectos⁵.
- ¿Acaso se han debatido con los financistas los procedimientos de aplicación y elaboración de informes, así como el cronograma de desembolsos?
- ¿Acaso se ha debatido el plan definitivo con el órgano parlamentario idóneo de conformidad con las leyes y costumbres locales?
- ¿Es menester que dicho órgano parlamentario rectifique el plan?

3. La “financiación colectiva” se da cuando diversos donantes depositan fondos mancomunados en “canastas”, o cuentas conjuntas, que respaldan un programa general o un sector del gobierno. Los donantes que integran los fondos acuerdan pasar de respaldar proyectos individuales a contribuir a un fondo común que uno de los socios donantes gestiona. Se depende en mayor medida de procedimientos en común, por ejemplo, evaluación inicial, generación de informes, vigilancia y evaluación, y de procesos de revisión conjuntos. Es posible que se apliquen algunas condiciones previas a la liberación de los fondos de los donantes. Los fondos se transfieren de la cuenta mancomunada al gobierno de forma periódica, según los informes que presente el gobierno sobre los gastos sectoriales correspondientes a dicho período (Banco Mundial, 2003).
4. El “apoyo presupuestario” es una modalidad de ayuda en la cual se brinda, de forma directa y constante, asistencia financiera al presupuesto de un país asociado, empleando sus propios sistemas de gestión financiera y procedimientos presupuestarios (Banco Mundial, 2005).
5. Un “programa” es una serie de proyectos interrelacionados, gestionados y coordinados de forma central y orientados a la consecución de objetivos específicos (por lo general, similares o relacionados). Un “proyecto” es una tarea planificada que está diseñada para alcanzar determinados objetivos específicos con un presupuesto dado y en un período especificado (Ministerio de Relaciones Exteriores, Dinamarca, 2004).



CUESTIONES DE RECONSTRUCCIÓN EN AFGANISTÁN

‘Las consultas realizadas con los educadores afganos y otras partes interesadas durante esta evaluación preliminar indican que el desarrollo de una visión a largo plazo y de una política nacional de educación son prioridades inmediatas. La política de educación nacional, el plan y la estrategia a mediano plazo deberían ocuparse de las cuestiones siguientes:

- Descentralización: identificación de los poderes que se pueden descentralizar y en qué planos.
- Gobernanza: determinación del grado de autoridad de fijación de políticas de las partes interesadas claves.
- Asociaciones públicas y privadas: papel en la gobernanza, grado en el cual participa el sector privado, rendición de cuentas en la prestación de servicios y construcción.
- Papel comunitario en la movilización de recursos, la gobernanza escolar, la vigilancia de acceso y la calidad de la enseñanza.
- Equidad: paridad de género en la matrícula, equidad en la matrícula y el aprovechamiento escolar.
- Fuerza laboral docente: grado de calificación, competencia, situación legal y remuneración.
- Formación técnica y profesional: grado de flexibilidad y pertinencia, así como vinculación con el mercado.
- Terciarios: grado de autonomía, vínculo con el sector privado, equilibrio entre investigación y docencia.

Fuente: BAD, Banco Mundial PNUD, 2001 en Sinclair, 2002: 101.

11. Aplicación del plan.

- ¿Acaso los equipos programáticos han elaborado planes de aplicación anuales detallados? Acaso han identificado:
 - ¿Los departamentos y unidades responsables de su aplicación?

- ¿El cronograma de aplicación?
- ¿Los indicadores pertinentes que habrán de vigilarse?
- ¿Acaso la aplicación ha sido debidamente descentralizada?
- ¿Se han aunado los planes de acción en un solo documento, luego traducido al/a los idioma(s) nacional(es), con la especificación de la fuente de financiación y los cronogramas?
- ¿Acaso se han distribuido copias del documento de aplicación a todas las partes interesadas, especialmente a las que son responsables de su aplicación, a otros ministerios y representantes de los donantes?
- ¿Acaso las asignaciones presupuestarias anuales en materia de educación toman en cuenta las necesidades de financiación de estos planes de aplicación?

12. Empiece con la puesta en práctica, hágale un seguimiento, revise los progresos alcanzados y, de ser necesario, modifique los planes de aplicación.

- ¿Acaso los funcionarios de las autoridades de aplicación y de los beneficiarios, así como los de educación, participan en la vigilancia, el seguimiento de los avances y las modificaciones de los planes de aplicación? (Véase también la *Guía*, Capítulo 5.3, ‘Gestión de proyectos’ y Capítulo 5.7, ‘Recopilación de datos y Sistema de Información sobre la Administración de la Educación (EMIS, por sus siglas en inglés)’).

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. ¿Qué es el análisis del sector educativo?

El Análisis del Sector Educativo (ESA, por sus siglas en inglés), o Enfoque Sectorial Amplio (SWAP, por sus siglas en inglés) en educación es una herramienta corriente utilizada para el desarrollo

de sistemas educativos. Una vez terminado el conflicto y estabilizada la situación, es esencial proceder a tener una vista general del sistema educativo y a revisar su situación actual en el marco del proceso de reconstrucción posterior al conflicto. El análisis del sector educativo brinda a las autoridades nacionales, a los donantes y a otras partes interesadas en materia de educación los siguientes elementos:

- Comprensión de los principales elementos necesarios para poner en marcha una política nacional del sector educativo.
- Comprensión de las estrategias de aplicación de la política sectorial.
- Comprensión de los programas de acción para llevar a cabo dichas estrategias.

¿Por qué el ESA?

El ESA es una actividad esencial debido a que brinda un análisis sistemático de los objetivos, los criterios y las prioridades para una reforma de la educación financiada tanto nacional como internacionalmente y las actividades de desarrollo correspondientes. También permite aumentar la eficiencia en términos de costos y el alcance del sistema educativo, aumentando la sensibilización de los aspectos más y menos efectivos del sistema.

¿Quién se encarga del ESA?

El ESA se introduce de distintas maneras, ya sea por las autoridades nacionales tales como los ministerios de educación, planificación, economía, o por otras entidades gubernamentales en los planes centrales y provinciales; las partes externas tales como donantes y organismos de asistencia técnica no donantes;

y cada vez más las partes interesadas nacionales públicas y no públicas.

¿Qué comprende el ESA?

- Identificación de aquellos elementos necesarios (tales como docentes, plan de estudios, libros de texto, pedagogía) y resultados (tales como graduados, resultados del aprendizaje, pertinencia, utilización de los recursos, gestión sectorial, costos, logro de los objetivos).
- Evaluación de las estrategias. Esto significa la evaluación de las consecuencias de las estrategias alternativas con respecto a los recursos necesarios y disponibles, los mecanismos y procesos de gestión sectorial necesarios así como los factores culturales y políticos involucrados.
- Programas de acción, subdivididos en proyectos para la aplicación de las estrategias.

Fuente: Adaptado de Bahr, 2002.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Banco Mundial. 2003. *Achieving the MDGs: poverty reduction, reproductive health and health sector reform*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
http://info.worldbank.org/etools/docs/library/99169/CD_CC/precourse/CCFY04CDRom/Week2/3Wednesday/SISWAPsinHealth/1%20SB.pdf
- Banco Mundial. 2005. *Budget support: concept and issues*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/budgetsupportconceptsissues.pdf>
- Bahr, K. 2002. *Working document: sector wide approaches in education*. París: IIPE-UNESCO.
- BAsD (Banco Asiático de Desarrollo); Banco Mundial; PNUD. 2001. *Preliminary needs assessment for Afghanistan*. Manila: BAsD.
- Göttelman, G. 2001. *Education sector diagnosis*. París: IIPE-UNESCO.
- Haddad, W. 1995. *Education policy-planning process: an applied framework*. París: IIPE-UNESCO.
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónica y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: education and fragility*. Extraído el 29 de junio de 2009 de: http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_INEE_Toolkit_-_Education_and_Fragility.pdf
- Iniciativa Acelerada. 2008. *Fast Track Initiative (FTI). Support to fragile situations: progressive framework*. Extraído el 29 de junio de 2009 de: www.efafasttrack.org/library/pfguidelines.pdf
- Kemmerer, F. 1994. *Utilizing education and human resource sector analyses*. París: IIPE-UNESCO.
- Mahshi, K. 2001. 'Developing education in Palestine: a continuing challenge.' En: *IIEP Newsletter*, 19(3), 3-4.
- MFA (Ministry of Foreign Affairs) [*Ministerio de Relaciones Exteriores*], Dinamarca. 2004. *Annexe I: list of key concepts*. Copenhagen.
- Ministry of Higher Education [*Ministerio de Altos Estudios*], Afganistán; IIPE-UNESCO. 2004. *Strategic action plan for the development of higher education in Afghanistan*. París: IIPE-UNESCO.
- Sinclair, M. 2002. *Planning education in and after emergencies* (Fundamentals of educational planning no. 73 – Lineamientos para la planificación de la educación no. 73). París: IIPE-UNESCO.

GESTIÓN DE PROYECTOS

OBJETIVOS PRINCIPALES

- Cumplir los objetivos de los planes a corto o mediano plazo basados en la evaluación de las necesidades o el análisis del sector.
- Definir las responsabilidades de los diversos agentes y partes interesadas en el desarrollo y la ejecución de actividades que sean necesarias para lograr los objetivos.
- El ministerio de educación (o la autoridad equivalente) debe, en la medida de lo posible, estar a cargo de la toma de decisiones, las políticas y la coordinación tanto en el sector como en los subsectores y, cuando corresponda, debe brindar asesoramiento en materia de gestión, ejecución, supervisión y evaluación de proyectos.

PRINCIPIOS CLAVES

- En la medida de lo posible, los proyectos de asistencia de emergencia deben desarrollar la capacidad de los educadores locales, nacionales o refugiados, así como el trabajo orientado a la consecución de objetivos específicos.
- Los proyectos a corto plazo deben, en la medida de lo posible, contribuir a los planes y procesos más amplios de reconstrucción y desarrollo y formar parte de ellos, sentando las bases para que surja un enfoque hacia la educación que abarque todo el sistema.

CONTEXTO Y DIFICULTADES

Si bien no existe una definición aceptada universalmente de lo que es un proyecto, la definición del Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca es de utilidad: un proyecto es una tarea planificada que está diseñada para alcanzar determinados objetivos específicos con un presupuesto dado y en un período especificado (Ministerio de Relaciones Exteriores, Dinamarca, 2004). Los proyectos representan la concreción de planes a corto y largo plazo mediante una serie estructurada de actividades.

En circunstancias normales, luego del análisis del sector, la formulación de políticas y la elaboración de un plan (véase también la *Guía*, Capítulo 5.2, 'Procesos de planificación'), el ciclo de un proyecto consta de siete etapas:

1. Identificación.
2. Elaboración.
3. Evaluación o revisión.
4. Aprobación y financiación.
5. Ejecución.
6. Vigilancia.
7. Evaluación.

No obstante, este proceso demanda tiempo y habilidades que quizá no estén disponibles o no sean asequibles durante una fase aguda o inicial.

Al inicio de una situación de emergencia, es posible que sea limitada la capacidad de las autoridades nacionales para ejecutar y gestionar el proyecto debido a la falta de personal, habilidades gerenciales y experiencia, así como de vehículos y otros equipos, o bien debido a que el personal disponible está sobrecargado por la emergencia. Por consiguiente, en las fases iniciales, tal vez sea conveniente encomendar a los agentes o donantes externos la ejecución y gestión de los proyectos de respuesta educativa rápida. Durante

esta fase aguda es posible que la seguridad y la situación política, las condiciones físicas y la dispersión geográfica de los grupos afectados dificulten la recopilación de datos pertinentes. Las autoridades nacionales, las organizaciones locales y los agentes externos deben ser creativos y flexibles al diseñar procedimientos efectivos para recabar la información necesaria.

A medida que la situación evoluciona, las autoridades nacionales deben asumir mayor responsabilidad por la ejecución y la gestión de los proyectos. En una emergencia prolongada, se espera que el diseño y los documentos del proyecto sean más minuciosos y, tan pronto como sea posible, es necesario recabar datos más precisos de vigilancia y evaluación. Los proyectos educativos posteriores a un desastre natural deben reflejar una mejor preparación para desastres similares. Los programas nacionales de asistencia educativa deben dejar de ser proyectos individuales para convertirse en programas cuya preparación¹, financiación y gestión constituyan el primer paso hacia un enfoque sectorial, con fondos colectivos y apoyo presupuestario² por parte de donantes³.

1. Un “programa” es una serie de proyectos interrelacionados, gestionados y coordinados de forma central y orientados a la consecución de objetivos específicos (por lo general, similares o relacionados). Un “proyecto” es una tarea planificada que está diseñada para alcanzar determinados objetivos específicos con un presupuesto dado y en un período especificado (Ministerio de Relaciones Exteriores, Dinamarca, 2004).
2. La “financiación colectiva” se da cuando diversos donantes depositan fondos mancomunados en “canastas”, o cuentas conjuntas, que respaldan un programa general o un sector del gobierno. Los donantes que integran los fondos acuerdan pasar de respaldar proyectos individuales a contribuir a un fondo común que uno de los socios donantes gestiona. Se depende en mayor medida de procedimientos en común, por ejemplo, evaluación inicial, generación de informes, vigilancia y evaluación y de procesos de revisión conjuntos. Es posible que se apliquen algunas condiciones previas a la liberación de los fondos de los donantes. Los fondos se transfieren de la cuenta mancomunada al gobierno de forma periódica, según los informes que presente el gobierno sobre los gastos sectoriales correspondientes a dicho período (Banco Mundial, 2003).

Durante la reconstrucción temprana, es preciso hacer hincapié constantemente en una mayor participación de los agentes nacionales y locales en las actividades de gestión y ejecución de proyectos, en un diseño de proyecto cada vez más sofisticado, en una mejor vigilancia y evaluación y en una mayor integración de los proyectos en procesos de reforma a más largo plazo que sean más sistémicos. La reintegración o la reconstrucción exigen que estas actividades estén coordinadas e integradas con los sistemas de gestión nacionales, que tal vez no sean tan avanzados. En períodos de inseguridad y reconstrucción temprana, es posible que la responsabilidad por la asistencia en distintas provincias o zonas haya recaído en diferentes aliados externos. Existe el riesgo de que hagan hincapié en actividades que sean de interés para sus propios organismos o donantes (por ejemplo, pueden utilizar enfoques dispares hacia la formación docente en el empleo y algunos quizá se centren solo en la enseñanza primaria). Aunque tal vez sea difícil, es necesario solicitarles que utilicen enfoques compatibles y que cubran todas las zonas afectadas por la situación de emergencia, en lugar de favorecer a algunos y desatender a otros.

En situaciones donde hay refugiados, es posible que un organismo no gubernamental tenga que desempeñar una función de gestión o coordinación, dependiendo de los motivos del desplazamiento y del papel del gobierno en el conflicto. No obstante, cuando la gestión de proyectos para refugiados está en manos de organismos externos o nacionales, es posible que a los refugiados les resulte difícil adquirir habilidades en la esfera gerencial. En ocasiones no pueden asumir los puestos de mayor jerarquía debido al temor de que haya presiones por parte de grupos étnicos, políticos o religiosos para desviar recursos o mostrar favoritismos. Los

3. El “apoyo presupuestario” es una modalidad de ayuda en la cual se brinda, de forma directa y constante, asistencia financiera al presupuesto de un país asociado, empleando sus propios sistemas de gestión financiera y procedimientos presupuestarios (Banco Mundial, 2005).


refugiados deben ocupar la mayoría de los puestos gerenciales y operativos de los proyectos para refugiados con el objeto de desarrollar capacidades para la reconstrucción posterior de sus zonas de origen, así como por motivos psicosociales y para garantizar la adecuación cultural. Si los donantes o los organismos de ejecución tienen un mandato restringido a los “refugiados” y su repatriación y reintegración temprana, se corre el riesgo de que se abandonen actividades y servicios necesarios una vez que los refugiados regresen. Los proyectos para las zonas donde se asentarán los repatriados deben estar diseñados de manera tal que puedan integrarse en los sistemas educativos nacionales. De ser posible, hay que dar preferencia a los proyectos presentados por organismos que estén orientados al desarrollo. Las organizaciones cuyo mandato está limitado a los refugiados deben trabajar en asociación con un organismo centrado en el desarrollo. Es posible que los refugiados hayan recibido más servicios que los ciudadanos del país en cuestión y ello puede constituir una herramienta para generar conciencia y mejorar la calidad de la prestación de servicios en las zonas rurales que reciben repatriados. Los servicios deben expandirse lo más posible para que lleguen a todos los necesitados, ya sean repatriados o no, y para reducir al mínimo las diferencias de prestación en los distintos grupos.

Las autoridades educativas gestionan una variedad de proyectos educativos (véase la sección ‘Herramientas y recursos’: ‘Tipología de los proyectos educativos’) y cada organismo tiene su propio formato para diseñar, revisar y evaluar estos proyectos. Al procurar asistencia externa, es de utilidad que las autoridades nacionales y los organismos locales conozcan los diversos formatos que utilizan los principales donantes, los organismos de financiación y las organizaciones internacionales. Sin embargo, estos formatos emplean muchos elementos comunes, los que suelen resumirse en un análisis del marco lógico. (Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ para obtener una descripción de cómo

suelen organizarse dichos análisis de marco lógico). En consecuencia, es conveniente elaborar propuestas de proyectos que incorporen de antemano estos elementos comunes.

Los organismos de financiación también tienen preferencias en cuanto al modo de gestionar los proyectos. Estas preferencias se relacionan con la capacidad de ejecución, rendición de cuentas y transparencia que demuestran las autoridades nacionales u organizaciones locales. Cuanto más confíen los organismos de financiación en las autoridades nacionales u organizaciones locales y cuanto más respeten su integridad, más dispuestos estarán a encomendarles la gestión de proyectos financiados externamente. La capacidad local de planificación y gestión suele consolidarse más cuando la gestión de proyectos es asumida por autoridades nacionales u organizaciones locales. En esta sección se describe un proceso para que el gobierno gestione o coordine proyectos educativos en una situación de emergencia.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas

Gestión de proyectos

1. **Constituya de inmediato una unidad de coordinación de proyectos en el ministerio central o la autoridad educativa.**
2. **Solicite lineamientos o propuestas de proyectos preliminares a los diversos departamentos educativos del/los ministerio(s) de educación y enseñanza superior.**



3. **Obtenga la aprobación de los lineamientos por parte de un órgano decisorio superior y preséntelos a posibles donantes y a otros grupos relacionados.**
4. **Acuerde con los organismos y donantes involucrados una estructura de gestión para cada proyecto financiado.**
5. **Vigile y evalúe la puesta en marcha del proyecto.**

Notas orientadoras

1. Constituya de inmediato una unidad de coordinación de proyectos en el ministerio central o la autoridad educativa.

Idealmente, esta unidad debe crearse en el departamento de planificación o de relaciones exteriores, o bien adherirse a la oficina del ministro.

- La unidad, ¿consta de un mínimo de cinco personas, entre ellas, un secretario y un funcionario educativo, para dedicarse a las siguientes cuestiones: donantes bilaterales, organismos de las Naciones Unidas, la comunidad local y los grupos afectados y los países vecinos (en el caso de que regresen refugiados)?
- ¿El personal:
 - habla el/los idioma(s) internacional(es) necesario(s)?
 - tiene experiencia en la gestión de proyectos, recaudación de fondos y coordinación de donantes?

- La unidad, ¿tiene equipos de comunicaciones y de oficina (teléfono, fax, computadoras, acceso a Internet, teléfono celular o sistema inalámbrico) y un vehículo? Si así no fuere, plantéese pedir prestados o solicitar dichos equipos a otras partes del gobierno o a aliados externos.
- La unidad, ¿accede con facilidad al ministro o al/los funcionario(s) técnico(s) de jerarquía superior?
- Si el ministerio no está funcionando, ¿hay una unidad de coordinación de proyectos para la educación que esté organizada con respaldo internacional?
 - Esta unidad, ¿consta de representantes de autoridades nacionales, educadores y líderes locales, así como de representantes de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y organismos de financiación?
 - ¿Cómo se asocia esta unidad a la unidad de planificación educativa en situaciones de emergencia tratada en la *Guía*, Capítulo 5.2, ‘Procesos de planificación’?

2. Solicite lineamientos o propuestas de proyectos preliminares a los diversos departamentos educativos del/los ministerio(s) de educación y enseñanza superior.

Estos lineamientos deben basarse en las prioridades identificadas en la evaluación rápida de necesidades (y en las evaluaciones posteriores en caso de que se hayan realizado). (Véanse la sección ‘Herramientas y recursos’ para obtener una tipología de los proyectos educativos y la *Guía*, Capítulo 5.1, ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’).

- El Ministerio de Educación (o la autoridad educativa equivalente), ¿ha otorgado formalmente a la unidad de coordinación de proyectos la responsabilidad de solicitar y

recopilar las propuestas de proyectos, así como de combinarlos en un documento unificado aceptable?

- Los proyectos, ¿fueron identificados por un amplio abanico de grupos, entre ellos:
 - direcciones de educación provinciales pertinentes?
 - representantes de grupos afectados por un conflicto o desastre?
 - representantes de otros agentes y partes interesadas importantes, como las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales?
- ¿Se ha brindado a todos estos grupos la oportunidad de formular comentarios sobre los lineamientos de los proyectos preliminares?

3. Obtenga la aprobación de los lineamientos por parte de un órgano decisorio superior y preséntelos a posibles donantes y a otros grupos relacionados.

- ¿Se han enviado copias y se han mantenido conversaciones con el Ministerio de Planificación?
- ¿Se ha dado participación a los Ministerios de Relaciones Exteriores y Finanzas?
- ¿Se han organizado reuniones individuales o grupales con representantes de organismos de las Naciones Unidas, donantes y ONG?
- ¿Se han proporcionado copias de los lineamientos de los proyectos a las direcciones provinciales de educación? ¿A los representantes de los grupos afectados (dejando en claro que las propuestas de proyectos no garantizan la financiación)?

4. Acuerde con los organismos y donantes involucrados una estructura de gestión para cada proyecto financiado.

- Para cada proyecto, ¿se han designado un coordinador y un contacto:
 - del ministerio central?
 - de cada departamento involucrado?
 - de las direcciones provinciales?
 - de los grupos afectados?
- Los donantes, ¿han acordado la ubicación de las unidades de gestión del proyecto y los detalles de sus operaciones o responsabilidades?

5. Vigile y evalúe la puesta en marcha del proyecto.

- En situaciones donde las autoridades educativas tengan dificultad para acceder al sitio u obtener datos a fin de efectuar una vigilancia, ¿se ha capacitado al personal local del proyecto para recabar, compilar y enviar datos a la unidad de gestión del proyecto de conformidad con un formato convenido?
- Las autoridades educativas, ¿han llegado a un acuerdo con los donantes respecto de la frecuencia con la cual se revisará la ejecución del proyecto en cuestión? Dichas revisiones, ¿se realizan con la suficiente frecuencia durante esta fase para que los problemas se identifiquen antes que se tornen graves?
- ¿Se ha llegado a un acuerdo con los donantes respecto de los detalles del equipo de evaluación del proyecto, el cual debe comprender, de ser posible, tanto autoridades educativas como representantes de los grupos beneficiarios y afectados?
- ¿Se dispone de informes sobre el estado y la evaluación del proyecto en los idiomas nacionales e internacionales? ¿Dónde se encuentran estos informes?

PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

- ¿Qué se ha logrado?
(Descripción de pequeños pasos, por más insignificantes que parezcan).
- Las actividades ¿están en sintonía con los objetivos?
- ¿En qué medida se han logrado los objetivos?
- ¿Es necesario modificar los objetivos?
- ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de la gestión y coordinación del proyecto?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Tipología de los proyectos educativos

Las autoridades educativas gestionan una variedad de proyectos educativos, entre ellos:

PROYECTOS FÍSICOS	<ul style="list-style-type: none">• Infraestructura, construcción• Equipos• Materiales
PROYECTOS RELATIVOS AL PLAN DE ESTUDIOS Y LOS LIBROS DE TEXTO	<ul style="list-style-type: none">• Producción o compra de libros, manuales escolares, guías para el docente, material didáctico• Elaboración del plan de estudios y libros de texto y proyectos piloto
PROYECTOS DE FORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none">• Formación de formadores y docentes (en el empleo, antes del empleo, mentores)• Formación de directores y supervisores de distrito
PROYECTOS DE GESTIÓN	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollo de capacidades en general (gestión de sistemas educativos)• Desarrollo de sistemas informáticos, entre otros.

Fuente: Adaptado del IIPE, 2002.

2. Análisis del marco lógico

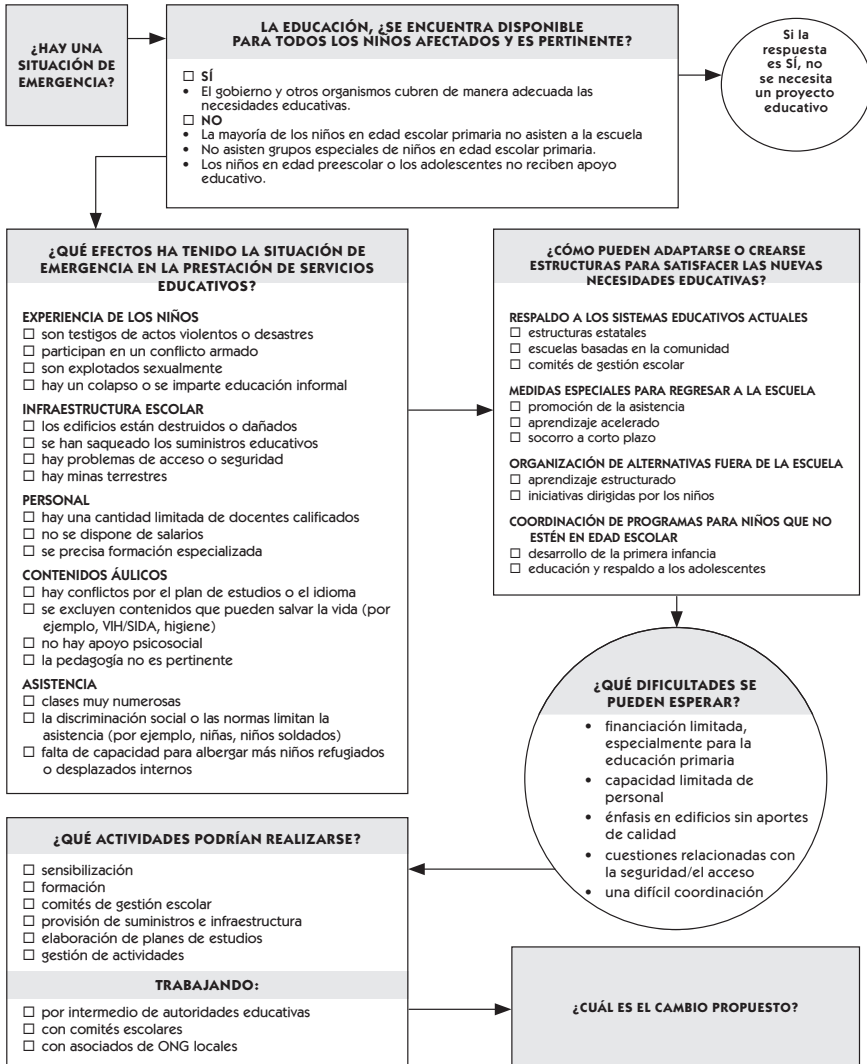
El marco lógico suele emplearse para resumir un proyecto. En el siguiente cuadro se indica cómo se organiza dicho marco.

RESUMEN DEL PROYECTO	INDICADORES DE DESEMPEÑO	SISTEMAS DE EVALUACIÓN Y VIGILANCIA	SUPUESTOS IMPORTANTES
META Meta general más importante a la cual contribuirá este proyecto (junto con otros programas).		Sistema de evaluación	
OBJETIVO DEL PROYECTO Efecto específico del proyecto: cambio del estado del desarrollo infantil o cambio de comportamiento, o mejoras del desempeño institucional. (Efecto deseado o supuesto de los resultados producidos por el proyecto).	Indicadores claves de desempeño: Algunos indicadores que miden si los resultados del proyecto han logrado el efecto deseado sobre los niños y otros beneficiarios.	Sistema de evaluación	Supuestos sobre la relación entre el efecto del proyecto y la meta general.
RESULTADOS DEL PROYECTO Intervención del proyecto: resultados y prestaciones por los cuales es responsable el proyecto (o el equipo del proyecto).	Indicadores de resultados: Para medir el valor agregado del proyecto.	Supuestos del sistema de vigilancia	Sobre la relación entre los resultados logrados y los efectos del proyecto.
ACTIVIDADES DEL PROYECTO Actividades específicas que deben realizarse para lograr los respectivos resultados de cada proyecto.	Indicadores de aportes: Suelen ser los recursos económicos, físicos y humanos que se precisan para llevar a cabo las actividades.	Sistema de vigilancia	Supuestos sobre la relación entre las actividades y los resultados del proyecto puesto en marcha.

Fuente: Banco Mundial, 2003.

3. Pasos de la planificación: enfoque de las ONG

HERRAMIENTA: PASOS PARA PLANIFICAR UNA RESPUESTA



Fuente: Nicolai, 2003: 26.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Altner, D. 1998. *Development aid, programmes and projects in education* (material de capacitación). París: IIPE-UNESCO.
- Banco Mundial. 2003. *Achieving the MDGs: poverty reduction, reproductive health and health sector reform*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
http://info.worldbank.org/etools/docs/library/99169/CD_CC/precourse/CCFY04CDRom/Week2/3Wednesday/SISWAPsinHealth/1%20SB.pdf
- Banco Mundial. 2005. *Budget support: concept and issues*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/budgetsupportconceptsissues.pdf>
- CIDA (Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional). 2003. *The logical framework: making it results-oriented*. Extraído el 20 de noviembre de 2009 de:
www.cida-ecco.org/CIDARoadMap/RoadMapEnvoy/documents/LFA%20-%20Making%20it%20Results%20Oriented.pdf
- Comisión Europea. Sin fecha. *Project cycle management: handbook*. Extraído el 28 de octubre de 2009 de:
www.stgm.org.tr/docs/1123450143PCM_Train_Handbook_EN-March2002.pdf
- IIPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación). 2002. *Towards operational management: evaluation of educational projects* (Sesión 2002 de la Escuela de Verano del IIPE). París: IIPE-UNESCO.

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

Magnen, A. 1991. *Education projects: elaboration, financing and management*. París: IIPE-UNESCO.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dinamarca. 2004. *Annex I: list of key concepts*. Copenhague.

Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children UK.

Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children UK.

Sinclair, M.; Triplehorn, C. 2001. *Matrix of activities and support needed for implementing an emergency education program*. Extraído el 29 de agosto de 2009 de:
www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_89_SinclairTriplehorn_Matrix_II.doc

MARCOS LEGALES

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Identificar las normas legales aplicables a la prestación de los servicios de educación a todos los niños y jóvenes adultos dentro las fronteras de un país, especialmente en situaciones de emergencia.**
- **Garantizar la comprensión, en todas las esferas, de las obligaciones legales y éticas de un país en materia de educación en emergencias, con respecto a los marcos pertinentes de política, las convenciones internacionales y los instrumentos nacionales de política educativa.**
- **Proponer consideraciones que resultan esenciales para el establecimiento de un marco legal nacional de educación en un contexto de reconstrucción.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

La naciones tienen la obligación legal de brindar educación básica a todos los niños y jóvenes adultos dentro de sus fronteras, incluidos los refugiados, los desplazados internos (IDP, por sus siglas en inglés) y otros, aunque muchas personas, incluidos los educadores y los funcionarios

gubernamentales, pueden desconocer estas obligaciones. Los convenios internacionales básicos en materia de derechos humanos avalan la protección de los niños y el derecho de los niños, los jóvenes adultos y las mujeres a la educación. Estos instrumentos legales internacionales constituyen herramientas útiles para evaluar y defender las necesidades de los niños en general y puntualmente las de los niños y jóvenes en las zonas afectadas por la guerra. Además, brindan directrices que se pueden utilizar a la hora de desarrollar y aplicar marcos legales nacionales en materia de educación en condiciones de crisis o reconstrucción.

A continuación se explicitan algunos componentes posibles del marco legal. Estos elementos varían de un país a otro según las circunstancias políticas y jurídicas de cada estado. Para aquellos países en crisis, es importante en primer lugar determinar qué normas ya han sido escritas y cuáles se deben cambiar o agregar. No hace falta que cada país tenga cada una de las distintas normas que figuran en el listado publicado a continuación, sino que adapte las opciones aquí presentadas a sus propias necesidades.

COMPOSICIÓN DE UN MARCO LEGAL

- Las **normas internacionales**, como se describen pormenorizadamente en la sección ‘Herramientas y recursos’, brindan un marco internacional en materia de educación, reproduciendo las normas mundiales.
- Las **normas constitucionales** persiguen dos objetivos principales: en primer lugar, determinan qué autoridades son responsables de los asuntos educativos. En segundo lugar, fijan reglas básicas para el sistema escolar: acceso igualitario, asistencia obligatoria, escuelas laicas o confesionales, enseñanza gratuita, entre otras.





- Las **normas de derecho** común rigen para los asuntos educativos en función de los procedimientos y en aquellas zonas en las que varían con los sistemas nacionales. En ellas se formulan los objetivos principales del sistema, se especifica su organización general, se determina la jurisdicción de las escuelas, se garantizan los derechos de las familias y se definen las responsabilidades de los alumnos. Es precisamente gracias a estas normas que se dan a conocer las opciones políticas nacionales, así como las decisiones técnicas básicas.
- Las **normas reglamentarias** se ocupan de los aspectos más evolucionados y complejos de los sistemas educativos. Consisten en reglas de aplicación general cuya finalidad es complementar las normas de derecho común o bien resolver los problemas cuya naturaleza técnica no permite la participación del Congreso de la Nación.
- Las **normas judiciales** permiten controlar la legalidad y responsabilidad de cada acto planificado dentro de un sistema educativo

Fuente: Adaptado de Durand-Prinborgne, 2002: 31-34.

Instrumentos legales y de políticas educativas internacionales básicos relativos al derecho a la educación¹

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

- El Artículo 26 hace referencia al derecho a la educación gratuita y obligatoria, en el nivel elemental, e insta a que la instrucción técnica y profesional sea accesible. La declaración establece que la educación debe fortalecer el respeto por

1. Sinclair, 2002; Nicolai, 2003; Nicolai and Triplehorn, 2003.

los derechos humanos y fomentar la paz. Los padres tienen derecho a escoger el tipo de enseñanza que se impartirá a sus hijos (Naciones Unidas, 1948).

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y los protocolos de 1967

- El Artículo 22 establece que se concederá a los niños refugiados el derecho a la educación básica y las mismas oportunidades que a los nacionales del país anfitrión. Después de la enseñanza primaria, los niños refugiados serán tratados como los demás extranjeros, permitiendo el reconocimiento de los certificados de las escuelas extranjeras y el otorgamiento de becas (ACNUR, 1951).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966

- El Artículo 13 establece el derecho de toda persona a la educación primaria obligatoria y gratuita y estipula que la enseñanza secundaria debe ser asequible. El Pacto continúa diciendo que la educación fundamental deberá estar disponible para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. Se hará hincapié en mejorar las condiciones y las normas de enseñanza (Naciones Unidas, 1966).

Convención sobre los Derechos del Niño de 1989

- El Artículo 28 exhorta a los Estados a implantar la instrucción primaria obligatoria y gratuita para todos, y a fomentar el desarrollo de la enseñanza secundaria accesible, así como de otras formas de instrucción. La calidad y la pertinencia se describen en el Artículo 29, que exige una educación que se base en el potencial del niño y que respalde su identidad cultural. Este mismo artículo pone de manifiesto tanto la necesidad de brindar apoyo psicosocial como de enriquecer

los planes de estudio para que abarque temas de derechos humanos, paz, tolerancia, igualdad de género y cuidado del medio ambiente. El Artículo 2 consagra el principio de no discriminación, incluidos el acceso de los niños con discapacidad, la igualdad de género y la protección de los derechos lingüísticos y culturales de las comunidades étnicas minoritarias. El Artículo 31 protege el derecho de los niños a la recreación y la cultura (Naciones Unidas, 1989).

Las Convenciones de Ginebra

- En los casos de conflicto armado, las Convenciones de Ginebra estipulan protecciones humanitarias particulares de las personas –incluidos los niños– que no toman parte en las hostilidades. En tiempos de guerra, los Estados son responsables de garantizar que se imparta educación a los niños que hayan quedado huérfanos o que estén separados de sus familias. En tiempos de ocupación militar, la potencia ocupante facilitará el buen funcionamiento de las instituciones ‘dedicadas a la asistencia a la educación de los niños’ (Cuarta Convención de Ginebra, artículos 24 y 50, 1949). Se garantiza a las escuelas y otros edificios con fines civiles protección contra los ataques militares (Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, artículo 52, 1977) (CICR, 1949).

Acuerdos regionales

- Hay diversos acuerdos regionales que también se ocupan de educación. Se pueden encontrar referencias al derecho a la educación en la Carta africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, artículo XI; la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XII y el Protocolo del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1952, artículo 2.

Otros compromisos y marcos significativos

- El estudio de las Naciones Unidas sobre las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños (también conocido como el informe de Graça Machel) es un estudio fundamental acerca de los efectos del conflicto sobre los niños y de la necesidad que tienen de protección y educación (UNICEF, 1996).
- *Principios rectores de los desplazamientos internos* es una base legal importante para la protección y la educación de los desplazados internos, aunque sin la fuerza legal de un tratado (UNOCHA, 2003).
- Educación para Todos (EPT). La mayoría de los gobiernos del mundo se ha comprometido con los objetivos de la Educación para Todos, articulados y reafirmados en ocasión de la Conferencia Mundial de Educación para Todos de 1990 y del Foro Mundial sobre Educación celebrado en Dakar en 2000. El Marco de Acción de Dakar declaró que para 2015 todos los niños en edad de escuela primaria tendrían acceso a la escolaridad gratuita de calidad aceptable y que se eliminarían las disparidades de género en la escolaridad. Se reducirían a la mitad los índices de analfabetismo de los adultos, se aumentarían considerablemente los índices de cuidado de la primera infancia y las oportunidades de educación y aprendizaje de los jóvenes y adultos y todos los aspectos relativos a la calidad de la educación mejorarían (UNESCO, 2002b).
- Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los objetivos de educación primaria universal y de paridad entre los sexos fueron adoptados como Objetivos de Desarrollo del Milenio por la Asamblea General de Desarrollo de las Naciones Unidas el 6 de septiembre de 2001 (Naciones Unidas, 2000).

Estas diversas medidas legislativas constituyen ejemplos de la mayor sensibilización por parte de la comunidad internacional

acerca de las necesidades de todos los niños, incluidos aquellos que se ven inmersos en crisis políticas o en desastres naturales. El marco legal internacional para la protección de los niños indica que existe la imperiosa necesidad de conseguir una respuesta rápida durante las emergencias. Según Margaret Sinclair, ‘la mayor sensibilización a las necesidades psicosociales de los niños y adolescentes y a los derechos consagrados por la Convención sobre los Derechos del Niño ha dado lugar a una respuesta más rápida’ (Sinclair, 2002: 41-42).

Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre los niños en situaciones de emergencia

Diversas resoluciones de las Naciones Unidas se refieren a la seguridad y la protección de los niños durante las emergencias. Las resoluciones 1261, 1314 y 1379 sobre los niños en situaciones de conflicto armado exigen que se tomen medidas internacionales para proteger la seguridad y los derechos de los niños en situación de conflicto armado. La educación forma parte de cada una de estas resoluciones (Nicolai y Triplehorn, 2003: 8).

La **Resolución 1379** (2001) pide a los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas que:

- Presten especial atención y aporten recursos suficientes a la rehabilitación de los niños afectados por conflictos armados, en particular a su apoyo psicosocial, educación y oportunidades profesionales apropiadas, en calidad de medida preventiva y como medio de reinsertarlos en la sociedad.
- Promuevan una cultura de paz, incluso mediante el apoyo a los programas de educación para la paz y otros métodos no violentos de prevención y solución de conflictos, en las actividades de consolidación de la paz.

La **resolución 1314** (2000) reitera la importancia de asegurar que los niños sigan teniendo acceso a servicios básicos durante los conflictos y el período posterior a los conflictos, incluido el servicio de educación.

La **resolución 1261** (1999) estipula la prestación y rehabilitación de servicios médicos y educacionales para satisfacer las necesidades de los niños, la rehabilitación de niños que hayan sufrido mutilaciones físicas o traumas psicológicos y la ejecución de programas de remoción de minas y de toma de conciencia del peligro de las minas que se refieran particularmente a los niños.

El fundamento de derecho internacional para la educación de los niños refugiados es el artículo 22 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

ARTÍCULO 22

EDUCACIÓN PÚBLICA

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.
2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto al acceso a los estudios, al reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, a la exención de derechos y cargas y a la concesión de becas.

Si bien no se han redactado leyes específicas para los niños desplazados internos, están protegidos por los convenios internacionales mencionados anteriormente y se deberán tomar las medidas del caso para garantizar que tengan acceso a la educación durante las situaciones de conflicto y después de ellas. Sin embargo, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de 1990 celebrada en Jomtien recalcó el hecho de que en demasiadas ocasiones estas poblaciones son dejadas de lado o mal atendidas (Aguilar y Retamal, 1998: 6). No obstante, el primero de los ‘Principios Rectores sobre Desplazados Internos’, presentados por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, señala que ‘los desplazados internos disfrutarán en condiciones de equidad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el goce de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos’ (UNOCHA 2003)

Marcos legales nacionales

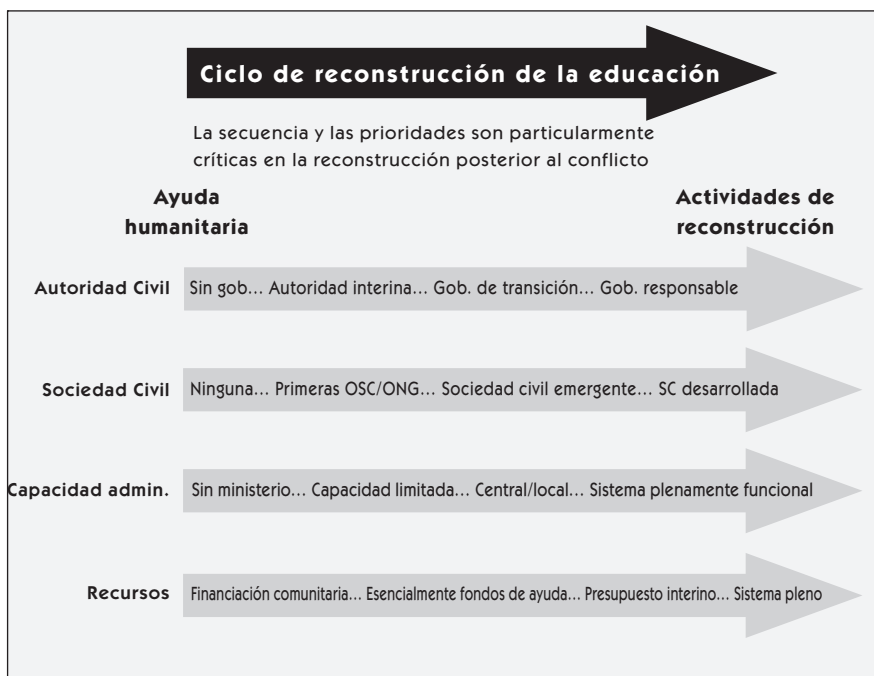
Si bien diversos países tienen diferentes tradiciones políticas y jurídicas, ‘también existen muchas semejanzas en términos del enfoque y del tratamiento jurídico: desde el marco común en términos legales de los objetivos y las metas que se asignan a la educación para lograr los objetivos socioeconómicos hasta las reglamentaciones que se ocupan de las obligaciones o los derechos de las familias’ (Durand-Prinborgne, 2002: 16). De hecho, la necesidad de que las leyes nacionales sean congruentes con la legislación internacional tiende a aumentar las semejanzas entre las leyes educativas de un país a otro.

Cuando se planifican los marcos legales nacionales en materia de sistemas educativos es importante tener cuenta, como lo dice Claude Durand-Prinborgne (2002: 19), que ‘una legislación

excesiva conlleva tanto ventajas como riesgos... Puede tener un efecto político debido a la brecha cada vez más evidente entre los objetivos enunciados y la realidad. La elaboración de la legislación, ya sea por parte del congreso o del gobierno, debe ser realista' y además, no debería ser demasiado meticulosa ni demasiado vaga. De este modo, los educadores habrán de generar un sistema que sea más fácil de adaptar y que se preste mejor a contemplar las particularidades de la población local y sus necesidades educativas.

El desarrollo de los marcos legales educativos depende en gran medida de la evolución de los sistemas políticos y económicos después de una situación de emergencia. El Banco Mundial presenta algunos elementos de esta evolución en un 'Ciclo de reconstrucción de la educación'.

Inmediatamente después de una crisis, el contexto general puede estar marcado por la ausencia de sistemas gubernamentales. En ese momento los organismos internacionales a menudo empiezan a brindar servicios no coordinados, a utilizar planes de estudios diversos y a dar clases en los hogares, las iglesias o en edificios provisorios. Durante las emergencias, el marco legal para la educación proviene del derecho internacional. A medida que los países van adoptando una autoridad interina, las decisiones en materia de educación caen en manos de las autoridades ministeriales de alta jerarquía. En ese momento deberían formalizarse las inscripciones de las ONG y las reglas con respecto a su presencia en el país. Asimismo, deberían trazarse los planes educativos y elaborarse los primeros presupuestos. A menudo esta fase queda marcada por el regreso y la repatriación de los desplazados internos y refugiados. Las leyes internacionales, tales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y los protocolos de 1967, garantizan a los niños refugiados el derecho a una educación básica y estipulan que deberían tener las mismas oportunidades que los ciudadanos del país anfitrión.



Fuente: Banco Mundial, 2005: 3.

Después de la escuela primaria, los niños refugiados deberían ser tratados como los demás extranjeros, permitiéndoles el reconocimiento de los certificados escolares extranjeros y otorgándoles becas. Como se menciona anteriormente, *los principios rectores de los desplazamientos internos* constituyen una base importante para la protección y la educación de los desplazados internos, aunque no tienen la fuerza legal de un tratado.

A medida que la situación se torna más estable y se empieza a ingresar en lo que el Banco Mundial llama gobierno de transición, se podrá redactar y adoptar una nueva constitución del Estado. En ese momento los Estados empiezan a delegar la

autoridad educativa en los funcionarios de las diversas esferas del ministerio de educación. Estos funcionarios empezarán a elaborar marcos legales nacionales en materia de educación. La mayoría de los países ha aceptado los marcos internacionales (tales como la 'Educación para Todos' (EPT) y el 'Marco de Acción de Dakar') y por ende se ha comprometido a brindar una escolaridad gratuita de calidad aceptable a todos los niños en edad de concurrir a la escuela primaria, aumentando los cuidados de la primera infancia y las oportunidades educativas de los jóvenes y adultos y reduciendo a la mitad el índice de analfabetismo. A continuación se consignan los posibles objetivos de los marcos legales en materia de educación.

OBJETIVOS DE LOS MARCOS LEGALES

Definición de los objetivos educativos: los objetivos deberán ser claros y observables (permitir su evaluación). Es esencial que estos objetivos se elijan cuidadosamente, se redacten correctamente y sean pertinentes a la verdadera situación de la educación. En este sentido, los objetivos perseguidos habrán de contribuir eficazmente a la movilización de los diversos actores del sector educativo.

Determinación de la naturaleza de la instrucción: se refiere a los aspectos técnicos, tales como la organización general del sistema educativo, el plan de estudios, la certificación y el calendario escolar. Estos elementos dependen de los recursos que se otorgarán al sector educativo.

El establecimiento de un cronograma para la aplicación de los medios que intervengan: esto también está relacionado con el problema de la financiación y el porcentaje del producto bruto interno y del presupuesto nacional asignado a la educación. Los planificadores regulan legalmente el uso de los recursos financieros de diversas maneras para poder cubrir los costos del equipamiento, el personal y los presupuestos operativos de las escuelas. Véase también la *Guía*, Capítulo 5.2, 'Procesos de planificación' y el Capítulo 5.8, 'Presupuesto y gestión financiera'.

Organización de la prestación del servicio educativo en términos espaciales: este objetivo debería tomar en cuenta el objetivo internacional de matrícula universal y la tasa de matrícula actual del país. Para tal fin, se podrán usar estrategias tales como el mapeo de las escuelas. En situaciones de emergencia es extremadamente importante identificar cuidadosamente la demanda demográfica de la educación, la cual puede haber cambiado drásticamente desde el inicio de la crisis.

Fuente: Adaptado de Durand-Prinborgne, 2002.



CREACIÓN DE MARCOS LEGALES PARA LA EDUCACIÓN: EL CASO DE AFGANISTÁN

En 2002, durante la administración de transición, se estableció una Comisión superior independiente de educación para Afganistán, con los siguientes objetivos:

- Identificación de las necesidades y los problemas inmediatos en materia de educación en Afganistán.
- Formulación de los objetivos de educación, las políticas educativas y las estrategias de desarrollo para el resurgimiento y desarrollo de la educación en Afganistán.
- Propuestas de formas y medios para lograr los objetivos mencionados anteriormente.
- Orientación y asesoramiento para financiar la renovación inmediata y el desarrollo a largo plazo de la educación en Afganistán.
- Elaboración de un texto consolidado de política educativa, con objetivos y estrategias de educación para su inserción en la nueva constitución de Afganistán.

Con el apoyo de algunas organizaciones internacionales tales como la UNESCO, estos objetivos se colocaron cuidadosamente en el contexto del desarrollo de un marco de política nacional. Para lograrlo se desarrollaron simultáneamente la política educativa y las deliberaciones de la comisión nacional que había sido establecida por la administración de transición para revisar la constitución. Se organizó un equipo de tareas nacional sobre política educativa junto con diversos equipos de tareas subsectoriales y grupos de trabajo temáticos para redactar las pautas que habrían de tomarse en consideración dentro del marco general.


Fuente: UNESCO, 2002a.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas **Marcos legales**

1. **Identifique al personal, dentro del ministerio de educación o en otras instituciones, que sepa de marcos legales y de políticas educativas y que sepa elaborar informes acerca del cumplimiento nacional de los diversos instrumentos internacionales pertinentes en materia de derechos humanos. Estas personas deberán luego identificar las leyes vigentes que rigen para la educación.**
2. **Si la situación de emergencia ha puesto de manifiesto lagunas en las leyes nacionales vigentes y reglamentaciones relativas a la educación, determine qué cambios de políticas y de reglamentación son necesarios para que el país pueda cumplir con los instrumentos antes mencionados.**
3. **Determine la autoridad y las responsabilidades jurisdiccionales de las instituciones y personas adecuadas.**

- 
- 4. Defensa, dentro del gobierno y con las comunidades locales, la importancia de la educación en situaciones de emergencia y la responsabilidad del gobierno de garantizar que la educación esté disponible para todos –ciudadanos, refugiados o niños que busquen asilo– sobre la base de las convenciones firmadas.**
 - 5. Forme a los funcionarios locales y regionales (funcionarios de educación y otros funcionarios públicos) acerca de la importancia de estos instrumentos legales y de las obligaciones del gobierno.**

Notas orientadoras

- 1. Identifique al personal, dentro del ministerio de educación o en otras instituciones, que sepa de marcos legales y de políticas educativas y que sepa elaborar informes acerca del cumplimiento nacional de los diversos instrumentos internacionales pertinentes en materia de derechos humanos. Estas personas deberán luego identificar las leyes vigentes que rigen para la educación.**
 - ¿Qué instrumentos internacionales han sido firmados y/o ratificados por su país? (Véase la lista de instrumentos

internacionales centrales en materia de educación presentada anteriormente).

- ¿Qué instrumentos internacionales son pertinentes en el contexto actual?
- ¿Qué acuerdos específicos rigen para la situación de emergencia del país?
 - ¿Cómo puede la comunidad internacional ayudar a la puesta en práctica?
 - ¿Cuáles son las prioridades educativas actuales que fija la ley?
 - Actualmente, ¿qué papel desempeña el gobierno en la organización y financiación de la educación formal?
- ¿Acaso las leyes vigentes garantizan una asignación de recursos suficiente y equitativa?
- ¿Acaso las prácticas actuales sobre la elaboración de las leyes dejan margen para que exista un proceso de consultas?

2. Si la situación de emergencia ha puesto de manifiesto lagunas en las leyes nacionales vigentes y reglamentaciones relativas a la educación, determine qué cambios de políticas y de reglamentación son necesarios para que el país pueda cumplir con los instrumentos antes mencionados.

- ¿Cuál es el proceso legislativo para la aprobación de tales cambios?
- ¿Cuál es el papel de las autoridades educativas al propugnar esos cambios?
- ¿Quién es responsable de la redacción de los cambios legislativos propuestos? ¿Cómo pueden las autoridades educativas ayudar en el proceso?

- ¿Cuáles son los cambios legislativos, de políticas y reglamentarios necesarios para cumplir con los tratados y otros acuerdos firmados?
- ¿Existen problemas para la implementación? ¿Cómo se pueden resolver (formación, capacitación, aplicación obligatoria o incentivos, entre otros)?

3. Determine la autoridad y las responsabilidades jurisdiccionales de las instituciones y personas adecuadas.

- ¿Qué autoridades internacionales o nacionales y unidades administrativas son responsables de lo siguiente:
 - aplicación de los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC, incluida la parte que rige para las poblaciones en situaciones de emergencia)?
 - aplicación de otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que el país haya ratificado en materia de educación?
 - elaboración de informes sobre la aplicación de estos instrumentos ante los organismos internacionales correspondientes?
 - desarrollo y puesta en práctica del plan nacional de ‘Educación para Todos’ (EPT)?



DETERMINACIÓN DE LAS FACULTADES EN TIMOR ORIENTAL

La atribución de facultades en materia educativa no fue una tarea sencilla en Timor Oriental, después de que la consulta popular realizada en septiembre de 1999 tornara evidentes las aspiraciones de independencia del pueblo y de que las milicias pro-indonesias instaran a la violencia a todo el país. En





ese momento se creó la UNTAET (Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental). Sin embargo, la relación entre la UNTAET y el CNRT (Consejo Nacional de la Resistencia Timoreña) fue conflictiva desde el inicio. Durante sus diez meses de existencia, la administración de transición se parecía mucho a una administración paralela al CNRT. Como resultado, los meses que siguieron inmediatamente a la crisis se podrían describir como un período en el cual las decisiones se tomaron con muchas dificultades. Cuando quedó constituida la nueva administración, en agosto de 2000, (Administración de Transición de Timor Oriental), su objetivo teórico consistía en aunar la administración internacional y la de Timor Oriental. Sin embargo, en la práctica, la administración de transición de Timor Oriental siguió dividida y la planificación y puesta en práctica del programa siguió presentando dificultades debido a la “complejidad de los cambios y las exigencias que ellos entrañaban, particularmente entre las autoridades y los administradores de Timor Oriental recién nombrados y a menudo carentes de experiencia”. Con la creación del Ministerio de Educación, Juventud y Deportes, durante el segundo gobierno de transición, los trabajadores internacionales dispusieron de escasos meses para formar a los funcionarios permanentes del ministerio, con lo cual perduró la confusión relativa al papel de la UNTAET.

Fuente: Nicolai, 2004: 97-99.

- ¿Hasta qué punto los organismos internacionales brindarán su apoyo al Estado para la planificación de los marcos legales y de las políticas?
- ¿Qué papel desempeñan las autoridades educativas nacionales a la hora de propugnar que se apliquen estos acuerdos internacionales?
- ¿Hasta qué punto el Estado y las autoridades territoriales o regionales tienen capacidad de decisión?

- Hay muchas variaciones posibles relativas a las divisiones entre las autoridades estatales y regionales. Variaciones que dependen de la historia constitucional de la nación y de las relaciones con la autoridad central.
- ¿Qué papel legal desempeñarán las autoridades locales en el desarrollo y la puesta en práctica de la política educativa?
 - Esto varía ampliamente en función de la población total de una región. Según Durand-Prinborgne, cuanto más numerosa sea la población, más alta será la probabilidad de que la administración educativa se quede solamente con los ‘jerarcas’. Por el contrario, ‘cuanto menor sea la población y menores los recursos de las regiones, mayor será su necesidad de que el Estado les brinde asistencia o que surja una reestructuración que pueda hacerles ocupar un lugar en la red educativa’.
- ¿Hasta qué punto las escuelas podrán tomar decisiones por sí mismas?
 - ¿Acaso las escuelas serán consideradas como simple brazo ejecutor de la política educativa nacional, o tendrán autonomía para tomar decisiones en materia de planificación y administración?
 - ¿Acaso las escuelas serán personas jurídicas y tendrán su propio presupuesto?
 - ¿Estarán legalmente obligadas las escuelas a tener un plan que defina sus prácticas internas de gestión y la organización de los servicios prestados?
 - ¿Acaso las escuelas podrán generar y poner en práctica un proyecto escolar (análisis del entorno y de los medios disponibles, fijación de objetivos y plazos y aprobación de un proceso de evaluación)?
- ¿Hasta qué punto las iniciativas privadas desempeñarán un papel legal en el establecimiento de un sistema educativo?
- ¿Acaso las leyes definen claramente las responsabilidades de las diversas esferas de participación?



DETERMINACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES JURISDICCIONALES EN PALESTINA: UNA TAREA INCUMPLIDA

Si bien la autoridad responsable de la toma de decisiones educativas ha sido legalmente determinada en Palestina mediante el acuerdo Israelí-Palestino sobre Cisjordania y Gaza, no se ha redactado ninguna ley educativa todavía. Según Saïdi, “aún no existe un decreto Palestino o sub-decretos que fijen los roles y responsabilidades del [MEHE] (2000: 5). Los funcionarios ministeriales consideran que este retraso de diez años es el resultado de la situación política incierta de los territorios”.

La única ley que trata de la educación, la ley de los menores, entró en vigor en enero de 2005 y retoma numerosos artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño, exhortando a una educación libre y gratuita, al fin de la discriminación entre niños y niñas y a la inclusión de los niños con discapacidad. Además, el Ministerio de Educación ha dictado ‘normas y reglamentaciones educativas’. Esta recopilación comprende diez capítulos que abarcan aspectos tales como la educación general, las actividades educativas, los exámenes, los asuntos financieros, los asuntos administrativos, los suministros, la supervisión educativa, los edificios y proyectos, así como las tecnologías educativas.

La falta de leyes que determinen las responsabilidades jurisdiccionales puede ser fuente de desacuerdo entre los palestinos. Las escuelas mismas no tienen una comprensión cabal de la aplicación local de las leyes, normas y reglamentos relativos a la educación. “El conocimiento de la modalidad de organización de la dirección educativa es el resultado de conexiones personales y no de una información oficial. Las relaciones con la dirección educativa y con los responsables técnicos y administrativos no quedan claramente establecidas de manera institucional. La mayoría de los directores de las escuelas desconocen la estructuras del MEHE, su carta orgánica o los funcionarios concernidos” (Saïdi 2000).

Fuente: Nicolai, 2007.

4. Defensa, dentro del gobierno y con las comunidades locales, la importancia de la educación en situaciones de emergencia y la responsabilidad del gobierno de garantizar que la educación esté disponible para todos –ciudadanos, refugiados o niños que busquen asilo– sobre la base de las convenciones firmadas.

- ¿Hasta qué punto tienen las distintas partes del gobierno (los ministerios centrales y las autoridades provinciales y locales) conciencia de las responsabilidades del país con respecto a los acuerdos internacionales en materia de educación para todos los niños dentro del territorio del Estado?
- ¿Quién tiene la responsabilidad, la autoridad y el poder para garantizar el cumplimiento?
- ¿Qué pasos se pueden dar para aumentar la sensibilización y la voluntad política de cumplir con las obligaciones internacionales?
- ¿Acaso los planes de contingencia también incluyen la intención de educar a los niños desplazados internos, a los refugiados o a los que buscan asilo?

5. Forme a los funcionarios locales y regionales (funcionarios de educación y otros funcionarios públicos) acerca de la importancia de estos instrumentos legales y de las obligaciones del gobierno.

- ¿De qué manera los organismos locales y regionales participan en la tarea de hacer cumplir las obligaciones legales internacionales en materia de protección de la infancia y de la educación?
- ¿Cuáles son los factores que traban la aplicación de los acuerdos internacionales?

- ¿Qué violaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y de las Convenciones de Ginebra han ocurrido por falta de cumplimiento de los acuerdos firmados? Esas violaciones comprenden los siguientes elementos:
 - Impedir que algunos niños tengan acceso a la educación (véase la *Guía, Capítulo 1.5, 'La Educación para Todos en situaciones de emergencia y reconstrucción'* para tener un abordaje más completo de los temas de acceso e inclusión).
 - Destrucción de las escuelas como consecuencia del conflicto armado.
 - Arremeter contra los docentes como parte del conflicto.
 - ¿Qué hace falta para que los órganos locales y regionales desempeñen su papel a la hora de hacer cumplir los convenios -por ejemplo, formación, sensibilización y capacitación?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

Normas mínimas de la INEE para la política educativa y la coordinación²

Norma 2 sobre política educativa y coordinación: planificación y ejecución

Indicadores claves

- Los marcos legales y las políticas internacionales y nacionales se ven reflejados en los programas de educación de los organismos de ayuda y desarrollo.

2. Fuente: INEE, 2004: 69.

- Los programas de educación en situaciones de emergencia se planifican y ejecutan de una manera que permita integrarlos en los planes de desarrollo a largo plazo del sector educativo.
- Las autoridades educativas y otros actores claves desarrollan planes educativos nacionales y locales para las emergencias actuales y futuras y crean un sistema que permite revisarlos periódicamente.
- Durante las emergencias y después de éstas, todas las partes interesadas trabajan juntas para aplicar el plan de respuesta educativa vinculado a la evaluación de las necesidades más reciente y que aprovecha la experiencia, las políticas y las prácticas educativas previas de la población(es) afectada(s).
- Las respuestas educativas especifican los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para lograr una planificación, ejecución y seguimiento efectivos. Las partes interesadas se cercioran que los recursos necesarios estén disponibles.
- Los sectores de la planificación y la ejecución de las actividades educativas están integrados a otros que también se ocupan de respuestas en situaciones de emergencia.

Notas orientadoras

1. Cumplimiento de los derechos y los objetivos de educación

- Los programas educativos deben proporcionar actividades educativas inclusivas que estén de conformidad con los marcos internacionales, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el marco de Educación para Todos (2000) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), además de

marcos y políticas aplicables de las autoridades educativas pertinentes.

2. Planes nacionales de educación

- Estos deberán indicar las acciones a ser tomadas en emergencias actuales y futuras con relación a los programas, actores, beneficiarios, la toma de decisión y coordinación, así como los factores de seguridad y protección, y los mecanismos para la coordinación intersectorial. El plan debe ser apoyado por la política y los marcos de educación adecuados. Los planes de contingencia deben prepararse para el sector de educación en relación a posibles desastres naturales (por ejemplo, inundaciones, terremotos, huracanes) y, donde sea pertinente, para refugiados potenciales o afluencia de retornados que puedan afectar al sistema de educación local o nacional.

3. Recursos

- Las autoridades, los donantes, las ONGs y otros beneficiarios deben trabajar conjuntamente para garantizar que el financiamiento adecuado se asegure para los programas educativos de emergencia centrados en el aprendizaje, la recreación y actividades relacionadas diseñadas para satisfacer las necesidades psicosociales. A medida que las emergencias se estabilizan, las oportunidades para la programación educativa pueden ampliarse para incluir el desarrollo de la infancia temprana, la enseñanza formal primaria y secundaria, la alfabetización de adultos y los programas de oficios, entre otros. Debe haber un equilibrio en la distribución de los recursos para aumentar los elementos físicos (tales como aulas, libros de texto y materiales de enseñanza y de aprendizaje adicionales) y componentes cualitativos (tales como el maestro y los cursos de formación para supervisores).

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- ACNUR. 1951. *Convention and protocol relating to the status of refugees*. Ginebra: ACNUR, 1967. Extraído el 14 de septiembre de 2009 de:
www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf
- Aguilar, P.; Retamal, G. 1998. *Rapid educational response in complex emergencies: a discussion document*. París: IBE-UNESCO.
- Banco Mundial. 2005. *Reshaping the future: education and postconflict reconstruction*. Washington, DC: Banco Mundial.
- CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja). 1949. *The Geneva Conventions*. Ginebra: CICR. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/genevaconventions
- Durand-Prinborgne, C. 2002. *The legal aspects of educational planning and administration*. París: UNESCO.
- Durston, S.; Seel, A.; Evans, J.; Huebler, F. 2008. *Developing rights-based education SWAps in South Asia: from evidence to action*. Katmandú, Nepal: UNICEF ROSA.
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónica y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf
- Naciones Unidas. 1948. *The Universal Declaration of Human Rights*. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Nueva York: ONU. Extraído el 14 de septiembre de 2009 de:
www.un.org/en/documents/udhr/

- Naciones Unidas. 1966. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Nueva York: ONU. Extraído el 14 de septiembre de 2009 de: www.un-documents.net/icescr.htm
- Naciones Unidas. 1989. *The Convention on the Rights of the Child*. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Nueva York: ONU. Extraído el 14 de septiembre de 2009 de: www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/44/25
- Naciones Unidas. 2000. *Millennium development goals*. Nueva York: ONU. Extraído el 19 de julio de 2009 de: www.un.org/millenniumgoals
- Nicolai, S. 2003. *Education in emergencies: a tool kit for starting and managing education in emergencies*. Londres: Save the Children Reino Unido.
- Nicolai, S. 2004. *Learning independence: education in emergency and transition in Timor-Leste since 1999*. París: IIPE-UNESCO. Extraído el 12 de septiembre de 2009 de: www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/East_timor.pdf
- Nicolai, S. 2007. *Fragmented foundations: education and chronic crisis in the Occupied Palestinian Territory*. París: IIPE-UNESCO; Londres: Save the Children.
- Nicolai, S.; Triplehorn, C. 2003. *The role of education in protecting children in conflict*. (Humanitarian practice network paper no. 42). Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Saïdi, M. 2000. *Functional audit of the Palestinian Ministry of Education*. París: IIPE-UNESCO.
- Save the Children. 2008. *Education in emergencies: a toolkit for starting and managing a programme*. Londres: Save the Children Reino Unido.

- Sinclair, M. 2002. *Planning education in and after emergencies* (Lineamientos para la Planificación de la Educación no. 73). París: IIPE-UNESCO.
- Sommers, M. 2004. *Co-ordinating education during emergencies and reconstruction: challenges and responsibilities*. París: IIPE-UNESCO.
- UNESCO. 2002a. *Educational reconstruction in Afghanistan: transitional support strategy 2002-2004*. París: UNESCO.
- UNESCO. 2002b. *EFA global monitoring report 2002: is the world on track?* París: UNESCO.
- UNICEF. 1996. *Impact of armed conflict on children* (Graça Machel Report). Nueva York: UNICEF. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.unicef.org/graca
- UNICEF; UNESCO, 2007. *A human-rights based approach to education for all*. Nueva York, París: UNICEF/UNESCO.
- UNOCHA (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios). 1999. *An easy reference to international humanitarian law and human rights law*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/Easy%20Referencs%20to%20IHL%20and%20HR.htm
- UNOCHA (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios). 2003. *Guiding principles on internal displacement*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html
- Women's Refugee Commission [*Comisión de Mujeres Refugiadas*]. 2006. *Right to education during displacement: a resource for organisations working with refugees and internally displaced persons*. Nueva York: Women's Refugee Commission [*Comisión de Mujeres Refugiadas*].

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

OBJETIVOS PRINCIPALES

- Fomentar una participación adecuada de las comunidades en el desarrollo y la gestión de los procesos de aprendizaje durante las situaciones de emergencia y reconstrucción temprana.
- Desarrollar la capacidad de las comunidades para que asuman un papel más activo en la gestión de los sistemas y entornos escolares o de aprendizaje, que comprenda

las funciones de planificación, provisión, mantenimiento, financiación, dotación de personal, instrucción, supervisión, seguimiento y evaluación de las actividades educativas, según corresponda.

CONTEXTO Y DIFICULTADES

Las comunidades pueden desempeñar una variedad de papeles en la provisión y gestión de procesos y sistemas de enseñanza y aprendizaje. Si bien suele apelarse a las comunidades para que efectúen aportes económicos

o en especie al apoyo escolar, ellas pueden participar en un abanico mucho más amplio de funciones: administrativas (por ejemplo, mantenimiento de escuelas), gerenciales (como la disciplina de alumnos y docentes), económicas (movilización de fondos y recursos), pedagógicas (creación de un ciclo preescolar) o relativas al personal (seguimiento de la asistencia de los docentes).

Como tales, las comunidades pueden constituir un recurso esencial en la prestación de servicios educativos en una situación de emergencia y reconstrucción temprana. El reestablecimiento de la enseñanza representa una tarea común que suele gozar de gran consenso y que puede aunar a los miembros para que trabajen juntos, aun cuando haya discrepancias respecto de otras cuestiones. En una situación de emergencia, las comunidades también pueden fortalecer sus identidades y adquirir un sentido de eficacia (o recuperarlo) si participan en la educación. La participación comunitaria tiene el potencial de reunir a las personas durante una crisis, ayudando a crear un sentido de rutina y normalidad y desempeñando una importante función psicosocial.

No obstante, el contexto general de la emergencia entraña una mayor probabilidad de que se genere inestabilidad entre las comunidades afectadas y sus entornos, lo cual puede derivar en el trastorno de las funciones y relaciones sociales, políticas y económicas normales de la comunidad. Debido a dichos trastornos, el capital social de la comunidad afectada disminuye pero, al mismo tiempo, pueden brindarse oportunidades para lograr cambios deseables, como una mayor participación de los grupos que históricamente han sido excluidos. Sobre todo cuando hay refugiados y las comunidades habitan en campamentos, donde las oportunidades de autosuficiencia son escasas o inexistentes, es posible que las comunidades no estén dispuestas a participar de forma activa en el respaldo de la educación, especialmente durante un período prolongado. En las primeras fases de una emergencia, las comunidades quizás estén

traumatizadas o se encuentren en un estado de cambio y, a raíz de ello, tal vez no puedan asumir responsabilidades que excedan las necesidades básicas de supervivencia o no estén dispuestas a hacerlo. Por lo tanto, es probable que sea más difícil lograr su participación y que se requiera un mayor desarrollo de las capacidades y más tiempo del que se necesita en comunidades cuyo entorno es más estable. Sin embargo, el ávido deseo de volver a la normalidad también puede hacer que las comunidades estén más dispuestas que de costumbre a contribuir a la educación.

Si bien las comunidades pueden desempeñar un papel vital en la prestación de servicios educativos en una situación de emergencia, deben recibir respaldo para poder hacerlo con eficacia. Las facciones políticas pueden utilizar la educación para fomentar mayores conflictos e intereses locales. Las autoridades educativas deben estar presentes y participar en las comunidades locales a fin de reducir al mínimo esta posibilidad y promover el valor de la educación para todos los miembros de la comunidad afectada. Debido a la falta de recursos, las comunidades precisarán apoyo, incluso si participan de forma activa en la educación de sus hijos. En la fase de reconstrucción, las ONG u otras instituciones internacionales no deben socavar el impulso generado por la participación comunitaria durante una crisis inicial. En lugar de ello, las iniciativas de las organizaciones y asociaciones internacionales deben integrarse de forma progresiva en el sistema de administración y seguimiento emergente a fin de evitar la aparición de burocracias paralelas (Banco Mundial, 2005b: 39).

Es posible que las iniciativas de movilización comunitaria de gran envergadura deban esperar hasta que la estabilidad y seguridad estén garantizadas, luego de la fase aguda de la emergencia. Debido a la larga duración de las emergencias prolongadas, puede que sea necesario tomar medidas importantes en condiciones que no son óptimas. En las fases posteriores de una emergencia,

la mayor estabilidad y seguridad, así como el deseo que tienen las personas de asumir más responsabilidad por el cuidado y la gestión de procesos que afectan de forma directa sus vidas, influyen sobre la disposición de la comunidad a participar. Puesto que es posible que los docentes y miembros de la comunidad no sepan cómo contribuir a la enseñanza, se hace hincapié a más largo plazo en el desarrollo de las capacidades y la sostenibilidad y no en medidas provisorias.

Aunque la mayoría de las comunidades afectadas por una situación de emergencia es pobre y no puede efectuar aportes considerables a la educación, su participación tiene el potencial de fomentar entre los miembros de la comunidad el sentido de responsabilidad por la prestación y el mantenimiento de los servicios educativos y de lograr que los asuman como propios. También tiene el potencial de movilizar los recursos que la comunidad sí tiene (algunos son económicos, aunque la mayoría es en especie, como la mano de obra, la pericia, el conocimiento de las condiciones locales, entre otros). En última instancia, la movilización de los recursos comunitarios, junto con un sentido de propiedad de la comunidad, puede tener un efecto significativo sobre la sostenibilidad de las actividades de aprendizaje y los sistemas educativos.

A medida que la comunidad se moviliza, es posible que surjan grupos consultivos y representativos. Pueden tomar la forma de asociaciones de padres y docentes o comités de educación de la comunidad (CEC) más generales.

La participación comunitaria puede entenderse como un continuo de poder para tomar decisiones. Según Sherry Arnstein (1969) y Roger Hart (1992: 9), en cualquier momento dado existen ocho grados posibles de participación. Las autoridades educativas deben considerar cada una de estas conductas posibles y trabajar para llegar al grado más alto, donde las comunidades ponen en marcha todos los aspectos del proceso de toma de decisiones y los comparten.

Comités de educación de la comunidad: la representación debe incluir la participación de grupos e instituciones tales como ONGs locales, instituciones religiosas, líderes tradicionales, grupos con necesidades educativas especiales, grupos marginados, mujeres y niñas, clanes, tribus, grupos etarios, etc. Los representantes deben ser seleccionados a través de un proceso democrático. Durante la fase de reconstrucción, el comité de educación de la comunidad debe ser reconocido reglamentariamente y registrado legalmente para actuar como una institución/organización oficial. Donde los comités de educación de la comunidad con similares funciones y responsabilidades ya existen, deben ser adaptados para evitar el establecimiento de instituciones paralelas. Es esencial que las funciones y responsabilidades de los comités se definan cuanto antes y que estén preparados para centrarse no solamente en la enseñanza primaria, sino también en la enseñanza de competencias para la vida activa y la alfabetización de adultos. A continuación se mencionan algunas de las responsabilidades posibles de los comités de educación de la comunidad:

- Reunirse regularmente para discutir aspectos de interés y tomar decisiones.
- Guardar las actas de las reuniones, decisiones y contribuciones financieras y en especie a la comunidad.
- Proporcionar enfoques apropiados culturalmente (por ejemplo, calendarios escolares flexibles, planes de estudio educativos que reflejen el contexto de la comunidad e impliquen a los miembros de la misma, etc.).
- Comunicarse con la comunidad, el programa educativo y/o las autoridades nacionales y locales para promover las buenas relaciones entre el programa educativo y los miembros de la comunidad.

Fuente: INEE, 2004: 16.

- Manipulación: se manipula a las comunidades.
- Decoración: se usa a las comunidades según las necesidades.
- Participación simbólica: las comunidades se usan de una manera superficial o meramente simbólica para dar la impresión de una participación real.
- Se asignan tareas a las comunidades, aunque se les brinda información.
- Se consulta con las comunidades y se les brinda información.
- Las comunidades participan en la ejecución de los proyectos.
- Las comunidades toman las decisiones y las dirigen.
- Las comunidades toman las decisiones, las planifican, las dirigen y las ejecutan.

Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ para obtener una herramienta que permite el análisis del grado de participación comunitaria.

La Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE) ha publicado las *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*, que comprenden una norma en materia de participación comunitaria (INEE, 2004: 15-18). En la sección ‘Herramientas y recursos’ de este capítulo se presentan dicha norma y notas orientadoras afines.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas **Participación comunitaria**

1. **Realice un estudio de viabilidad en relación con la introducción o consolidación de la participación comunitaria en la enseñanza.**
2. **Cree comités de educación de la comunidad o fortalézcalos. Supervise su funcionamiento y modifique o amplíe sus responsabilidades.**
3. **Determine las funciones y responsabilidades a largo plazo de los CEC del sistema educativo, así como la relación entre estos comités y otras partes del sistema.**
4. **En la medida en que sea posible y adecuado, utilice los CEC para contribuir a la repatriación y la reintegración.**

Notas orientadoras

1. Realice un estudio de viabilidad en relación con la introducción o consolidación de la participación comunitaria en la enseñanza.

- Identifique comunidades pertinentes. (Véase también la *Guía*, Capítulo 5.1, ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’).
 - ¿Quién se vio afectado por la situación de emergencia? ¿Qué comunidades están afectadas por los conflictos? ¿Cómo identifican a sus comunidades las poblaciones afectadas? ¿Qué características tienen esas comunidades?
 - ¿Cómo se relacionan entre sí las diferentes comunidades?
 - ¿Quiénes están excluidos, marginados o son invisibles en las definiciones de “comunidad” que utilizan generalmente las poblaciones afectadas?
 - ¿Cuántas comunidades deben considerarse comunidades diana separadas? ¿Cuáles son?
- Determine cómo interactúan las actividades educativas o de aprendizaje actuales con las iniciativas y los deseos de las comunidades. (Véase también la *Guía*, Capítulo 5.1, ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’).
 - ¿Qué actividades recreativas y de aprendizaje están llevándose a cabo actualmente? (Esta información debería haberse recabado durante el proceso de evaluación).
 - ¿Cómo pueden las autoridades educativas (y otras partes) brindar apoyo a las iniciativas educativas de las diferentes comunidades sin debilitar ni sobredimensionar el poder de las comunidades con iniciativas externas?
 - ¿Cómo pueden las actividades nuevas aprovechar los esfuerzos y las iniciativas existentes de la comunidad?
 - ¿Qué servicios educativos, definidos a grandes rasgos, desean los miembros de la comunidad? ¿Cuáles son

las prioridades educativas de la comunidad? Según las comunidades, ¿cuáles son las brechas más importantes y urgentes? (Remítase también a los datos de la evaluación).

- ¿En qué aspectos de la educación están más dispuestas a participar las comunidades? ¿En qué aspectos son más capaces de hacerlo?
- ¿Cuáles son las tradiciones de las comunidades en lo que respecta a la educación y a otras esferas?
- En el pasado, ¿algunas iniciativas de la comunidad tuvieron un éxito especial? ¿Cómo se puede brindar apoyo a estas iniciativas o sacar provecho de ellas?
- Como parte del proceso de evaluación, identifique o ubique en un mapa a los líderes y las organizaciones de la comunidad (asociaciones religiosas, políticas, comerciales, de las aldeas, clanes o tribus, entre otras), sus habilidades, conocimientos, capacidades y su disposición a participar y colaborar con posibles autoridades u organismos. (Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ para saber qué formato dar a este mapa).
 - ¿Se han identificado todos los grupos de liderazgo posibles y se ha intentado llegar a ellos? ¿Se han tomado medidas para garantizar que los grupos de mujeres estén representados entre los grupos que se identificaron?
 - ¿Se han identificado estructuras de liderazgo y su potencial de participación en la gestión educativa? ¿Se han identificado también las habilidades y los conocimientos tanto de los miembros individuales como de los grupos específicos?
 - ¿Cómo pueden movilizarse estos grupos e individuos a fin de utilizar sus habilidades en beneficio de las actividades educativas o de aprendizaje?
 - Hay organizaciones locales basadas en la comunidad que tengan experiencia educativa y puedan ayudar a capacitar

a las comunidades para que participen en las actividades de gestión educativa? (Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ para saber cómo pueden participar las comunidades en la supervisión de las actividades educativas).

- Evalúe formas de alentar la participación comunitaria y de solicitarla.
 - ¿Qué recursos puede aportar la comunidad?
 - Respaldo económico.
 - Donación de mano de obra: para la construcción, rehabilitación y el mantenimiento de escuelas, sus entornos y jardines.
 - Respaldo material “en especie”.
 - Capacidad de supervisión.
 - Experiencia profesional: experiencia docente o en otros campos.
 - ¿Otros recursos?
 - ¿Cuáles son las brechas más importantes y urgentes en la prestación y gestión de servicios educativos?
 - Planificación.
 - Provisión de instalaciones.
 - Mantenimiento.
 - Finanzas.
 - Dotación de personal.
 - Instrucción.
 - Supervisión.
 - Seguimiento y evaluación.

A corto plazo, ¿cuáles son las esferas o brechas más importantes en la prestación de servicios educativos que pueden respaldar los miembros de la comunidad? (Al analizar estas cuestiones, puede que sirva utilizar una lista de verificación de los posibles recursos y capacidades de la comunidad. Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ para obtener un ejemplo de formato).

A más largo plazo, ¿qué papel desempeñarán las comunidades en la prestación y gestión de servicios educativos, tanto en la situación de emergencia como de forma más permanente?

- ¿Cómo se toman las decisiones?
- ¿Quién toma estas decisiones? ¿Qué papel desempeñará la comunidad en la toma de decisiones?



DIFERENTES MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN EN DOS CAMPAMENTOS DE REFUGIADOS DE TANZANIA

En un campamento para refugiados burundeses del noroeste de Tanzania, algunos refugiados creían que la participación comunitaria era simplemente el último *mantra* de los organismos de financiación cuando los recortes presupuestarios perjudicaban los programas educativos y limitaban los gastos de construcción de escuelas. Los refugiados (que habían visto el aporte de una buena cantidad de recursos externos durante la primera fase de la situación de emergencia, cuando la velocidad de la puesta en marcha importaba más que los costos), creían que la movilización comunitaria era una “explotación comunitaria”. Por consiguiente, llevó bastante tiempo movilizar a las comunidades de refugiados, puesto que se había generado mucha dependencia.

En un campamento vecino de refugiados burundeses, que se creó cinco años después, la participación comunitaria se instituyó de inmediato; los refugiados formaron parte del proceso de toma de decisiones en la esfera educativa desde el comienzo. En este campamento fue más sencillo lograr la movilización de la comunidad y tanto los comités de gestión escolar como las asociaciones de padres y docentes ayudaron a realizar actividades, como la construcción o el mantenimiento de escuelas e instalaciones de saneamiento, o la creación o el cultivo de huertos.

2. Establezca comités de educación de la comunidad o fortalézcalos. Supervise su funcionamiento y modifique o amplíe sus responsabilidades.

- Establezca comités de educación de la comunidad o permita su continuación (por ejemplo, asociaciones de padres y docentes, comités de gestión escolar, alianzas entre las escuelas y la comunidad, comités de educación en las aldeas y comités comunitarios de protección infantil [INEE, 2003]), como una forma de garantizar la participación comunitaria en la educación.
 - ¿Se crearon grupos de educación de la comunidad? Si así fuere, ¿cuáles?
 - ¿Quiénes son sus miembros?
 - ¿Cuál fue el proceso mediante el cual se seleccionaron los miembros? Los miembros, ¿se eligieron o se designaron? ¿Se fijaron y difundieron criterios claros? ¿El proceso fue abierto y transparente?
 - ¿Quiénes constituyen la mayoría de los participantes del CEC: docentes, padres, líderes influyentes? Este equilibrio, ¿refleja las necesidades y capacidades actuales de la comunidad afectada?
 - ¿Están representados todos los grupos (por ejemplo, pobres, individuos menos instruidos)?
 - Si así no fuere, ¿cómo se les puede incluir sin que los miembros más poderosos, prósperos e instruidos los discriminen o marginen?
 - ¿Todos los participantes tienen la misma condición y los mismos derechos de voto?
 - Las mujeres, ¿gozan de igualdad de representación en dichos comités? Ya que las mujeres suelen tener una menor representación en dichos organismos, es de utilidad alentar a los CEC a lograr la paridad entre los sexos cuanto antes.
 - ¿Cuál es el papel o alcance de los CEC?

- Si los CEC existían antes de la situación de emergencia, ¿debe revisarse su función en vista de las circunstancias actuales?
- Los CEC, ¿se utilizan principalmente como herramientas de recaudación de fondos y movilización comunitaria? Si así fuere, ¿cómo se les puede facultar para que asuman una mayor responsabilidad de gestión? ¿Cuán amplia debe ser su responsabilidad?
- ¿Existen normas legales para la creación de comités de educación de la comunidad? En la primera fase de una situación de emergencia, tal vez sea necesario reunirse más asiduamente ya que las necesidades cambian con rapidez.
- ¿Quién tiene autoridad para tomar decisiones y cuánta autoridad tienen los CEC en relación con la administración de la escuela o la organización educativa? ¿Qué tipos de facultades para tomar decisiones tienen (o deberían tener)?
- ¿Qué capacidades tienen los CEC? ¿En qué aspectos deben fortalecerse dichas capacidades?
- ¿Existe otra estrategia o mecanismo que sea más adecuado para fomentar la participación comunitaria en esta situación?
- Revise las funciones de los CEC a medida que se modifica la situación de emergencia.
 - A medida que la emergencia pasa de la fase aguda a fases más permanentes, ¿se modifica la capacidad que tienen los CEC para funcionar de forma eficaz? ¿De qué manera?
 - ¿Se han modificado las cuestiones debatidas o abordadas por los CEC en las últimas fases de la emergencia?
 - ¿Cómo pueden ayudar las autoridades educativas a mantener el interés de la comunidad por participar en el sistema educativo?

- ¿Necesitan los CEC un mandato de gestión más formal? Si así fuere, ¿cómo puede lograrse?
- Formule una estrategia a largo plazo tendiente a desarrollar las capacidades comunitarias para prestar y gestionar los servicios educativos.
 - ¿Qué capacidades deben desarrollarse?
 - ¿Cuáles son las necesidades de formación?
 - ¿Qué equipos, materiales y recursos se necesitan para brindar apoyo a las capacidades comunitarias y a su desarrollo?
 - ¿Cómo pueden sostenerse dichos equipos, materiales, recursos y formación a largo plazo con los recursos que existen actualmente y los que tal vez existan en el futuro?
- Imparta o amplíe la formación para los CEC. La formación y el desarrollo de las capacidades revisten mayor importancia a medida que se estabilizan las condiciones y los CEC asumen una función más permanente en la prestación y gestión de servicios educativos.
 - ¿Se ha impartido formación? Si así fuere, ¿de qué tipo? ¿Qué efecto ha tenido sobre la eficiencia de los CEC?
 - ¿Qué formación adicional se precisa para garantizar que los CEC puedan desempeñar sus funciones? Por ejemplo, ¿necesitan algunos miembros del CEC formación en lectura, escritura y aritmética?
 - ¿Quiénes recibirán formación, cómo se la impartirá y quién lo hará?
 - ¿Hay personas preparadas que puedan desarrollar las capacidades de supervisión y evaluación? Si así no fuere, es preciso identificar fuentes adecuadas y rentables.
 - ¿Qué mecanismos de seguimiento están en marcha para garantizar que el desarrollo de las capacidades haya sido eficaz y prolongado?

- ¿Se han otorgado a los CEC las herramientas y los recursos necesarios para asumir las responsabilidades de supervisión y evaluación? Por ejemplo, marcos de supervisión y evaluación, materiales, entre otros. Si bien dichas herramientas varían según las funciones de gestión asumidas por los CEC, pueden comprender cuestiones como cronogramas de mantenimiento edilicio, supervisión docente, seguimiento de la asistencia de alumnos (y docentes), entre otras.



CONDICIONES PARA QUE LOS COMITÉS DE EDUCACIÓN DE LA COMUNIDAD SEAN EFICACES

- Acuerdo legítimo entre todos los grupos importantes en relación con sus funciones, responsabilidades y relaciones.
- Claridad en cuanto a dichas funciones, responsabilidades y relaciones.
- Capacidad (y voluntad) para cumplir con las responsabilidades que conlleva cada función.
- Recursos suficientes.

3. Determine las funciones y responsabilidades a largo plazo de los CEC del sistema educativo, así como la relación entre estos comités y otras partes del sistema.

- Establezca estructuras de coordinación (o continúelas) en diferentes ámbitos para fomentar la eficacia de los CEC.
 - ¿Todos los segmentos importantes de la comunidad se encuentran representados en los CEC?

- ¿Están claras las funciones y responsabilidades de los CEC y los funcionarios escolares locales? ¿Tienen funciones diferentes?
- ¿Se han forjado vínculos entre los CEC y las autoridades centrales para contribuir a la integración y descentralización de la coordinación?
- ¿Se dispone de estructuras regionales, distritales y locales para coordinar los CEC en los diferentes ámbitos? Si no las hubiere, ¿qué recursos se precisarían y qué capacidades deberían desarrollarse para crearlas?
- ¿Ya hay una unidad de gobierno que se aboque a la participación y gestión de la comunidad? ¿Dónde está ubicada?
- Idealmente, ¿cuál sería la mejor ubicación de dicha unidad dentro de la estructura de la autoridad educativa? ¿Quién tiene la capacidad para gestionarla? ¿Pueden crearse unidades similares en el plano local?
- ¿Qué recursos se encuentran disponibles y se precisan para garantizar dicha unidad?
- Consolide las estructuras de coordinación en todos los ámbitos y mejore el respaldo local a largo plazo.
 - ¿Se dispone de estructuras de coordinación que permitan que los CEC se respalden mutuamente o reciban apoyo de un organismo local? Si no las hubiere, ¿qué recursos y materiales se encuentran disponibles y se necesitan para crear dichas estructuras de respaldo?
 - ¿Hay estructuras nacionales destinadas a los CEC, por ejemplo, asociaciones nacionales de padres y docentes? ¿La totalidad o la mayoría de los CEC locales están afiliados a dichas asociaciones? ¿Qué grado y tipos de apoyo reciben del organismo nacional?
 - ¿Hay sindicatos docentes? ¿Qué papel desempeñan en la gestión de los procesos y sistemas de aprendizaje? ¿Cómo puede establecerse una relación cooperativa entre los sindicatos, las autoridades educativas y los CEC?

- Observe el efecto de los CEC en el plano sistémico.
 - ¿Cuáles son las metas de los CEC? ¿Cómo se contemplan las diferencias en lo que respecta a metas y valores?
 - ¿Cuáles son los mejores indicadores de la eficacia de los CEC?
 - Cantidad de reuniones celebradas.
 - Variedad de problemas abordados.
 - Grado de autoridad concedida.
 - Paridad entre los sexos.
 - Capacidad para recaudar fondos.
 - Tareas y objetivos cumplidos.
 - Otros.
 - ¿Ya se han puesto en marcha mecanismos de supervisión o generación de informes o es preciso crearlos? Si ya existieran, ¿necesitan revisión?
 - ¿En qué plano deben establecerse los mecanismos de generación de informes? ¿Bajo las órdenes de quién están los CEC: funcionarios del sistema educativo, organismos de financiación, miembros de la comunidad? Si no estuvieran bajo su mando, ¿qué mecanismos garantizan la rendición de cuentas? De ser posible, todas las actividades deben formar parte de un proceso de descentralización adecuado.
 - ¿Qué cuestiones abordan los informes de los CEC?
 - ¿Qué medidas de seguimiento se precisan para mejorar el desempeño de los CEC?
- Haga participar a las comunidades nacionales e internacionales más generales.
 - ¿Qué comités de educación de la comunidad, ONG, organismos u otras organizaciones de la sociedad civil locales, nacionales e internacionales se encuentran disponibles para contribuir a los procesos de gestión y desarrollo de capacidades? ¿Cómo pueden las autoridades educativas usar las habilidades o los conocimientos de dichos organismos de manera más eficaz?

- ¿Se ha consultado con universidades, institutos educativos o instituciones de gestión o de formación docente sobre planes para mejorar la calidad y el aprovechamiento escolar?

4. En la medida en que sea posible y adecuado, utilice los CEC para contribuir a la repatriación y la reintegración.

- Los CEC, ¿tienen la capacidad de ayudar tanto a los repatriados como a las poblaciones locales a reintegrarse?
- ¿De qué recursos disponen para facilitar esta tarea? ¿Qué recursos precisan?
- Los repatriados, ¿están representados de forma adecuada en los CEC?
- Los CEC, ¿abordan las necesidades educativas y psicosociales específicas de los repatriados? ¿Abordan posibles problemas de reintegración?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Evaluación de la participación comunitaria

El siguiente cuadro puede emplearse para evaluar el grado actual de participación comunitaria y para ayudar a determinar los objetivos orientados a incrementar dicha participación.

Manipulación: se manipula a las comunidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Las comunidades no comprenden los problemas que afrontan. • No se informa a las comunidades sobre las medidas tomadas. • El análisis de los problemas no se transmite a los miembros de la comunidad.
Decoración: se usa a las comunidades según las necesidades	<ul style="list-style-type: none"> • Las comunidades no se identifican con la raíz del problema. Su participación es accesorio. • Los proveedores externos usan a los miembros de la comunidad para apoyar su causa de manera relativamente indirecta.
Participación simbólica: las comunidades se usan de una manera superficial o meramente simbólica para dar la impresión de una participación real.	<ul style="list-style-type: none"> • Da la impresión de que las comunidades tienen voz, pero en realidad tienen pocas alternativas o ninguna con respecto al tema en cuestión. • Las comunidades tienen pocas o ninguna oportunidad para expresar sus propias opiniones.
Se asignan tareas a las comunidades, aunque se les brinda información.	<ul style="list-style-type: none"> • Se brinda a las comunidades información completa y precisa sobre sus acciones y comprenden por qué se necesita su participación. • Saben quién tomó las decisiones relativas a su participación y por qué. • Tienen un papel significativo que desempeñar en el desarrollo de un proyecto. • Se ofrecen como voluntarios para un proyecto después de haber recibido toda la información necesaria.
Se consulta con las comunidades y se les brinda información.	<ul style="list-style-type: none"> • Los proyectos son administrados y diseñados por organismos externos, pero las comunidades comprenden el proceso y sus opiniones se tratan con seriedad.
Las comunidades participan en la ejecución de los proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> • Las decisiones se toman externamente. • Las comunidades tienen un alto grado de responsabilidad y participan en la producción y el diseño de los proyectos. • Las comunidades aportan sus opiniones antes que se pongan en marcha los proyectos definitivos.
Las comunidades toman las decisiones y las dirigen.	<ul style="list-style-type: none"> • Los organismos externos no interfieren ni dirigen los proyectos administrados por la comunidad.
Las comunidades toman las decisiones, las planifican, las dirigen y las ejecutan.	<ul style="list-style-type: none"> • La comunidad elabora las decisiones y los proyectos. • La comunidad pone en marcha las medidas.

Fuente: Adaptado de Hart, 1992: 8-16.

2. Mapeo del liderazgo y la organización de la comunidad

Liderazgo y organización de la comunidad	Habilidades y conocimientos	Disposición a la participación en la gestión de escuelas
<p>Entre los grupos de líderes comunitarios pueden encontrarse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupos religiosos • Líderes políticos • Grupos de mujeres • ONG • Empresas • Negocios pequeños 	<p>Estos grupos pueden tener algunas de las siguientes habilidades gerenciales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contabilidad • Conocimientos técnicos • Fabricación de artesanías • Construcción • Conocimientos culturales 	<p>Los grupos pueden tener estas actitudes hacia la participación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Favorables • Hostiles • Cautelosas • Neutrales

3. Lista de verificación de los posibles recursos y capacidades de la comunidad

RECURSOS DE LA COMUNIDAD	POSIBLES CAPACIDADES DE LA COMUNIDAD EN MATERIA DE EDUCACIÓN
INSTRUCCIÓN Y ACTIVIDADES EXTRACURRICULARES	
<ul style="list-style-type: none"> • Personas especializadas en determinadas materias, por ejemplo, agricultura, artesanías, construcción • Personas alfabetizadas que recibieron instrucción 	<ul style="list-style-type: none"> • Temas culturales y recreativos • Apoyo “en especie” (mano de obra, construcción, mantenimiento, entorno escolar) • Auxiliares docentes
GESTIÓN	
<ul style="list-style-type: none"> • Comités de educación de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución de conflictos entre la escuela y la comunidad • Supervisión de la asistencia y el trabajo de los docentes y directores • Desarrollo de vínculos productivos con las autoridades gubernamentales y demás organismos externos

RECURSOS DE LA COMUNIDAD	POSIBLES CAPACIDADES DE LA COMUNIDAD EN MATERIA DE EDUCACIÓN
APOYO INDIRECTO AL TRABAJO ESCOLAR	
<ul style="list-style-type: none"> • Miembros de la comunidad, comités de educación de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantía de la asistencia, realización de la tarea, nutrición y salud (capacidad para aprender) de los niños • Valor concedido a la educación • Apoyo a la educación de las niñas • Conversaciones con las personas mayores de las familias que no envían a los niños a la escuela • Retorno a la escuela de los desertores
FINANZAS	
<ul style="list-style-type: none"> • Aportes monetarios directos • Personas, comités de educación de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinero destinado al mantenimiento o la compra de suministros escolares • Capacidad para recaudar fondos

4. Normas mínimas de la INEE en materia de participación comunitaria¹

Norma 1

Los miembros de la comunidad afectada por la emergencia participan activamente en la valoración, planificación, implementación, seguimiento y evaluación del programa educativo.

Indicadores claves

- La comunidad afectada por la emergencia, a través de sus representantes seleccionados, participa en la priorización y

1. *Fuente:* INEE, 2004: 15-18.

planificación de las actividades educativas para garantizar la prestación eficaz del programa de educación.

- Los niños y adolescentes participan en el desarrollo e implementación de las actividades educativas.
- El comité de educación de la comunidad celebra reuniones públicas para conducir auditorías sociales de las actividades educativas y de sus presupuestos.
- La capacitación y oportunidades de desarrollar capacidades existen para los miembros de la comunidad, incluyendo niños y adolescentes, con el fin de administrar las actividades educativas.

Notas orientadoras de las normas mínimas de la INEE

- **Participación comunitaria en el diseño de respuestas de educación**

Todos los organismos gubernamentales y no gubernamentales deben aprobar y establecer procedimientos para garantizar la participación comunitaria en el diseño de respuestas de educación. Estos procedimientos deben ser parte esencial de la respuesta inmediata desde el primer día, y deben incluir el uso de metodologías participativas para establecer rápidamente: (a) las necesidades de educación inmediatas de diversos sub-grupos (niños, jóvenes y adultos); (b) la capacidad humana y el tiempo disponible, así como los recursos financieros y materiales; (c) la dinámica de poder entre sub-grupos, incluyendo grupos de idiomas; (d) las limitaciones de seguridad; (e) los lugares seguros para los recursos de que se dispone en materia de educación; y (f) las estrategias para integrar mensajes educativos pertinentes para salvar vidas en todos los aspectos del apoyo de emergencia.

- **Plan de acción de educación local**

La comunidad y el comité de educación de la comunidad podrán priorizar y planificar actividades educativas a través del proceso de planificación participativo de la población rural que refleje las necesidades, preocupaciones y valores de las personas afectadas por la emergencia, particularmente aquellas pertenecientes a grupos vulnerables. El resultado de este proceso de planificación es un plan de acción educativa basado en la comunidad.

Un plan de acción educativa puede tener varios objetivos, como por ejemplo: (a) desarrollar una visión compartida entre los actores de cuál pudiera llegar a ser el ambiente de aprendizaje, articulado a través de actividades, indicadores y metas; (b) llegar al acuerdo y compromiso compartido entre los actores sobre las prioridades para mejorar las condiciones específicas del ambiente de aprendizaje; y (c) articular un plan de acción con tareas y responsabilidades específicas que varios beneficiarios cumplirán dentro de períodos de tiempo dados, con el objetivo de alcanzar las metas trazadas en el plan.

Los planes de acción educativa locales deben definir los roles colaborativos de todos los beneficiarios, incluyendo organismos de ayuda, comités de educación de la comunidad y beneficiarios de programas educativos. Los planes de acción también deben incorporar un código de conducta para velar por el seguimiento y evaluación regular de la comunidad y ayudar a establecer una cultura de participación que sostenga una participación amplia de la comunidad. Esto puede incluir áreas tales como planificación, protección del niño, promoción de la participación de niñas y mujeres, así como de personas pertenecientes a grupos vulnerables, implementación de actividades de enseñanza y aprendizaje, supervisión, seguimiento, movilización de recursos, reclutamiento y capacitación del personal, mantenimiento y desarrollo de la infraestructura, coordinación con organismos externos

pertinentes, e integración con la salud, higiene, nutrición, suministro de agua e intervenciones de saneamiento, donde sea apropiado. Es importante que todos los miembros de la comunidad tengan acceso a la información, de manera tal que puedan aconsejar a su comité de educación de la comunidad sobre cómo dirigir de forma efectiva el programa educativo

- **Participación de los niños en actividades educativas**

El Artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño otorga a los niños el derecho a tener voz en las cuestiones que afectan sus propias vidas con el objetivo de prepararlos para sus responsabilidades en la adultez. Este Artículo es aplicable a todos los niños en todas las situaciones de emergencia, incluyendo crisis crónicas y reconstrucción temprana.

Los educandos, especialmente jóvenes y adultos, deben participar en el desarrollo y gestión del sistema que les proporciona su educación. Los niños deben ser capacitados en las prácticas que los ayuden a protegerse ellos mismos y a otros niños en su comunidad. La capacitación debe enfatizar en su capacidad para participar de forma constructiva e incitar un cambio positivo; es decir, sugerir mejoras en las actividades escolares o informar y prevenir abusos dentro del ambiente de aprendizaje. Las tareas que surgen durante las emergencias (por ejemplo, brindar actividades recreacionales a los niños y jóvenes) pueden ser usadas para involucrar a las personas jóvenes, especialmente aquellas que no asisten a la escuela, en actividades que sean importantes para la comunidad. Esto les da alternativas positivas ante influencias negativas tales como el delito, grupos armados, etc.

- **Auditorías sociales**

Son evaluaciones del programa educativo basadas en la comunidad. Ellas deben ser conducidas para evaluar sus datos de entrada humanos, financieros y materiales, identificar qué se necesita aún y qué está disponible en realidad, y darle seguimiento a la efectividad del programa, entre otros aspectos. Puede que no siempre sea posible realizar auditorías sociales al inicio o en etapas intermedias de una emergencia. Sin embargo, una vez que la emergencia se ha estabilizado (es decir, crisis crónicas a largo plazo o etapas de reconstrucción temprana), las auditorías sociales brindan a las comunidades la oportunidad de desarrollar habilidad para darle seguimiento a sus programas educativos de forma más eficaz.

- **Desarrollo de capacidades**

No es realista esperar a que los miembros de la comunidad tengan la competencia técnica para gestionar y emprender actividades educativas sin una capacitación y tutoría apropiadas. Los programas de capacitación deben valorar la capacidad de la comunidad e identificar las necesidades de capacitación y vías para abordar esas necesidades. Además del desarrollo de las capacidades en los miembros del comité de educación de la comunidad, los programas educativos deben implicar a miembros de la comunidad en el trabajo de estos y proporcionar capacitación para promover la calidad y sostenibilidad de la ayuda que proporcionan los mismos.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Arnstein, S. 1969. 'A ladder of citizen participation'. En: *Journal of the American Institute of Planners*, 35(7), 216-224.

Banco Mundial. 1996. *The World Bank participation sourcebook*. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2005a. *Engaging civil society organizations in conflict-affected and fragile states: three African country case studies*. Washington, DC: Departamento de Desarrollo Social, Banco Mundial. Extraído el 29 de junio de 2009 de:

www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/14/000160016_20050714162352/Rendered/PDF/325380White0cover0Engaging0CSOs0P089754.pdf

Banco Mundial. 2005b. *Reshaping the future: education and postconflict reconstruction*. Washington, DC: Banco Mundial.

Branelly, L.; Sullivan-Owomoyela, J. 2009. *Promoting participation: community contributions to education in conflict situations*. París: IIEP-UNESCO.

Bray, M. 1999. *Community partnerships in education: dimensions, variations, and implications* (Informe encargado por el Departamento de Educación de la Red de Desarrollo Humano (HDNED) del Banco Mundial para la Conferencia sobre Educación para Todos de Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000). Extraído el 26 de octubre de 2009 de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001234/123483E.pdf>

Burde, D. 2004. 'Weak state, strong community? Promoting community participation in post-conflict countries'. En:

- Current Issues in Comparative Education*, 6(2), 73-87.
Extraído el 29 de junio de 2009 de:
www.tc.columbia.edu/CICE/Archives/6.2/62burde.pdf
- Hart, R. 1992. *Children's participation: from tokenism to citizenship*.
Florenia: UNICEF.
- Hodgkin, M. 2007. 'Negotiating change: participatory curriculum design in emergencies'. En: *Current Issues in Comparative Education*, 9(2), 33-44.
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003. *Good practice guides for emergency education: community education committees*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Community_Education_Committees.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: community participation*. Extraído el 5 de junio de 2009 de:
www.ineesite.org/uploads/documents/store/INEE_Toolkit_Thematic_Guide_Community_Participation.pdf
- Leherr, K.; Boardman, J.; Addae-Boahene, A.; Arkorful, K. 2001. *Best practices in community participation in education: impact and sustainability*. Extraído el 12 de septiembre de 2009 de:
www3.edc.org/CSA/new/CIES2001.pdf

- OCDE-CAD. 2005. *Engaging with civil society* (Informe del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE). Extraído el 30 de Julio de 2009 de:
www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Mainstreaming_Conflict_Prevention-Engaging_with_civil_society.pdf
- Uemura, M. 1999. *Community participation in education: what do we know?* Washington, DC: Effective Schools and Teachers and the Knowledge Management System HDNED, Grupo del Banco Mundial. Extraído el 26 de julio de 2009 de:
<http://go.worldbank.org/3VVQM0RFT0>
- Williams, J. 1997. 'Improving school-community relations in the periphery'. En: W.K. Cummings, D. Nielsen (Eds.), *Quality education for all: community-oriented approaches* (pp. 37-78). Londres: Garland Press.
- World Vision. 2006. *A shared future: local capacities for peace in community development*. Monrovia, CA: World Vision International. Extraído el 29 de junio de 2009 de:
[www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/ASAZ-7L4E2E/\\$file/wv_Apr2006.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/ASAZ-7L4E2E/$file/wv_Apr2006.pdf?openelement)

ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO

OBJETIVOS PRINCIPALES

- Evaluar las estructuras de gestión actuales y su capacidad de respuesta a las necesidades de la situación de emergencia. Si fuera necesario, crear estructuras y procesos de gestión provisorios hasta que puedan tomarse medidas más permanentes.
- Proporcionar a todos los niños y jóvenes oportunidades de aprendizaje y un sistema de enseñanza de calidad, que sea coherente y tenga suficientes recursos.
- Garantizar que los alumnos y docentes tengan un respaldo adecuado en lo que respecta a la gestión; es decir, que haya suficientes recursos materiales y condiciones educativas que propicien el aprendizaje eficaz de manera estable y permanente.

CONTEXTO Y DIFICULTADES

El gobierno u otras autoridades que estén desempeñando provisoriamente funciones gubernamentales son los principales responsables de la prestación y gestión de servicios educativos. Para que la gestión sea eficaz, es preciso

que haya suficientes recursos y personal, formación, rendición de cuentas y transparencia, equidad y sostenibilidad. Según las características particulares de la situación de emergencia, es posible que la gestión deba localizarse o ampliarse con el objeto de incluir a muchos más agentes no gubernamentales que en una situación más estable. Por consiguiente, cuando la legitimidad o capacidad de la autoridad rectora es limitada, es posible que otras entidades gestionen las funciones claves. No obstante, se precisa mucha más coordinación cuando agentes diversos y nuevos llenan las brechas en materia de servicios. Estos nuevos agentes deben trabajar consultando, en la mayor medida posible, con las autoridades nacionales y locales. Además, las funciones de gestión se deben asignar o restituir de forma progresiva a las autoridades nacionales y locales legítimas, en la medida de lo posible, y conforme se vayan desarrollando las capacidades.

En una situación de emergencia, las demandas de educación son mayores que en cualquier otro contexto y, además, deben tomarse diversas medidas, puesto que es probable que las estructuras de gestión normales estén debilitadas. Entonces, por ejemplo, aparte de la enseñanza formal de lectura, escritura y aritmética y de temas más avanzados, es probable que los niños y jóvenes precisen intervenciones psicosociales, competencias para la vida activa y, en algunas ocasiones, habilidades profesionales. Asimismo, en una situación de emergencia, los niños y jóvenes tienen menos probabilidades de aprender en entornos educativos convencionales cuyos enfoques y horarios sean convencionales. Es posible que necesiten enfoques educativos que se centren más en los alumnos, lo cual requiere, a su vez, más formación docente. En ausencia de una autoridad fuerte que garantice el cumplimiento, es posible que la participación de las poblaciones afectadas o los beneficiarios en el diseño o la provisión de estructuras de gestión constituya un factor importante del éxito o el fracaso de la ejecución.

En un sistema sumamente centralizado, es muy probable que la enseñanza se vea interrumpida por un conflicto civil, ya que las zonas afectadas por un conflicto pueden quedar aisladas de la gestión y el apoyo centrales. Todo conflicto civil puede dificultar la reanudación de las operaciones de gestión normales. En un contexto semejante, incluso las decisiones de carácter técnico se politizan con facilidad, puesto que hay un deterioro del consenso social.

También es probable que, debido a un conflicto civil, los recursos y la atención política no se dirijan a la enseñanza sino a la resolución del conflicto. Por otro lado, la importancia casi universal concedida a la educación entraña que su restablecimiento pueda servir como medio para que las partes en conflicto trabajen conjuntamente. Los desastres naturales pueden trastocar la estructura de gobernanza normal en las zonas afectadas. La reanudación de la gestión normal no suele ser tan complicada como en los conflictos civiles y es probable que simplemente se trate de restablecerla.

En medio de una situación de emergencia aguda, puede que la mejor opción sea una gestión provisoria, *ad hoc* y localizada, en manos de los mejores organismos disponibles. En una situación de desplazamiento, es probable que las actividades educativas comiencen de una manera menos formal, mediante actividades recreativas o psicosociales y actividades educativas simples. Cuando hay una mayor estabilidad, es posible realizar actividades educativas más estructuradas. Las familias desean finalizar el año lectivo interrumpido lo antes posible.

En una situación de emergencia prolongada, es posible que las estructuras de gestión provisionales se vuelvan semipermanentes. Por consiguiente, ocupan un lugar preponderante las cuestiones a más largo plazo, como la financiación y sostenibilidad, la legitimidad, la calidad, la capacidad, la institucionalización, la

pertinencia y los títulos académicos, así como la enseñanza en los ciclos superiores de educación.

Debido al carácter permanente de las situaciones de emergencia crónica, es preciso que se creen estructuras provisorias para que se reanuden las condiciones educativas con la mayor normalidad posible, en condiciones que se consideran temporales. Las medidas provisorias (tanto en el plano nacional como en el local) deben planificarse sobre la base de una integración ulterior en las estructuras más generales o permanentes de la autoridad educativa.

Es difícil reintegrar repatriados en una estructura que resultó perjudicada por un conflicto o desastre y es posible que se precisen más recursos, entre ellos, el apoyo de la sociedad civil y los organismos externos.

Al reconstituir las estructuras educativas, se ve una tendencia a restablecer estructuras preexistentes en lugar de remodelarlas según las necesidades actuales o futuras. Sin embargo, en muchos lugares, las estructuras de gestión normales no son lo suficientemente eficaces, transparentes o equitativas. De hecho, es posible que la desigualdad en la prestación de servicios educativos, así como en otros aspectos de los contenidos educativos, haya contribuido al conflicto (Smith y Vaux, 2002; Bush y Saltarelli, 2000). Por consiguiente, una situación de emergencia puede brindar una oportunidad para reestructurar la educación de una manera que satisfaga mejor los objetivos del sistema (Pigozzi, 1999).

Tradicionalmente, la planificación comienza en la esfera nacional o sistémica, donde se definen los objetivos del sistema. Luego, va descendiendo paulatinamente en la jerarquía para abarcar los planos locales, donde se especifican los pasos necesarios para que la unidad local contribuya a los objetivos del sistema. Desde una perspectiva pedagógica, existen sobrados motivos para invertir ese orden. Según esta perspectiva, la eficacia de la

estructura de un sistema educativo sería evaluada por la medida en que dicha estructura respalda la enseñanza en el aula. Desde este punto de vista, deben eliminarse o reorganizarse las estructuras que no fomenten una enseñanza eficaz en el aula.

Así, el aula es el punto de partida para diseñar las estructuras del sistema educativo. Luego, deben generarse estructuras que brinden un respaldo directo al aula mediante la jerarquía tradicional. Un enfoque semejante puede ser especialmente eficaz al planificar respuestas educativas en un contexto de emergencia, donde las estructuras nacionales o sistémicas quizá no funcionen o no puedan llegar a los alumnos y docentes a quienes la situación de emergencia haya afectado de forma más directa.

Luego de un conflicto, a los planificadores de la educación tal vez les resulte útil comenzar a reestructurar el ministerio de educación con un “análisis funcional” del sistema, que también suele denominarse “evaluación de la gestión”. El IIEP ha publicado un manual excelente para ayudar a llevar a cabo ese proceso (Sack y Saïdi, 1997).

Descentralización. A menudo se sugiere como una estrategia de reestructuración, pero se saca más provecho de ella cuando es considerada en términos de criterios deseables. Al analizar la descentralización, es de utilidad definir las funciones que se asignarán a determinadas esferas del sistema para obtener el máximo beneficio en lo referente a la eficacia, la capacidad de respuesta, la transparencia y la autonomización, por ejemplo. En principio, las funciones deben asignarse a la esfera que tiene la información y capacidad necesarias para desempeñarlas y que está más cerca de la actividad principal del sector (por ejemplo, la enseñanza en el aula).

ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO: DEFINICIONES

“Descentralización”, “apoyo comunitario a las escuelas” y “seguimiento local” son términos que aluden a la transferencia de autoridad (y responsabilidad) a un organismo subnacional para financiar o gobernar escuelas. Dicha transferencia puede darse como: (a) una desconcentración; (b) una delegación; (c) una transmisión o (d) una privatización. Saber qué autoridad se ha transferido, a quién y bajo el mando de quién están los dirigentes revelará el grado de descentralización o el lugar que ocupa una nación en el continuo que va desde la centralización extrema hasta la localización extrema (privatización).

La “desconcentración” es la transferencia de autoridad a los escalafones inferiores de gobernanza del gobierno central; por ejemplo, las oficinas del ministerio regional de educación. Con este modelo se atribuyen obligaciones y responsabilidades específicas a las autoridades de las esferas descentralizadas y se mantiene, a su vez, la autoridad general en la esfera centralizada.

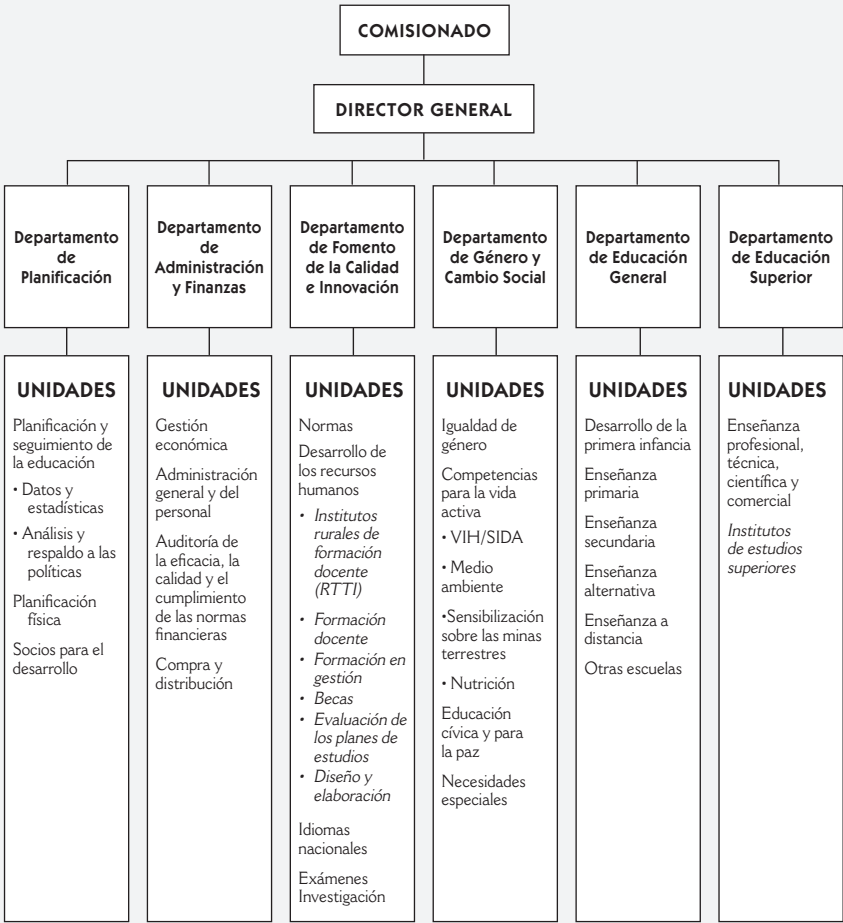
La “transmisión” es la transferencia de autoridad a una unidad subnacional del gobierno. Las esferas locales del gobierno tienen una autonomía significativa para tomar decisiones sobre la base de las políticas formuladas en una esfera central.

Fuentes: Kemmerer, 1994; Sullivan-Owomoyela, 2004: 5.

En el sistema educativo emergente del Sudán Meridional se ilustran algunos de estos principios:

ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL SUDÁN MERIDIONAL

Observación: el texto en cursiva indica la ubicación *propuesta* para una unidad u oficina.





SUDÁN MERIDIONAL: ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, FORTALEZAS E INNOVACIONES

El organigrama de la Secretaría de Educación acusa una sólida estructura rectora central que respalda la autonomía en las diversas regiones, los condados y *payams* para: (1) determinar el programa en materia de educación y definir los planes afines, (2) administrar y gestionar los recursos humanos y (3) planificar los gastos financieros en un futuro cercano. Al organizar las esferas centrales de este modo, la Secretaría es capaz de usar su estructura central para fomentar la autonomía en relación con la planificación educativa en el ámbito más importante: la comunidad.

En el Sudán Meridional, el programa “STAR Education and Economic Rehabilitation Program” se aboca a asistir a las poblaciones para que en la planificación haya una transferencia “del socorro al desarrollo”, con el objetivo de desarrollar las capacidades de las autoridades locales (comités de desarrollo de los condados) y la sociedad civil. La meta del programa es fortalecer a las autoridades locales descentralizadas para que tengan la capacidad de asumir tareas de rehabilitación escolar, fomentar una mayor participación comunitaria y mejorar la igualdad entre los sexos en el sistema educativo (por ejemplo, reclutando docentes mujeres). Concretamente, la Secretaría de Educación brinda orientación para la selección de escuelas, aprueba dicha selección y elabora el marco político. Luego, la responsabilidad de ayudar a construir escuelas, movilizar recursos y tomar decisiones financieras y administrativas relativas a la escuela recae en los comités de gestión escolar.

La estructura propuesta de la Secretaría de Educación de Sudán sigue un modelo sistémico que comprende tanto elementos desconcentrados como transmitidos a fin de garantizar la mayor flexibilidad posible al responder a las necesidades de la sociedad en el ámbito más importante: la comunidad. Con el paso del tiempo, el modelo propuesto también permite una mayor transmisión sistémica a medida que se ponen en marcha la capacidad y la infraestructura de los sistemas.

Fuentes: Sullivan-Owomoyela, 2003: 5; Sullivan-Owomoyela, 2004: 4-5.

Rehabilitar y restablecer el sistema educativo en una zona afectada por una situación de emergencia constituye una tarea de gran envergadura. El Banco Mundial (2005: 42-45) establece las siguientes medidas que deben contemplarse al restablecer un sistema educativo.

- Elaboración anticipada de la reforma de las políticas y el sistema. Esto puede comprender trabajos técnicos sobre los Sistemas de Información de la Administración de la Educación, la revisión y el diagnóstico de la legislación y las reglamentaciones actuales en materia de educación o el análisis de los recursos.
- Papel de los líderes políticos. Los líderes deben definir con claridad los objetivos educativos, alentar a los agentes educativos a trabajar para concretarlos y así contribuir a la reforma.
- Consolidación de la autoridad. Esto puede comprender la racionalización y modernización de los ministerios de educación, así como la ejecución de programas para desarrollar las capacidades de las oficinas de educación centrales y distritales. De este modo, a medida que progrese la descentralización, los funcionarios tendrán las capacidades necesarias para asumir sus nuevas responsabilidades.
- Consolidación del consenso social. Esto puede entrañar consultas o campañas nacionales.
- Enfoque equilibrado hacia la reforma. Para reformar los sistemas es necesario que haya un equilibrio para edificar sobre los cimientos del sistema preexistente sin reproducir el control sumamente centralizado ni las ineficiencias típicas del pasado (Banco Mundial, 2005: 44).

- Fortalecimiento de las escuelas y los vínculos de la comunidad. Sobre todo cuando la autoridad del gobierno se está consolidando, esto puede comprender programas que fomenten la participación comunitaria o el uso de incentivos en el plano local.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas **Estructura del sistema educativo**

1. **Evalúe el efecto que tiene la situación de emergencia sobre la gestión educativa en las zonas afectadas por la crisis.**
2. **Sobre la base de la evaluación, efectúe toda modificación necesaria a las estructuras de gestión existentes o establezca estructuras nuevas.**
3. **Determine y aclare cuáles serán las relaciones con los órganos u organismos externos.**
4. **Gestione y supervise la reintegración efectiva de los repatriados.**
5. **Cree una estructura para respaldar el sistema educativo después de la situación de emergencia.**

Notas orientadoras

1. Evalúe el efecto que tiene la situación de emergencia sobre la gestión educativa en las zonas afectadas por la crisis.

- Identifique y evalúe las estructuras de gestión y los prestadores de servicios educativos existentes.
 - En el plano macro del sistema educativo, ¿qué estructuras de gestión están en marcha?
 - ¿Qué estructuras de gestión intermedias funcionan en las esferas regional, distrital y subdistrital?
 - ¿Qué estructuras de gestión locales se utilizan? ¿Funcionan los comités de educación de la comunidad (CEC)? (Véase también la *Guía, Capítulo 5.5*, ‘Participación comunitaria’).
 - ¿Qué otras organizaciones o entidades, si las hubiera, se dedican a la provisión y gestión de educación (definida a grandes rasgos, es decir que se incluye una serie de actividades tanto formales como no formales) en las zonas afectadas por la situación de emergencia?
- Evalúe el funcionamiento del sistema en cuanto a las funciones centrales de una estructura de apoyo educativo.
 - Plan de estudios: coordinación general y calidad, provisión de libros de texto, guías para docentes, otros materiales didácticos, entre otras cosas. (Véase la *Guía, Capítulo 4.1*, ‘Contenido de los planes de estudios y procesos de revisión’).
 - Personal: contratación, distribución de docentes, formación antes y durante el empleo, respaldo a la enseñanza (en lugar de la inspección tradicional), pago puntual de salarios, condiciones laborales razonables, administradores locales, entre otros. (Véase la *Guía, Capítulo 3.1*, ‘Identificación, selección y reclutamiento de docentes y trabajadores de la

educación' y *Capítulo 3.4*, 'Formación docente: métodos de enseñanza y aprendizaje').

- Finanzas: suficiencia, igualdad, transparencia y rendición de cuentas, sostenibilidad. (Véase la *Guía*, *Capítulo 5.8*, 'Presupuesto y gestión financiera').
- Supervisión en lo referente a los objetivos del sistema: calidad, igualdad, sostenibilidad, pertinencia, resultados de aprendizaje y de otra índole, otros valores.
- Acceso: garantía de acceso para todos en las esferas básicas; garantía de acceso equitativo en las esferas más altas; igualdad, sobre todo en relación con el género y entre los grupos más desfavorecidos. (Véase la *Guía*, *Capítulo 2.1*, 'Poblaciones rurales', *Capítulo 2.2*, 'Género' y *Capítulo 2.11*, 'Educación posprimaria').
- Seguimiento, evaluación y uso de dicha información a fin de mejorar el sistema educativo en lo que respecta a los alumnos, las escuelas, las oficinas y el sistema mismo. (Véase la *Guía*, *Capítulo 5.1*, 'Evaluación de las necesidades y los recursos').
- Analice la eficacia de las estructuras y funciones de gestión.
 - Piense en elaborar una matriz que comprenda, en un eje, las esferas del sistema y otros agentes educativos y, en el otro, cuestiones de eficacia (por función de la gestión educativa). De este modo, podrá visualizarse la gestión del sistema. (Véase el ejemplo de matriz de gestión presentado en la sección 'Herramientas y recursos' de este capítulo).
 - ¿Qué problemas revela este análisis de las estructuras de gestión en comparación con la eficacia?
 - ¿Qué funciones o esferas u organismos deben fortalecerse?
 - ¿Qué funciones deben coordinarse?
 - ¿Las funciones y responsabilidades de quiénes no están claras?
 - ¿Hay esferas duplicadas y superpuestas?

- ¿Existen brechas?
- Las estructuras actuales, ¿pueden responder con rapidez y flexibilidad a las necesidades de una situación de emergencia o es preciso crear una estructura adicional de respuesta a la emergencia?
- ¿Cuán vulnerables son las distintas funciones a otro colapso, por ejemplo, un nuevo enfrentamiento?

2. Sobre la base de la evaluación, efectúe toda modificación necesaria a las estructuras de gestión existentes o establezca estructuras nuevas.

- Evalúe las estructuras de gestión que mejor respondan a las necesidades inmediatas y que también desarrollen capacidades para el futuro.
 - ¿Qué esferas funcionales y estructurales deben revisarse?
 - ¿Cuáles son las prioridades en estas esferas?
 - ¿Qué problemas, si los hubiera, se abordan mejor con la creación de estructuras de gestión nuevas o la revisión de las existentes? Tales estructuras varían en función de las necesidades del sistema y las esferas involucradas, aunque pueden comprender comités de educación de la comunidad en los planos locales, oficinas de supervisión en los distritos, órganos de coordinación en los planos nacionales, funcionarios de enlace con los donantes dentro de las autoridades educativas centrales, entre otros.
 - ¿Qué recursos se necesitan y están disponibles para crear o revisar las estructuras de gestión?
 - En el proceso de reestructuración, ¿cómo puede alentarse la participación de los beneficiarios y del resto de la sociedad civil en la toma de decisiones y la prestación de servicios educativos?

- ¿Cómo puede garantizarse la representación equitativa de los grupos marginados y de quienes tradicionalmente no fueron representados de forma satisfactoria?
- ¿Qué oportunidades brinda la reestructuración para mejorar el funcionamiento del sistema? ¿Esto constituye, por ejemplo, una oportunidad para mejorar la rendición de cuentas o la paridad entre los sexos?
- ¿Qué medidas pueden tomarse para reducir al mínimo el trastorno del sistema educativo en caso de una emergencia futura o para prepararse ante posibles crisis?
 - La estructura prevista, ¿podrá responder a las necesidades de la situación de emergencia o será preciso crear una unidad o desarrollar capacidades más sensibles y flexibles?
- Garantice la capacidad de respuesta a las necesidades de la situación de emergencia.
 - ¿Cómo se puede lograr que el sistema, sobre todo en las esferas macro, sea lo más flexible posible para satisfacer las necesidades nuevas sin poner en riesgo la rendición de cuentas? Por ejemplo, ¿cómo puede el sistema destinar fondos con rapidez a las zonas afectadas por la emergencia y garantizar que dichos fondos se utilicen con el fin previsto, sin el engorroso sistema estándar de supervisión?
 - En el plano micro, ¿se han efectuado cambios a los métodos pedagógicos o al contenido de los materiales a fin de preparar a los alumnos y a sus familias y comunidades para las condiciones reales que probablemente afronten, o para las condiciones de una posible emergencia futura? Por ejemplo, ¿el sistema ha introducido, según corresponda, un programa de sensibilización sobre las minas? ¿El sistema está preparado para introducir rápidamente tales programas con el objeto de responder a las necesidades de la emergencia?

- Las copias de seguridad de los documentos importantes (registros, materiales didácticos), ¿se conservan en un lugar seguro para el caso de que el ministerio de educación o (si se tratara de registros administrativos) las oficinas regionales sufran daños?
- Establezca estructuras de gestión nuevas, provisionales o locales. (Véase también la *Guía*, Capítulo 5.5, 'Participación comunitaria', para analizar la función de los CEC).
 - ¿Qué papeles deben desempeñar los CEC: consultivos o también decisivos? ¿En qué plano(s) del sistema?
 - ¿Quiénes deben formar parte de los CEC (por ejemplo, padres, docentes, funcionarios del ministerio, líderes de grupos sociales importantes, alumnos, líderes de ONG, entre otros), de modo que todos los agentes y partes interesadas importantes estén representados adecuadamente sin comprometer la capacidad de gestión del grupo?
 - ¿Cómo pueden elegirse los miembros de una forma legítima y que garantice la representación adecuada de todos?
 - ¿Se han especificado con claridad las funciones y responsabilidades de los diferentes grupos? ¿Todos los agentes importantes comprenden sus funciones y responsabilidades?
 - ¿Qué formación y asistencia técnica se precisan para que todos los agentes claves puedan desempeñar sus funciones?
 - ¿Qué recursos se necesitan para que los diversos grupos realicen su trabajo?

3. Determine y aclare cuáles serán las relaciones con los órganos u organismos externos.

- ¿Cómo interactúan las estructuras de gestión creadas en la fase aguda (como las estructuras de gestión de las escuelas administradas por ONG o las estructuras gubernamentales

separadas establecidas para responder a la situación de emergencia), con otras entidades organizativas y sectoriales más permanentes o preexistentes? ¿Hay alguna complicación o restricción específica? ¿Cómo puede abordarse?

- La forma en que los donantes estructuran sus sistemas, ¿afecta las estructuras de gestión educativa? ¿Esto ha afectado la eficacia del proceso de gestión? Por ejemplo, los requisitos de notificación a los donantes, ¿obligan a las autoridades educativas a destinar muchos más recursos a la recopilación y al procesamiento de datos para los donantes de los necesarios para gestionar su propio sistema?

4. Gestione y supervise la reintegración efectiva de los repatriados.

- ¿Debe crearse alguna estructura adicional para respaldar a los repatriados en su reintegración?
- Las estructuras existentes, ¿precisan capacidades o recursos adicionales?
- ¿Qué organismos u órganos pueden ayudar de modo más eficaz? ¿Dónde encajan estos organismos u órganos en la estructura existente?
- ¿Qué mecanismos existen (o deben crearse) para garantizar que la reintegración ocurra tal como se planificó?

5. Cree una estructura para respaldar el sistema educativo después de la situación de emergencia.

- Centralice o descentralice las estructuras del sistema según corresponda.
 - ¿Ha habido una descentralización durante la situación de emergencia? ¿De qué tipo? ¿De qué maneras se ha modificado la estructura original para dar lugar al proceso de descentralización?

- ¿Cuál es el plan general para la descentralización?
 - ¿Dónde se prevé ubicar las diferentes funciones del sistema educativo?
 - ¿Qué funciones deben descentralizarse para que el sistema funcione mejor; por ejemplo, provisión o distribución de libros de texto, asignación de docentes, construcción y mantenimiento de escuelas, contabilidad general, supervisión, entre otras?
 - ¿Qué funciones deben centralizarse?
- ¿Cómo se transferirán las responsabilidades?
 - ¿Se otorgará a los encargados de nuevas funciones la autoridad, la responsabilidad, los recursos y la formación que precisan para cumplir sus nuevos deberes?
 - ¿Es realista el plan de descentralización?
 - El plan, ¿se ha comunicado con claridad a todos los interesados: funcionarios públicos, docentes, comunidades, donantes, ONG?
- ¿Cuán eficaz ha sido la descentralización en cuanto a la prestación de servicios a los beneficiarios, es decir, los educandos? Por ejemplo, ¿ha sido eficaz el proceso de descentralización económica orientado a garantizar que los salarios docentes se paguen con puntualidad?
- ¿Qué mecanismos existen para supervisar la eficacia del proceso de descentralización y para realizar correcciones en caso de ser necesario?
- Cree una estructura para respaldar el sistema educativo a largo plazo.
 - Las funciones desempeñadas hoy en día, ¿están asignadas de manera efectiva con respecto a la centralización o la descentralización?
 - ¿Cómo se supervisa la eficacia de la estructura de gestión?
 - En las estructuras de gestión, ¿se ha logrado la equidad de género y la representación equitativa de los grupos

minoritarios? Si así no fuera, ¿cómo puede abordarse esta cuestión con la mayor eficacia?

- Las revisiones periódicas de la estructura del sistema y su eficacia, ¿forman parte del proceso continuo de planificación estratégica?
- Garantice la rendición de cuentas.
 - La estructura del sistema, ¿asegura la rendición de cuentas y, al mismo tiempo, mantiene la capacidad de respuesta a las necesidades de los beneficiarios?
 - ¿Qué sistemas están en marcha para supervisar la rendición de cuentas por parte de los diversos funcionarios de cada esfera?
 - ¿Qué medidas de seguimiento se precisan para garantizar la rendición de cuentas?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Ejemplo de matriz de gestión

Para los planificadores puede ser de utilidad elaborar una matriz, quizás adaptando el siguiente ejemplo, como base para comprender la eficacia de las diferentes funciones de la gestión educativa. En el eje vertical, el ejemplo contempla las esferas del sistema y otros grupos involucrados en la educación, mientras que en el eje horizontal se muestran una serie de cuestiones relativas a la responsabilidad y la eficacia. Pueden formularse matrices similares para otras funciones de la gestión educativa, como el personal, la supervisión docente y el respaldo a la enseñanza, las finanzas, la supervisión de los objetivos del sistema, el acceso, el seguimiento y la evaluación.

FUNCIÓN: PLAN DE ESTUDIOS

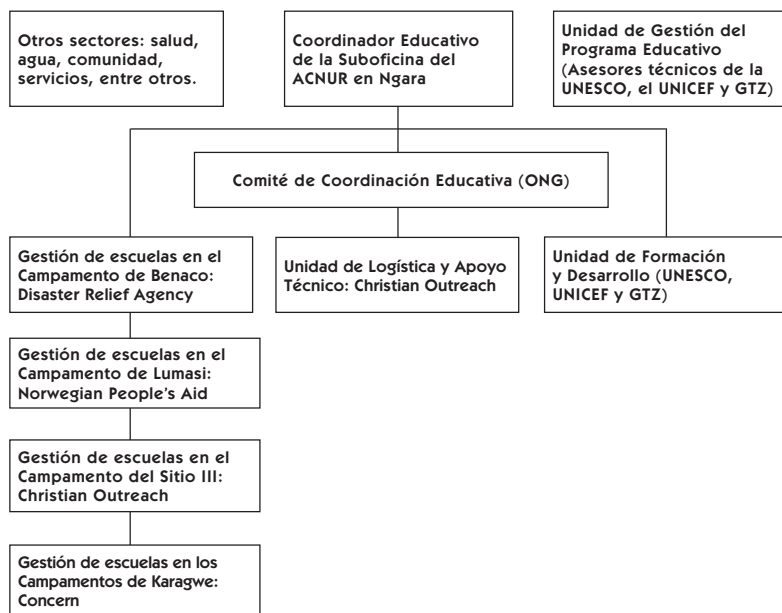
RESPONSABILIDAD Y EFICACIA	¿Quién es responsable? ¿De qué?	¿Quién más está involucrado? ¿Cómo?	¿Con qué eficacia está funcionando?	¿Cuál es el problema? ¿Falta de claridad de la tarea y la función? ¿Brechas? ¿Duplicación? ¿Falta de coordinación? ¿Falta de conocimientos especializados? ¿Falta de recursos? ¿Rendición de cuentas insuficiente?	Comentarios
	NIVEL DEL SISTEMA				
Autoridades educativas centrales	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación general y calidad. • Provisión de libros de texto, guías para docentes, otros materiales didácticos. 		<ul style="list-style-type: none"> • Buena calidad. • Cobertura irregular de escuelas (algunas escuelas tienen demasiados libros de texto y otras muy pocos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de datos precisos y oportunos sobre la cantidad de niños, cantidad de libros de texto necesarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debe mejorarse el sistema de recopilación de datos.
Autoridades educativas regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución adecuada a los distritos. 				
Autoridades educativas distritales	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución adecuada a las escuelas. 			<ul style="list-style-type: none"> • Los distritos dependen de las escuelas para que les proporcionen datos. • Falta capacidad de control. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se necesitará capacitar al personal.
Autoridades educativas escolares	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución a los alumnos. 			<ul style="list-style-type: none"> • Las escuelas carecen de directrices relativas a la recopilación de datos concernientes a los libros de texto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se precisa formación.
Comunidad					
Organismos de financiación internacionales		<ul style="list-style-type: none"> • Los préstamos del Banco Mundial respaldan la revisión del plan de estudios. 			
ONG		<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización para planes de estudio especiales: competencias para la vida activa, educación para la paz, VIH/SIDA. 			
Otros					

2. Ejemplos de organigramas para los sistemas educativos

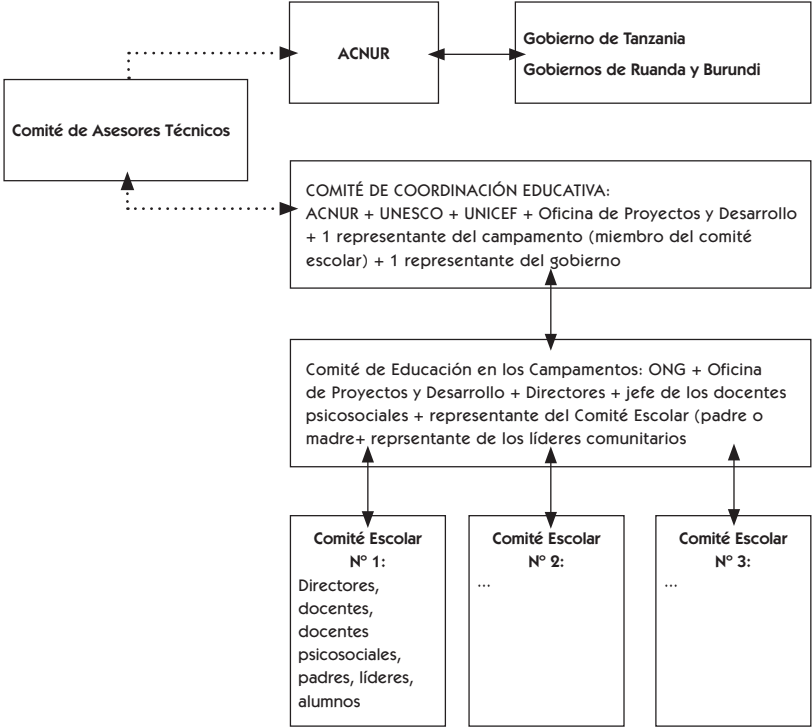
Organigrama para la región de Kagera: Programa de Educación en Situaciones de Emergencia para Niños Refugiados Ruandeses

Este es el primer organigrama de la estructura educativa utilizada en 1994 en los campamentos de refugiados ruandeses en la región de Kagera, Tanzania. La estructura estaba muy jerarquizada de arriba hacia abajo y brindaba pocas oportunidades a los refugiados para que participaran o tomaran decisiones (obsérvese que ni siquiera están representados en el diagrama). El segundo organigrama que aparece más abajo indica un cambio de pensamiento puesto que el enfoque es más participativo y la toma de decisiones se ha descentralizado, concediendo mucha más autoridad a los refugiados.

Fuente: Bird, 2003: 66.



Organigrama de la estructura de gestión educativa revisada, Ngara



REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Banco Mundial. 2005. *Reshaping the future: education and postconflict reconstruction*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bird, L. 2003. *Surviving school: education for refugee children from Rwanda 1994-1996*. París: IIPE-UNESCO.
- Bush, K.D.; Saltarelli, D. 2000. *The two faces of education in ethnic conflict: towards a peacebuilding education for children*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti; UNICEF.
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003a. *INEE good practice guide: education structures & management – compensation and payment of educational staff*. Extraído el 4 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/toolkit/docs/doc_1_Compensation_and_Payment_of_Educational_Staff.pdf
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003b. *Good practice guides for emergency education: community education committees*. Extraído el 29 de julio de 2009 de: www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Community_Education_Committees.pdf
- Kemmerer, F. 1994. 'Decentralization of schooling in developing nations.' En: *The International Encyclopedia of Education*, 3, 1412-1416.
- Pigozzi, M.J. 1999. *Education in emergencies and for reconstruction: a developmental approach*. Nueva York: UNICEF.
- Sack, R.; Saïdi, M., 1997. *Functional analysis (management audits) of the organization of ministries of education*. París: IIPE-UNESCO. Extraído el 29 de julio de 2009 de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001085/108562eb.pdf>

- Smith, A; Vaux, T. 2002. *Education, conflict and international development*. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional.
- Sullivan-Owomoyela, J. 2003. *Education programming in crisis and transitional settings: conflict-sensitive education programming*. EQUIPI/CARE USA.
- Sullivan-Owomoyela, J. 2004. *Find the right balance: guiding principles for decentralization*. Programa de Educación Básica de Sudán.

Capítulo 5.7

RECOPILACIÓN DE DATOS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN (EMIS)

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Proporcionar una base de datos completa y oportuna para la planificación y la gestión de los servicios educativos.**
- **Establecer un conjunto de indicadores pertinentes para la recopilación de datos y su utilización.**
- **Establecer o contribuir a la elaboración de un sistema nacional para la recopilación, el procesamiento y la utilización de datos relativos a la educación.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

Recopilación de datos

Las autoridades educativas recopilan regularmente datos referidos a las escuelas, entre los que figuran su localización, el estado de las instalaciones, la cantidad de grados propuestos, el número de alumnos desglosado por sexo y edad, la cantidad de alumnos repitentes, el número de docentes desglosado por sexo y calificación. Los sistemas más sofisticados recopilan información sobre las tasas de permanencia y de terminación de estudios, el aprovechamiento escolar y el número de niños sin escolarizar y evalúan las estadísticas en función de parámetros tales como el género, la pertenencia étnica y el ingreso. Los sistemas

de información para la administración de la educación (EMIS, por sus siglas en inglés) tienen por objeto la recopilación y el análisis de datos sobre el sistema educativo con el fin de mejorar la planificación, la asignación de recursos, el seguimiento, la elaboración de políticas y la toma de decisiones en ese ámbito.

Las situaciones de emergencia exigen información oportuna y específica respecto de:

- La cantidad y localización de niños en edad de concurrir a la escuela que se encuentran desplazados o han sido afectados de alguna otra manera por la emergencia; si están con sus familias o han sido separados de éstas.
- La disponibilidad y el estado de las instalaciones escolares.
- La disponibilidad de docentes.
- La disponibilidad de material didáctico.
- La seguridad.

Inicialmente, la información disponible puede no ser verificable. Es preciso pues aplicar con la mayor premura posible métodos sistemáticos de recopilación de datos en los que participe el personal disponible, empleando formularios simples destinados a reunir información acerca de los cinco puntos antes mencionados. (Véase la *Guía, Capítulo 5.1 'Evaluación de las necesidades y los recursos', Sección 'Herramientas y recursos'* para conocer el modelo de formulario de evaluación).

En los conflictos civiles, el acceso a la población y a los datos puede resultar difícil debido a la desconfianza que genera la inseguridad ya que, en manos equivocadas, el uso al que la información está destinada puede llegar a desvirtuarse. No obstante, aun en una situación de emergencia, la necesidad de datos a largo plazo no puede desatenderse, puesto que estos servirán para brindar respuestas inmediatas, a pesar de que los aspectos técnicos tiendan a parecer primordiales. En esas

circunstancias, se dificulta la obtención de datos confiables, sobre todo si la población se encuentra amenazada por luchas civiles.

En materia de refugiados, el ACNUR, al igual que otras organizaciones que trabajan en ese ámbito, suele contar con información o bien posee los medios para obtenerla. Aunque no es frecuente que así se haga, la información disponible acerca de los refugiados debe incluirse en las estadísticas educativas del país de asilo. De ser posible, la comunicación de datos educativos entre los países de origen y los países de asilo puede resultar de suma utilidad. Del mismo modo, las estadísticas nacionales deberían incluir datos sobre los desplazados internos (aunque rara vez ocurre), para cuyo seguimiento aún deben impulsarse nuevas iniciativas.

La elaboración de planes de reintegración exige también datos regularmente actualizados sobre el arribo de repatriados (cantidad de estudiantes y docentes, grados respectivos de educación y calificación, entre otros). Las autoridades educativas deberían pues buscar, obtener y divulgar información relativa a sus ciudadanos refugiados en otros países.

En los lugares en donde se ha producido una interrupción generalizada de los sistemas educativos, será necesario comenzar con la recopilación y el análisis de estadísticas básicas, para luego elaborar sistemas de información sobre la administración de la educación más sofisticados, una vez que se hayan obtenido los recursos necesarios (computadoras, programas, personal idóneo) y el personal haya sido formado para la recopilación de datos.

A pesar de las evidentes dificultades que plantea, la recopilación y utilización de datos y estadísticas en situaciones de emergencia constituye un elemento esencial para respaldar planificaciones y gestiones sólidas (Bethke y Braunschweig, 2004: 3-5). Véase la *Guía, Capítulo 2.8, 'Tecnología'*, para consultar sobre usos innovadores de la tecnología en la recopilación y seguimiento de datos.

Sistemas de información para la administración de la educación (EMIS, por sus siglas en inglés)

En la medida de lo posible, los datos de la emergencia deben coordinarse con los EMIS existentes, para así actualizar el EMIS del Ministerio de Educación con los datos de las personas afectadas por el conflicto y sistematizar las necesidades identificadas en materia de datos de la emergencia. De igual modo, el desarrollo de nuevos sistemas de recopilación de datos debe apuntar no solo a satisfacer las necesidades inmediatas, sino también a favorecer la reconstrucción y el desarrollo a largo plazo del sistema educativo.

Si, en circunstancias óptimas, la elaboración de un sistema de información para la administración de la educación efectivo equivale a un emprendimiento complejo y oneroso, resulta particularmente difícil en situaciones de emergencia, ya que el gran número de organizaciones que generalmente participa en la prestación del servicio educativo complica el establecimiento de criterios comunes y la coordinación de las actividades de recopilación de datos. Es por eso que el diseño de un sistema de información para la administración de la educación debe tomar en cuenta las necesidades de todos los grupos que utilizarán la información, incluidos los planificadores del ministerio central, los funcionarios de otros ministerios nacionales (por ejemplo, el Ministerio de Economía), los funcionarios educativos de las regiones y distritos, los donantes y las ONG. En última instancia, la eficacia de un sistema de información para la administración de la educación como herramienta de planificación y administración será proporcional a la importancia que se asigne a las necesidades nacionales como motor para su desarrollo, independientemente de los requerimientos de los donantes. A pesar de las dificultades que plantea el desarrollo de este tipo de sistemas, las situaciones de emergencia pueden constituir una oportunidad para mejorar la eficacia de los sistemas de información sobre la administración de la educación existentes.


El siguiente ejemplo muestra el proceso puesto en marcha por las autoridades educativas kosovares para franquear las diferentes etapas que exige la creación de un sistema de información para la administración de la educación. Dichas etapas se describen a continuación.



ADMINISTRACIÓN POSTERIOR AL CONFLICTO DE LA INFORMACIÓN EDUCATIVA EN KOSOVO

La UNMIK (Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo) comenzó su trabajo en una posición de incapacidad casi absoluta, ya que carecía incluso de información básica acerca de cuántas escuelas, docentes, estudiantes, había. En 1999, los funcionarios responsables del antiguo sistema paralelo poseían un importante volumen de datos relativos a su situación hasta 1998, pero que no cubrían los cambios que se habían producido a partir del conflicto. Del mismo modo, la administración provincial controlada por los serbios contaba con información detallada acerca de escuelas, docentes, instalaciones, y otros datos del sistema oficial en 1989, pero los éxodos masivos y los desplazamientos de la población convertían en cuestionable el valor de dichos datos. Las ONG nacionales e internacionales que habían trabajado en Kosovo durante la década anterior también poseían sus propias estadísticas y la UNICEF, en su calidad de líder de la campaña de vuelta a la escuela, había emprendido un enorme trabajo de evaluación que incluía visitas a cada una de las escuelas para determinar su estado y capacidad. Una fuente clave de información estadística para el sistema paralelo fue la empresa encargada de la compra, la impresión y la distribución de libros de texto, aun cuando se tratara nuevamente de información perimida, ya que no reflejaba los desplazamientos de la población durante y después del conflicto.


Con la campaña de vuelta a la escuela, la UNMIK tuvo la oportunidad de comprobar que el establecimiento de un sistema de información confiable y preciso para la administración de la educación sería un elemento fundamental




para asegurar una administración coherente de un sistema de educación moderno y descentralizado. Para el diseño del proyecto se recurrió a la ayuda de una empresa de consultoría internacional que, al momento de escribir el presente informe, recién comenzaba a proveer tablas de datos, pero no aún en un formato útil para la gestión, que pudiera distribuirse ampliamente mediante el sistema. Un decepcionado funcionario del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MEST, por sus siglas en inglés) manifestaba su descontento diciendo que obtener información del grupo EMIS era como “sacarle sangre a una piedra”. Este último se justificó precisando que se trataba de una base de datos preliminar cuyos datos aún no habían sido sometidos a la verificación final previa a su divulgación.

Sobre la base del marco de trabajo esbozado por los consultores, se desarrolló la primera versión del sistema en la Oficina de Coordinación de Proyecto del DES/DEST/MEST [Departamento de Educación y Ciencia, Departamento y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología], que cuenta con el apoyo del Banco Mundial. Durante esa etapa preliminar, el principal contacto que tuvieron los funcionarios educativos con el EMIS consistió en la solicitud de datos para volcar en el sistema. Es pues algún tiempo antes de que el sistema esté en condiciones de producir resultados cuando los mismos funcionarios (si se trata de los mismos), lo consideran útil como herramienta de planificación y administración.

Un segundo problema era que los requisitos técnicos para que el sistema informatizado fuese confiable y fácil de usar requerían la contratación permanente de especialistas locales en programación informática. Los profesionales de esa área tienen generalmente escasa experiencia en el manejo de datos sobre administración de la educación y son difíciles de retener a largo plazo con los salarios locales. Mientras se resuelven estos problemas técnicos y administrativos, es frecuente que el sistema EMIS, respecto del cual suele existir una publicidad considerable y altas expectativas, sea percibido como un “agujero negro” en el cual se “vuelcan” enormes cantidades de datos, pero del que no parece salir gran cosa.





La próxima dificultad consistirá en compilar la base de datos en un formato útil y seguro para los usuarios e incorporar el sistema EMIS en el programa de formación y desarrollo en materia de administración que pondrá en marcha el MEST. Al momento de esta publicación, el Banco Mundial planeaba respaldar la finalización y ejecución de esta iniciativa como parte de su segundo proyecto educativo, actualmente en discusión. La evaluación completa de esta iniciativa solo podrá realizarse una vez que pueda ponerse regularmente a disposición de planificadores, administradores y del público en general informaciones útiles y confiables.


Fuente: Sommers y Buckland, 2004: 103-105.

ETAPAS DEL PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN:

1. Identificación de las necesidades en materia de información

- ¿Cómo pueden alcanzarse los objetivos educativos del sistema y cuál es la situación actual respecto de dichos objetivos?
- Establezca indicadores para medir el progreso realizado hacia el cumplimiento de los objetivos educativos. (Véase la Sección ‘Herramientas y recursos’ para obtener una lista de los indicadores ‘Educación para todos’ (EPT)).
- ¿Cuáles son las dificultades actuales dentro del sistema educativo?

2. Inventario de fuentes y datos disponibles

- ¿Cuál es el departamento o la institución que se ocupa de la administración de los datos?
 - ¿Cómo se presentan esos datos?
- 

3. Recopilación de datos

¿Qué técnica se utilizará para recopilar la información necesaria?

- Censos escolares: consisten a menudo en cuestionarios que deben responder los directores para recopilar información anual sobre escuelas, alumnos y docentes.
- Encuestas estadísticas: apuntan a conocer más en profundidad un aspecto específico del sistema.
- Encuestas por muestreo: son particularmente útiles para evaluar los conocimientos adquiridos por los alumnos, o para conocer las expectativas de padres o docentes.
- Documentos administrativos y de gestión: pueden contener información presupuestaria, así como actas de las reuniones ministeriales.
- Bases de datos administrativos: contienen información sobre la contratación y el pago del personal.
- Información externa: incluye datos sobre la población y el mercado laboral provenientes de fuentes externas al Ministerio de Educación.

4. Elaboración de la base de datos

- ¿Qué estructura tendrá la base de datos? De acuerdo con la complejidad del tema, la base de datos puede ser de archivo simple o relacional.
- ¿Qué esquema de clasificación se utilizará? Los esquemas de clasificación de los niveles educativos y las categorías docentes, ¿reflejan la realidad actual del sistema?
- ¿Cómo se identificarán las unidades administrativas? Es importante que los códigos utilizados para identificar instituciones sean los mismos para todas las bases de datos.
- ¿Quién ingresará los datos?

5. Procesamiento de datos

¿Cómo se presentará la información?

- ¿Cuadros estadísticos?





- ¿Cifras?
- ¿Mapas?
- ¿Textos analíticos?

6. Publicación y divulgación

¿Cómo se distribuirá la información procesada?

- Publicaciones escritas.
- Memorandos escritos.
- Sitio Web.
- CD-ROM.

Fuente: Adaptado de da Graça et al. (2005: 15-24).

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas

Recopilación de datos y sistemas de información para la administración de la educación (EMIS)

1. **Recopile y analice la mayor cantidad posible de datos educativos relativos a la emergencia.**
2. **Si aún no se ha hecho, establezca en el seno de la autoridad educativa una unidad de recopilación de datos para la emergencia, a los efectos de coordinar la recopilación de información en todas las instancias.**





3. **Evalúe el estado del sistema de información para la administración de la educación en el ámbito nacional y en las esferas afectadas por la emergencia. Identifique las mejoras necesarias y busque la ayuda apropiada para fortalecer la capacidad nacional en esa esfera.**
4. **Analice la información para producir indicadores capaces de servir de guía a los responsables de la elaboración de políticas y favorecer la formulación de recomendaciones que permitan a los profesionales mejorar la calidad de la educación.**
5. **Las autoridades educativas deberán buscar, obtener y difundir información estadística referida a ciudadanos refugiados en otros países.**

Notas orientadoras

1. **Recopile y analice la mayor cantidad posible de datos educativos relativos a la emergencia.**
 - Examine los planes y el progreso de la actividad de recopilación de datos en curso.
 - ¿Qué indicadores pertinentes para la rápida recopilación de información se han consensuado con los refugiados, los

desplazados internos y la población no migrante afectada por la emergencia?

- ¿Qué datos demográficos y educativos pueden recopilarse a partir de las poblaciones afectadas?
- ¿Que información puede extraerse de los programas educativos en curso?
- Los indicadores, ¿se encuentran desglosados por edad, sexo, discapacidad, nivel educativo y grado, localización, lengua, medio de instrucción, otros? (la recopilación de datos sobre los alumnos por edad puede resultar imposible debido, entre otras cosas, a la falta de actas de nacimiento y a las restricciones que impone el estado de emergencia. Los datos obtenidos por muestreo o la información no verificables pueden indicar la proporción de estudiantes que superan la edad oficial y concurren a la escuela o deben aún escolarizarse como consecuencia de interrupciones anteriores del sistema educativo).
- ¿Cómo será recopilada y evaluada la información?
 - ¿Se han adaptado los formularios existentes? (Véase la *Guía*, Capítulo 5.1, 'Evaluación de las necesidades y los recursos', Sección 'Herramientas y recursos' para consultar un formulario de evaluación en situación de emergencia).
 - El personal educativo local, ¿ha sido formado para recopilar datos por medio de formularios relativamente simples? ¿Se ha puesto en marcha un sistema destinado a recopilar esta información?
 - ¿Se ha solicitado o autorizado a recolectar datos sobre la situación de emergencia a otro tipo de personal que se traslade a las áreas afectadas (por ejemplo, personal de socorro, fuerzas de seguridad, entre otros)?



LA IMPORTANCIA DE PROTEGER LA INFORMACIÓN INSTITUCIONAL DURANTE UNA EMERGENCIA

“En octubre de 1998, el huracán Mitch dejó a cientos de miles de hondureños sin vivienda y barrió escuelas, guarderías y pueblos enteros. Aproximadamente el 25% de las escuelas quedaron destruidas. Más de 250.000 niños de la escuela primaria y 30.000 de la escuela secundaria debieron interrumpir completamente sus estudios hasta marzo de 1999 ... A esto se sumó el grave daño sufrido por las oficinas centrales del Ministerio de Educación en Comayagua y, lo que es peor, la pérdida de la mayor parte de los archivos educativos y, con ellos, la memoria institucional del Ministerio. Llevará varias décadas reconstruir el sector educativo en Honduras”.

Fuente: UNICEF, 1999 citado en Sinclair, 2002: 85-86.

- Los datos recopilados en materia de refugiados y desplazados internos, ¿se incluyen en los formatos de informes nacionales y en las estadísticas de seguimiento de la EPT? Si no han sido incorporados, ¿existe un plan para hacerlo? (Véase la *Sección* ‘Herramientas y recursos’ para consultar una lista de indicadores EPT).
 - La recopilación y análisis de datos sobre desplazados internos y refugiados es esencial si las autoridades desean mantener el control del proceso y participar en la gestión de la asistencia durante la emergencia.
 - La información relativa a personas afectadas o susceptibles de verse afectadas por emergencias debe recopilarse regularmente.
- Por lo menos en forma provisoria, hasta que pueda llevarse a cabo un examen exhaustivo, utilice cualquier EMIS existente y asocie las actividades de recopilación y análisis de datos con

aquellas llevadas a cabo en otros sectores, particularmente en el ámbito de la salud y los servicios y asuntos sociales.

2. Si aún no se ha hecho, establezca en el seno de la autoridad educativa una unidad de recopilación de datos para la emergencia, a los efectos de coordinar la recopilación de información en todas las instancias.

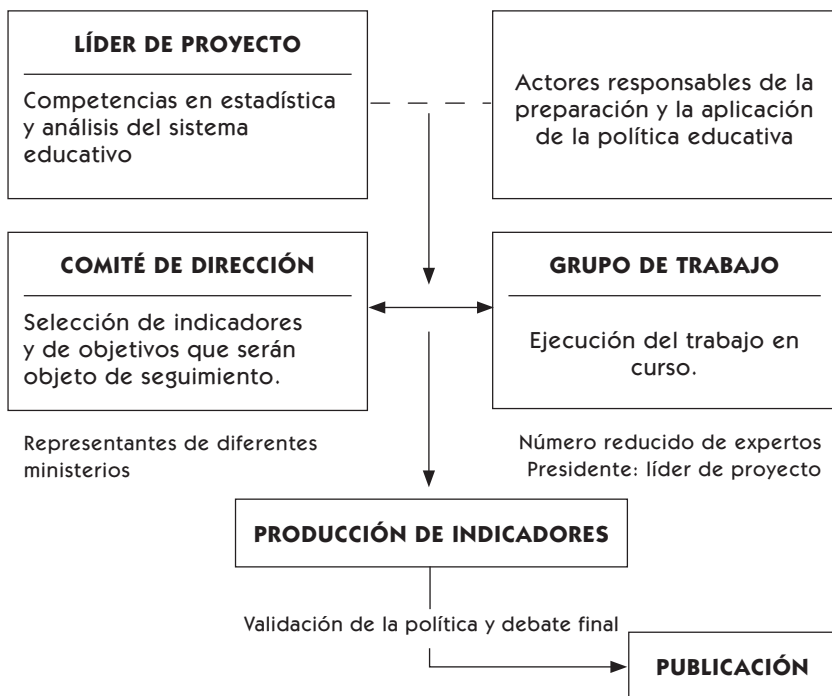
(Véase también la *Guía*, Capítulo 5.1, ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’).

- ¿Se ha identificado personal competente para integrar la unidad?
- ¿Se han desarrollado mecanismos sostenibles y eficaces en términos de costo para recopilar datos nacionales, regionales y locales?
- ¿Se cuenta con recursos suficientes para financiar la recopilación, el almacenamiento, el análisis y la transmisión de datos? La financiación y la infraestructura previstas, ¿permiten informatizar la actividad y/o acceder a Internet?
- En caso de que ya exista una Unidad de Recopilación de Datos, ¿se han identificado carencias y necesidades vinculadas a la emergencia, particularmente en materia de personal y recursos?

3. Evalúe el estado del sistema de información para la administración de la educación en el ámbito nacional y en las esferas afectadas por la emergencia. Identifique las mejoras necesarias y busque la ayuda apropiada para fortalecer la capacidad nacional en esa esfera.

- Evalúe el estado del EMIS existente.

- ¿Cuál es el sistema de información para la administración de la educación existente, aun si se trata de un sistema informal?
 - ¿Cómo funcionaba antes de la emergencia?
 - ¿Cómo funciona actualmente?
 - En qué medida:
 - ¿está informatizado?
 - ¿se basa en soporte papel?
 - ¿es informal?
- ¿Se han revisado las prácticas del EMIS existente - mecanismos de recopilación de datos, formularios, procedimientos, indicadores, estadísticas y procesos de utilización?
 - ¿Se ha establecido un equipo o una estructura destinada a examinar los instrumentos previstos para la recopilación de datos?
 - Los formularios de recopilación de datos utilizados en la fase aguda, ¿han sido actualizados para poder ser usados en fases posteriores?
 - ¿Qué problemas planteaban los instrumentos anteriores?
 - ¿Cómo pueden resolverse estos problemas de manera efectiva?
 - Las autoridades educativas u otros organismos, ¿recopilan datos educativos sobre niños y adolescentes refugiados o desplazados internos?
 - ¿Se tienen en cuenta estos datos en las estadísticas nacionales?
 - De no ser así, ¿es posible obtener los datos necesarios para incluirlos en el registro estadístico nacional?
- El EMIS, ¿tiene en cuenta datos de otros sectores como la salud, los asuntos sociales, el trabajo, la planificación y la economía?



Fuente: Sauvageot, 1997: 29-30.

- ¿Qué indicadores se utilizan para las escuelas en el ámbito nacional, regional, local y de distrito?
- ¿Qué carencias presenta el EMIS actual? Por ejemplo:
 - El análisis de datos y la elaboración de informes, ¿se llevan a cabo según un cronograma establecido?
 - ¿Los datos son pertinentes? Esto es, ¿proveen la información necesaria para colaborar con la planificación educativa y las prioridades de administración?
 - ¿Se necesita otro tipo de información adicional?
 - ¿Existen duplicaciones de datos o de procesos en las diferentes instancias del sistema?

- Los procesos de recopilación y análisis de datos, ¿son eficientes?
 - ¿Quién analiza los datos?
- ¿Cuáles son los requisitos de los donantes en materia de datos?
 - Los sistemas existentes, ¿pueden cumplir dichos requisitos?
 - ¿Qué datos adicionales deben recopilarse para satisfacer a los donantes?
 - Los funcionarios ministeriales, ¿pueden negociar con los donantes en igualdad de condiciones?
- ¿Cómo utiliza el sistema los datos existentes?
 - ¿Quién ha usado los datos?
 - Los datos, ¿van únicamente de la esfera local a la esfera central, o bien vuelven a los prestadores de servicios locales?
 - ¿Cómo puede utilizarse la información recopilada para ayudar a las autoridades educativas a mejorar el servicio educativo?
- ¿Cuán buena es la coordinación entre las diferentes iniciativas de recopilación y utilización de datos dentro del sistema?
- ¿Cuándo fue la última vez que se revisó el EMIS?
- Evalúe las necesidades asociadas al EMIS.
 - ¿Qué nuevas necesidades en materia de datos han surgido como resultado de la situación de emergencia?
 - Si se está considerando la elaboración de un nuevo EMIS, ¿se han examinado EMIS en otros países que vivieron circunstancias similares para comparar su pertinencia y aplicabilidad a la situación actual?
 - ¿Puede adaptarse un sistema existente en otro país, teniendo en cuenta las necesidades de esta situación de emergencia?

- ¿Quién necesita qué datos y cuándo? ¿Con qué propósito será utilizada la información (por ejemplo, elaboración de presupuestos, análisis de tendencias en la repetición o en las tasas de supervivencia, entre otros)? En la planificación de los EMIS, es importante considerar la manera en que será utilizado el sistema, al igual que la demanda y el suministro de información. Es frecuente que la capacidad del EMIS esté subutilizada, sobre todo en los primeros años posteriores a la introducción de un sistema nuevo y reformado.
- ¿Qué prácticas son posibles en el contexto de la emergencia?
- ¿Qué procedimientos sentarían las bases para un sistema más permanente?
- ¿Se ha preguntado a las partes interesadas qué tipo de información necesitan?
 - Sobre la base de las necesidades identificadas, ¿existen lagunas en los datos actualmente recopilados?
 - ¿Existen similitudes en las necesidades de las partes interesadas? ¿Cómo se puede reunir información de manera eficaz y responder a las necesidades de las partes interesadas sin duplicar las iniciativas de recopilación de datos?
- (Des)centralice la recopilación de datos y los EMIS de manera apropiada.
 - ¿Qué participación tienen las autoridades regionales, de distrito y locales en la recopilación, el procesamiento y el análisis de datos?
 - ¿Cómo puede acrecentarse su participación?
 - Las autoridades regionales y de distrito, ¿divulgan regularmente datos y hallazgos?
 - ¿Qué mecanismos de seguimiento se han puesto en práctica para garantizar que todas las partes responsables

de la recopilación, el procesamiento y el análisis de datos utilicen la misma metodología en todos los ámbitos?

- Los EMIS deben incluir mecanismos destinados a validar y verificar información. Deben asimismo ser capaces de anticipar consecuencias negativas imprevistas, como por ejemplo la tentación de abultar las cifras de las matrículas en los casos en que la asignación de fondos se lleve a cabo en función de las estadísticas de matrículas.
- ¿Se han puesto en marcha planes para localizar los diferentes aspectos de la recopilación de datos en estratos apropiados del sistema?
- ¿Se ha impartido formación para la recopilación de datos en los diferentes ámbitos? De no ser así, ¿se prevé realizar dicha formación? ¿Quién estará a cargo y quiénes serán los principales beneficiarios?
- ¿Cuáles son los recursos disponibles y los recursos necesarios para llevar a cabo la reestructuración efectiva del EMIS y de la recopilación de datos? Por ejemplo: computadoras y otras herramientas de tecnología de la información, personal e instalaciones de almacenamiento.
- Busque financiación para el hardware y el software informático, de manera que pueda obtenerse la máxima eficacia del sistema EMIS.
- ¿Con qué software y hardware –computadoras, programas de software EMIS, máquinas de escribir, radios portátiles, comunicaciones telefónicas, transporte para la recopilación de datos, entre otros- cuentan actualmente las autoridades provinciales?
- ¿Qué software y hardware necesitan para cumplir los requerimientos en materia de recopilación y análisis de datos?

- ¿Se han preparado presupuestos que reflejen las necesidades de hardware y software y que incluyan la formación necesaria para poner en funcionamiento un nuevo EMIS revisado?
- ¿Se han contactado posibles fuentes de financiamiento?
- En el marco del desarrollo del EMIS, ¿es deseable y factible prestar servicios informáticos a todos los grupos involucrados en la administración de datos de la educación (refugiados, repatriados, poblaciones nacionales)? De no ser así, ¿cuál es la prioridad para el suministro de computadoras y servicios de Internet destinados a la recopilación de datos -a qué grupos y en qué ámbitos?
 - ¿Existen conexiones a Internet que puedan aprovecharse?
 - ¿Existe una red telefónica que pueda utilizarse para establecer conexiones de correo electrónico?
 - ¿Qué estrategias innovadoras pueden ponerse en práctica para establecer una red de conexión a Internet o una red de correo electrónico sostenible y efectiva en términos de costos?

4. Analice la información para producir indicadores capaces de servir de guía a los responsables de la elaboración de políticas y favorecer la formulación de recomendaciones que permitan a los profesionales mejorar la calidad de la educación.

- Los informes de síntesis (que incluyen también los resúmenes de análisis y recomendaciones), ¿son claros, prácticos y fáciles de usar para los profesionales?
- Los informes de síntesis, ¿se han traducido a idiomas que resulten apropiados para los profesionales?
- Los informes de síntesis, ¿se han puesto a disposición de las partes interesadas, en versión impresa y mediante Internet, de ser posible?

- ¿Se han transmitido los informes de síntesis con sus correspondientes referencias cruzadas a todos los grupos pertinentes, incluidos otros sectores como el de la salud, los servicios y asuntos sociales, la seguridad, agua y saneamiento, entre otros?

5. Las autoridades educativas deberán buscar, obtener y difundir información estadística relativa a ciudadanos refugiados en otros países.

- ¿Se han llevado a cabo negociaciones internacionales o establecido acuerdos tripartitos sobre temas educativos entre las Naciones Unidas y las autoridades nacionales?
 - ¿Qué problemas se han tratado a raíz de dichas negociaciones?
 - ¿criterios para la certificación y el reconocimiento del aprovechamiento escolar?
 - ¿criterios para el reconocimiento de la formación y las calificaciones docentes?
 - ¿criterios para tomar y aprobar exámenes nacionales?
 - ¿criterios para la impresión y el abastecimiento de libros de texto en cantidad suficiente desde el país de origen, o permiso otorgado a las agencias de las Naciones Unidas o al país de asilo para imprimir libros de texto, entre otros?
- ¿Qué pasos se han dado con miras a facilitar la comunicación de información sobre la situación educativa o los sistemas educativos de las poblaciones desplazadas?
 - En caso de eventuales repatriados, por ejemplo, las autoridades educativas, ¿han solicitado datos educativos (tales como la cantidad de alumnos y docentes, su zona de origen, edad, sexo y grado o nivel, otros) a las zonas o países anfitriones?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Indicadores de la EPT

CATEGORÍA	INDICADORES
ALFABETIZACIÓN DE ADULTOS	Tasas de alfabetización de adultos (total, varones, mujeres) Número de analfabetos, mayores de 15 (total, varones, mujeres) Tasa de alfabetización de adultos (total, varones, mujeres)
ALFABETIZACIÓN DE JÓVENES	Tasa de alfabetización de jóvenes (total, varones, mujeres) Cifras de la alfabetización de jóvenes (total, varones, mujeres)
ATENCIÓN Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA (AEPI)	Tasa bruta de escolarización en la atención y educación de la primera infancia (total, varones, mujeres, mujeres/varones) Porcentaje de nuevos ingresados en 1º grado de primario beneficiarios de programas de AEPI (total, varones, mujeres)
ENSEÑANZA PRIMARIA	Tasa bruta de ingreso a la enseñanza primaria (total, varones, mujeres, mujeres/varones) Tasa neta de ingreso a la enseñanza primaria (total, varones, mujeres, mujeres/varones) Esperanza de vida escolar (total, varones, mujeres, mujeres/varones) Grupo en edad de asistir a la enseñanza primaria Población en edad de asistir a la enseñanza primaria (total, varones, mujeres, mujeres/varones) Tasa bruta de matrícula en la enseñanza primaria (total, varones, mujeres, mujeres/varones) Tasa neta de matrícula (total, varones, mujeres, mujeres/varones) Porcentaje de alumnos con edad superior a la oficial (total, varones, mujeres) Porcentaje de alumnos con edad inferior a la oficial (total, varones, mujeres)

CATEGORÍA	INDICADORES
ENSEÑANZA SECUNDARIA	<p>Grupo en edad de asistir a la enseñanza secundaria</p> <p>Población en edad de asistir a la enseñanza secundaria (total, varones, mujeres, varones/mujeres)</p> <p>Tasa neta de matrícula en la enseñanza secundaria (total, varones, mujeres, varones/mujeres)</p>
RECURSOS HUMANOS	<p>Porcentaje de docentes formados, enseñanza preescolar (total, mujeres)</p> <p>Proporción alumnos/docente, enseñanza preescolar</p> <p>Porcentaje de docentes mujeres, enseñanza preescolar</p> <p>Porcentaje de docentes formados, enseñanza primaria (total, mujeres)</p> <p>Proporción alumnos/docente, enseñanza primaria</p> <p>Porcentaje de docentes mujeres, enseñanza primaria</p> <p>Porcentaje de docentes formados, primer ciclo de la enseñanza secundaria (total, mujeres)</p> <p>Proporción alumnos/docente, primer ciclo de la enseñanza secundaria</p> <p>Porcentaje de mujeres docentes, primer ciclo de la enseñanza secundaria</p>
EFICACIA INTERNA	<p>Tasa de repetición, 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º grados (total, varones, mujeres)</p> <p>Tasa de supervivencia en 4º y 5º grados (total, varones, mujeres, mujeres/varones)</p> <p>Transición a la enseñanza secundaria (total, varones, mujeres, mujeres/varones)</p>
INFORMACIÓN FINANCIERA	<p>Gasto público ordinario en enseñanza primaria expresado como porcentaje del PNB</p> <p>Gasto público ordinario por alumno en enseñanza primaria expresado como porcentaje del PNB</p> <p>Gasto público ordinario en enseñanza primaria expresado como porcentaje del gasto ordinario en educación</p> <p>Gasto público total expresado como porcentaje del PNB</p> <p>Gasto público total en educación expresado como porcentaje del gasto total gubernamental</p> <p>Gasto público ordinario en educación expresado como porcentaje del gasto total en educación</p>

CATEGORÍA	INDICADORES
MATRÍCULA DE LA ENSEÑANZA PRIVADA	Matrícula de la enseñanza privada expresada como porcentaje de la matrícula total, enseñanza preescolar Matrícula de la enseñanza privada expresada como porcentaje de la matrícula total, enseñanza primaria Matrícula de la enseñanza privada expresada como porcentaje de la matrícula total, enseñanza secundaria general
NIÑOS SIN ESCOLARIZAR	Número estimado de niños sin escolarizar (total, varones, mujeres, mujeres/varones)

Fuente: UNESCO, 2002.

2. Guía de buenas prácticas de la INEE para la educación en situaciones de emergencia: evaluación, seguimiento y análisis

El siguiente cuadro contiene posibles indicadores que pueden usarse para la evaluación, el seguimiento y el análisis de los programas educativos en situaciones de crisis o de emergencia.

	ASPECTOS EVALUADOS	POSIBLES TENDENCIAS Y ACCIONES
ALUMNOS	<ul style="list-style-type: none"> • Inscripción de alumnos desglosada por género, discapacidad, edad, pertenencia étnica, grado • Asistencia de alumnos desglosada por género y pertenencia étnica • Alumnos que han desertado • Tasas de aprobación de alumnos y matrícula 	<ul style="list-style-type: none"> • Los cambios en la inscripción y la asistencia de los alumnos pueden contribuir a identificar barreras para los estudiantes, tales como actitudes de la comunidad respecto de la educación de las niñas, dificultades para pagar los derechos de escolaridad o discriminación. • El seguimiento de la tasa de aprobación de los alumnos puede utilizarse como un indicador para medir la calidad de la educación y el progreso de grupos específicos, como las niñas y las minorías.
DOCENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Número de docentes en la escuela desglosado por sexo, pertenencia étnica, grado en el que enseña y nivel educativo • Registro de asistencia docente 	<ul style="list-style-type: none"> • El seguimiento de la cantidad de docentes y los grados en los que enseñan, combinado con información relativa a los alumnos, puede favorecer una asignación más eficaz de los docentes. • El seguimiento del sexo y la pertenencia étnica de los docentes puede llevar a contrataciones y asignaciones más equitativas.

		<ul style="list-style-type: none"> • El seguimiento de la asistencia permite identificar a los docentes que desatienden sus obligaciones.
ADMINISTRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Personal administrativo desglosado por sexo, edad, pertenencia étnica 	<ul style="list-style-type: none"> • El seguimiento del sexo y la pertenencia étnica de los docentes puede llevar a contrataciones y asignaciones más equitativas

Fuente: INEE, 2003.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Bethke, L.; Braunschweig, S. 2004. *Global survey on education in emergencies*. Nueva York: Women's Commission for Refugee Women and Children (Comisión de Mujeres para las Mujeres y Niños Refugiados).

da Graça, P.; Péano, S.; Saito, M. 2005. *Educational management information systems* (Curso no. 301, Programa de formación avanzada). París: IIPÉ-UNESCO.

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2003. *INEE Good practice guide: school data and information systems*. Extraído el 12 de septiembre de 2009 de:

www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_School_Data_and_Info_Systems.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Minimum standards for education in emergencies, chronic crises and early reconstruction*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:

www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008a. *INEE Minimum standards toolkit: education and fragility*. Extraído el 29 de junio de 2009 de :

http://www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_INEE_Toolkit_Education_and_Fragility.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008b. *INEE Minimum standards and tools for initial assessment*. Extraído el 4 de mayo de 2009 de:

www.ineesite.org/uploads/documents/store/INEE%20Toolkit%20-%20Initial%20Assessment.pdf

- McMahon, W. 1994. *An efficiency based management information system*. París: IIPE-UNESCO.
- Sauvageot, C. 1997. *Indicators for educational planning: a practical guide*. París: IIPE-UNESCO.
- Sinclair, M. 2002. *Planning education in and after emergencies* (Fundamentals of educational planning no. 73). París: IIPE-UNESCO.
- Sommers, M.; Buckland, P. 2004. *Parallel worlds: rebuilding the education system in Kosovo*. París: IIPE-UNESCO.
- UNESCO. 2002. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo: ¿va el mundo por el buen camino?* París: UNESCO.
- UNICEF. 1999. *Honduras report: lessons learned after the impact of Hurricane Mitch in the education sector*. Ginebra: UNICEF.

PRESUPUESTO Y GESTIÓN FINANCIERA

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Garantizar que se movilicen y gestionen con eficacia los recursos financieros adecuados a fin de satisfacer las necesidades de todos los educandos, sobre todo los afectados por una situación de emergencia.**
- **Trabajar para lograr la viabilidad financiera a largo plazo de un sistema educativo reconstruido, que cuente con suficientes recursos y sea sostenible y transparente.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

En principio, el gobierno nacional es responsable de prestar servicios educativos a todos los niños que habiten en su territorio. No obstante, es posible que en una situación de emergencia los Estados necesiten asistencia externa para afrontar necesidades inmediatas, como la rehabilitación o reconstrucción de instalaciones, la provisión de materiales educativos y libros de texto y la enseñanza a una gran cantidad de niños refugiados o desplazados.

La elaboración de presupuestos y la gestión de finanzas para la educación constituyen la responsabilidad principal de los ministerios de educación y economía. Es posible que las situaciones de emergencia limiten o reduzcan los recursos locales de los cuales dispone el

sistema educativo, tanto público como privado. Por consiguiente, las autoridades educativas deberán afrontar dificultades, como la reasignación de los recursos existentes o el fomento de la movilización de recursos adicionales por parte de la comunidad para contribuir a la enseñanza de sus hijos. A raíz de las situaciones de emergencia, puede ingresar en el país una cantidad significativa de recursos financieros adicionales de organismos internacionales, tanto como parte de la respuesta humanitaria como para respaldar la reconstrucción.

En épocas de emergencia, quizás existan otros canales para la financiación y el apoyo a las escuelas, según la naturaleza de la crisis. En algunos casos, es posible que el territorio no esté bajo el control del gobierno nacional, sino de una autoridad que tal vez organice la educación con recursos movilizados de forma independiente. En otros casos, es posible que la administración educativa nacional o local se haya visto tan afectada que el grueso de las responsabilidades de gestión financiera recaiga en órganos externos, como las Naciones Unidas. El gobierno suele depender de los donantes internacionales para obtener fondos. Sobre todo en condiciones de inseguridad y al inicio de la reconstrucción, puede que haya programas de ejecución en el terreno que cuenten con el respaldo de ONG internacionales y nacionales y también con fondos independientes. Dichos programas deben gestionarse consultando lo más posible con las autoridades nacionales y locales. Por consiguiente, en la medida de lo posible y en coordinación con el desarrollo de las capacidades, el manejo del presupuesto y las finanzas debe transferirse de forma progresiva a las autoridades nacionales y locales legítimas.

Las autoridades educativas deben procurar participar en la toma de decisiones relativas a la financiación educativa, aun cuando no manejen de forma directa una cantidad importante de recursos. Así se garantiza que los recursos se utilicen en beneficio de todos los educandos y también se reducen al mínimo las repercusiones no deseadas en el sistema educativo nacional,

como el efecto negativo asociado a las escalas salariales insostenibles.

En las primeras fases de una situación de emergencia, la autoridad educativa puede experimentar grandes recortes presupuestarios cuando los recursos se reasignan al conflicto. Es posible que las fuerzas en pugna ataquen o dañen y diezmen los recursos físicos y humanos.

Los organismos humanitarios suelen proporcionar recursos financieros y de otra índole para respaldar la enseñanza a refugiados mediante organizaciones y autoridades que no pertenecen al ministerio de educación. Por lo general, los refugiados y organismos apoyan la fundación de instituciones educativas y el nombramiento de empleados que no estaban previstos en el presupuesto del gobierno anfitrión. Quizá sea necesario solicitar fondos a los donantes para ejecutar proyectos en “zonas afectadas por el ingreso de refugiados”, que están atrasadas en materia de educación, con el objeto de que cumplan con el estándar educativo nacional.

Cuando los fondos humanitarios se reducen, es posible que los docentes nombrados en virtud de programas de asistencia a refugiados efectúen demandas salariales insostenibles a las autoridades y otros prestadores. Los estándares de enseñanza o las escalas salariales de los docentes de los campamentos de refugiados pueden llevar a las comunidades vecinas a pedir lo mismo. Es posible que los docentes, las escuelas y las comunidades se hayan desplazado, lo cual dificulta el pago de los salarios docentes, la entrega de materiales, la asignación de personal y la supervisión. A raíz de esta falta de fondos, los docentes quizá recurran al dictado de “clases adicionales” a los alumnos que puedan pagarlas, o bien al cobro de “derechos” para entregar los resultados de exámenes que hacen pasar a los niños al grado siguiente.

Los desplazados internos de los campamentos suelen fundar escuelas y exigir respaldo económico a las autoridades. Quizás haya dificultades administrativas al transferir los recursos a estos campamentos o asentamientos, aun cuando no existan problemas políticos para hacerlo. Es posible que durante la situación de emergencia los docentes y funcionarios del sector educativo no cobren sus salarios y demanden pagos retroactivos. Los presupuestos provisorios rara vez destinan recursos suficientes a los salarios docentes; muchos trabajan a cambio de subsidios o alimentos, o bien para recibir un apoyo limitado de la comunidad.

En emergencias prolongadas, las necesidades de los refugiados se tornan más generales y variadas, por lo cual se precisan enfoques de formación profesional, secundaria, terciaria y no formal. A consecuencia de ello, las autoridades educativas y otros prestadores reciben más demandas. Los refugiados, sobre todo al cursar los estudios secundarios, profesionales o superiores, suelen asistir a las escuelas locales, lo cual ejerce una mayor presión sobre ellas. Esto puede restringir el acceso de los alumnos locales, a menos que se proporcione más espacio para las aulas y suministros adicionales. La presión sobre las escuelas en zonas que no se encuentran afectadas por el conflicto también deriva en la demanda de más instalaciones y docentes. Puesto que gran parte de la población rural se reubica en zonas urbanas, se ejerce una presión sostenida sobre las escuelas urbanas y existe la posibilidad de que haya muchos docentes en las zonas urbanas y muy pocos en las rurales.

Cuando la comunidad depende mucho de la financiación, puede haber desigualdad en el acceso a la educación. Las discrepancias entre la remuneración o los incentivos que los docentes recibieron como refugiados y los que recibirán como repatriados pueden generar problemas presupuestarios a largo plazo o consecuencias no deseadas, como dificultades en la contratación o retención de docentes en las zonas de regreso.

El regreso repentino puede generar una presión inmediata e imprevista en los presupuestos normales, que suelen ser bastante limitados. Es posible que los docentes refugiados que regresen esperen oportunidades de empleo que no están contempladas en el presupuesto. En la fase de reconstrucción los salarios docentes se convierten en un tema central. Las posibilidades de huelgas aumentan a medida que más docentes retornan al sistema y se restablecen las comunicaciones. Los puestos docentes pueden suscitar polémica si se asigna una cantidad excesiva de docentes. En las zonas rurales es posible que se precise financiación para formar en el empleo a docentes nuevos si no hay suficientes docentes experimentados.

Presupuestos

En los procedimientos presupuestarios existen tres fases principales:

Elaboración del presupuesto:

Este paso es asumido por el ministerio de economía, que evalúa los objetivos del sistema y su relación tanto con el plan anual como con las leyes y los contratos. El ministerio de economía utiliza esta información para fijar directrices presupuestarias, que otros ministerios tendrán en cuenta al elaborar su propio presupuesto.

Adopción del presupuesto:

Los gobiernos votan los presupuestos propuestos.

Ejecución del presupuesto:

La aplicación del presupuesto es regulada por procedimientos contables que pueden variar según el país. La mayoría de las normas establece mecanismos automáticos o semiautomáticos orientados a garantizar que los fondos se utilicen de acuerdo





con las autorizaciones de créditos iniciales por parte del gobierno. Además, los marcos presupuestarios prohíben el uso "único" de fondos y fomentan que los gastos se distribuyan de forma uniforme en todo el ciclo presupuestario.

Gestión financiera

Una vez que los gobiernos han elaborado y aprobado los presupuestos, la ejecución del gasto debe controlarse con cuidado. En un sistema de control se utilizan normas, instituciones o mecanismos para multiplicar los controles en todas las esferas y fases de la ejecución presupuestaria.

Las **normas** son una serie de reglas que garantizan que los responsables de la ejecución de los presupuestos no malversen fondos públicos en beneficio propio.

Las **instituciones** verifican que la ejecución del gasto se condiga con estas normas, ya sea antes del inicio de la ejecución (a priori) o una vez finalizada (a posteriori).

Los **mecanismos** se utilizan para derogar o bien modificar las normas, si se demuestra que la aplicación no está en conformidad con las normas.

Fuente: IIPE, 2005: 83.

Los siguientes agentes contribuyen a la gestión y control de fondos.

Los **funcionarios de compras** están autorizados a contraer obligaciones financieras en nombre del Estado. Por lo general, los ministerios son responsables de su propio presupuesto y luego delegan la responsabilidad presupuestaria en Funcionarios de Compras calificados, quienes pueden autorizar gastos para rubros presupuestarios específicos.

Los **contadores** son responsables de efectuar pagos y registrarlos en cuentas.

Los **controladores** verifican que se cumpla el procedimiento correcto y que los fondos estén disponibles. Su aprobación es esencial para que una obligación sea válida o para que se pague a un proveedor. Suelen estar adscritos al ministerio de economía, aunque trabajan de forma directa para otro ministerio.

Como regla general, cuando los funcionarios de compras desean efectuar un pago, deben comprometer partidas específicas o destinar la suma correspondiente a la sección presupuestaria adecuada. Esto debe realizarse con la aprobación del controlador, quien verifica que esté en conformidad con el rubro presupuestario y se asegura de que se hayan autorizado fondos suficientes.

Fuente: IIPE, 2005: 85-86.

En un sistema educativo, los recursos enumerados en el presupuesto del ministerio de educación deben utilizarse en beneficio de las escuelas y las autoridades administrativas centrales y regionales que gestionan el sistema. La distribución de estos recursos varía según el país, puesto que algunos administran los fondos en una esfera central y otros, en una esfera local, permitiendo que las escuelas mismas efectúen solicitudes presupuestarias.

En situaciones de emergencia, el respaldo financiero internacional puede parecerse a una “burbuja de socorro”; ingresan grandes cantidades de dinero que se destinan de inmediato a las iniciativas de socorro antes que se pueda tomar medida alguna para una fuente de respaldo financiero a más largo plazo y más estable. Dado este flujo repentino de fondos, no es de sorprender que en muchos contextos posteriores a un conflicto la corrupción y transparencia en la gestión financiera educativa sean motivo de preocupación. Para eliminar las prácticas corruptas, es esencial que haya una mayor transparencia en la asignación de recursos, así como una mayor control de ellos. (Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ para leer un resumen de prácticas corruptas y una lista de medidas preventivas).

En una situación de emergencia, la capacidad de canalizar y gestionar los gastos puede verse reducida por la falta de personal y el colapso o deterioro de los sistemas de información, comunicación y financieros. Es posible que el control de los recursos del sistema educativo esté en manos de diferentes autoridades educativas o que se debilite o modifique cuando se interrumpe el sistema. El control de los recursos locales también puede ejercerse en gran medida en las esferas de distrito, comunitaria o escolar.

Si la movilización de recursos está centralizada, puede sufrir una interrupción temporal cuando el sistema se cae. Es probable que los cambios en los flujos de ingresos y recursos internos generen repercusiones significativas en la igualdad y calidad de la prestación. Por lo general, se solicitan recursos domésticos y comunitarios para llenar brechas de financiación y, a consecuencia de ello, la igualdad y calidad se ven afectadas.

El desplazamiento poblacional también afecta la capacidad que tienen las comunidades de movilizar recursos. Los mecanismos (sistemas de información y comunicación y mecanismos de transferencia bancaria o financiera) para gestionar la distribución de recursos, sobre todo salarios, suministros y materiales de

aprendizaje, pueden colapsar o funcionar de forma irregular, lo cual genera una asignación inadecuada, así como ineficacia y desigualdad. Por lo general, las comunidades no pueden afrontar los costos domésticos y, en consecuencia, no pueden ofrecer educación a sus hijos, aun cuando los costos directos sean mínimos.

El análisis del gasto presupuestario constituye un elemento final de la gestión financiera, que se utiliza para ayudar a los planificadores de la educación a entender mejor de qué forma la asignación de fondos ha contribuido a la concreción de la política educativa (o la ha obstaculizado). Los presupuestos tradicionales pueden ofrecer una idea general de las actividades y los objetivos educativos, según las técnicas presupuestarias que se utilicen. El análisis permite a los planificadores determinar si se han logrado estos objetivos o no. Esto entraña obtener información sobre las estructuras del sistema educativo y la administración de la educación en los diferentes ciclos y luego identificar los gastos en cada uno de estos ciclos.

Entre los ciclos educativos, puede encontrarse lo siguiente:

- Educación preescolar.
- Enseñanza básica.
- Formación docente.
- Formación en el empleo e investigación.
- Alfabetización y enseñanza de adultos.
- Administración general (central y regional).

En un contexto de emergencia, podría agregarse lo siguiente:

- Enseñanza a refugiados.
- Enseñanza a desplazados internos.
- Programas educativos para la reintegración.

Los gastos básicos pueden comprender lo siguiente:

- Salarios docentes.
- Salarios para otros empleados.
- Suministros y materiales educativos.
- Construcción y mantenimiento de escuelas.
- Transporte.
- Otros gastos de administración.

En una situación de emergencia, podría agregarse lo siguiente:

- Reestablecimiento de infraestructuras.
- Reestablecimiento de sistemas de información y comunicación.

(En la sección ‘Herramientas y recursos’ se presenta un ejemplo de tabla de gastos).

Una vez que se han compilado los datos necesarios, el análisis puede brindar información sobre la estructura de gastos para las diferentes funciones del sistema educativo básico, el tipo de gasto y el gasto promedio por alumno y ciclo educativo.

Al comparar las distintas conclusiones de este análisis con los objetivos definidos para el desarrollo del sistema educativo, el progreso hacia la consecución de tales objetivos se puede gestionar y medir con más cuidado.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas **Presupuesto y gestión** **financiera**

1. Cuando el país se ha visto afectado por una situación de emergencia, es necesario prestar mucha atención al fortalecimiento de la capacidad en materia de gestión presupuestaria y financiera que tiene el ministerio de educación para afrontar las demandas de la respuesta ante una emergencia y la reconstrucción posterior.
2. Coordine los recursos de los donantes y la prestación de los servicios educativos.
3. Evalúe los recursos disponibles y dé prioridad a la asignación de recursos financieros según las evaluaciones de las necesidades.
4. Planifique la financiación en vista de las consideraciones especiales asociadas con la situación de emergencia y vincule el apoyo a los planes a largo plazo.
5. Disminuya los costos domésticos para la educación.



- 6. Movilice recursos adicionales para cubrir brechas de financiación claves.**
- 7. Supervise la aplicación de todos los gastos para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia. También revise los gastos en función de la equidad y sostenibilidad.**

Notas orientadoras

- 1. Cuando el país se ha visto afectado por una situación de emergencia, es necesario prestar mucha atención al fortalecimiento de la capacidad en materia de gestión presupuestaria y financiera que tiene el ministerio de educación para afrontar las demandas de la respuesta ante una emergencia y la reconstrucción posterior. Es posible que los organismos externos estén dispuestos a respaldar este objetivo, lo cual facilitará la gestión de la asistencia externa, así como el uso eficaz y transparente de los recursos nacionales.**
- 2. Coordine los recursos de los donantes y la prestación de servicios educativos.**
 - En las reuniones de coordinación de los donantes, ¿participan especialistas en presupuestos y finanzas de la autoridad educativa (autoridades tanto nacionales como locales)?

- En las reuniones de coordinación de situaciones de emergencia celebradas con organismos de las Naciones Unidas y ONG, ¿se presentan y debaten abiertamente las cuestiones financieras?



ASISTENCIA DE LOS DONANTES EN LA ETAPA INICIAL POSTERIOR A LA GUERRA EN KOSOVO

Quando el bombardeo de la OTAN cesó, en junio de 1999, las agencias de ayuda se precipitaron sobre el territorio, compitiendo por “la financiación, el territorio y los recursos humanos” (Mattich, 2001:8). La entrada de la OTAN y las Naciones Unidas fue un evento mediático, una noticia sensacionalista y a menudo se tenía la impresión de que todas las ONG y todos los donantes occidentales deseaban tomar parte en la acción. Un albanés kosovar contratado en la primera etapa por la UNMIK, calificó de “invasión” el desembarco de las ONG provenientes de un amplio conjunto de países. Las agencias de ayuda experimentaban “una increíble presión para actuar y que se les viera “haciendo algo”, lo cual se convirtió en un “impedimento para aplicar estrategias participativas” (Mattich, 2001:33). Otro factor relacionado era la urgencia con la que debían reconstruirse, antes de que llegaran los meses fríos del invierno, cientos de casas, escuelas y hospitales que habían sido destruidos antes o durante la campaña de la OTAN. Un funcionario perteneciente a una de las agencias de ayuda, que trabajó en Kosovo desde el verano de 1999, indicó que uno de los resultados de esa situación era que las “ONG construían sin participación de la comunidad”. Esto se aplicaba también a aquellos que anteriormente trabajaban con el sistema paralelo de educación. “Durante los años en que duró el sistema paralelo”, continuó el funcionario, “los albaneses lo hicieron todo ellos mismos”. Pero en la fase más temprana luego de la guerra, “la expectativa de que las ONG hicieran todo significaba que los albaneses podían dar un paso al costado para dejarlos actuar”. A los ojos de este funcionario y de muchos de los educadores albaneses entrevistados, se



había perdido así la oportunidad de acceder al potencial del sistema paralelo para movilizar a las comunidades en coordinación con los organismos internacionales; un preludio de lo que eventualmente se perfiló como un distanciamiento de los funcionarios del sistema paralelo de educación respecto de la toma de decisiones en materia educativa. Al mismo tiempo, existían informes que daban cuenta de buenas relaciones de trabajo entre agencias internacionales y miembros de la comunidad kosovar durante ese período. Por otra parte, en los pueblos en los que las agencias externas no se encontraban presentes, las comunidades kosovares se organizaron para limpiar y reparar sus escuelas”.

Fuente: Sommers y Buckland, 2004: 5.

- ¿Se llega a un acuerdo rápidamente respecto de la escala básica de subsidios y salarios docentes, incluidos los correspondientes a los programas para refugiados y desplazados internos? (Véase también la *Guía, Capítulo 3.2, ‘Motivación, retribución y condiciones laborales de los docentes’*).
- ¿Hay una orientación clara sobre las prioridades en materia de gastos?
- ¿Se llevan a cabo iniciativas para desarrollar un enfoque de financiación coherente que se base en las limitaciones de gastos y especializaciones de los diferentes donantes, organismos y ONG?
 - ¿Se ha formulado una estrategia para vincular el enfoque de financiación a la subsiguiente asunción de responsabilidad por parte del gobierno?
 - Cuando no sea posible llegar a un acuerdo con los financiadores inmediatos, ¿puede la autoridad educativa rechazar los fondos de los organismos externos o negociar la reasignación de fondos?

3. Evalúe los recursos disponibles y dé prioridad a la asignación de recursos financieros según las evaluaciones de las necesidades.

- Al comienzo de la etapa aguda, ¿se realiza un inventario rápido de los recursos actuales, sobre todo, de docentes y posibles docentes, que hay en las poblaciones afectadas? (Véase también la *Guía*, Capítulo 5.1, ‘Evaluación de las necesidades y los recursos’).
- Evalúe los recursos externos e internos disponibles y la manera en que se emplean actualmente. (Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ para obtener un ejemplo de lista de verificación correspondiente a ‘fuentes de ingresos’).
 - ¿Se revisan los presupuestos actuales y se reasignan los gastos, en la medida de lo posible, para reflejar las prioridades nuevas?
 - ¿Se revisan y rediseñan, según corresponda, los mecanismos disponibles para asignar recursos (sobre todo, docentes) a fin de satisfacer las necesidades actuales?
 - ¿Se insta con claridad a los donantes y organismos a indicar los recursos que pueden movilizar así como toda limitación respecto del uso de dichos recursos?
 - ¿Se han identificado posibles brechas de financiación? ¿Se les ha dado prioridad?
 - ¿Se han tomado medidas de financiación provisorias en vista de las restricciones a largo plazo en materia de recursos y presupuestos?
- Optimice la capacidad y el uso de todos los recursos disponibles.
 - ¿Se han formulado directrices y normas estándar para los espacios de aprendizaje provisorios y edificios escolares, que puedan perfeccionarse a medida que se disponga de fondos? (Por ejemplo, podría especificarse el tamaño de las aulas para evitar que el apoyo de los donantes se destine a aulas pequeñas).

- ¿Se ofrecen dobles turnos, según sea necesario, para aprovechar al máximo el uso de las instalaciones escolares en las zonas con mucha población? (Obsérvese que los turnos múltiples son poco satisfactorios salvo en el ciclo primario inferior).
 - ¿Se alienta a los docentes a enseñar en doble turno y se proporcionan suplementos salariales o incentivos adicionales a los docentes que trabajan en turnos múltiples? ¿Son realistas las horas laborales que requiere este régimen?
- ¿Se negocian acuerdos con editoriales para fotocopiar de forma provisoria, cuando sea necesario, partes de los libros de texto mientras se están tramitando los pedidos de publicación?
- ¿Se respalda la enseñanza de grados múltiples en una sola aula, incluida la provisión de apoyo a la formación, a fin de aprovechar al máximo el empleo de docentes en las zonas rurales?
- ¿Se buscan oportunidades para compartir recursos claves, por ejemplo, bibliotecas, laboratorios y centros de recursos docentes?
- ¿Se usan incentivos para redistribuir a los docentes en las zonas de mayor necesidad?
- ¿Se utilizan todos los recursos locales posibles para respaldar el aprendizaje, incluidos los recursos no monetarios?
- Alinee y dé prioridad a la asignación de los recursos financieros según las evaluaciones de las necesidades.
 - En el caso de los programas de reconstrucción gubernamentales, ¿los costos per capita del sistema anterior se usan como punto de inicio para calcular los costos, incluidos los salarios docentes?
 - Al tomar decisiones financieras, ¿se toman medidas que sean lo más sistemáticas posible? Por ejemplo, ¿se usa la información disponible en los sistemas de información para

la administración de la educación (EMIS, por sus siglas en inglés) actuales y de emergencia y se complementa con información provista por evaluaciones rápidas, evaluaciones en curso y análisis del sector para tomar decisiones financieras fundadas? (Véase también la *Guía*, Capítulo 5.7, ‘Recopilación de Datos y Sistemas de Información sobre la Administración de la Educación (EMIS)’).

4. Planifique la financiación en vista de las consideraciones especiales asociadas con la situación de emergencia y vincule el apoyo a los planes a largo plazo.

(Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ para obtener un ejemplo de cuadro de gastos financieros).

- ¿Se decide con prontitud quién estará a cargo del pago de salarios y otros costos ordinarios?
- ¿Se llevan a cabo con anticipación negociaciones para acordar que los subsidios y salarios de docentes refugiados no estén por encima de la escala actual de los docentes nacionales? (Por lo general, debido a la sostenibilidad financiera, los prestadores de servicios educativos externos pagan salarios inferiores a los de la escala nacional, pero es preciso tener cuidado para evitar tener salarios altos que sean insostenibles).
- ¿Se toman medidas respecto de la probable disminución rápida del apoyo internacional que ocurrirá a medida que continúe la crisis? ¿Se planifican con antelación las finanzas a mediano y más largo plazo?
- ¿Se llevan a cabo con antelación debates sobre la estrategia general relativa a las poblaciones afectadas por el conflicto, por ejemplo, su retorno, reintegración, entre otras cuestiones?
- ¿Se decide desde un principio si las necesidades de los refugiados se satisfarán por separado en los campamentos o

si los recibirán las escuelas locales (según la cantidad, el idioma de enseñanza, el plan de estudios, el grado de instrucción, entre otras cuestiones)?

- ¿Se toman medidas para supervisar el flujo de fondos y coordinar las iniciativas de los financiadores a fin de garantizar que la financiación siga los movimientos de la población?
- ¿Se incluyen en los presupuestos los costos incurridos al responder a todas las necesidades sociales de los alumnos en un contexto de emergencia (entre ellas, la seguridad, las necesidades psicosociales o recreativas, los programas de rehabilitación, los servicios para los individuos con discapacidad)?




GESTIÓN FINANCIERA EN TIMOR ORIENTAL

Con los fondos disponibles, la UNTAET [Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental] y la comunidad donante concedieron una prioridad relativamente alta al sector educativo. Un documento del Banco Mundial sobre la educación explicó que, bajo la administración de transición, el sector ocupaba el segundo lugar, precedido sólo por la infraestructura, en las asignaciones financieras del gobierno. En 2000 y 2001, el monto disponible para la educación fue de 45,1 millones de dólares en total. Había tres vías principales por las cuales se desembolsaban estos fondos, que representaban el 30%, el 23% y el 47% del total, respectivamente (Wu, 2000: 18). Dichas vías eran:

- 1. Fondo Consolidado para Timor Oriental (CFET),** que cubría sueldos y salarios, bienes y servicios y gastos de capital de la Administración de Transición de Timor Oriental;
- 2. Fondo Fiduciario para Timor Oriental (TFET)** para la rehabilitación y la inversión canalizadas por el programa “School System Revitalization Programme” (SSRP); y
- 3. Aportes bilaterales,** que se efectuaban en diversas formas, entre ellas, ayuda en especie, asistencia técnica y becas.





El grueso de los gastos de un sistema educativo se destina a los salarios de docentes y otros empleados de la educación, al reemplazo periódico de los libros de texto y al mantenimiento constante de los edificios escolares. En Timor Oriental, el CFET cubre este tipo de gastos ordinarios. Los salarios representaban alrededor del 75% de los costos de dicho fondo consolidado y los bienes y servicios constituían el otro 25% (Wu, 2000: 18). Para recuperarse de la crisis que había atravesado Timor Oriental, no bastaba con cubrir los gastos ordinarios, por supuesto. El TFET, integrado por varios donantes, se creó en la reunión de donantes de Tokio y fue autorizado por la Resolución 1272 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1999: 13) como medio para reunir y destinar el dinero de los donantes a las necesidades de reconstrucción posterior al conflicto. En los subsidios del TFET (2000) se incluyeron programas sectoriales para la agricultura, la educación, la salud, la infraestructura, el agua y saneamiento. No había un prestatario soberano, sino que la UNTAET actuaba en nombre de un futuro gobierno independiente. Los fondos TFET primero estuvieron disponibles para la educación mediante proyectos de efecto rápido (QIP) y los fondos eran asignados por los distritos para rehabilitar algunas escuelas. El grueso del dinero del TFET para la educación se destinó al programa SSRP ...

Fuente: Nicolai, 2004: 100-101.

- En el presupuesto, ¿se tienen en cuenta los costos para satisfacer las necesidades cambiantes de los alumnos (por ejemplo, programas de aprendizaje acelerado, enseñanza profesional, formación en alfabetización no formal, competencias para la vida activa, entre otras cuestiones)?
- ¿Se han proyectado los costos asociados a los repatriados, entre ellos, la reconstrucción, integración, reintegración?
- ¿Puede relacionarse el apoyo financiero destinado a la reconstrucción con los planes de desarrollo a más largo plazo?

5. Disminuya los costos domésticos para la educación.

- Efectúe un análisis de los costos respecto del aporte financiero de los hogares y sus demandas.
- Revise la lista de materiales esenciales para la escuela.
- Aliente a los organismos complementarios a contribuir a la provisión de materiales de aprendizaje básicos para los niños más pobres.
- Cuando corresponda, reevalúe la función y el costo de los uniformes en las escuelas.
- Analice la integración de los planes de estudios para reducir la cantidad de libros de texto que se necesitan en las aulas.
- De ser posible, modifique los métodos de enseñanza o aprendizaje para disminuir la necesidad de libros de ejercicios.
 - Use pizarras para una variedad de ejercicios áulicos.
- Desarrolle la capacidad docente y de gestión para garantizar la eficacia educativa y evitar el derroche y una administración deficiente de los aportes de los padres a la escolaridad y de los subsidios estatales en las siguientes esferas:
 - Análisis de los gastos.
 - Identificación de los recursos.
- Piense en los aspectos positivos y negativos que tiene la exención de los derechos de escolaridad.

6. Movilice recursos adicionales para cubrir brechas de financiación claves.

- ¿Se les entregan a los donantes necesidades con prioridad y documentadas, con un especial esfuerzo por interesar a donantes individuales en áreas de programas claves?
- ¿Se elaboran propuestas (según las evaluaciones de las necesidades) en colaboración con agentes claves a fin de

movilizar recursos para otras actividades esenciales que no se estén llevando a cabo actualmente?

- ¿Cómo satisfarán las autoridades educativas estas necesidades después de la etapa de transición?




GASTOS EDUCATIVOS DE LOS HOGARES RWANDESES

A fines de 2002, el cálculo aproximado de FRW 11.000 por niño en la escuela primaria (22 dólares) era una poderosa fuerza disuasoria contra la inscripción de los niños en la escuela. Se preveía que una familia con tres hijos en la escuela primaria destinaría el 25% de sus ingresos a la enseñanza. Con un hijo en la escuela secundaria, se necesitarían más de FRW 21.500 (alrededor de 43 dólares) o el 17% de los ingresos familiares anuales para pagar los derechos de escolaridad, sin incluir el uniforme, los materiales de escritura, ropa de cama, transporte, entre otras cosas ...

En 2000 se informó que la asignación del gobierno o el costo unitario por alumno en la escuela primaria para el Estado era de FRW 6.745 (MOESTSR, 2002: 22), lo cual representa casi la mitad de lo que las familias gastan en educación (FRW 11.010) o el 39% del costo total de la enseñanza primaria. Según cómo se calculen los costos, otros informes indican que la familia corre con el 90,6% de los costos escolares, el Estado soporta el 4,5% y otras organizaciones solventan el 3,9% (MOESTSR, 2002: 22).

El ministerio asigna una suma fija de FRW 5.000.000 por provincia para la enseñanza primaria, independientemente de la población en edad escolar, la cantidad de escuelas en la zona o la TBE o TNE. Durante el estudio, las escuelas primarias informaron que no reciben aportes financieros de las oficinas de educación del distrito. Como se observó en el caso de una escuela de Nyamata, una alta proporción de niños está exenta del pago de derechos de escolaridad, lo cual reduce drásticamente los ingresos por derechos escolares. No se dispone de datos (o quizá no se han analizado) sobre la cantidad de exenciones de derechos de escolaridad como



proporción de los derechos previstos o necesarios ni sobre la cantidad de ingresos escolares. Actualmente ningún mecanismo compensa los déficit de ingresos escolares debido a exenciones de derechos de escolaridad ...

Se ha elaborado un nuevo instrumento de planificación financiera: el marco de gastos a mediano plazo (MTEF), que simboliza el cambio que hizo el gobierno (abandonó los planes anuales y a corto plazo orientados al socorro y adoptó planes continuados, de tres años). Este marco permite proyecciones más realistas de los gastos. Actualmente, el gobierno está proyectando los años 2003 a 2005. Se permitirá a los planificadores ajustar la disponibilidad de recursos a sus necesidades en un período de tres años. A su vez, el MTEF está orientado por el documento de estrategia de lucha contra la pobreza y por Visión 2020: los documentos más importantes en materia de política del gobierno. Se prevé que los planes de desarrollo de cinco años comenzarán en 2006. Ahora la educación se contempla de forma holística como sector y Rwanda está elaborando un enfoque sectorial (SWAp) para formular y poner en marcha el plan relativo a la política educativa y al sector educativo ...

En resumen, el objetivo del gobierno es aumentar su financiación para la educación, a fin de quitar esa pesada carga de los hogares y de los niños mismos. Se invitará a las comunidades a efectuar aportes significativos a la toma de decisiones relativas a la planificación y los gastos en los ámbitos locales y a organizar maneras de contribuir a los fondos de la educación local. Se espera que una mayor eficacia en la recaudación impositiva en los planos centrales y locales genere más recursos financieros internos para la educación. Con una buena recaudación de ingresos y el uso de instrumentos de planificación innovadores (por ejemplo, el SWAp), el gobierno espera atraer más apoyo financiero de aliados internos y externos.

Fuente: Obura, 2003: 144-149.

7. Supervise la aplicación de todos los gastos para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia. También revise los gastos en función de la equidad y sostenibilidad.

- ¿Se exigen estrategias e instrumentos de seguimiento y generación de informes como parte de las propuestas del proyecto?
 - Las propuestas de financiación, ¿comprenden la previsión de los costos de seguimiento y evaluación, incluida cualquier asistencia técnica necesaria?
 - Los donantes, ¿están dispuestos a financiar los costos de seguimiento y generación de informes que requieren sus propios proyectos?
 - Las autoridades educativas y los prestadores de servicios educativos, ¿han identificado a especialistas en financiación y contabilidad para ayudar a cumplir los requisitos de los donantes en materia de informes?
- Los donantes, ¿han comunicado con claridad sus requisitos mínimos en lo referente a los informes financieros? A su vez, ¿se han comunicado con claridad dichos requisitos a todos los aliados a cargo de la ejecución? ¿Se observan estos requisitos en la práctica?
- En la esfera de la escuela y la comunidad, ¿se ha dado a conocer la información sobre los gastos en educación (en la mayor medida posible) a fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas y de fomentar la equidad?
- ¿Se usan datos de encuestas para analizar los flujos de gastos por región (rural o urbana), grupos minoritarios e ingresos (por ejemplo, por quintiles) de modo que se garantice que los recursos se destinen a las zonas de mayor necesidad?
- En los informes de gastos del ámbito local, ¿se reconoce el aporte de la comunidad en efectivo, en especie y mano de obra?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

Los dos cuadros que se presentan a continuación pueden ser de utilidad al elaborar y planificar presupuestos.

1. Lista de verificación para las fuentes de ingreso: Kosovo

	CÓDIGO DEL PRESUPUESTO	AÑO ANTERIOR	AÑO DEL PRESUPUESTO	CÁLCULO ESTIMATIVO (AÑO SIGUIENTE)	CÁLCULO ESTIMATIVO (DOS AÑOS DE ANTELACIÓN)
Subsidio para la educación del presupuesto general					
Subsidios para la educación del presupuesto especial					
Otros fondos municipales					
Derechos de escolaridad (preescolar/ escuela de pupilos)					
Otros fondos					
INGRESOS TOTALES					

Fuente: Venner, 2002: Apéndice 6.

2. Ejemplo de formulario de gastos: Kosovo

	CÓDIGO DEL PRESUPUESTO	AÑO ANTERIOR	AÑO DEL PRESUPUESTO	CÁLCULO ESTIMATIVO (AÑO SIGUIENTE)	CÁLCULO ESTIMATIVO (DOS AÑOS DE ANTELACIÓN)
SALARIOS Y SUELDOS					
Salario Empleados a tiempo completo					
Personal docente					
Personal no docente					
Sueldo Empleados a tiempo parcial					
Personal docente					
Personal no docente					
Otra remuneración					
BIENES Y SERVICIOS COMPRADOS					
Viáticos					
Servicios públicos					
Transporte y comunicaciones					
Servicios					
Compra o alquiler de equipos o propiedades					
Suministros					
Otros					
CAPITAL					
GASTOS TOTALES					

Fuente: Venner, 2002: Apéndice 6.

El cuadro siguiente podría resultar de utilidad para analizar la distribución de los fondos

3. Cuadro de los ciclos de enseñanza y gastos

CICLOS DE ENSEÑANZA y otras funciones	GASTO ACTUAL						Gastos de capital	Gastos generales
	Salarios docentes	Salarios de otros empleados	Suministros y material educativo	Otros gastos actuales	Becas y subsidios familiares	Total		
Enseñanza preescolar								
Educación básica								
1° ciclo								
<i>Público</i>								
<i>Privado</i>								
2° ciclo								
<i>Público</i>								
<i>Privado</i>								
Formación docente								
Preescolar								
Educación básica								
Formación en el empleo e investigación								
Alfabetización y enseñanza de adultos								
Administración general								
Central								
Exámenes								
Regional								
<i>Direcciones regionales</i>								
<i>Educación básica</i>								
<i>Inspección</i>								
TOTAL GENERAL								

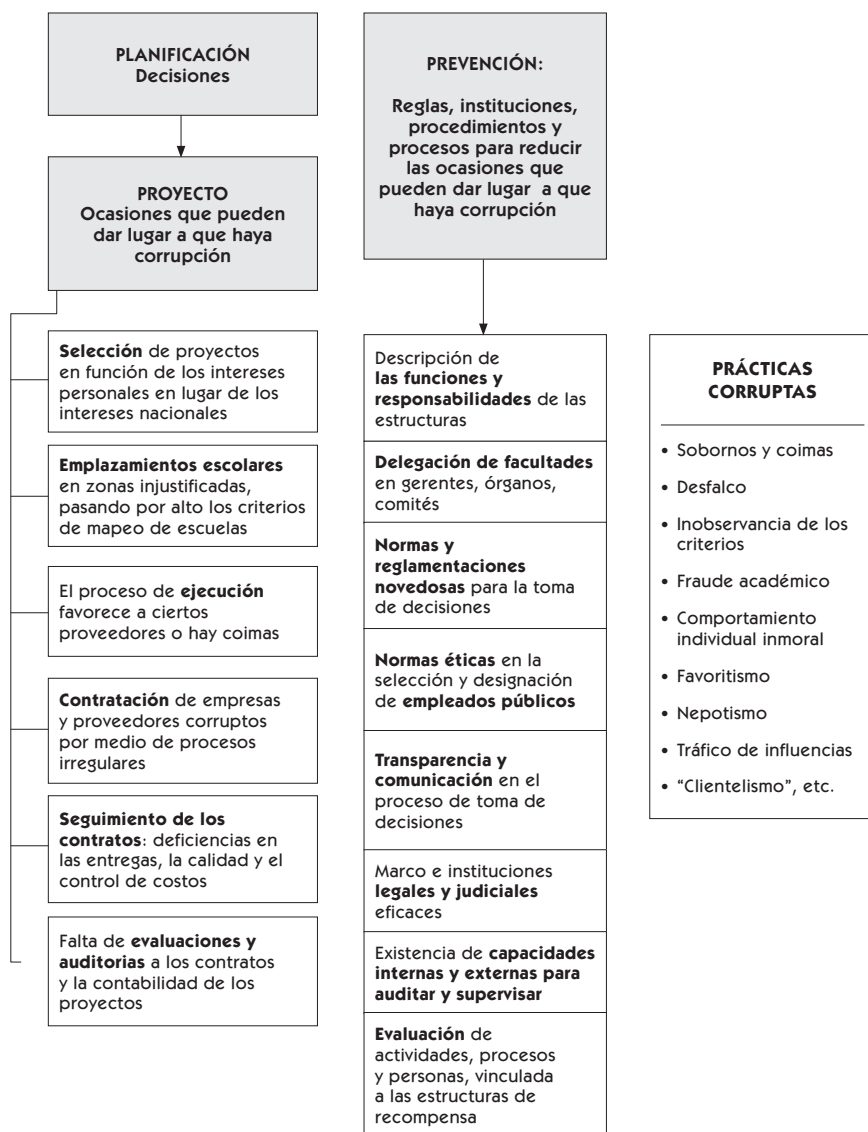
Fuente: IIPE, 2005: 108.

4. Resumen de algunas de las principales prácticas corruptas observadas en el sector educativo y su posible efecto sobre el acceso, la calidad, la equidad y la ética.

ESFERAS INVOLUCRADAS DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN	PRÁCTICAS CORRUPTAS	ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS MÁS AFECTADOS
Construcción de escuelas	<ul style="list-style-type: none"> • Licitaciones públicas • Desfalco • Mapeo de las escuelas 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso • Equidad
Reclutamiento, ascenso y nombramiento de docentes (incluidos los sistemas de incentivos)	<ul style="list-style-type: none"> • Favoritismo • Nepotismo • Sobornos y coimas 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad
Conducta de los docentes	<ul style="list-style-type: none"> • “Docentes fantasmas” • Sobornos y coimas (para el ingreso en la escuela, la evaluación de los niños, otros) 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso • Calidad • Equidad • Ética
Suministro y distribución de equipos, alimentos y libros de texto	<ul style="list-style-type: none"> • Licitaciones públicas • Desfalco • Inobservancia de los criterios 	<ul style="list-style-type: none"> • Equidad
Asignación de subsidios específicos (medidas compensatorias, becas, subsidios al sector privado, otros)	<ul style="list-style-type: none"> • Favoritismo • Nepotismo • Sobornos y coimas • Inobservancia de los criterios 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso • Equidad
Exámenes y diplomas	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de información • Favoritismo • Nepotismo • Sobornos y coimas • Fraude académico 	<ul style="list-style-type: none"> • Equidad • Ética

Fuente: Hallak y Poisson, 2002: 20.

5. Prácticas corruptas: oportunidades y prevención



Fuente: Hallak y Poisson, 2002: 99.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Banco Mundial. 2005. *Reshaping the future: education and postconflict reconstruction*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 1999. *Resolución 1272 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* (25 de octubre de 1999). Extraído el 20 de octubre de 2009 de: www.un.org/Docs/scres/1999/sc99.htm
- Hallak, J.; Poisson, M. 2002. *Ethics and corruption in education* (Foro sobre políticas no. 15; Resultados del seminario de expertos celebrado en el IIPE, París, los días 28 y 29 de noviembre de 2001). París: IIPE-UNESCO.
- IIPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación). 2005. *Education budgets* (Curso no. EPM 313, Programa de Formación Avanzada). París: IIPE-UNESCO.
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: education and fragility*. Extraído el 29 de junio de 2009 de: http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_INEE_Toolkit_-_Education_and_Fragility.pdf
- Levin, H.; McEwan, P. 2001. *Cost-effectiveness analysis: methods and applications* (2^{da} edición). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mattich, N. 2001. *Power and participation: the use of local knowledge in humanitarian assistance programs during the Kosovo complex emergency* (no publicado, tesis M.Sc.). Londres: London School of Economics and Political Science.
- MOESTSR. 2002. *Plan de acción de la EPT* (versión de septiembre). Kigali: MOESTSR.

- Nicolai, S. 2004. *Learning independence: education in emergency and transition in Timor-Leste since 1999*. París: IIPE-UNESCO. Extraído el 12 de septiembre de 2009 de: www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/East_timor.pdf
- Obura, A. 2003. *Never again: educational reconstruction in Rwanda*. París: IIPE-UNESCO.
- Péano, S. 1999. *Financing and financial management of education* (Foro sobre políticas no. 9). París: IIPE-UNESCO.
- Sommers, M.; Buckland P. 2004. *Parallel worlds: rebuilding the education system in Kosovo*. París: IIPE-UNESCO.
- Venner, M. 2002. *Kosovo school funding handbook*. Pristina: UNMIK.
- Wu, K.B. 2000. *Education finance in East Timor: transition priorities and long-term options*. Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Humano, Región de Asia Oriental y el Pacífico (10 de diciembre).

RECURSOS HUMANOS: FUNCIONARIOS MINISTERIALES

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Abordar los requerimientos del Ministerio de Educación en materia de recursos humanos en un contexto de emergencia y reconstrucción temprana.**
- **Responder a las necesidades urgentes y trabajar para elaborar de modo progresivo un sistema de recursos humanos moderno y eficaz como parte del desarrollo más general del sistema educativo.¹**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

Los movimientos poblacionales asociados con las situaciones de emergencia trastocan los sistemas de recursos humanos y dispersan tanto los recursos como las personas. En un contexto semejante, es posible que los miembros de la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones basadas en la comunidad asuman muchas funciones relacionadas con los recursos humanos, aunque suelen carecer de recursos institucionales y financieros para sostener el empleo. En estas situaciones, las condiciones laborales varían mucho, al igual que la idoneidad y competencia del personal.

1. Este capítulo debe leerse junto con la *Guía, Capítulos 3.1 a 3.5*, relativos a la gestión docente.

Por causa de los colapsos y las ineficiencias del sistema, los docentes no reciben sus salarios y se observa una disminución de la formación, el desarrollo profesional y la transferencia de habilidades. Si bien los docentes representan, desde una perspectiva cuantitativa, el mayor problema para la gestión de los recursos humanos, las situaciones de emergencia suelen generar una pérdida del personal abocado a la gestión educativa: directores de escuela, supervisores, funcionarios de distrito y regionales, funcionarios del ministerio central, profesores universitarios con más antigüedad y otros empleados que respaldan y dirigen el sistema educativo. Algunas situaciones de emergencia plantean una amenaza particular a los educadores. En otras ocasiones, debido a la inestabilidad económica, el personal se ve forzado a abandonar la docencia y desempeñar actividades más lucrativas. (Véase también la *Guía, Capítulo 3.2, 'Motivación, retribución y condiciones laborales de los docentes'*).

Es posible que el personal tome diferentes partidos en el conflicto, lo cual crea divisiones en el sistema educativo nacional. Las escuelas, los administradores y docentes pueden polarizarse en función de la pertenencia étnica o la afiliación política. Los recursos humanos quizá se asignen sobre la base de criterios políticos en lugar de considerar las necesidades o competencias. Es posible que haya menos empleados, que tal vez estén escondiéndose, huyendo o bien hayan fallecido. Por ende, puede que el personal que queda para respaldar el sistema sea limitado. Los miembros de la comunidad quizá sean reacios a desempeñar un papel activo en las escuelas públicas, porque tienen miedo o porque son pobres. Los docentes y demás empleados de la educación tal vez deban regresar a sus hogares para ayudar a sus familias a cultivar la tierra, abocarse a las tareas de reconstrucción, entre otras cosas. Puede que no se les pague o que se les pague fuera de término. Es posible que los docentes dejen de enseñar o que falten periódicamente a clases. Quizá cese el desarrollo profesional.



CÓMO RECONSTRUIR DESDE ARRIBA HACIA ABAJO: EL CASO DE RUANDA

El genocidio acabó los primeros días de julio. El nuevo gobierno ocupó el poder el 18 de julio de 1994. Se nombró a un Ministro de Educación. Con el pasar de los días y las semanas, algunos empleados comenzaron a regresar del exilio y a salir de sus escondites. Quienes se aventuraron a entrar en el antiguo edificio ministerial, que estaba destruido, bombardeado y expuesto a las inclemencias del tiempo, avanzaron entre muebles rotos, pisaron polvo, escombros, piedras y papeles quemados y hechos pedazos y tuvieron un recibimiento muy singular. Se quedaron de pie, aturdidos. De pie, horrorizados. No había sillas donde sentarse. Nadie sabía cuántos compañeros de trabajo habían muerto.

Escuelas primarias: el ministerio reunió a los niños para que volvieran a la escuela. Sus empleados recorrieron el país abriendo escuelas y realizaron una campaña extenuante de movilización social en la radio, en discursos públicos y en sus visitas. En el pasado, la radio se había usado como un arma divisiva y peligrosa. Ahora, llamaba a los niños para que volvieran a la escuela.

Se identificó a los líderes regionales, los *préfets*, y se les solicitó que se sumaran a la campaña ministerial para reiniciar la educación. Cada líder local fijó las fechas de reinauguración en su zona y la radio nacional las difundió, indicando que el ministerio presidiría el evento. El mismo ministro, con un pequeño grupo de colegas, recorrió las provincias, los distritos, las escuelas y habló con los directores, docentes y padres, instándolos a que volvieran a llevar a sus hijos a la escuela. En algunas ocasiones, los visitantes de Kigali llegaron a escuelas donde había dos niños y dos o tres docentes. Pero se corrió la voz y poco a poco los niños empezaron a llegar en tanto el ministro esperaba. La atmósfera era tensa, agitada. Pero, finalmente, los niños volvieron.

Fuente: Obura, 2003: 56-57.

En las zonas afectadas por un conflicto, es posible que el poder del Estado sea limitado y que tenga poca responsabilidad o autoridad. Los movimientos poblacionales frecuentes complican la planificación y el desarrollo de los sistemas de gestión. Puede que los conflictos crónicos deriven en una falta de personal con formación y en un colapso o una reducción considerable de la formación previa al empleo. Cuando fallan los sistemas de formación previa y durante el empleo, es posible que haya un deterioro a largo plazo de las habilidades de todos los empleados de la educación.

En las operaciones que involucran refugiados, los organismos internacionales y las ONG suelen desempeñar el papel de prestadores de servicios educativos y trabajan con las comunidades refugiadas (que, por lo general, se alojan en lugares apartados y poco desarrollados) para reestablecer la escolaridad con rapidez. La educación para refugiados puede administrarse en la esfera provincial o por medio de ministerios que no sean el de educación (por ejemplo, el ministerio de asuntos internos, del interior o el gobierno local). Es posible que el ministerio de educación precise abogar por que sus propios especialistas en educación asuman los puestos de alta gerencia. Los líderes educativos de la comunidad (personas mayores, antiguos miembros de asociaciones de padres y docentes, líderes de la iglesia, entre otros) pueden asumir la función de gerentes.

Durante una situación de crisis y reconstrucción, los empleados de los ministerios de educación desempeñan un papel fundamental en la rehabilitación de los sistemas educativos.

El mandato de los ministerios de educación es organizar la prestación de servicios educativos, ya sea en todos los ciclos educativos o en algunos ciclos en particular. Para hacerlo, suele instarse a los ministerios de educación a trabajar en colaboración con otros ministerios del gobierno. Al establecer o reestablecer un ministerio de educación después de un conflicto o desastre,

es importante tener en cuenta los siguientes elementos relacionados con los recursos humanos:

Dotación de personal: entre las necesidades de dotación de personal se encuentra el personal docente y no docente. El personal no docente de un ministerio de educación puede englobar a directores de escuela, inspectores, personal de oficina, directores del ministerio de educación, encargados de formular políticas, planificadores y estadísticos. Con frecuencia, los puestos no pedagógicos son ocupados por antiguos docentes que no tienen formación específica para dichos puestos. Entonces, la dificultad radica en asignar empleados a puestos para los cuales estén calificados. Esto puede resultar más fácil si se comparan las aptitudes técnicas de las personas con los requisitos de idoneidad de sus puestos en una matriz de puestos y aptitudes. Ya que es esencial que todo ministerio de educación tenga la capacidad de adaptarse a las demandas cambiantes y a situaciones nuevas, sobre todo en el caso de una emergencia, suele ser necesario capacitar a los empleados nuevos y así brindarles las aptitudes que se ajustan a las necesidades de dotación de personal.

Estructuras de recompensa: por lo general, el desempeño del personal está determinado por la motivación de las personas, que suele estar vinculada a las estructuras de recompensa. Entre las recompensas pueden encontrarse:

- Ganancias en dinero
- Ascenso profesional
- Puestos de prestigio o poder

Las estructuras de recompensa basadas en el desempeño entrañan la creación y el cumplimiento de criterios identificados con claridad a fin de ascender profesionalmente o en la escala salarial. En un ministerio de educación, esto puede comprender la evaluación de los directores de escuela según el desempeño escolar general y la evaluación del desempeño del personal no docente mediante el examen de la finalización de tareas en un período y con un presupuesto específicos.





Las estructuras de recompensa basadas en las normas vinculan factores como la edad, la antigüedad y los diplomas, a la escala salarial o al ascenso profesional. Toma de decisiones: las decisiones pueden tomarse en diferentes esferas. Los funcionarios ministeriales deben determinar la medida en que la autoridad estará descentralizada y la responsabilidad atribuida a las autoridades regionales o locales. Por lo general, los ministerios de educación nacionales se encuentran en la cúspide de los sistemas educativos relativamente centralizados. Las decisiones sobre el funcionamiento del sistema, como la elaboración de presupuestos y la asignación de recursos, la gestión del personal y la nómina, la elaboración de planes de estudio, la formación docente, la planificación y las estadísticas, suelen tomarse en un único sitio. En función de la situación del país y la estructura de su sistema educativo, puede que los docentes sean relativamente autónomos, en la medida en que tienen poco o ningún contacto directo con los funcionarios del ministerio de educación. (Para obtener más información sobre centralización y descentralización, véase la *Guía, Capítulo 5.6, 'Estructura del sistema educativo'*).

Fuente: Adaptado de Sack y Saïdi, 1997: 50-53.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas

Recursos humanos: funcionarios ministeriales

1. **Evalúe la situación actual del personal educativo que presta servicios a las poblaciones afectadas por una emergencia.**

2. **Tome medidas provisionales relativas a los recursos humanos.**
3. **Trabaje para elaborar estrategias a más largo plazo a fin de que el gobierno pueda dirigir a los funcionarios ministeriales afectados por la situación de emergencia.**
4. **Trabaje para garantizar la prestación óptima de servicios a los empleados educativos y docentes repatriados.**

Notas orientadoras

1. Evalúe la situación actual del personal educativo que presta servicios a las poblaciones afectadas por una emergencia.

(Véase también la *Guía, Capítulo 3.1*, 'Identificación, selección y reclutamiento de docentes y trabajadores de la educación').

- ¿Hay datos precisos sobre la cantidad, la ubicación, las características demográficas, las aptitudes, la experiencia y los salarios de docentes y otros empleados de la educación? (Véase también la *Guía, Capítulo 5.1*, 'Evaluación de las necesidades y los recursos').
- Si no los hubiera, ¿cómo se recabarán estos datos?
 - ¿Un formulario simple usado por los organismos que visitan las instituciones en el terreno para recabar información básica sobre los funcionarios ministeriales y docentes?

- ¿Como un posible componente de la evaluación rápida de las necesidades?
 - ¿Como parte del trabajo de los organismos y funcionarios que administran la distribución de los suministros y recursos o incluso de las fuerzas de seguridad?
- ¿Se conservan legajos del personal? ¿En qué medida los legajos están actualizados o son relativamente fáciles de actualizar?
- ¿Pueden usarse los legajos del personal que existan o que hayan subsistido como base para el formato de un legajo actualizado del personal correspondiente a las poblaciones del país afectadas por la situación de emergencia?
- ¿Están trabajando las oficinas de distrito y las autoridades educativas locales?
- ¿Hay suficientes docentes, supervisores y personal de apoyo para impartir enseñanza a todos los niños y jóvenes?
 - ¿Cuántos puestos ya se han ocupado?
 - ¿Cuántos puestos adicionales se precisan?
 - ¿Sobran puestos?
 - Si así fuera, ¿cómo pueden redistribuirse los empleados que sobran?
- Los empleados ministeriales, ¿están calificados para los puestos que ocupan?
 - Si así no fuera, ¿qué medidas pueden tomarse para formar a los empleados?
- ¿Qué medidas se han tomado para realizar nombramientos provisorios?
- ¿Hay directrices sobre el nombramiento de empleados y docentes adicionales, nuevos o provisorios?
 - ¿Cuáles son los requisitos mínimos para los puestos oficiales del ministerio de educación?
 - ¿Cómo garantizan los métodos de dotación de personal la paridad entre los sexos?

- ¿Funciona el sistema de pago de salarios?
 - Si así no fuera, ¿qué medidas se han tomado; por ejemplo, subsidios, incentivos o pagos en especie?
 - ¿Hay directrices sobre el pago de subsidios, incentivos y otras subvenciones? (Véase también la *Guía*, Capítulo 5.8, 'Presupuesto y gestión financiera').
- Entre las directrices sobre la seguridad escolar y el apoyo psicosocial, ¿se encuentran la seguridad y el apoyo que precisan los docentes y otros empleados de la educación?
- Las organizaciones de empleadores, ¿han llegado a un acuerdo respecto de directrices simples sobre el empleo flexible de refugiados, desplazados internos y repatriados, recurriendo primero a docentes calificados y luego a otros empleados de la educación, entre ellos, graduados y jubilados, y luego a auxiliares docentes y así sucesivamente?

2. Tome o facilite la toma de medidas provisionarias relativas a los recursos humanos.

(Véase la sección 'Herramientas y recursos' de este capítulo para conocer un enfoque que satisface las necesidades de dotación de personal).

- En caso de que no haya suficientes docentes, supervisores y personal de apoyo, ¿hay en la población una cantidad suficiente de posibles docentes, supervisores y personal de apoyo para impartir enseñanza y garantizar el funcionamiento adecuado del sistema educativo?
 - El gobierno u otros prestadores de servicios educativos, ¿garantizarán su empleo de forma provisoria?
- ¿Qué medidas deben tomarse a fin de facilitar los nombramientos provisionarios para los programas educativos del gobierno?

- ¿Se precisan directrices para contribuir a la toma de decisiones sobre el nombramiento de funcionarios ministeriales y docentes adicionales, nuevos o provisorios?
- ¿Existen directrices sobre el pago de subsidios, incentivos o pagos “en especie”? ¿Es posible adaptarlas?
- En caso de que las oficinas de distrito y las autoridades locales estén operando en zonas afectadas por la situación de emergencia, ¿se están tomando medidas para mejorar su capacidad de modo que puedan administrar al personal con más eficiencia?
- ¿Se han elaborado una escala salarial y una política de gestión de recursos humanos provisorias para los empleados de las autoridades educativas? Para hacerlo, ¿se ha consultado con los representantes del personal afectado?
- ¿Se han formulado normas mínimas para las instituciones de la comunidad privadas y no públicas?
- Las escalas salariales que se aplicaban antes de la situación de emergencia, ¿se usaron como punto de inicio y se adaptaron para reflejar las nuevas prioridades y limitaciones?
- Eliminar la discriminación por causa del género, la pertenencia étnica y demás características, ¿constituye una prioridad?
- Los representantes de los empleados, ¿participan en los debates sobre el salario, las políticas y las condiciones de empleo?
- Las escalas provisorias, ¿son simples y están vinculadas de forma flexible a las calificaciones por encima de los requisitos mínimos?

3. Trabaje para elaborar estrategias a más largo plazo a fin de que el gobierno pueda dirigir a los funcionarios ministeriales afectados por la situación de emergencia.


- ¿Existen planes para transformar los nombramientos gubernamentales provisorios en nombramientos a más largo plazo?
 - Dichos planes, ¿comprenden el desarrollo de capacidades?



CREACIÓN DE UN MINISTERIO EN TIMOR ORIENTAL

Cuando se instaló el segundo gobierno de transición, la educación tuvo su propio ministerio. El 20 de septiembre de 2001, Armindo Maia fue investido como director del Ministerio de Educación, Cultura, Juventud y Deportes (MECYS, por sus siglas en inglés). Si bien el ministerio funcionó apenas ocho meses antes que se declarara la independencia, este período se caracterizó por la formación de lo que rápidamente se convertiría en una autoridad educativa permanente. A esa altura, muchos empleados internacionales ya habían partido debido al proceso de “timorización”. Quienes no lo habían hecho solo contaban con unos meses para desarrollar las capacidades relativas al nombramiento de los empleados permanentes del MECYS. La transición se complicó a raíz de la confusión respecto del papel que desempeñaba la UNTAET en la gobernanza directa frente al desarrollo de las capacidades. “Los empleados de la UNTAET a menudo trabajaban diligentemente para desempeñar sus funciones técnicas a expensas de transferir habilidades a sus contrapartes” (King’s College London, 2003: 256). Varios funcionarios educativos de distrito de la UNTAET coincidieron con la opinión de un colega de que “afortunadamente, había suficiente flexibilidad en el terreno para concentrarse en desarrollar las capacidades cuando en Dili todavía no estaba de moda hacerlo”.

Con recursos limitados y poco tiempo, los líderes educativos de Timor Oriental tenían que tomar decisiones difíciles sobre



el orden de las intervenciones y la asignación de recursos. El objetivo principal era que los niños regresaran a las aulas lo antes posible. Para lograrlo, las actividades se centraron sobre todo en la restauración de la infraestructura educativa. En segundo lugar estaban las iniciativas para abordar los problemas en materia de política y prestación de servicios que enfrentaba el sistema, como mantener una matrícula creciente, cuestiones de calidad relativas al idioma y al plan de estudios y establecer una financiación pública sostenible (Banco Mundial, 2002b: 58). En un informe de la autoridad de transición, se indica que las iniciativas educativas estaban muy influidas por la lógica de la situación de emergencia. Ciertas cuestiones, como “la formación docente y el desarrollo de las capacidades administrativas, se trataron como si tuvieran menos prioridad” (King’s College London, 2003: 253). Además, no se prestó mucha atención a la descentralización, en un momento en que era realmente fundamental hacerlo debido a las dificultades de transporte y comunicación.

Fuente: Nicolai, 2004: 99.

- ¿Se han tomado medidas para ver si las personas inscritas en la nómina están trabajando realmente? ¿Existe un proceso para cotejar la nómina con el personal?
- ¿Existe un proceso para racionalizar de forma periódica la distribución de los empleados?
- ¿Se ha formulado una estrategia para racionalizar la fuerza laboral en función de las competencias y no de los títulos, así como para destituir a los empleados deficientes?
- ¿Se han tomado medidas para levantar la moral de los docentes y otros empleados de la educación?
- ¿Se están reestableciendo programas de formación en y durante el empleo?

- ¿Se están tomando medidas para consolidar los datos y legajos del personal, entre ellos, los docentes?

4. Trabaje para garantizar la prestación óptima de servicios a los empleados educativos y docentes repatriados.

- Las autoridades, ¿trabajan junto con el ACNUR y otros organismos en lo que respecta al regreso de los refugiados y desplazados internos?
- ¿Se obtienen legajos del personal involucrado en la enseñanza a refugiados y desplazados internos (con su consentimiento o el de sus representantes) para facilitar su absorción en el sistema nacional?
- ¿Se ha establecido un proceso para acelerar la revisión de los títulos y la experiencia a fin de realizar nombramientos provisorios?
- Las políticas de personal, ¿se interpretan con flexibilidad para aprovechar al máximo el uso y reconocimiento del talento?
- ¿Se toman recaudos para reintegrar al personal, sobre todo en lo referente a la adaptación o al desarrollo de procesos de validación o certificación?
- El EMIS, ¿está organizado para abarcar a los docentes y a otros empleados de la educación?
- ¿Se establecieron medios para evaluar las necesidades psicosociales de los docentes y otros empleados de la educación repatriados?
- ¿Se elaboraron programas de consolidación nacional o comunitaria entre docentes y empleados de la educación, tanto oriundos del país como repatriados?

- La formación de las autoridades educativas puede comprender los siguientes elementos, aunque la enumeración no es taxativa:
 - Habilidades de supervisión.
 - Gestión financiera y administrativa.
 - Técnicas de planificación estratégica y planificación de la enseñanza básica (o de acciones relacionadas).
 - Redacción de informes (personal y gerencia).
 - Evaluación del desempeño del personal educativo.
 - Equidad de género en la gestión y supervisión.



TRASPASO DEL MINISTERIO EN KOSOVO

Aunque el 4 de marzo de 2002 la UNMIK [Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo] traspasó formalmente la responsabilidad y autoridad educativas de Kosovo al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MEST, por sus siglas en inglés), el proceso real de traspaso no iba a ser sencillo. El programa educativo para la reforma era demasiado amplio, los plazos, demasiado cortos y las necesidades de desarrollo de capacidades, demasiado numerosas. No obstante, es preciso examinar algunos de los factores que hicieron que este proceso fuera inusitadamente difícil.

En primer lugar, los plazos ajustados para poner en marcha las reformas dirigidas por la UNMIK parecían dejar poco tiempo para un trabajo de tutoría paciente y desarrollo cuidadoso de las capacidades. Los funcionarios de la UNMIK estaban preocupados. Las descripciones del estilo de gestión utilizado en la cima del sistema educativo se asemejaban al tipo de operaciones orientadas a la acción que suelen surgir en las emergencias humanitarias. Un funcionario de la UNMIK comentó: “Estamos llevando a cabo la reforma y el traspaso al mismo tiempo. Ese es el problema. Todo es un caos”.

Por consiguiente, muchos funcionarios educativos entrevistados informaron que los albaneses del Departamento de Educación y Ciencia de la UNMIK ocupaban cargos de





subordinación. Muchos creían que la palabra “codirección” usada para caracterizar los puestos creados para los kosovares en el Departamento de la UNMIK era real solo en el nombre. Un funcionario de alta jerarquía internacional observó que: “la educación de la UNMIK tenía una estructura de mando militarista”. Muchos funcionarios kosovares indicaron que la UNMIK constaba de un “sistema paralelo propio”, idea que también compartían algunos funcionarios de la UNMIK.

No todos estaban de acuerdo con esta descripción. Por ejemplo, un funcionario comentó que los logros de la UNMIK se dieron “con un grado muy significativo de inclusión y consulta locales”. Sin embargo, un funcionario internacional recordó que antes del traspaso “solo había 15 empleados locales en la administración central” del Departamento de Educación y Ciencia de la UNMIK y que “ninguno de ellos tenía responsabilidad alguna”. El funcionario concluyó que “los albaneses kosovares solo hacían trámites burocráticos”.

En segundo lugar, no quedaba claro si todos los funcionarios educativos de la UNMIK estaban preparados para traspasar la autoridad. El poder de crear y sustentar un nuevo sistema educativo era emocionante y algunos funcionarios internacionales sentían que el trabajo no estaba terminado. Algunos funcionarios kosovares también sostenían que la UNMIK estaba traspasando la responsabilidad educativa de Kosovo antes que los procesos de reforma hubieran concluido. Un funcionario de la UNMIK observó que “el error de la UNMIK fue irse demasiado pronto. Tuvimos la oportunidad de liderar una nueva sociedad y la dejamos pasar con demasiada rapidez”. Este es un comentario muy revelador puesto que expresa la idea de que un grupo influyente, aunque pequeño, de funcionarios extranjeros podía impulsar el cambio social en Kosovo. Otro funcionario de la UNMIK describió sin rodeos la situación posterior al traspaso: “Nuestro trabajo es ejecutar acciones, pero no podemos hacerlo: ya no es nuestro trabajo”. Como consecuencia del proceso de traspaso, “las cosas están volviendo a empeorar”. El mismo funcionario observó luego, con algo de resignación, que “me agradaba más cuando nosotros [es decir, la UNMIK] estábamos a cargo”.

Fuente: Sommers y Buckland, 2004: 128-129.

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Modelo de enfoque en función de las necesidades de dotación de personal

PUNTO DE INICIO: RECOPIACIÓN DE DATOS Y EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES	<p>Se han establecido las cifras del personal actual de cada departamento del ministerio.</p> <ul style="list-style-type: none">• Cantidad de personas.• Distribución de las personas.• Titulación de las personas. <p>Se han fijado con claridad las necesidades de dotación de personal tanto para los puestos centrales como regionales.</p>
PRIMERA ETAPA: EVALUACIÓN DE LA CONCORDANCIA ENTRE LOS PUESTOS Y LOS PERFILES	<p>Los recursos humanos existentes se comparan con las necesidades de cada plano y estructura del ministerio.</p>
SEGUNDA ETAPA: EVALUACIÓN DEL SUPERÁVIT O DÉFICIT	<p>Evaluación del superávit o déficit de los recursos disponibles en relación con los requerimientos por estructura y en cuanto a los títulos.</p>
TERCERA ETAPA: ANÁLISIS DEL SUPERÁVIT	<p>Análisis de una posible redistribución del personal de las estructuras centrales del ministerio hacia los planos regionales o las escuelas.</p>

CUARTA ETAPA: ANÁLISIS DEL DÉFICIT

La planificación para satisfacer las necesidades de personal puede comprender planes de formación diseñados para corregir las deficiencias relacionadas con la titulación en los diferentes planos, así como planes de reclutamiento para compensar el déficit.

Fuente: Adaptado de Sack y Saidi, 1997: 94-95.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Banco Mundial. 2002. *East Timor – policy challenges for a new nation: country economic memorandum* (Informe no. 23285-TP, mayo). Washington, DC: Banco Mundial.
- King's College London. 2003. 'East Timor'. En: *A review of peace operations: a case for change*. Londres: University of London, Conflict, Security and Development Group, International Policy Institute.
- Nicolai, S. 2004. *Learning independence: education in emergency and transition in Timor-Leste since 1999*. París: IIPE-UNESCO. Extraído el 12 de septiembre de 2009 de: www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/East_timor.pdf
- Obura, A. 2003. *Never again: educational reconstruction in Rwanda*. París: IIPE-UNESCO.
- Sack, R.; Saïdi, M., 1997. *Functional analysis (management audits) of the organization of ministries of education*. París: IIPE-UNESCO. Extraído el 29 de julio de 2009 de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001085/108562eb.pdf>
- Sommers, M.; Buckland, P. 2004. *Parallel worlds: rebuilding the education system in Kosovo*. París: IIPE-UNESCO.

Capítulo 5.10

RELACIONES CON LOS DONANTES Y MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

OBJETIVOS PRINCIPALES

- **Identificar y obtener financiación para respaldar programas educativos en situaciones de emergencia.**
- **Promover alianzas, acrecentar la solidaridad y la transparencia entre las partes interesadas en situaciones de emergencia, con miras a extender al máximo la eficacia de la ayuda.**

CONTEXTO Y DIFICULTADES

El término “donantes” reúne un amplio abanico de partes interesadas con diferentes perspectivas y a menudo diferentes objetivos y modos de funcionamiento. Este capítulo y el siguiente -sobre coordinación- tienen por objetivo poner a disposición de los ministerios de educación u otras autoridades educativas una introducción general acerca de los problemas y las dificultades que pueden presentarse al negociar o coordinar con donantes bilaterales, organismos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales (IFI), ONG y actores locales en el marco de situaciones de emergencia o de reconstrucción. La sección “Herramientas y Recursos” de este capítulo presenta un compendio de los tipos de

ayuda financiera más importantes (financiamiento de la balanza de pagos; apoyo presupuestario general; fondo de ayuda para el alivio de la deuda; apoyo presupuestario sectorial; asistencia para proyectos por intermedio de sistemas gubernamentales; asistencia para proyectos por intermedio de sistemas paralelos; asistencia para proyectos por intermedio de ONG o proveedores privados; y ayuda multilateral). La sección herramientas y recursos también presenta en forma somera algunos de los mecanismos de financiación y estrategias utilizadas para el desembolso de ayudas al sector educativo: el Proceso de llamamientos unificados (CAP, por sus siglas en inglés); la Iniciativa en favor de los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE), el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP); los planes “Educación para todos” (planes EPT); y la Iniciativa Vía Rápida.

Los donantes son cada vez más concientes de la necesidad de respaldar las iniciativas destinadas a la educación de todas las poblaciones afectadas por conflictos o desastres. No obstante, siguen existiendo dificultades para financiar adecuadamente la educación en situaciones de emergencia.


Las estructuras de financiación de los donantes pueden contribuir a perpetuar la fragmentación institucional y así dificultar el desarrollo y la planificación de un sector educativo integrado, coherente y cabal. De la misma manera, los donantes y organismos extranjeros pueden socavar el papel que desempeñan las autoridades nacionales o designadas en la gestión educativa y en la movilización de recursos. Los convenios de ejecución acordados por fuera de las estructuras de las autoridades nacionales, como es el caso de las Unidades de Ejecución de Proyecto (UEP), pueden a veces mermar y deteriorar las capacidades nacionales. Las UEP son unidades administrativas especiales, generalmente financiadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, que se establecen por fuera de las estructuras burocráticas habituales con el fin de facilitar la ejecución de proyectos.

Otro problema frecuente es la tendencia de los organismos internacionales a contratar personal nacional más calificado para sus propios programas, deteriorando aún más la capacidad operativa y de gestión de la esfera nacional, así como la posibilidad de que las autoridades colaboren con los socios externos y ejerzan una función de coordinación. Detrás de estas dificultades subyacen los convenios de financiación y los mecanismos de desembolso específicos de los donantes. Muchos de ellos establecen condicionalidades de diferente tipo para el otorgamiento de la financiación propuesta (véanse las definiciones de condicionalidad y asignación de fondos). Además, las fuentes de financiación, que se concentran en lo humanitario al principio y en el desarrollo después, tienden a cambiar a medida que evoluciona la emergencia, de manera que la educación suele “caer en el olvido” (véase “Socorro versus desarrollo”, a continuación). En realidad, la educación es una inversión a largo plazo en el desarrollo del capital humano, al igual que una estrategia de protección a corto plazo, una contribución a las necesidades psicosociales y una fuente de estabilidad social.



SOCORRO VERSUS DESARROLLO: ¿VISIONES RIVALES?

La falta de financiación representa una de las limitaciones más serias para la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción. Una de sus causas es lo que se denomina la brecha entre el socorro de emergencia y el desarrollo. Hasta no hace mucho tiempo, dentro de la comunidad de ayuda internacional prevalecía la idea de que “el socorro, la rehabilitación y el desarrollo constituían fases diferenciadas del proceso de desarrollo y que la educación pertenecía a la fase de desarrollo”. En el marco de una entrevista, un funcionario de un importante organismo donante explicaba el problema de la siguiente manera: “el desarrollo es invertir para el futuro” mientras que “la ayuda humanitaria es salvar vidas ahora”. Por



consiguiente, “respaldar el desarrollo para mañana no tiene sentido cuando las personas están muriendo hoy”.

“La dicotomía entre socorro y desarrollo es artificial. La gente tiene una sola vida. Los niños necesitan una educación de calidad, ya sea que vivan en una sociedad pacífica o sometida a situaciones de conflicto. Un enfoque más realista consiste en considerar el desarrollo socioeconómico como un único proceso que incluye catástrofes a las que hay que responder y de las que es preciso recuperarse” (Talbot, 2002: 4).

Dado que para muchos funcionarios de órganos humanitarios la educación constituye una actividad vinculada al desarrollo, su financiación debe esperar –incluso en situaciones de emergencia que se prolongan durante décadas, como es el caso de Sudán meridional. Tal como se documenta en la presente *Guía*, la educación en situaciones de emergencia puede tanto sustentar la vida como salvarla. Puede contribuir tanto a la resolución de conflictos como a la consolidación de la paz y constituye la piedra angular para la construcción del futuro económico, social y político de un país. Los gobiernos y las autoridades educativas deberían comunicar este mensaje a todo potencial donante. El Manual de normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción (INEE, 2004) es una herramienta invaluable en este sentido, ya que provee directrices destinadas a mejorar las oportunidades de aprendizaje y puede contribuir a establecer vínculos entre los programas educativos y las ayudas psicosociales, el albergue, la salud, la provisión de agua, el saneamiento, la nutrición y la seguridad. Al mismo tiempo, el Manual ha sido concebido para poner a disposición de gobiernos y trabajadores humanitarios las herramientas que necesitan para lograr la Educación para Todos y cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, tendiendo un puente entre las iniciativas de respuesta humanitaria y los objetivos de desarrollo a largo plazo.

Fuentes: INEE, 2004; Sommers, 2005; Sommers, 2000: 36.

DEFINICIONES DE CONDICIONALIDAD Y ASIGNACIÓN DE FONDOS

Generalmente, la **condicionalidad** persigue dos objetivos.

- Proponer al gobierno beneficiario un incentivo para aplicar un conjunto de medidas de política general durante el período especificado en un programa.
- Dejar constancia del acuerdo entre el gobierno y los donantes acerca de las medidas de política general que serán aplicadas por el gobierno.

En situaciones de crisis financiera en países que dependen fuertemente de la ayuda, la condicionalidad puede forzar a los gobiernos a aplicar medidas de política general con las cuales no están de acuerdo. No obstante, la evaluación de dichas condicionalidades muestra que la aplicación es más efectiva y sostenible cuando los beneficiarios de la ayuda adhieren a las condiciones por convicción y no por coerción. La **ayuda condicionada** debería estar destinada a los presupuestos de departamentos específicos que poseen la capacidad de cumplir las condiciones fijadas. Las condicionalidades de tipo general o macro pueden resultar apropiadas cuando todos los departamentos centrales del gobierno deben actuar para hacer frente a los inconvenientes que limitan la reducción sostenible de la pobreza. Del mismo modo, las **condicionalidades sectoriales o subnacionales** pueden utilizarse para respaldar cambios de políticas en departamentos sectoriales.

La **asignación de fondos** limita los tipos de programas o proyectos beneficiarios de la ayuda con el fin de cambiar los patrones de gasto. Contrariamente a la condicionalidad, los incentivos y frenos no son optativos: los fondos se gastarán en su totalidad si y solo si el gobierno cumple sus obligaciones. La **asignación de fondos sectorial** tiene lugar cuando el foco de los donantes está puesto en las reformas, que están a cargo de los responsables de la formulación de políticas de un sector específico. En ese caso, si se niegan fondos adjudicados a un sector, el gobierno puede compensar esta insuficiencia con fondos provenientes de otros sectores. La **asignación de**





fondos para proyectos es una figura aún más específica, que se utiliza cuando los donantes temen que el gobierno no asigne la prioridad adecuada a ciertas categorías específicas de gastos.

Fuente: Foster y Leavy, 2001: 14.

Los inconvenientes citados son serios, pero es importante ver qué representa potencialmente el mantener buenas relaciones con los donantes. La negociación con los organismos de asistencia no es un juego de suma cero (Hallak, 1995: 4). A menudo, las circunstancias, el azar y la habilidad para negociar de las autoridades educativas pueden elevar o reducir el total asignado a un programa o un proyecto. En las negociaciones sobre financiación de la educación en situaciones de emergencia que se llevan a cabo entre donantes y autoridades u órganos de ejecución, ambas partes deben tener en mente los siguientes principios claves:

- La financiación de los donantes y los organismos debe dejar de responder al impulso de la oferta y fundamentarse en la identificación de recursos y necesidades.
- Los programas deben establecerse sobre la base de las prioridades educativas de las poblaciones afectadas.
- Debe abogarse por la importancia y la urgencia de la educación en situaciones de emergencia.
- La educación constituye una necesidad crítica durante toda la emergencia, tanto en su fase aguda de inicio como en las crisis prolongadas o en las etapas de reintegración, reconstrucción y desarrollo.
- Existen vínculos críticos entre la calidad de la educación impartida durante las fases agudas, la reconstrucción sistemática y gradual de los sistemas educativos durante las etapas de crisis prolongada y el servicio educativo durante las fases tempranas de reconstrucción y reintegración.



CONDICIONALIDAD DE LOS DONANTES Y EDUCACIÓN EN SUDÁN MERIDIONAL


Para muchos donantes, el respeto de los derechos humanos y la buena gobernanza constituyen requisitos condicionantes de la ayuda. A veces, esta condicionalidad circunscribe el apoyo presupuestario únicamente al gobierno, pero a menudo tiene consecuencias más amplias. Por ejemplo, los prestadores internacionales de servicios educativos en Sudán meridional expresaron su preocupación por las violaciones a los derechos humanos del Gobierno de Sudán en Jartum. En consecuencia, muchos gobiernos europeos, al igual que la Unión Europea, suspendieron la ayuda a Sudán durante finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990. Como el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés y otros movimientos del sur de Sudán no contaban con reconocimiento oficial, la suspensión se aplicó de igual manera a todo el país, tanto en el norte como en el sur. En otras palabras, las violaciones a los derechos humanos cometidas por una de las partes durante la guerra afectaron negativamente la asistencia de los donantes a los civiles sudaneses, independientemente de su localización. En este caso, el infractor era el gobierno nacional.

En un momento en el que, gracias al movimiento Educación para todos (EPT), la atención mundial se ha focalizado en los derechos de todos los niños a acceder a la educación, resulta significativo que obstáculos de este tipo aún sigan sin ser subsanados.

En este caso, la ayuda internacional destinada a la educación durante la guerra puede verse limitada, bien porque el gobierno nacional internacionalmente reconocido no respeta los derechos humanos, o bien porque la facción rebelde, por definición, nunca es reconocida. En el caso de Sudán meridional, se dieron ambos casos, con consecuencias negativas sobre la ayuda internacional destinada a la educación de la población del sur de Sudán.

Fuente: Sommers, 2005.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación

1. Establezca un liderazgo nacional para la coordinación de donantes, que incluya la contratación de personal apropiado para cubrir esta función a tiempo completo.
2. Fortalezca el liderazgo del ministerio en materia de coordinación de donantes, de manera que éste asuma la responsabilidad del programa sectorial en su conjunto.
3. Asegúrese de que el personal a cargo se encuentre familiarizado con las funciones, las misiones, las prácticas habituales y los límites de los órganos y donantes extranjeros.
4. Establezca paso a paso una relación de confianza y seguridad mutuas.

Notas orientadoras

1. Establezca un liderazgo nacional para la coordinación de donantes, que incluya la contratación de personal apropiado para cubrir esta función a tiempo completo.

- ¿Qué consecuencias en materia de gestión se derivan de esta función?
- ¿Es preciso crear una unidad especial con este propósito?
- La autoridad educativa, ¿está en condiciones de cumplir esta función?
 - Es necesario recurrir a una ayuda externa (por ejemplo, asignación temporaria de personal de órganos externos, local con computadoras o acceso a Internet)?
 - Los donantes, las ONG o las organizaciones de las Naciones Unidas, ¿se están «robando» al personal clave?
- ¿Se ha nombrado a un educador nacional experimentado, con buenas habilidades lingüísticas e interpersonales para desempeñar el papel de interfaz con los donantes?
- ¿Cuáles serían los mecanismos óptimos para dicha coordinación?
 - ¿Reuniones mensuales o trimestrales?
 - ¿Seminarios frecuentes sobre temas o políticas específicas?
 - ¿Reuniones separadas por tipo de donante (Naciones Unidas, bilaterales, ONG, entre otros)?
- Las expectativas de las partes, ¿coinciden respecto de las reuniones de coordinación?
 - ¿Se han comunicado y consensuado el orden del día y las prioridades?

- ¿Es necesario discutir y consensuar los resultados esperados de dichas reuniones? Por ejemplo: ¿programas conjuntos, disposiciones conjuntas para la ejecución y la rendición de cuentas, actividades en común, otras?
- Los donantes, ¿están dispuestos a respetar el papel de líder que desempeñarán las autoridades educativas?
 - De no ser así, ¿por qué? ¿Cómo puede resolverse este problema?
 - ¿Es posible que un representante del ministerio presida la reunión?
- ¿Qué consecuencias tiene el liderazgo nacional actual sobre el desarrollo sostenible del sector educativo a mediano y largo plazo?



LIBERIA: MARCO DE TRANSICIÓN BASADO EN LOS RESULTADOS

“En agosto de 2003, Liberia firmó un acuerdo general de paz. Tres meses más tarde, se llevó a cabo una misión conjunta del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial, destinada a realizar una evaluación de las necesidades. Con la participación del gobierno de transición, se elaboró un marco de trabajo innovador que describía la transición hacia la estabilidad. El [Marco de Transición basado en los Resultados (RFTF, por sus siglas en inglés)] aborda, entre otras cosas, problemáticas relacionadas con la seguridad, la diplomacia y algunos aspectos del desarrollo, como la educación, admitiendo que debían realizarse progresos en todas las esferas. Para todo el período de transición, se definieron los resultados esperados semestralmente. Las contribuciones de los donantes, así como el compromiso del gobierno de transición de alcanzar dichos resultados, quedaron claramente estipulados. En un entorno posterior al conflicto, donde las necesidades son urgentes y generalizadas y la capacidad de acción, muy





limitada, el marco constituye la herramienta que posee el gobierno para establecer prioridades y poner orden en las acciones. Se trata también, en gran medida, de un medio de comunicación con el público y un modo de regular las expectativas. La puesta en marcha del marco de transición basado en los resultados sigue constituyendo un reto; los resultados esperados deberán revisarse para verificar que se ajusten a la realidad”.

“El RFTF (...) reemplazó de manera efectiva al Proceso de llamamientos unificados (CAP, por sus siglas en inglés) de 2005. A finales de 2004, tanto las necesidades humanitarias como las necesidades de transición identificadas fueron integradas en el Llamamiento humanitario RFTF, por un total de \$246 millones”.

Fuentes: DFID, 2005: 19; Base de datos mundial IDP, 2005: 87.

2. Fortalezca el liderazgo del ministerio en materia de coordinación de donantes, de manera que éste asuma la responsabilidad del programa sectorial en su conjunto.

- A medida que aumenta la capacidad, la transparencia y la eficacia de las autoridades, ¿solicitan éstas a los donantes que se (re) asignen fondos sobre la base de las prioridades nacionales (en lugar de las externas) legítimas y bien documentadas?
- Las actividades planificadas, ¿son coherentes con las iniciativas nacionales e internacionales en curso, tales como la educación basada en los derechos, la “Educación para todos”, la reducción de la pobreza, la equidad de género y la prevención de conflictos?



RECONSTRUCCIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO EN EL KOSOVO POSTERIOR A LA GUERRA: MUNDOS PARALELOS

“La financiación de los donantes inundó Kosovo. Los organismos de ayuda se precipitaron sobre el territorio, compitiendo por “la financiación, el territorio y los recursos humanos” (Mattich, 2001:8). La entrada de la OTAN y las Naciones Unidas fue un evento mediático, una noticia sensacionalista y a menudo se tenía la impresión de que todas las ONG y todos los donantes occidentales deseaban tomar parte en la acción. Un albanés kosovar contratado en la primera etapa por la UNMIK, calificó de “invasión” el desembarco de las ONG provenientes de un amplio conjunto de países. Los organismos de ayuda experimentaban “una increíble presión para actuar y que se les viera “haciendo algo”, lo cual se convirtió en un “impedimento para aplicar estrategias participativas” (Mattich, 2001:33). Otro factor relacionado era la urgencia con la que debían reconstruirse, antes de que llegaran los meses fríos del invierno, cientos de casas, escuelas y hospitales que habían sido destruidos antes o durante la campaña de la OTAN. Un funcionario perteneciente a uno de los organismos de ayuda, que trabajó en Kosovo desde el verano de 1999, indicó que uno de los resultados de esa situación era que las “ONG construían sin participación de la comunidad”. Esto se aplicaba también a aquellos que anteriormente trabajaban con el sistema paralelo de educación [el período comprendido entre 1989 y 1998, en el que albaneses y serbios tenían sistemas educativos separados].

“Durante los años en que duró el sistema paralelo”, continuó el funcionario, “los albaneses lo hicieron todo ellos mismos”. Pero en la primera fase después de la guerra, “la expectativa de que las ONG hicieran todo significaba que los albaneses podían dar un paso al costado para dejarlos actuar”. A los ojos de este funcionario y de muchos de los educadores albaneses entrevistados, se había perdido así la oportunidad de acceder al potencial del sistema paralelo para movilizar





a las comunidades en coordinación con los organismos internacionales; un preludio de lo que eventualmente se perfiló como un distanciamiento de los funcionarios del sistema paralelo de educación respecto de la toma de decisiones en materia educativa. Al mismo tiempo, existían informes que daban cuenta de buenas relaciones de trabajo entre organismos internacionales y miembros de la comunidad kosovar durante ese período. Por otra parte, en los pueblos en los que las organismos externos no se encontraban presentes, las comunidades kosovares se organizaron para limpiar y reparar sus escuelas”.

Fuente: Sommers y Buckland, 2004: 51-52.

3. Asegúrese de que el personal a cargo se encuentre familiarizado con las funciones, las misiones, las prácticas habituales y los límites de los órganos y donantes extranjeros.

- ¿Existen normas y regulaciones nacionales que deban respetar los donantes y otros órganos externos al llevar a cabo sus operaciones?
 - ¿Es necesario revisar o rediseñar esos instrumentos?
 - ¿En qué medida los socios son conscientes de dichas normas?
 - ¿Es necesario discutir y comunicar estas normas y regulaciones?
- Los órganos extranjeros, ¿se encuentran registrados ante la autoridad?
 - ¿Es preciso crear dicho registro y están las partes dispuestas a cooperar y proveer la información requerida?
 - ¿Existe la capacidad para llevar a cabo registros y seguimientos? ¿Puede delegarse esta función en los

donantes o las ONG? (Véase también la *Guía, Capítulo 5.11, 'Coordinación y comunicación'*).


- Asegúrese de que el personal nacional verifique y tenga acceso a los sitios Web y los informes anuales de los principales donantes y organismos internacionales.
- Asegúrese de que el personal nacional esté familiarizado con los procesos asociados a los llamamientos unificados –de ser pertinente– y haya estudiado algunos de los llamamientos llevados a cabo en el pasado.



FUNGIBILIDAD, CONDICIONALIDAD Y ASIGNACIÓN DE FONDOS

“Se dice que la ayuda es **fungible** cuando el gobierno compensa el gasto al que va destinado el fondo donado reduciendo el gasto que tenía previsto para ese mismo propósito. Por ejemplo, los fondos de donantes asignados a la educación no incrementarán el gasto total en educación si el gobierno reduce su propio gasto [en educación] y asigna los fondos así liberados para otro propósito.

La fungibilidad significa que el gasto público total (financiado tanto por el gobierno como por los donantes) se ajusta a las prioridades del gobierno nacional en lugar de a las preferencias descoordinadas que surgen de grandes cantidades de proyectos de donantes. Si el gobierno y los donantes se ponen de acuerdo respecto de las prioridades presupuestarias, la fungibilidad es algo bueno, ya que garantiza que estas prioridades puedan respetarse. Si los donantes están en desacuerdo con las prioridades de gasto establecidas por el gobierno, pueden tratar de influir sobre él mediante el diálogo en materia de políticas, la condicionalidad o bien destinando la ayuda a un propósito específico. En función de la fase del ciclo presupuestario en la que se lleve a cabo la asignación de fondos y de la reacción del gobierno frente a esto, pueden cambiarse las asignaciones de un sector a otro o dentro de un



mismo sector, o bien decidirse qué aspectos del presupuesto finalmente aprobado se ejecutarán realmente. Cuando exista una presunción firme de que el proceso presupuestario es eficiente y de que el ministerio de finanzas tiene poder suficiente, la asignación de fondos realizada por los donantes se considerará innecesaria.

Fuente: Foster y Leavy, 2001: 14.

4. Establezca paso a paso una relación de confianza y seguridad mutuas.

- Los donantes, ¿canalizan los fondos por intermedio de las autoridades?
 - De no ser así, ¿por qué? ¿Qué pasos deben seguirse para que esto ocurra?
 - ¿Existe una falta de confianza en los sistemas de contabilidad y de información, o bien en la capacidad de ejecución?
 - ¿Pueden los donantes brindar su ayuda para resolver estas debilidades?
- Las partes, ¿comprenden claramente cuáles son sus obligaciones y deberes en materia de procesos de seguimiento e información?
- ¿Existe un problema de transparencia? Si así fuese, ¿cómo puede resolverse? (Véase también la *Guía*, *Capítulo 5.4*, ‘Marcos legales’ y *Capítulo 5.8*, ‘Presupuesto y gestión financiera’)
- ¿En qué medida los donantes están preparados y dispuestos a adaptarse a los cambios de las autoridades en materia de necesidades y prioridades?
 - El gobierno nacional, ¿posee la autoridad para corregir o rechazar la participación de donantes u ONG en la

reconstrucción educativa si sus prioridades no reflejan los planes nacionales?

- Las actividades de los donantes y las ONG, ¿están lo suficientemente reguladas y definidas?
- ¿En qué medida pueden armonizarse los requerimientos en materia de información?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Tipos de ayuda financiera

- La **asistencia para la balanza de pagos** sirve para financiar un programa de reforma de políticas, convenido generalmente por el gobierno con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La atención se concentra en las acciones sobre políticas que el gobierno ha aceptado poner en vigor y deja en un segundo plano la manera en que las finanzas serán utilizadas. No se aplican restricciones al uso de divisas y no hay rendición formal de cuentas respecto del uso que se le ha dado a la asistencia.
- El **apoyo presupuestario general** puede considerarse como una subcategoría de la asistencia para la balanza de pagos en la que, en lugar de emplear las divisas para cubrir los pagos pendientes, la ayuda se utiliza para aumentar el saldo de moneda nacional del gobierno beneficiario. El gobierno puede acceder libremente a estos fondos para aumentar el gasto, reducir el endeudamiento o bajar los impuestos. Generalmente, los requisitos incluyen un acuerdo sobre las prioridades presupuestarias definidas en un presupuesto y un marco de gastos a mediano plazo.

- Los **fondos de ayuda para el alivio de deuda** reducen los pasivos acumulados que el gobierno está obligado a pagar en el futuro. Esto puede fomentar la inversión en el sector privado y reducir la dependencia del gobierno respecto de los fondos de donantes. El alivio de deuda incrementa permanentemente los recursos financieros disponibles para el gobierno. Puede ser sometido a condicionalidades pero, una vez adjudicado, no puede darse marcha atrás y el gobierno es libre de decidir cómo asignar los recursos adicionales.
- El **apoyo presupuestario sectorial** se adjudica para financiar un plan de gastos sectorial previamente acordado. En general los donantes establecen como requisito la existencia de un plan consensuado de gastos y una política para el sector, pero los fondos se canalizan y contabilizan a través de los sistemas gubernamentales.
- La **asistencia para proyectos por intermedio de sistemas gubernamentales** asigna fondos de manera más específica a un conjunto limitado de actividades. Los donantes requieren que para cada actividad se definan objetivos, inversiones y resultados. Los presupuestos gubernamentales pueden incluir esta forma de ayuda, condicionada a la aplicación de políticas de gobierno y canalizada y contabilizada por intermedio de sistemas gubernamentales.
- La **asistencia para proyectos por intermedio de sistemas paralelos** comprende propuestas de gastos en las que los donantes toman la iniciativa, deciden las inversiones que deben realizarse y utilizan sus propios procedimientos de desembolso y contabilidad.
- La **asistencia para proyectos por intermedio de ONG o prestadores privados** consiste en el subsidio de actividades llevado a cabo por organizaciones no gubernamentales. Se utiliza en situaciones de ineficacia del mercado o bien cuando las ONG proponen proyectos eficaces en términos de costos,

que proveen mejor acceso a un servicio importante. Entraña el uso de la competencia para garantizar que el beneficio de los subsidios llegue al “usuario”.

- La **ayuda multilateral** proviene de “instituciones financieras internacionales”, tales como el FMI y el Banco Mundial, que son financiadas y controladas por sus países miembros. El FMI promueve el desarrollo mediante la expansión del comercio internacional, mientras que el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y la AIF (Asociación Internacional de Fomento), agrupadas como Banco Mundial, adjudican préstamos a una tasa de interés reducida, créditos sin intereses y subsidios para países en desarrollo. A partir de la Declaración del Milenio, las instituciones financieras internacionales han profundizado su compromiso de focalizarse en la pobreza e incrementar el volumen de AOD (asistencia oficial para el desarrollo), alentando una mayor participación y apropiación de los países en desarrollo en los proyectos financiados por las IFI.

Fuentes: DFID, 2005; Foster y Leavy, 2001; FMI, 2005; OCHA, 2005.

2. Diferentes mecanismos de financiación

- **El Proceso de Llamamientos Unificados (CAP, por sus siglas en inglés)** es un mecanismo utilizado por las organizaciones de ayuda para planificar, ejecutar y efectuar un seguimiento de sus actividades. En 1991, como consecuencia de una respuesta problemática a la apremiante situación de los refugiados kurdos iraquíes tras la primera Guerra del Golfo, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó los llamamientos unificados. Como mecanismo de planificación, el CAP tiene por objetivo fomentar un enfoque más estratégico de la ayuda humanitaria y estrechar la cooperación entre gobiernos, donantes, organismos de ayuda y otras organizaciones humanitarias. El trabajo mancomunado de las organizaciones de ayuda en las regiones en crisis da lugar

a un Plan Común de Acción Humanitaria (CHAP, por sus siglas en inglés) y a un llamamiento, que es presentado ante la comunidad internacional y los donantes. Los documentos relativos a los llamamientos unificados proveen una fotografía de la situación y presentan los requerimientos financieros de los organismos de ayuda. En 2005, 100 ONG, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Organización Internacional para las Migraciones y 20 organismos de las Naciones Unidas formaban parte del CAP.

- La **Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE)** consiste en un enfoque global de reducción de la deuda de los países pobres altamente endeudados, basado en los programas de reformas y ajustes apoyados por el FMI y el Banco Mundial. Las continuas iniciativas de los países en materia de ajustes macroeconómicos y reformas de las políticas sociales y estructurales –que incluyen un mayor gasto en programas sociales sectoriales como la salud y la educación básicas– son actualmente elementos centrales de la iniciativa PPAE. Para ser considerado elegible para la iniciativa de ayuda PPAE, un país debe:
 - Enfrentar un endeudamiento insostenible, que supere los mecanismos tradicionalmente disponibles para el alivio de la deuda.
 - Poseer buenos antecedentes en materia de reformas y de aplicación de políticas sólidas que cuenten con el apoyo de los programas del FMI y el Banco Mundial.
 - Haber elaborado un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés) mediante un proceso participativo de base amplia (una estrategia provisoria es suficiente para comenzar el proceso).
- **Los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés)** fueron introducidos por el Banco Mundial y el FMI y constituyen un marco para la

asistencia destinada al desarrollo, que va más allá de la acción de las instituciones financieras internacionales. Basados en el principio de la autoayuda de los países y el respaldo de la comunidad internacional, incorporan el análisis de la pobreza, las políticas públicas, las políticas macroeconómicas, los procesos presupuestarios y los sistemas de seguimiento de manera participativa. Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (PRSP) son preparados por los gobiernos de países de ingresos bajos mediante un proceso participativo que involucra tanto a las partes interesadas locales como a los socios externos para el desarrollo, como el FMI y el Banco Mundial. Un PRSP describe las políticas y los programas macroeconómicos, estructurales y sociales que un país aplicará durante varios años para promover un crecimiento de base amplia y reducir la pobreza, así como las necesidades de financiación externa y las fuentes de financiación asociadas.

- Los **Planes de ‘Educación para Todos’ (EPT)** demuestran a los donantes que los gobiernos poseen planes a largo plazo para el desarrollo de la educación. Conforme el Marco de Acción de Dakar, se solicita a los estados que “elaboren o fortalezcan los planes nacionales de acción a más tardar antes de 2002”, profundizando las estrategias nacionales de desarrollo existentes para el sector educativo. Estos planes deben integrarse en el marco más amplio del desarrollo y la reducción de la pobreza y deben ejecutarse mediante procesos transparentes y democráticos, que involucren a todas las partes interesadas, especialmente a los representantes del pueblo, los líderes de la comunidad, los padres, los alumnos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad civil.
- **La Iniciativa Vía Rápida (IVR)**, lanzada en 2002, fue diseñada como una iniciativa de los principales donantes para ayudar a los países a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Educación para Todos (EPT) en 2015.

La iniciativa brinda una mayor y mejor coordinada asistencia externa a países que carecen de recursos y de capacidad, pero que poseen planes de desarrollo que demuestran un compromiso serio para ejecutar reformas institucionales y políticas. La Iniciativa Vía Rápida agrupa a todos los principales donantes en materia de educación –más de 30 organismos y bancos de desarrollo bilaterales, regionales e internacionales. Para que un país cumpla los criterios de elegibilidad para esta iniciativa, debe:

- Poseer una estrategia nacional de reducción de la pobreza aprobada, o bien una estrategia nacional similar capaz de garantizar que las estrategias educativas se sustentan en procesos consultivos y presupuestarios de la esfera nacional.
 - Un programa sectorial amplio para la educación, consensuado con los donantes locales, que incluya estrategias para el VIH/SIDA, la igualdad entre los sexos, el fortalecimiento de las capacidades, el seguimiento y la evaluación.
 - Consentimiento para llevar a cabo un seguimiento de los indicadores de referencia.
- **El Enfoque Sectorial Amplio (SWAp, por sus siglas en inglés)** significa que el grueso de la financiación pública para un sector se destina a apoyar un programa único de gastos y una política única, bajo el liderazgo del gobierno, mediante la aplicación de enfoques comunes para todo el sector. Los SWAp buscan utilizar los procedimientos del gobierno para canalizar los desembolsos y justificar todo el gasto público, independientemente de su financiación. Su definición más aceptada hace hincapié en la dirección hacia la que apunta el cambio en lugar de focalizarse únicamente en el logro del momento.

Fuentes: Brown *et al.*, 2000); DFID, 2005; Foster y Leavy, 2001; FMI, 2005; OCHA, 2005; Caillods y Hallak, 2004.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Berry, C. 2007. *Education aid in fragile states: delivering it effectively* (Documento informativo para la Unidad de investigación sobre el impacto de las políticas estratégicas). Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar. Extraído el 29 de julio de 2009 de:

www.odi.org.uk/spiru/publications/briefing_papers/spiru_bpl_sept07.pdf

Brannelly, L.; Ndaruhuste, S. 2009. *Donors' engagement: supporting education in fragile and conflict-affected states*. París: IIPE-UNESCO.

Brown, A.; Foster, M.; Norton, A.; Naschold, F. 2000. *The status of sector wide approaches* (documento de trabajo no. 142 del ODI, enero). Londres: Insituto de Desarrollo de Ultramar.

Caillods, F.; Hallak, J. 2004. *Education and PRSPs: a review of experiences*. París: IIPE-UNESCO.

DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional). 2005. *Why we need to work more effectively in fragile states*. Londres:DFID.

Dolan, J. 2007. *Last in line, last in school: how donors are failing children in conflict-affected fragile states*. Londres:Alianza Internacional Save the Children. Extraído el 29 de julio de 2009 de:

www.savethechildren.org/publications/rewrite-the-future/RTF_Last_in_Line_Last_in_School_report_FINAL.pdf

Dolan, J. 2008. *Last in line, last in school 2008: how donors can support education for children affected by conflict and emergencies*. Londres: Alianza Internacional Save the Children. Extraído el 29 de junio de 2009 de:

www.savethechildren.org/publications/rewrite-the-future/RTF-last-in-linedonors-can-support.pdf

- Dolan, J. 2009. *Last in line, last in school: donor trends in meeting education needs in countries affected by conflict and emergencies*. Londres: Alianza Internacional Save the Children. Extraído el 29 de junio de 2009 de:
www.reddbarna.no/default.asp?HMFILE=131010
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2005. *Factsheet – Poverty reduction strategy papers (PRSP)*. Extraído el 29 de julio de 2009 de:
www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm
- Foster, M.; Leavy, J. 2001. *The choice of financial aid instruments* (documento de trabajo no. 158 del ODI, Octubre). Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Hallak, J. 1995. *Negotiation with aid agencies: a dwarf against a giant*. París: IIPE-UNESCO.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2002. *Ethics and corruption in education* (Foro sobre políticas no. 15; Resultados del taller de expertos realizado en el IIPE, París, el 28 al 29 de noviembre de 2001). París: IIPE-UNESCO.
- IDP (Base de datos global). 2005. *Liberia: constrained and confused response*. Extraído el 26 de octubre de 2009 de:
[www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/8B05E9272A58937D802570B5004EE7E3/\\$file/Liberia+-April+2005.pdf](http://www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/8B05E9272A58937D802570B5004EE7E3/$file/Liberia+-April+2005.pdf)
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004. *Minimum standards for education in emergencies, chronic crises and early reconstruction*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de:
www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2008. *INEE Minimum standards toolkit: education and fragility*. Extraído el 29 de junio de 2009 de: http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_INEE_Toolkit_-_Education_and_Fragility.pdf

Mattich, N. 2001. *Power and participation: the use of local knowledge in humanitarian assistance programs during the Kosovo complex emergency* (tesis de maestría en ciencias no publicada). Londres: London School of Economics and Political Science (Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres).

OCHA. 2005. *Consolidated appeals process update*. Extraído el 29 de julio de 2009 de: www.reliefweb.int/rw/dbc.nsf/doc102?OpenForm

Sommers, M. 2000. *The dynamics of coordination* (Monografía no. 40). Providence, RI: Thomas J. Watson Jr Institute for International Studies, Universidad de Brown.

Sommers, M. 2004. *Co-ordinating education during emergencies and reconstruction: challenges and responsibilities*. París: IIPE-UNESCO.

Sommers, M. 2005. *Islands of education: schooling, the civil war and the Southern Sudanese (1983-2004)*. París: IIPE-UNESCO.

Sommers, M.; Buckland P. 2004. *Parallel worlds: rebuilding the education system in Kosovo*. París: IIPE-UNESCO.

Talbot, C. 2002. 'Education in emergencies: the challenge of reconstruction.' En: *Carta informativa IIPE*, 20(3), 1-3.

COORDINACIÓN Y COMUNICACIÓN

OBJETIVOS PRINCIPALES

- Favorecer la planificación y la administración eficientes de la prestación de servicios educativos.
- Alentar la participación en la educación de los alumnos, las comunidades, los distintos sectores del gobierno, las autoridades, los organismos internacionales y de las Naciones Unidas y las ONG.
- Garantizar que el gobierno y todos sus aliados no gubernamentales trabajen de consuno para brindar acceso a programas educativos de calidad a las poblaciones afectadas por la emergencia, en un espíritu cooperativo y actuando según procedimientos y prioridades consensuados.

CONTEXTO Y DIFICULTADES

La coordinación no es fácil y suele requerir inversiones y recursos iniciales. Incluso el término mismo es objeto de polémica y no es fácil discernir qué es lo que hace que se produzca. Antonio Donini, un funcionario de la Secretaría de las Naciones Unidas, propone un mínimo de tres categorías: la ‘coordinación en función de la demanda’, que involucra una autoridad con liderazgo reforzado por premios y castigos; la ‘coordinación por consenso’, por su parte, recurre menos a la autoridad y requiere más persuasión; y por último, la ‘coordinación por omisión’, que cuenta con pocas estructuras para llevar a cabo una acción concertada. La coordinación en función de la demanda no es una opción viable para los donantes ni para las Naciones Unidas. Lo máximo que se puede esperar, afirma Donini, es lograr una coordinación por consenso en la que “los organismos de las Naciones Unidas y distintas ONG intentarían –como mínimo– comunicarse mutuamente información y evitar la duplicación de esfuerzos”. En este contexto, no es realista pensar que las autoridades educativas de un país afectado por una crisis puedan ordenar a sus aliados y donantes que se ocupen de la coordinación (Sommers, 2004:25).

En situaciones de emergencia o reconstrucción, la capacidad de las autoridades educativas nacionales de coordinar actividades y gestionar la comunicación suele ser bastante limitada. Sin embargo, es importante que el gobierno o la autoridad asuman un papel de liderazgo –dentro de las posibilidades– para coordinar la prestación de servicios y administrar el sistema educativo. En especial durante las primeras etapas, esto requerirá de negociaciones exhaustivas tanto con los donantes como con los organismos de servicios (véase también la *Guía, Capítulo 5.10*, ‘Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación’). La comunicación desempeña un papel central en esta tarea. Cuando el gobierno no puede hacerse cargo, el organismo pertinente de las Naciones Unidas –a veces en alianza con una ONG o con

organismos bilaterales— puede asumir un liderazgo temporal, tratando de dejar la mayor responsabilidad posible en manos del gobierno, al tiempo que garantiza la atención de las necesidades provocadas por la emergencia.

Lamentablemente, la coordinación durante la etapa temprana de una crisis suele estar limitada a la difusión de información y la división de tareas, generalmente distribuidas en función del territorio o sector de intervención. En las etapas tempranas de una emergencia aguda o compleja, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) desempeña un papel clave. Desafortunadamente, la coordinación brindada por las Naciones Unidas por medio de coordinadores humanitarios y residentes no siempre incluye a los actores ajenos a las Naciones Unidas. En emergencias graves, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales pueden actuar de consuno con las Naciones Unidas para organizar una evaluación conjunta de las necesidades en la región o el país afectados por la emergencia y, asimismo, reunir a donantes en conferencias para anunciar contribuciones (véase también la *Guía, Capítulo 5.10*, ‘Relaciones con los donantes y los mecanismos de financiación’).

La coordinación de programas puede resultar difícil si hay muchos actores externos involucrados. Algunos programas educativos (dependiendo del sector escolar, el tipo de programa o la región en que se brindan los servicios) podrían atraer mayor financiación por parte de los donantes que otros. Los proveedores educativos externos podrían prestar distintos servicios en sus respectivas localidades provocando así malentendidos y dejando necesidades insatisfechas.

En diciembre de 2006 y con el fin de evitar respuestas humanitarias *ad hoc* impredecibles—con las consiguientes lagunas de capacidad y respuesta—el Comité Interinstitucional Permanente (IASC) creó formalmente un Grupo Integrado de Educación. En septiembre de 2008, se creó el Grupo Internacional de Trabajo

sobre la Educación (ECWG, por sus siglas en inglés), con el fin de dirigir el mecanismo de coordinación en todo el mundo. Al igual que los grupos integrados para el refugio, la salud, el agua, el saneamiento y la higiene durante una emergencia, el Grupo Integrado de Educación es una plataforma abierta compuesta por representantes de organizaciones que trabajan para la preparación en caso de emergencias y la respuesta durante las emergencias y la etapa de recuperación temprana; el Grupo se concentra específicamente en la coordinación de las tareas de respuesta.

En el plano mundial, el Grupo Integrado de Educación está codirigido por UNICEF y la Alianza Save the Children y trabaja para favorecer y posibilitar la continuidad de una educación de calidad durante una emergencia o en situaciones proclives a las emergencias, fortaleciendo la preparación integral y la capacidad técnica de los organismos internacionales y de los ministerios de educación para responder ante emergencias humanitarias. Es así que el Grupo Integrado de Educación procura garantizar una mayor previsibilidad y respuestas más eficaces en las esferas claves de normas, políticas, capacidad de respuesta y apoyo operacional (ECWG, 2009a).

Dentro de cada país, el enfoque de gestión por grupos procura fortalecer y no sustituir la coordinación sectorial, bajo el liderazgo general del Coordinador humanitario, con el fin de optimizar la respuesta humanitaria en situaciones de emergencia (IASC, 2006). (Véase la sección 'Herramientas y Recursos' de este capítulo para obtener más información sobre las responsabilidades de los líderes de grupos integrados o de los distintos sectores dentro de cada país). A partir de mayo de 2009, 28 países habían creado un Grupo Integrado de Educación. Varios de estos grupos integrados fueron reduciendo o interrumpiendo sus actividades a medida que las distintas crisis entraron en la fase de recuperación.

El Ministerio de Educación ha asumido un papel formal de codirector de cinco de estos grupos integrados nacionales.



EL GRUPO INTEGRADO DE EDUCACIÓN EN SRI LANKA

Durante los últimos meses, algunas regiones de Sri Lanka han enfrentado una creciente crisis humanitaria debido a la intensificación del conflicto. El desplazamiento en el norte ha provocado una escasez crítica de aulas y espacios de enseñanza y algunas escuelas funcionan en circunstancias difíciles, mientras otras se destinan a centros para los desplazados. En el este, se ha producido un proceso de reasentamiento y reconstrucción después de un prolongado período de conflicto y la principal dificultad educativa que enfrentan es la falta de docentes.

El Grupo Integrado de Educación trabaja de maneras muy diferentes en cada región del país. En Sri Lanka, UNICEF y la Alianza Save the Children dirigen el Grupo Integrado de Educación que trabaja en el marco del Plan Común de Acción Humanitaria (CHAP). En el norte, donde se ha intensificado el conflicto, el acceso a las regiones controladas y la coordinación con las autoridades educativas es muy difícil. En el este, el Grupo integrado se percibe ahora como un mecanismo ordinario de coordinación de la programación educativa y está dirigido por el Departamento de Educación. El Grupo Integrado de Educación forma parte de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (CCHA, por sus siglas en inglés), específicamente, por intermedio del subgrupo de educación del CCHA. Los líderes de los grupos integrados trabajan muy ligados al Ministerio de Educación en estos equipos operacionales.

Los hitos de 2008 incluyeron:

- La formalización del Grupo Integrado de Educación en la esfera nacional y subnacional (celebraron reuniones periódicas, planificaron respuestas rápidas, elaboraron términos de referencia, hicieron publicaciones en el portal humanitario de la OCHA).



- El CERF (Fondo central para la acción en casos de emergencia) otorgó financiación para la respuesta a emergencias en el norte.
- La creación de ámbitos temporales de aprendizaje en zonas de desplazados, la provisión de material educativo a docentes y alumnos, la prestación de ECCD [cuidado y desarrollo de la primera infancia] en espacios especiales para los niños, la entrega de bicicletas a los niños para facilitarles la concurrencia a rendir exámenes importantes.
- La formación de 25 participantes (miembros del Grupo Integrado y del Departamento de Educación) sobre las Normas Mínimas de la INEE y el desarrollo de un programa estratégico avanzado para el fortalecimiento de capacidades.
- La entrega de material educativo, junto con la sensibilización, en la región de Vanni; la respuesta ante desastres provocados por inundaciones en distintas regiones del país.
- La creación de un grupo de trabajo (como un subgrupo del Grupo Integrado de Educación) sobre preparación de emergencias en las escuelas, encargado de la recopilación y armonización de diversos programas nacionales de preparación para situaciones de emergencia y reducción del riesgo de desastres, trabajando de consuno con el Ministerio de Educación.
- La participación en los subgrupos de la CCHA en relación con la distribución de docentes, los exámenes (en las regiones afectadas por el conflicto), la elaboración de Módulos de aprendizaje en el hogar para los niños que no pueden asistir a la escuela todos los días a causa de la inseguridad y la aplicación de las recomendaciones del informe sobre el derecho a la educación de los niños desplazados internos.

Fuente: ECWG, 2009c.

Los Centros de Información Humanitaria (HIC, por sus siglas en inglés) colaboran en las tareas de coordinación proporcionando un marco para la gestión de la información dentro de la comunidad humanitaria, el que se describe en el recuadro a continuación.




LOS CENTROS DE INFORMACIÓN HUMANITARIA Y LA EDUCACIÓN

En una situación de emergencia muy cambiante, un Centro de Información Humanitaria (HIC) puede ser un eficaz medio de coordinación dentro del sector educativo pues proporciona productos y servicios relacionados con la información. Cuando la elevada rotación dentro de las organizaciones humanitarias y la débil infraestructura de comunicaciones dificultan la coordinación, los Centros pueden brindar apoyo al proceso de toma de decisiones, tanto en la sede como en el campo, ya que pueden ayudar a crear un marco común de administración de la información dentro de la comunidad humanitaria.

El sitio Web del HIC de Liberia funcionó entre 2003 y 2006 y desplegaba hojas informativas nacionales sobre 'detalles escolares para el mes en curso', un formulario de actualización sobre instalaciones escolares y la información sobre el programa de UNICEF 'retorno a la escuela'. También incluía los informes educativos sobre 'quién hace qué y dónde' y mapas de escuelas. En 2006, el HIC se convirtió formalmente en el Proyecto del Centro Nacional para la Gestión de la Información (NIMAC), administrado conjuntamente por el Gobierno de Liberia y el PNUD.

En enero de 2005, inmediatamente después del tsunami, el HIC Sumatra se instaló en Banda Aceh como servicio común ofrecido a toda la comunidad humanitaria que actuaba en Sumatra y los países vecinos. Cuando las tareas de socorro dieron paso a la recuperación y el desarrollo, el propósito central del HIC fue modificado. En septiembre de 2005, el HIC fue rebautizado como Sistema de Gestión de la Información de las Naciones Unidas (UNIMS), coincidiendo con el establecimiento de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para la reconstrucción de Aceh y Nias



(UNORC), para apoyar al Gobierno de Indonesia en las tareas de reconstrucción.

El HIC de Myanmar, creado en mayo de 2008, brinda información a la comunidad humanitaria que trabaja para responder a las consecuencias del ciclón Nargis sobre el pueblo de Myanmar. El sitio incluye información sobre los Grupos Integrados del IASC y sus miembros y también proporciona documentos, mapas, información de contacto y detalles de reuniones en función de las distintas operaciones.

La OCHA también creó Centros de Información Humanitaria en Kosovo, Afganistán, Sierra Leona, Eritrea y los territorios ocupados de Palestina, entre otros lugares.

Fuentes: HIC y Partners, 2009; Sida y Szpak, 2004.

En cuanto a la administración de la asistencia, las autoridades nacionales suelen crear estructuras separadas de gestión, conocidas como Unidades de Ejecución del Proyecto (PIU, por sus siglas en inglés). En el caso de los refugiados, las PIU pueden estar gestionadas por el ministerio que se ocupa de los asuntos internos –en lugar de estar en manos de los distintos ministerios de salud, educación, provisión de agua, entre otros sectores–, en cuyo caso es factible que haya escasa comunicación con el ministerio nacional de educación.

Los conflictos civiles dificultan la comunicación y coordinación dentro de las regiones y los países afectados. Según cuáles sean las causas de la emergencia, es probable que las autoridades gubernamentales no sean las más idóneas para atender a las necesidades de los niños de las regiones afectadas o para coordinar la respuesta. Como es posible que los recursos y la atención del gobierno no estén centrados en la educación durante una crisis, las ONG suelen brindar servicios y actuar como autoridades educativas de facto en las distintas regiones. Aun cuando las

condiciones de la emergencia imperante dificulten la comunicación y la coordinación, estas dos tareas son esenciales para brindar servicios eficaces y eficientes y para forjar una base institucional para la reconstrucción y el desarrollo.



LA VUELTA A LA ESCUELA DESPUÉS DEL TSUNAMI

Después del tsunami de diciembre de 2004, la aldea pesquera tailandesa de Ban Nam Kem –gravemente afectada por el maremoto –intentaba encontrar maneras para lograr que los niños retornaran a las escuelas. Las comunidades y los organismos crearon mecanismos de coordinación para afrontar las dificultades provocadas por la calamidad.

Aproximadamente el 25% de los 400 alumnos de la escuela local había desaparecido o muerto. Otro 25% permanecía en sus hogares inmediatamente después del desastre natural. El acceso a la escuela se vio dificultado por el hecho de que la mayoría de los alumnos sobrevivientes de Ban Nam Kem habitaban en un campamento de asistencia ubicado a tres kilómetros de la escuela. Como muchos alumnos no concurrieron a la escuela el primer día de clases después del tsunami, UNICEF se reunió con funcionarios y docentes locales para considerar maneras de lograr el retorno a las aulas. Una alianza entre UNICEF y las fuerzas armadas tailandesas llevó a la conversión de camiones de transporte militar en ómnibus escolares. A partir de entonces, los convoyes militares transportaban a los niños hasta la escuela y luego los llevaban de regreso a su hogar temporal en el campamento.

Fuente: Adaptado de Relief Web, 2005.

Las necesidades de los desplazados internos varían en función de la causa, el origen y el destino del desplazamiento. Debido a la alteración del orden y la inseguridad, las autoridades educativas quizás no estén al tanto de dichas necesidades. La coordinación y comunicación entre los distintos países, las autoridades educativas, las organizaciones de las Naciones Unidas y otras de ayuda son de capital importancia para facilitar la reintegración

de los repatriados. Es necesario que los proveedores educativos no gubernamentales se comuniquen con los funcionarios acerca de la urgencia e importancia de la educación de los desplazados internos y los refugiados y sobre el papel que cumple la comunidad para movilizar sus propios recursos, en especial a los docentes. También se debe informar a las regiones alejadas acerca de las directrices establecidas por las políticas vigentes respecto del trato justo de los repatriados y no migrantes.

Durante las fases agudas de una emergencia, es probable que la comunicación se vea interrumpida, lo que afectará la respuesta colectiva. Es posible que se empleen los canales de comunicación para promover intereses políticos específicos que, quizás, no coincidan con las necesidades de los educandos. En el caso de las autoridades nacionales, es posible que la comunicación entre las distintas esferas de gestión y organización esté interrumpida o sea ineficiente, con la consiguiente fragmentación del sistema. La presencia de una cantidad de organizaciones humanitarias externas suele provocar la creación de un sistema paralelo de coordinación y comunicación para satisfacer las necesidades de autoridades paralelas o en competencia.

Cuando sea posible, el ministerio de educación debe dirigir la coordinación de la reconstrucción y la prestación de los servicios educativos. De no ser así, el organismo pertinente de las Naciones Unidas podría asumir un liderazgo interino o podría establecerse una alianza entre el gobierno o las autoridades con las Naciones Unidas y las ONG. Si falta una coordinación firme, es posible que los distintos organismos de asistencia intenten imponer sus propias prioridades en las regiones en las que actúan. Algunos organismos tienen mandatos o políticas que limitan su papel (por ejemplo, pueden concentrar su accionar en los niños pequeños, la educación primaria, los refugiados y solo pueden brindar apoyo a corto plazo a los repatriados).



LA COORDINACIÓN Y LA FALTA DE ELLA

“Si bien la coordinación es, básicamente, un método para lograr que las instituciones trabajen en conjunto, ciertamente no es sinónimo de uniformidad. Los sentimientos de sospecha y desconfianza entre las personas y los actores institucionales pueden afectar relaciones importantes y dar origen a persistentes malentendidos y desconcertantes dificultades. Las batallas territoriales que involucran a grandes instituciones internacionales son una prueba palpable del proverbio africano: ‘cuando los elefantes se pelean, sufre la hierba’. Cuando se trata de coordinación, las comunidades afectadas por la guerra, desplazadas, dependientes y traumatizadas son la hierba”.

Fuente: Sommers, 2004: 15.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS



Resumen de estrategias sugeridas

Coordinación y comunicación

1. **Evalúe las necesidades de coordinación y comunicación.**
2. **Analice si es necesario fortalecer las capacidades de coordinación y comunicación del ministerio.**



3. **Cuando un sistema está muy fragmentado y responde a distintas autoridades –a menudo en competencia–, garantice la coordinación de las actividades educativas –en la medida de lo posible–, teniendo en cuenta los intereses de los alumnos.**
4. **Elabore políticas en forma coordinada y consultando a las principales partes interesadas y luego comuníquelas en forma clara.**
5. **Durante la etapa de repatriación y reconstrucción temprana, consolide los mecanismos de coordinación entre todas las partes involucradas en la educación durante la crisis y las etapas posteriores. Redacte mensajes claros sobre cómo ajustar los mecanismos a las prioridades emergentes del sistema que se está transformando.**

Notas orientadoras

Véase también la sección ‘Herramientas y recursos’ de este capítulo para encontrar un detalle de las Normas Mínimas de la INEE sobre coordinación.

1. Evalúe las necesidades de coordinación y comunicación.

- ¿Se ha confeccionado un mapa que detalle las distintas partes interesadas, sus actividades relacionadas con la educación y sus necesidades de coordinación y comunicación –tanto para transmitirla como para recibirla? (Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ de este capítulo para hallar más detalles sobre la herramienta de mapeo de la capacidad del Grupo Integrado de Educación).
 - El mapeo debe incluir:
 - Las autoridades educativas de las esferas central, regional, de distrito y escolar.
 - Otros ministerios gubernamentales.
 - Las comunidades.
 - Las ONG locales, nacionales e internacionales.
 - Los organismos de las Naciones Unidas y los órganos internacionales de ayuda al desarrollo.
 - Las organizaciones profesionales, como la INEE.
 - Los exilados.
- ¿Existe un mecanismo de coordinación similar al Grupo Integrado de Educación?
 - Si la respuesta es afirmativa, ¿existen vínculos entre el mecanismo de coordinación del sector educativo y los mecanismos de coordinación de otros sectores?
 - En la medida de lo posible, las autoridades gubernamentales deberían asumir la dirección del mecanismo de coordinación. Si hay una falta de capacidad gubernamental, cerciórese de que un representante de la autoridad local participe en el órgano de coordinación.
- ¿Cuál es el grado de eficacia de la coordinación entre las autoridades nacionales y los socios internacionales?
 - ¿Qué estrategia comunicativa puede facilitar una mejor coordinación?

- ¿Cuáles son las tecnologías disponibles para facilitar la comunicación? (Véase la *Guía*, Capítulo 2.8, ‘Tecnología’, para obtener más información sobre los usos posibles de la tecnología en las tareas de coordinación).
- ¿Qué tan eficaz es la coordinación entre los socios internacionales (organismos de las Naciones Unidas, donantes, ONG)?
 - ¿Qué estrategia comunicativa puede facilitar una mejor coordinación?
- ¿Qué tan eficaz es la coordinación entre las autoridades educativas y otros sectores o ministerios?
 - ¿Qué estrategia comunicativa puede facilitar una mejor coordinación?
- ¿Qué tan eficaz es la coordinación dentro del sistema educativo?
 - ¿Y dentro del ministerio de educación?
 - ¿Y entre las autoridades centrales y las regiones, distritos y escuelas?
 - ¿Qué hay de la coordinación transversal entre regiones, distritos y escuelas?
 - ¿Qué estrategia comunicativa puede facilitar una mejor coordinación?
- ¿Qué tan eficaz es la coordinación en las comunidades, entre las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil y entre las escuelas, la sociedad civil y las comunidades?
 - ¿Qué estrategia comunicativa puede facilitar una mejor coordinación? Evalúe el entorno de comunicaciones para determinar cuáles son los mejores canales de comunicación.
- En la actualidad, ¿cómo se lleva a cabo la comunicación entre las distintas partes mencionadas anteriormente?

- ¿Qué canales y mecanismos de comunicación y diálogo –tanto formales como informales–, están en uso?
- Las distintas partes interesadas, ¿conocen los mecanismos de comunicación de sus pares y, en especial, los de las autoridades educativas?
- La información, ¿se transmite adecuadamente? ¿se transmite desde arriba hacia abajo? ¿y desde abajo hacia arriba? ¿en forma horizontal?
- En el caso de una emergencia grave, ¿hay un punto focal o un funcionario de comunicaciones que realice el seguimiento de la elaboración y ejecución de una estrategia comunicativa?
 - ¿Dónde se encuentra dicho funcionario?
 - ¿Con qué facultades organizacionales y con qué recursos cuenta?
- ¿Es necesario elaborar una estrategia general de comunicaciones?
 - La realización de reuniones más frecuentes entre ciertas partes interesadas, ¿ayudaría a una mejor comprensión y a la optimización de la movilización de recursos?
- Evalúe la comunicación entre las autoridades y los prestadores educativos y los alumnos, las comunidades y la sociedad civil.
 - Los alumnos, las comunidades y la sociedad civil, ¿están al tanto de todas las oportunidades de aprendizaje disponibles?
 - ¿Hay mecanismos para que los alumnos, las comunidades y la sociedad civil den a conocer sus inquietudes a las autoridades educativas?
 - ¿Hay canales de comunicación con los alumnos y las comunidades para garantizar el respeto por la sensibilidad cultural?

- Esto es, campañas informativas, sensibilidad lingüística y otros canales formales e informales de comunicación.
- ¿Se han tomado medidas para que los líderes comunitarios y las organizaciones de la sociedad civil colaboren en la difusión y explicación de los mensajes adecuados respecto de la reconstrucción del sistema?
- ¿Hay maneras de involucrar activamente a las comunidades y a la sociedad civil en un diálogo acerca de las características del sistema a reconstruir?
- Los docentes y las partes interesadas del sistema educativo local y regional, entre otros, ¿participan en la formulación y difusión de los mensajes?

2. Analice si es necesario fortalecer las capacidades de coordinación y comunicación del ministerio.

- ¿Se necesita proporcionar formación y recursos para favorecer una mejor comunicación dentro del sistema?
- El gobierno, ¿necesita tener más acceso a computadoras, Internet, entre otras cosas?
- ¿Se necesita asistencia externa para fortalecer las capacidades de coordinación y comunicación?
- ¿Hay socios para el desarrollo dispuestos a ayudar a elaborar y ejecutar una estrategia de coordinación con las autoridades?
- La elaboración de dicha estrategia, ¿se llevará a cabo dentro de las estructuras del gobierno, a fin de fortalecer la capacidad gubernamental de dirigir la función de coordinación y comunicación? ¿Se tomarán medidas para garantizar la financiación de la formación y los puestos necesarios?
- Durante la etapa de elaboración, ¿se ha contemplado la opción de recurrir a un asistente asignado por un organismo de las Naciones Unidas o una ONG?



LA NECESIDAD DE UN APOYO COORDINADO A LA EDUCACIÓN: EL CASO DE ZAIRE ORIENTAL

“Las escuelas creadas por las comunidades de refugiados, desplazados internos u otras comunidades afectadas por la guerra, pueden ser consideradas como una iniciativa heroica para reclamar y reafirmar el derecho de sus hijos al acceso a la educación. Como tales, son merecedoras de un apoyo firme y apropiado tanto del gobierno nacional como de los entes internacionales. La coordinación y el apoyo son importantes pues, de no contar con ellos, las escuelas podrían buscar otros benefactores. El caso de los refugiados rwandeses en el antiguo Zaire oriental es aleccionador:

‘Sin control ni coordinación, las diversas escuelas dirigidas por refugiados en Zaire oriental se convirtieron en centros de prédicas siniestras. Un experto en educación afirmó que los funcionarios de un organismo humanitario internacional “no estaban interesados en la educación, [de modo que] el gobierno en el exilio dirigía las escuelas” ... Reservadas para las élites de jóvenes hutu rwandeses, se suponía que las escuelas propagaban la versión étnicamente sesgada de la historia rwandesa que había justificado el genocidio étnico. El funcionario concluía su informe afirmando que el caso de Zaire oriental representaba “el argumento más sólido a favor de la provisión de un apoyo a la educación de emergencia que sea oportuno y comprometido”.

Debe señalarse que la situación fue finalmente encarada – en forma parcial - por los organismos internacionales presentes en la región. Como afirmó Bird (2003), ‘en la fase temprana de la crisis de refugiados [en el antiguo Zaire], el ACNUR se negó a apoyar las actividades educativas ... Sin embargo, a principios de 1995 [aproximadamente seis meses después], el ACNUR comenzó a brindar un apoyo mínimo [a la educación para los refugiados]’”.

Fuente: Sommers, 2004: 40.

3. Cuando un sistema está muy fragmentado y responde a distintas autoridades –a menudo en competencia–, garantice la coordinación de las actividades educativas –en la medida de lo posible–, teniendo en cuenta los intereses de los alumnos.

- ¿Hay socios para el desarrollo u otros organismos y sectores que puedan colaborar con la difusión de directrices y mensajes sencillos respecto de las medidas educativas interinas y velar para que lleguen a otros prestadores educativos?
- ¿Hay algún organismo internacional que pueda trabajar en varios países o con ambos bandos de un conflicto para transmitir mensajes sobre los valores y principios educativos básicos que trascienden las cuestiones conflictivas, fomentan la congruencia del sistema, limitan la fragmentación y protegen los intereses de los alumnos?
- ¿Hay reglas y normas nacionales que deban ser respetadas por los donantes y otros órganos externos al momento de ejecutar sus operaciones?
 - ¿Se necesita revisar o rediseñar tales normas?
 - ¿Hasta qué punto los socios conocen dichas normas?
 - ¿Se necesita debatir y difundir las reglas y normas?
- Los órganos externos, ¿están inscriptos ante las autoridades?
 - Dicha inscripción, ¿es necesaria? Los socios, ¿están dispuestos a cooperar y a brindar la información requerida?
 - ¿Existe la capacidad de llevar a cabo la inscripción y el seguimiento? Dicha función, ¿puede ser delegada en donantes u ONG? (Véase también la *Guía, Capítulo 5.10, 'Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación'*).

4. Elabore políticas en forma coordinada y consultando a las principales partes interesadas y luego comuníquelas en forma explícita.

- Cerciórese de que un mensaje sencillo y explícito acerca de cualquier iniciativa importante para reiniciar o adaptar los programas educativos sea accesible a las comunidades y a la sociedad civil (grupos comunitarios, ONG, organizaciones religiosas) –por medio de la radio, afiches o por intermedio de los líderes– dependiendo del contexto y los medios de comunicación disponibles).
- ¿Es necesario lanzar una campaña de ‘retorno a la escuela’? ¿Qué información clave debe incluirse en las comunicaciones de dicha campaña?
- Si un ‘organismo líder’ coordina la campaña de ‘retorno a la escuela’, ¿qué mensajes claves deben ser transmitidos para asegurar el apoyo popular para el retorno a la escuela? ¿y para garantizar que las escuelas no exacerbarán el conflicto?

(Véase la sección ‘Herramientas y recursos’ de este capítulo para encontrar diez sugerencias sobre cómo diseñar un proyecto de comunicación eficaz).

5. Durante la etapa de repatriación y reconstrucción temprana, consolide los mecanismos de coordinación entre todas las partes involucradas en la educación durante la crisis y las etapas posteriores. Redacte mensajes explícitos sobre cómo ajustar los mecanismos a las prioridades emergentes del sistema que se está transformando.

- ¿Hay buena coordinación y comunicación entre las dependencias del ministerio de educación, los otros ministerios, los consejos especiales y otros órganos responsables de las

escuelas, la educación superior, la educación técnica, las instituciones de formación docente, la educación no formal?

- ¿Existe una sencilla ‘declaración de la misión’ que refleje la nueva visión de las autoridades educativas respecto de la reconstrucción educativa? ¿Va a ser presentada a los socios para el desarrollo y a la ciudadanía?
 - La misión, ¿está relacionada con la estrategia a largo plazo de las autoridades respecto de las prioridades educativas?
- Los mecanismos de coordinación disponibles, ¿proporcionan oportunidades para que los organismos expliciten cómo adaptarán sus programas para reflejar las nuevas prioridades educativas?
- ¿Hay mecanismos disponibles para asegurar la vinculación de los programas educativos con otros sectores pertinentes?
- Los vínculos entre la prevención de conflictos, la educación y la reconstrucción general, ¿han sido explicitados para su consideración por las autoridades nacionales y los ministerios claves, con el fin de fijar las prioridades de la reconstrucción más generales?
- Las autoridades educativas, ¿están trabajando con los socios para el desarrollo para transmitir un panorama amplio a fin de que la reconstrucción educativa pueda debatirse durante la planificación sectorial para el desarrollo y la estrategia general para el desarrollo? (Por ejemplo, ¿hay un Plan estratégico para reducción de la pobreza?). (Véase también la sección ‘Herramientas y recursos’ de la *Guía*, *Capítulo 5.10*, ‘Relaciones con los donantes y mecanismos de financiación’).
- ¿Se está llevando a cabo la comunicación necesaria con otros países? ¿Se están abordando las cuestiones de certificación y validación durante estos encuentros?

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

1. Normas Mínimas de la INEE en materia de Política de educación y coordinación¹

Norma 3: Coordinación

Existe un mecanismo de coordinación transparente para las actividades de educación de emergencia, que incluye la información efectiva que comparten los beneficiarios.

Indicadores claves

- Las autoridades educativas establecen un comité de coordinación interinstitucional para la respuesta de emergencia actual y futura, el cual asume el rol más importante en la planificación y coordinación de las actividades educativas de emergencia.
- Cuando la autoridad educativa no está presente o no puede conducir la coordinación, un comité de coordinación interinstitucional proporciona la orientación y coordinación de las actividades y los programas educativos.
- Las autoridades, los donantes y otros organismos establecen estructuras de financiamiento que son coordinadas con los beneficiarios de educación y apoyan sus actividades educativas.
- Una declaración común de los objetivos de coordinación, los indicadores y los procedimientos de monitoreo está implementada, y todos los actores de educación se

1. *Fuente:* INEE, 2004: 77 y 78.

comprometen a trabajar dentro de ese marco y poner la información y las estadísticas principales a disposición del público.

- Las comunidades afectadas están autorizadas y pueden participar en la toma de decisiones que directamente les afecta, particularmente respecto a la política o a la formulación, implementación y monitoreo del programa.
- Un mecanismo transparente y activo existe para compartir la información a través de los sectores y entre los beneficiarios internacionales importantes nacionales e internacionales.

Notas orientadoras

1. Comité de coordinación interinstitucional

Los representantes deben incluir un amplio espectro de beneficiarios, donde sea posible bajo el liderazgo de la autoridad educativa. Los comités de coordinación pueden ser necesarios a los niveles regional, nacional, de distrito o local, dependiendo de la naturaleza de la emergencia. Donde las autoridades educativas no tengan capacidad o legitimidad, el liderazgo puede ser asignado por acuerdo a diferentes organismos, pero un representante de la autoridad local debe siempre ser uno de los miembros del comité. Tan pronto como las condiciones lo permitan, la responsabilidad para la coordinación debe transferirse a las autoridades apropiadas.

2. Financiamiento

Se requieren fondos suficientes para la implementación exitosa y oportuna de los programas educativos en emergencias. Deben realizarse todos los esfuerzos para garantizar los enfoques transparentes y coordinados con el objetivo de financiamiento, especialmente donde los sistemas de pago de salarios para la compensación del maestro sean inadecuados

o no funcionales. Los planes de financiamiento de emergencia deben tener en consideración las condiciones locales del mercado de la mano de obra y sus tradiciones y deben evitar el establecer precedentes que no puedan ser mantenidos.

3. Los desafíos principales de coordinación

Deben identificarse y abordarse desde el principio en una fase de emergencia, para lograr el enfoque de costo efectivo que conduzca a servicios de educación futuros sostenibles y armonizados. Los temas pueden incluir la capacitación del maestro, la certificación y el pago; el plan de estudio y los componentes relacionados (libros de texto y materiales de enseñanza y aprendizaje); y estructuración y reconocimiento de la enseñanza y los exámenes.

4. El desarrollo conjunto de la política y los talleres de capacitación

Deben desarrollarse de forma colaborativa con las autoridades educativas y los actores externos para garantizar buenas comunicaciones, fomentar la colaboración y el compromiso a una visión compartida, así como aumentar el desarrollo general del sistema de educación.

2. Responsabilidades de los líderes de sector o de los grupos integrados en el ámbito nacional²

El papel que cumplen los líderes de sector en el ámbito nacional es el de facilitar un proceso que garantice una respuesta humanitaria eficaz y bien coordinada en el sector o la esfera de acción pertinentes. Los líderes de sector no deben llevar a cabo

2. *Fuente:* IASC, 2006: 7.

personalmente todas las actividades necesarias dentro del sector o la esfera de acción pertinentes. Sin embargo, se espera que se comprometan a ser los ‘proveedores de último recurso’ cuando sea necesario y cuando el acceso, la seguridad y la disponibilidad de recursos lo permitan. ... Las responsabilidades específicas de los líderes de sector en el ámbito nacional incluyen garantizar:

- La inclusión de los principales socios humanitarios
- La creación y el mantenimiento de mecanismos adecuados de coordinación humanitaria
- La coordinación con las autoridades nacionales y locales, las instituciones estatales, la sociedad civil local y otras partes interesadas
- Los enfoques participativos y basados en la comunidad
- La atención a cuestiones transversales prioritarias (por ejemplo, la edad, la diversidad, el medio ambiente, el género, el VIH/SIDA y los derechos humanos)
- El análisis y la evaluación de las necesidades
- La preparación para emergencias
- La planificación y formulación de estrategias
- La aplicación de normas
- El seguimiento y la presentación de informes
- La promoción y la movilización de recursos
- La formación y el fortalecimiento de capacidades
- La proporción de ayuda o servicios como último recurso

Los líderes de sector tienen la responsabilidad específica de garantizar que los organismos humanitarios que se desempeñan en su sector se comprometan activamente a velar por cuestiones transversales tales como la edad, la diversidad, el medio ambiente, el género, el VIH/SIDA y los derechos humanos. La experiencia recabada en crisis recientes indica que dichas cuestiones son importantes para garantizar la idoneidad de las respuestas y que, con demasiada frecuencia, han sido descuidadas.

Los líderes de sector son responsables de garantizar que se realicen las modificaciones necesarias en la programación, a medida que las prioridades de la asistencia en situaciones de emergencia se convierten en prioridades de recuperación y desarrollo a largo plazo. Todos los grupos integrados deberían incluir estrategias para la recuperación temprana y procedimientos para ir eliminando o transfiriendo las distintas actividades. Asimismo, deberían crearse redes de puntos focales de recuperación temprana en el ámbito nacional para garantizar la planificación conjunta y la respuesta integral.

3. La herramienta de mapeo de la capacidad del Grupo Integrado de Educación: coordinación e información sobre la educación³

- 1.1 Las respuestas educativas en situaciones de emergencia, ¿se han visto limitadas en algún momento por los siguientes factores?

3. *Fuente:* ECGW, 2009b.

	SIN LIMI- TACIÓN	LIMI- TACIÓN LEVE Y OCA- SIONAL	LIMI- TACIÓN GRAVE Y OCA- SIONAL	LIMI- TACIÓN LEVE Y FRE- CUENTE	LIMI- TACIÓN GRAVE Y FRE- CUENTE	NO SABE	NO ES PERTI- NENTE
Falta de información de base y previa a la emergencia respecto de la región afectada							
Falta de herramientas de evaluación							
Falta de datos de evaluación							
Hay herramientas de evaluación, pero el personal que debe utilizarlas carece de la experiencia y capacidad necesarias							
Escaso grado de información respecto de la región afectada							
Desconocimiento de los efectos de la crisis sobre la infraestructura educativa							
Falta de planificación de contingencias por parte de los organismos							
Falta de planificación de contingencias por parte del gobierno							
Procedimientos operativos estándar para la educación							
Falta de certeza acerca de quién hace qué y dónde							
Falta de certeza acerca de quiénes son los actores locales y nacionales involucrados en la educación ordinaria y en la educación durante la emergencia							
Falta de experiencia técnica y de directrices acerca de cómo responder							
Falta de datos acerca de la cantidad de personas afectadas							
Falta de mapas de la región afectada							
Características de la infraestructura educativa existente							
Falta de información acerca de lo que están haciendo los otros sectores y grupos integrados							
Otros (se ruega enumerar)							
¿Cuáles son las consecuencias para la educación en situaciones de emergencia?							

1.2 ¿Hasta qué punto los factores que se enumeran a continuación han limitado la educación durante las respuestas en situaciones de emergencia?

	SIN LIMI- TACIÓN	LIMI- TACIÓN LEVE Y OCA- SIONAL	LIMI- TACIÓN GRAVE Y OCA- SIONAL	LIMI- TACIÓN LEVE Y FRE- CUENTE	LIMI- TACIÓN GRAVE Y FRE- CUENTE	NO SABE	NO ES PERTI- NENTE
Diferencias entre las políticas de los distintos organismos							
Coordinación con la población afectada							
Falta de una estrategia común de respuesta para el grupo integrado							
Coordinación entre los organismos para la educación en situaciones de emergencia							
Coordinación entre los distintos ministerios del gobierno							
Disparidad entre las políticas del gobierno y de los organismos							
Demasiadas reuniones de coordinación							
Coordinación entre la educación en situaciones de emergencia y los otros sectores y grupos integrados							
Coordinación gubernamental con los organismos							
Coordinación de los organismos con el gobierno							
Falta de un EMIS plenamente operacional en el ámbito nacional							
Falta de acceso a datos precisos del EMIS en el ámbito provincial y distrital							
Otros (se ruega enumerar)							
¿Cuáles son las consecuencias para la educación en situaciones de emergencia?							

4. Diez sugerencias para favorecer la comunicación eficaz de proyectos

1. Los líderes de proyectos deben considerarse y ser considerados como los principales comunicadores del proyecto. Deben dirigir el programa de comunicación del proyecto, hablar en nombre del proyecto y organizar a otros voceros confiables para cumplir esa tarea.
2. Todo proyecto requiere contar con una ‘unidad de comunicación’; es decir, por lo menos con una persona encargada de garantizar que la comunicación se lleve a cabo. Si la persona designada carece de formación en competencias comunicativas (excepto el periodismo o las relaciones públicas o con los medios de comunicación) quizás sea necesario proporcionarle cierta formación. La unidad de comunicación requerirá un apoyo decidido por parte del líder del proyecto, el personal superior y los beneficiarios. Es posible que en algunos proyectos se cree un comité de comunicaciones compuesto por representantes internos y externos. Esto suele realizarse en el caso de situaciones puntuales como un lanzamiento o una campaña, entre otras, pero puede resultar de utilidad como parte de la gestión ordinaria de un proyecto.
3. La comunicación tiene costos (en tiempo, mano de obra, experiencia, materiales, medios, entre otras cosas), que deben ser presupuestados explícitamente como parte de los recursos necesarios para el proyecto.
4. La comunicación es más eficaz cuando se la planifica en forma sistemática y estratégica, detallando los objetivos, los grupos diana, el cronograma, los canales y medios que habrán de utilizarse y los costos, entre otras cosas. Debido a que la comunicación suele no estar planificada, muchos intentos de comunicación resultan ser ejercicios fortuitos de ‘extinción de incendios’, centrados en la crisis y por ende poco eficaces.

5. La comunicación es mucho más que la emisión de mensajes y la aparición en medios de difusión masiva. Las reuniones, las visitas de cortesía, las sesiones de trabajo, los lanzamientos, todos estos aspectos deben ser planificados y evaluados cuidadosamente. Las estructuras tradicionales locales (grupos de ancianos, sociedades de mujeres y grupos profesionales) y los medios folklóricos y las actividades artísticas (canto, baile y representaciones teatrales) son también importantes vectores de visibilidad del proyecto y deben tenerse en cuenta al momento de planificar la comunicación de un proyecto.
6. La comunicación de un proyecto debe ser participativa, ya sea que esté destinada a receptores internos o externos. Esto entraña involucrar a las partes interesadas en las actividades de planificación, ejecución y evaluación de las actividades del proyecto, brindando información oportuna y alentando las sugerencias y las opiniones. La comunicación participativa requiere trabajo y voluntad: quizás lleve más tiempo, pero puede aumentar la solidaridad, la apropiación, el apoyo y la sostenibilidad.
7. Como todos los elementos de un proyecto, la comunicación debe ser evaluada. Se pueden emplear instrumentos e indicadores sencillos. Se pueden formular preguntas tales como: el personal del proyecto y los beneficiarios, ¿consideraron que la reunión mensual valió la pena? ¿comprendieron las responsabilidades asignadas? ¿cuántas personas oyeron mencionar el proyecto en programas de radio; en el ministerio o en la comunidad local? Los padres, ¿de qué novedades se enteraron durante la obra teatral representada por los alumnos durante el lanzamiento del proyecto?
8. Los medios de difusión masiva son importantes para los proyectos nacionales y de distrito. Los periodistas, editores y productores de radio y televisión deben ser tratados como socios, con el fin de despertar su interés en el proyecto, sus

objetivos, actividades y avances. Estos socios requerirán información: reuniones informativas por parte del personal del proyecto, visitas a las escuelas y acceso a otros sitios del proyecto y entrevistas con los beneficiarios. Los ministerios suelen tener procedimientos burocráticos que inhiben a los periodistas y que demoran y a veces impiden el acceso a los funcionarios del proyecto. Es mejor proporcionar mucha información a los medios antes que escatimarla. Cualquier aspecto que se oculte deliberadamente a la prensa va a ser revelado tarde o temprano. Algunos informes de los medios podrán ser sensacionalistas, pero la mayoría procurarán ser fácticos y constructivos.

9. Los voceros de la comunidad suelen ser fuentes confiables de información sobre el avance de un proyecto. Se debe alentar a los beneficiarios de un proyecto a relatar su experiencia y a describir los beneficios que las actividades del proyecto les han proporcionado. Es posible que también expresen algunas críticas respecto de las actividades y los objetivos del proyecto. Sin embargo, la participación de los beneficiarios en las actividades de comunicación es un instrumento eficaz para contrarrestar la oposición expresada por individuos y grupos pesimistas. La unidad de comunicación del proyecto debe analizar las declaraciones de los beneficiarios y aprovechar sus sugerencias, explicaciones y ejemplos en futuras actividades.
10. La comunicación no hará desaparecer el conflicto, pero puede ayudar a mitigar el clima de malentendidos, sospechas y falta de confianza que fomentan un conflicto. Si la mala comunicación es uno de los principales motivos por los que fracasan los proyectos, entonces la buena comunicación puede contribuir al éxito de un proyecto.

Fuente: Opubor, 2002.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Bird, L. 2003. *Surviving school: education for refugee children from Rwanda, 1994-1996*. París: IIPE-UNESCO.
- Currión, P. 2001. *Humanitarian information centres: establishing coherent approaches to field-based information management in emergencies*. Nueva York: OCHA.
- ECWG (Grupo de Trabajo del Grupo Integrado de Educación). 2009a. *Education cluster work plan, January 2009–December 2010*. Ginebra: ECWG.
- ECWG (Grupo de Trabajo del Grupo Integrado de Educación). 2009b. *Education cluster capacity assessment, tool 2: Organisational capacity self-assessment*. Ginebra: ECWG.
- ECWG (Grupo de Trabajo del Grupo Integrado de Educación). 2009c. *Education cluster update, January 2009*. Ginebra: ECWG.
- HIC (Centros de información humanitaria) y asociados. 2009. Extraído el 14 de septiembre de 2009 de: www.humanitarianinfo.org
- IASC (Comité Interagencial Permanente). 2006. *Guidance note on using the cluster approach to strengthen humanitarian response*. Ginebra: IASC.
- INEE (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia). 2004a. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. París: INEE. Extraído el 10 de septiembre de 2009 de: www.ineesite.org/minimum_standards/MSEE_report.pdf

- OCHA. 2005. *Consolidated Appeals Process update*. Extraído el 29 de septiembre de 2009 de:
<http://ochaonline.un.org/HUMANITARIANAPPEAL/webpage.asp?Page=1243>
- Opubor, A. E. 2002. *Notes for presentation on theme 6: communication*. Preparado para la Escuela de Verano del IIPE 2002. París: IIPE-UNESCO.
- Relief Web. 2005. *Children going back to school in Thailand*. Extraído el 14 de septiembre de 2009 de:
www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/JMAN-68QENQ?OpenDocument&rc=3&emid=TS-2004-000147-LKA
- Sida, L.; Szpak, C. 2004. *An evaluation of humanitarian information centers including case studies of HICs for Iraq, Afghanistan, and Liberia*. Washington, DC: USAID. Extraído el 14 de septiembre de 2009 de:
www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/resources/pdf/Evaluation_HIC2004.pdf
- Sinclair, M. 2002. *Planning education in and after emergencies* (Fundamentals of educational planning no. 73). París: IIPE-UNESCO.
- Sommers, M. 2000. *The dynamics of coordination* (Occasional paper no. 40). Providence, RI: Thomas J. Watson Jr Institute for International Studies, Universidad de Brown.
- Sommers, M. 2004. *Co-ordinating education during emergencies and reconstruction: challenges and responsibilities*. París: IIPE-UNESCO. Extraído el 14 de septiembre de 2009 de :
www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/136154.pdf



Cuando una grave crisis o un conflicto golpea a un país, a menudo los colegios son abandonados o reducidos a escombros. A mayor escala, todo el sistema educativo se ve sacudido, si no destruido. Se deben adoptar medidas urgentes para asegurar que la enseñanza y el aprendizaje continúen, sin importar cuáles sean las circunstancias. El acceso a la educación es fundamental para ofrecerles a los niños protección y permitirles una vuelta a la normalidad lo antes posible.

La *Guía para la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción* tiene como objetivo brindar apoyo a las autoridades educativas en la provisión de acceso igualitario a una educación de calidad para aquellos niños afectados por algún conflicto o catástrofe. Principalmente dirigido al personal educativo de los ministerios de educación, la Guía también será de utilidad para planificadores y profesionales de la educación a todos los niveles, así como a personal de la ONU, a las ONG y agencias donantes. Cada capítulo ofrece estrategias u opciones políticas que han demostrado tener éxito en distintos contextos.

Esta edición revisada de la Guía refleja algunos de los desarrollos positivos en cuanto al compromiso de la comunidad internacional para con la educación en situaciones de emergencia. Se han actualizado los capítulos sobre *Pertenencia étnica/afiliación política/religión*, *Niños con discapacidades*, *Espacios de aprendizaje e instalaciones escolares*, *Desarrollo de la primera infancia* y *Coordinación y comunicación*. También se han añadido capítulos nuevos sobre la *Prevención de los conflictos y preparación para las situaciones de desastres y Tecnología*.

Los cinco volúmenes de la *Guía* cubren las siguientes áreas temáticas:

- Reseña general
- Acceso e inclusión
- Docentes y alumnos
- Planes de estudio y aprendizaje
- Capacidad de gestión

La *Guía* ha tenido la suerte de contar con la colaboración de un equipo de distinguidos especialistas reunidos gracias al IIEP, que representan investigadores y profesionales experimentados procedentes de instituciones, agencias y ministerios de todo el mundo.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación

