

# ¿Por qué una planificación educativa sensible a las crisis?

Por: Leonora MacEwen

Material complementario\*

Aproximadamente 262 millones de niños, niñas y jóvenes están fuera de la escuela durante el año escolar que finaliza en 2017 (UIS UNESCO, 2017). En América Latina y el Caribe, el número de niños, niñas y adolescentes fuera del sistema educativo asciende a 14 millones en 2019 (UNICEF, 2019). Entre las causas de esta falta de acceso a la educación, las catástrofes naturales, los conflictos y los desplazamientos de población tienen un papel clave. Casi 420 millones de niños y niñas (casi una quinta parte de los niños y niñas en todo el mundo) viven en una zona de conflicto; un aumento de casi 30 millones desde 2016 (Save the Children, 2019). Además, hubo 28 millones de nuevos desplazamientos asociados con conflictos y desastres en 148 países y territorios en 2018 (Norwegian Refugee Council and Internal Displacement Monitoring Centre, 2019), que incluyen a cientos de miles de niños y niñas obligados a abandonar sus hogares y sus escuelas. En América Latina y el Caribe, 8,2 millones de niños y niñas se vieron afectados por desastres en 2017 (UNICEF, 2019). Frente a estos desastres, conflictos, pandillas violentas y pobreza, alrededor de 6,3 millones de niños y niñas se encontraban en situaciones migratorias en 2018 en las Américas (UNICEF LACRO, 2018).

Dada la existencia generalizada de crisis que ponen en peligro las necesidades sociales de la población, es esencial que los sistemas educativos tomen los conflictos, los desastres naturales y el desplazamiento en cuenta en el desarrollo de planes y políticas, para así

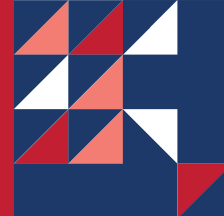
\* El presente artículo está basado en una sección del panel "Crisis de financiamiento y gobernabilidad de los sistemas educativos: experiencias y lecciones aprendidas": [www.youtube.com/watch?v=nW\\_HbrRERiU](http://www.youtube.com/watch?v=nW_HbrRERiU)

asegurar que los derechos de todos los niños y niñas a la educación estén protegidos.

La **Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño** (CDN) proporciona un marco legalmente vinculante a los derechos del niño y establece que los niños y niñas en todas partes tienen derecho a la supervivencia; a desarrollarse al máximo; a la protección contra influencias nocivas, abuso y explotación; y a participar plenamente en la vida familiar, cultural y social. Además de la Convención sobre los Derechos del Niño y otros acuerdos históricos que afirman el derecho a la educación, en los últimos años se han lanzado varios acuerdos e iniciativas internacionales para abordar la cuestión de la educación para todos en contextos humanitarios y de desarrollo. Estos incluyen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, en particular, el ODS 4, que exige una educación inclusiva y equitativa, así como la promoción de oportunidades de aprendizaje permanente para todos. La **Declaración de Incheon: Educación 2030 - Hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todas las personas** enfatiza que los gobiernos deben comprometerse a desarrollar sistemas educativos más inclusivos, receptivos y resilientes a fin de satisfacer las necesidades de niños, niñas, jóvenes, adultos y adultas en estos contextos, incluidos los desplazados internos y refugiados. Entre los otros acuerdos clave, vale la pena mencionar el **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)**, la **Nueva Forma de Trabajo**, la **Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes (septiembre de 2016)**, el **Marco de Respuesta Integral para los Refugiados** y el compromiso de la **Cumbre Humanitaria Mundial (WHS)**. Estos acuerdos se describen en el cuadro siguiente.

#### Acuerdos clave

- El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) tiene como objetivo reducir el impacto de los desastres, aumentar la adopción de estrategias de reducción de riesgos en todo el mundo, fomentar la cooperación internacional para los países en desarrollo y mejorar los sistemas de alerta temprana.
- La Nueva Forma de Trabajo enmarca el trabajo de los actores humanitarios y de desarrollo, junto con contrapartes nacionales y locales, en apoyo del trabajo colectivo para reducir el riesgo y la vulnerabilidad, y apoyar el logro de los ODS.



- La Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes (septiembre de 2016) y el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, adjunto a la declaración, reafirman la importancia del régimen internacional de refugiados e incluyen una amplia gama de compromisos de los Estados Miembros para fortalecer y mejorar la protección de las personas en movimiento.
- El compromiso de la Cumbre Humanitaria Mundial (2016) planteó la importancia de pasar de la entrega de ayuda a terminar con la necesidad. Destacó que el éxito ahora debe medirse por cómo se reducen la vulnerabilidad y los riesgos, no por cómo se satisfacen las necesidades año tras año. Destaca tres cambios fundamentales necesarios en la forma de trabajar para acabar con la necesidad de ayuda humanitaria: reforzar los sistemas locales, no reemplazar, anticipar, no esperar las crisis y trascender la brecha humanitaria-desarrollo.

Para apoyar a los Estados Miembros en la provisión de educación para poblaciones en crisis y para planificar eficazmente el fin de las crisis, el IPE UNESCO impulsa el desarrollo de capacidades en planificación educativa sensible a las crisis. La planificación de la educación que tiene en cuenta los riesgos de conflictos y amenazas naturales puede permitir a los países mejorar la gestión de sus sistemas educativos antes, durante y después de las crisis, garantizando así los derechos de los niños y niñas a la educación y la seguridad. En situaciones de crisis, la educación es particularmente importante porque desempeña un papel indispensable en la protección física, psicosocial y cognitiva de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas; en la difusión de mensajes que salvan vidas acerca de los riesgos ambientales y para la salud; y en el fomento de la cohesión social a través de la transmisión de valores que fortalecen la convivencia, como la ciudadanía, el respeto por los demás y la tolerancia. También puede proteger las inversiones, incluida la infraestructura educativa. Por cada dólar invertido en esfuerzos de reducción de riesgos, es posible ahorrar entre \$4 y \$7 en costos de reconstrucción. A largo plazo, el contenido y la planificación de la educación sensible a las crisis fortalecen la resiliencia de los sistemas educativos, y contribuyen a la seguridad y la cohesión social de las comunidades e instituciones educativas.

La planificación educativa sensible a las crisis es una forma de trascender la brecha humanitaria-desarrollo. Brinda una respuesta a uno de los desafíos fundamentales que

enfrentan los ministerios de educación (ME) y los actores humanitarios y de desarrollo. De este modo, permite a los ME abordar las emergencias (con su dinámica cortoplacista y a menudo impredecible), a través de procesos de planificación del sector educativo (que se basan en una visión a largo plazo, más predecible).

La planificación educativa sensible a las crisis es una forma de trascender la brecha humanitaria-desarrollo. Brinda una respuesta a uno de los desafíos fundamentales que enfrentan los ministerios de educación (ME) y los actores humanitarios y de desarrollo. De este modo, permite a los ME abordar las emergencias (con su dinámica cortoplacista y a menudo impredecible), a través de procesos de planificación del sector educativo (que se basan en una visión a largo plazo, más predecible).

Desde la perspectiva del IPE UNESCO, la planificación para la reducción de riesgos ayuda a cerrar la brecha entre estas dos dinámicas y formas de trabajo diferentes.

La reducción del riesgo implica esfuerzos sistemáticos para analizar y gestionar los factores causales de los desastres (UNISDR, 2009), con el fin de minimizar los impactos negativos del riesgo en la prestación de servicios educativos, así como maximizar los positivos de las políticas y programas educativos en la prevención de conflictos y desastres o mitigar sus efectos.

Por lo tanto, gran parte del trabajo de planificación sensible a las crisis implica apoyar a las autoridades de los ME para que incluyan medidas de reducción del riesgo de conflictos y desastres en sus planes para el sector educativo.

## ACLARANDO LA TERMINOLOGÍA

A fin de planificar para las crisis, es importante aclarar algunos términos clave.

### **Distinguir un peligro de un desastre**

La Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres define un peligro como un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que puede causar la muerte, lesiones u otros impactos en la salud, daños a la propiedad,

pérdida de medios de subsistencias y servicios, trastornos sociales y económicos, o daño ambiental. ¡Pero la simple existencia de un peligro no siempre significa que ocurrirá un desastre! Si el peligro no se identifica y aborda, puede conducir a un desastre, que es un trastorno grave en el funcionamiento de una comunidad o sociedad, implica pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos o ambientales generalizados, que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para enfrentarlo con sus propios recursos.

Incluso si un peligro es inevitable, los desastres se pueden evitar y el sistema educativo tiene un papel importante que desempeñar en esto. Cuando se aborda un peligro mediante una planificación que toma en cuenta los diferentes peligros a los que se enfrenta una comunidad, la comunidad puede vivir segura a pesar de la presencia del peligro.

### Reducción de riesgos

Por lo tanto, el riesgo se puede reducir cuando las comunidades tienen capacidades para resistir el peligro, reducir las vulnerabilidades físicas, sociales y ambientales, y de respuesta suficiente. Por tanto, la reducción del riesgo es el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos para analizar y gestionar los factores causales de esos desastres. Esto incluye actividades de preparación, prevención y mitigación. Se llevan a cabo actividades de preparación para hacer frente al

**Actividades de prevención.** Son ejemplos de actividades de prevención en el sistema educativo: elección (por parte de las autoridades educativas) de sitios seguros y protegidos, y diseños resistentes a desastres para la construcción de nuevas escuelas; provisión de contenedores de almacenamiento a prueba de agua para el material escolar, a fin de prevenir daños por inundaciones; construcción de refugios anticiclones cerca de las escuelas.

**Actividades de preparación.** Son ejemplos de actividades de preparación: almacenamiento de alimentos, agua y servicios sanitarios; identificación de las salidas de las escuelas a refugios seguros.

**Actividades de mitigación.** Son ejemplos de medidas de mitigación: despliegue rápido de maestros de reemplazo, construcción resistente, formación psicosocial de los docentes.

impacto de la crisis una vez que se produce la situación de emergencia, mientras que las actividades de prevención buscan evitar los efectos negativos de los desastres. Finalmente, las actividades de mitigación son medidas que se toman para reducir o limitar el impacto negativo de los peligros y desastres.

## UNA METODOLOGÍA PROPUESTA PARA LA PLANIFICACIÓN SENSIBLE A LAS CRISIS EN EL SECTOR EDUCATIVO

Hay cuatro pasos principales involucrados en una planificación sensible a las crisis:

1. El primer paso es identificar los peligros que afectan al país y al sistema educativo (por ejemplo, inundaciones, terremotos, conflictos armados, etc.). Siempre que sea posible, esta identificación debe basarse en datos existentes, incluido, entre otros, el sistema de información sistema de información para la gestión de la educación (EMIS) del país. Es posible que se necesiten herramientas y fuentes de información adicionales para comprender completamente los riesgos a los que se enfrenta el sistema (o a los que contribuye). Entre ellos podemos mencionar INFORM, la colaboración de código abierto del Equipo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos para la Preparación y la Resiliencia, y la comisión europea desarrollada para mejorar la base de evidencia común para el análisis de riesgos, o el Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos (IDMC) que utiliza información sobre peligros registrados y pronosticados para simular el riesgo de desplazamiento futuro. La información de IDCM puede servir para dos objetivos importantes: prevenir futuros desplazamientos y apoyar los sistemas de alerta temprana que salven vidas y las evacuaciones preventivas.
2. El segundo paso es evaluar los efectos de los impactos potenciales de desastres y conflictos en las poblaciones y en el sistema educativo. Si bien los desastres y los conflictos son tipos de eventos muy diferentes, su impacto puede ser similar. Ambos tienen el potencial de dañar o destruir la infraestructura educativa, así como de amenazar la seguridad física y psicológica, y el bienestar de los niños, las niñas y la comunidad educativa. Esta evaluación incluye analizar no solo los impactos de los desastres y los conflictos en el sistema educativo, sino también cómo la educación puede ayudar a prevenir y reducir los riesgos de desastres y diversas formas de

violencia, desde los conflictos armados hasta la violencia por pandillas y el acoso (bullying). Una vez que se han identificado las principales amenazas o peligros, puede ser útil desarrollar un mapa de peligros a nivel nacional y/o subnacional.

### Mapa de peligros: ubicación de escuelas en riesgo de inundaciones o derrumbes de tierra en El Salvador.



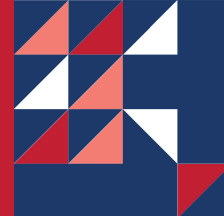
Fuente: Plan Nacional de Educación 2021 de El Salvador.

El objetivo final de dicha actividad es identificar las áreas geográficas que están en riesgo de experimentar un peligro, para así anticipar efectivamente la ocurrencia y poner en marcha medidas de prevención y preparación. Las organizaciones nacionales de gestión de desastres suelen ser el punto focal para la recopilación de información sobre peligros, que se puede compartir con el sistema educativo. Además, las propias autoridades educativas y las escuelas individuales tienen un papel importante que desempeñar en la identificación de peligros específicos del sitio. Los mapas integrados con los sistemas de información de gestión de la educación son herramientas poderosas para la visualización, y ayudan en la toma de decisiones y la priorización.

3. Una vez identificados los riesgos de desastres y conflictos, y analizados los efectos sobre las poblaciones y el sistema educativo, es el momento **de evaluar las fortalezas y debilidades del sistema educativo para prepararse, prevenir y mitigar los efectos de esos riesgos**. Se deben considerar diferentes aspectos:

- Uno de los primeros aspectos a considerar son **las políticas de gestión escolar** para





la reducción de riesgos. La cuestión es, por ejemplo, si el sector educativo tiene políticas de gestión de desastres coherentes e integradas con las de las autoridades nacionales y locales de gestión de desastres, o si las comunidades escolares recomiendan e implementan procedimientos operativos estándar para los peligros relevantes (por ejemplo, evacuación de edificios, evacuación de áreas, contención y reunificación familiar, etc.).

- También es importante observar el estado de **la infraestructura y el equipamiento** del sistema educativo, particularmente con respecto a la ubicación de los sitios escolares, y las normas de construcción y mantenimiento de las escuelas.
- Otros aspectos a examinar incluyen **la formación del profesorado y los planes de estudio**. Al moldear comportamientos y actitudes, el contenido educativo puede ayudar a prevenir desastres. Los planes de estudio también pueden contribuir a preparar a los niños y niñas para situaciones de emergencia, y permitir que los niños, las niñas y las comunidades escolares se enfrenten a los efectos de una determinada situación de emergencia una vez que se produce. Concretamente, estos componentes de los planes de estudio transmiten conocimientos sobre riesgos y comportamientos de seguridad para ser aplicados durante situaciones de emergencia.
- También es importante determinar si el ME ha desarrollado **una planificación para la continuidad educativa y la participación de la comunidad para la reducción del riesgo de conflicto o desastre** (por ejemplo, métodos y sitios de instrucción alternativos).
- También debe examinarse el **sistema de información para la gestión de la educación** (EMIS). Es importante cuestionar su capacidad para producir información sobre los riesgos de conflictos y amenazas naturales en el sector educativo.
- Por último pero no menos importante, es útil tener información sobre **la movilización de recursos financieros** para saber, por ejemplo, en qué medida se pueden movilizar rápidamente los recursos para cubrir las actividades de preparación, prevención y mitigación incluidas en los planes de gestión de desastres.



4. Una vez identificadas estas fortalezas y debilidades, es el momento de **desarrollar estrategias** de preparación, prevención y/o mitigación. Por ejemplo, en caso de un riesgo de inundación que podría destruir la infraestructura y aumentar la propagación del cólera, se pueden tomar varias medidas para reducir estos posibles impactos negativos. Se pueden implementar actividades de prevención como la construcción de planteles escolares en zonas no inundables, el establecimiento de normas de construcción y la implementación de educación para la salud (reglas básicas de higiene). Entre las medidas de preparación podemos mencionar el desarrollo de un mecanismo intersectorial de alerta temprana que involucre al sector salud. Finalmente, para mitigar los impactos de la inundación, podemos proponer la implementación de un programa de reconstrucción escolar o el establecimiento de espacios temporales de aprendizaje.

## CONDICIONES PREVIAS PARA LA PLANIFICACIÓN SENSIBLE A LAS CRISIS

A lo largo de los años, hemos identificado varias condiciones previas institucionales, organizativas e individuales necesarias para una planificación educativa sensible a las crisis eficaz y eficiente.

A nivel institucional, aspectos como la voluntad política, el liderazgo del ME y la existencia de marcos y mecanismos internacionales y nacionales son necesarios.

A nivel organizacional, es fundamental contar con una unidad especializada dentro del ME con capacidad para dirigir y coordinar con estructuras como los organismos nacionales de gestión de desastres y cambio climático, y un grupo de trabajo o clúster de educación en emergencias.

Finalmente, a nivel individual, es importante contar con representantes técnicos y políticos del ME que sean conscientes de la importancia de brindar educación en emergencias y del rol del sistema educativo en la reducción de riesgos.

## LECCIONES APRENDIDAS

Finalmente, hemos identificado tres lecciones clave relacionadas con la planificación de la

educación sensible a las crisis, basadas en nuestro trabajo de cooperación técnica realizado en muchos países de todo el mundo. Estas lecciones se describen a continuación:

- Primero, es importante involucrar a todos los niveles del sistema educativo. La preparación de un plan nacional del sector educativo de cinco o diez años, con actores de nivel central, no es el único punto de entrada para la planificación sensible a las crisis. En ocasiones, hemos visto que los problemas locales requieren soluciones locales, y que los actores locales tienen una mejor comprensión y motivación para abordar las vulnerabilidades. Además, los planes de desarrollo a nivel local, o las políticas a nivel local como los estatutos y ordenanzas, pueden ser puntos de entrada útiles para que los países aborden la planificación sensible a las crisis.
- Una segunda lección es que el trabajo de diagnóstico sobre un plan sectorial puede contribuir a la unidad nacional. Hemos visto, por ejemplo, en Sudán del Sur, cómo un proceso de planificación del sector de la educación puede reunir a los actores a nivel central y local, aumentar el conocimiento mutuo de los desafíos compartidos, así como las estrategias para superarlos. Ese trabajo puede contribuir a la consolidación de la paz y la construcción de la nación, si las condiciones son adecuadas. Además, toda la idea de equidad descansa en el sistema nacional, cuando el financiamiento se redistribuye a través del ministerio de nivel central.
- La tercera y última lección es: ¡háganlo juntos! Nuestra experiencia es que el apoyo eficaz a la planificación sensible a las crisis debe reconocer y aprovechar los mandatos y capacidades complementarios de diferentes organizaciones. Por ejemplo, en algunos casos fue útil trabajar no solo con los ME, sino también con los parlamentarios o la oficina del primer ministro, si se les asignaba la tarea de responder a desastres. Hemos visto asociaciones locales con los militares. Y dentro de la ONU, no solo la colaboración con UNICEF y el clúster de educación, sino también con OCHA, ACNUR, PMA, oficinas de campo de la UNESCO... Sin mencionar las muchas ONG locales y otras partes interesadas que hemos visto contribuir.

## BIBLIOGRAFÍA

Consejo Noruego de Refugiados y Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos. (2019). Global Report on Internal Displacement 2019. Recuperado de [www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf)

Save the Children. (2019). Stop the War on Children. Recuperado de [www.savethechildren.org.uk/content/dam/gb/reports/stop\\_the\\_war\\_on\\_children\\_report\\_2019.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/content/dam/gb/reports/stop_the_war_on_children_report_2019.pdf)

UIS UNESCO. (2017). Out of school children and youth. Recuperado de <http://uis.unesco.org/en/topic/out-school-children-and-youth>

UNICEF. (2019). Children in Latin America and the Caribbean. Overview 2019. Recuperado de [www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2019-08/20190725\\_CUADRIPTICO-LAC-INGLESHR.pdf](http://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2019-08/20190725_CUADRIPTICO-LAC-INGLESHR.pdf)

UNICEF LACRO. (2018). Migrant and Refugee Children in Latin America and the Caribbean. Recuperado de [www.unicef.org/lac/en/migrant-and-refugee-children-latin-america-and-caribbean](http://www.unicef.org/lac/en/migrant-and-refugee-children-latin-america-and-caribbean)

UNISDR. (2009). UNISDR Terminology for Disaster Risk Reduction, p. 10. Recuperado de [www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyEnglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf)

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma de posición alguna de parte de la UNESCO o del IIEP en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.



**unesco**

Publicado en 2021 por la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Agüero 2071, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

© UNESCO 2021

Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution- ShareAlike 3.0 IGO (CC- BY- SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto ([www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp](http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp)).

