

# Derecho a la Educación **EN EMERGENCIAS** *Guía para la reflexión y la acción*





# Derecho a la Educación **EN EMERGENCIAS**

*Guía para la reflexión y la acción*



**Luis Fernando Herrera Gil**  
**Isabel Sepúlveda Arango**  
**Hader Calderón Serna**

## Tabla de Contenido

### Ministerio de Educación Nacional

María Fernanda Campo Saavedra  
Ministra de Educación Nacional

Mauricio Perfetti del Corral  
Viceministro de Educación  
Preescolar, Básica y Media

Juana Vélez Goyeneche  
Directora de Cobertura y Equidad

Mara Brigitte Bravo Osorio  
Subdirectora de Permanencia

Martha Elena Herrera Cifuentes  
Coordinadora Atención Educativa  
a Población Vulnerable

Sandra Marisa Rincón Ávila  
Profesional Especializada  
Subdirección de Permanencia

### UNICEF

Miriam de Figueroa  
Representante

Viviana Llimpias  
Representante adjunta

Sara Franky  
Oficial de Comunicaciones

Claudia C. Camacho  
Oficial de Educación

### Corporación Región

Max Yuri Gil Ramírez  
Director

Equipo de trabajo:  
Juan Fernando Velez  
Clara Serna  
Luis Fernando Herrera  
Isabel Sepúlveda  
Hader Calderón

ISBN: 978-958-8134-58-1

Diseño y diagramación  
Pregón Ltda.  
Julio 2012, Medellín

<b>Agradecimientos .....</b>	<b>3</b>
<b>Presentación.....</b>	<b>5</b>
<b>PARTE I: Cómo vemos la realidad de la garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencias .....</b>	<b>11</b>
Hacia una conciencia del riesgo.....	14
El derecho a la educación en situaciones de emergencia invernal.....	19
Sistema Educativo Local Articulado al Territorio (SELAT) .....	28
<b>PARTE II: Reflexiones desde los componentes de Asequibilidad y Accesibilidad .....</b>	<b>37</b>
Estrategia 1: Fortalecimiento del derecho a la participación en las comunidades para la construcción de sistemas educativos locales articulados al territorio.....	48
Fase de prevención y gestión del riesgo .....	54
Fase de atención en crisis y emergencia.....	59
Fase de posemergencia.....	60
<b>PARTE III: Reflexiones desde los componentes de Adaptabilidad y Aceptabilidad .....</b>	<b>63</b>
Estrategia 2: Vinculación y permanencia de niños y niñas al sistema educativo .....	71
Momentos de la estrategia .....	72
Estrategia 3: construcción de situaciones y ambientes de aprendizaje para la permanencia de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo .....	79
<b>Notas finales continuar reflexionando y construyendo.....</b>	<b>88</b>
<b>Referencias Bibliográficas.....</b>	<b>91</b>



## AGRADECIMIENTOS

*“En tu mano hay una tiza, en tu rostro una sonrisa  
En tu sueño más inmenso hay un cantar  
Con paleta y acuarela pinta el maestro de escuela  
Cuando su mayor pasión es enseñar”*

**Canción: El mundo es un pizarrón.  
Grupo Pasajeros**

El Ministerio de Educación Nacional, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Unicef y la Corporación Región como operadora del proyecto de transferencia de la estrategia de Búsqueda Activa de niños y niñas por fuera del sistema educativo, desean expresar, por medio de este texto, un sentido agradecimiento a las maestras y maestros de los municipios de Margarita, San Fernando, Mompox, Malambo, Manatí, Santa Lucía y Campo de la Cruz en los departamentos de Bolívar y Atlántico. Maestras y maestros urbanos y rurales, de preescolar, de primaria, de secundaria, rectores y rectoras,

directivos de núcleo, secretarios y secretarías de educación, hombres y mujeres que nos recibieron en sus municipios, nos abrieron las puertas de sus escuelas, nos describieron su realidad, nos llevaron a conocerla y nos narraron uno a uno los diferentes obstáculos que deben enfrentar cada día para cumplir con su labor. Maestros y maestras que con cada una de sus historias nos fueron delineando el mapa de las exclusiones y las inequidades que por años han padecido sus territorios, y que hoy tiene a la gran mayoría de sus habitantes sumidos en la pobreza y expuestos a una gran cantidad de

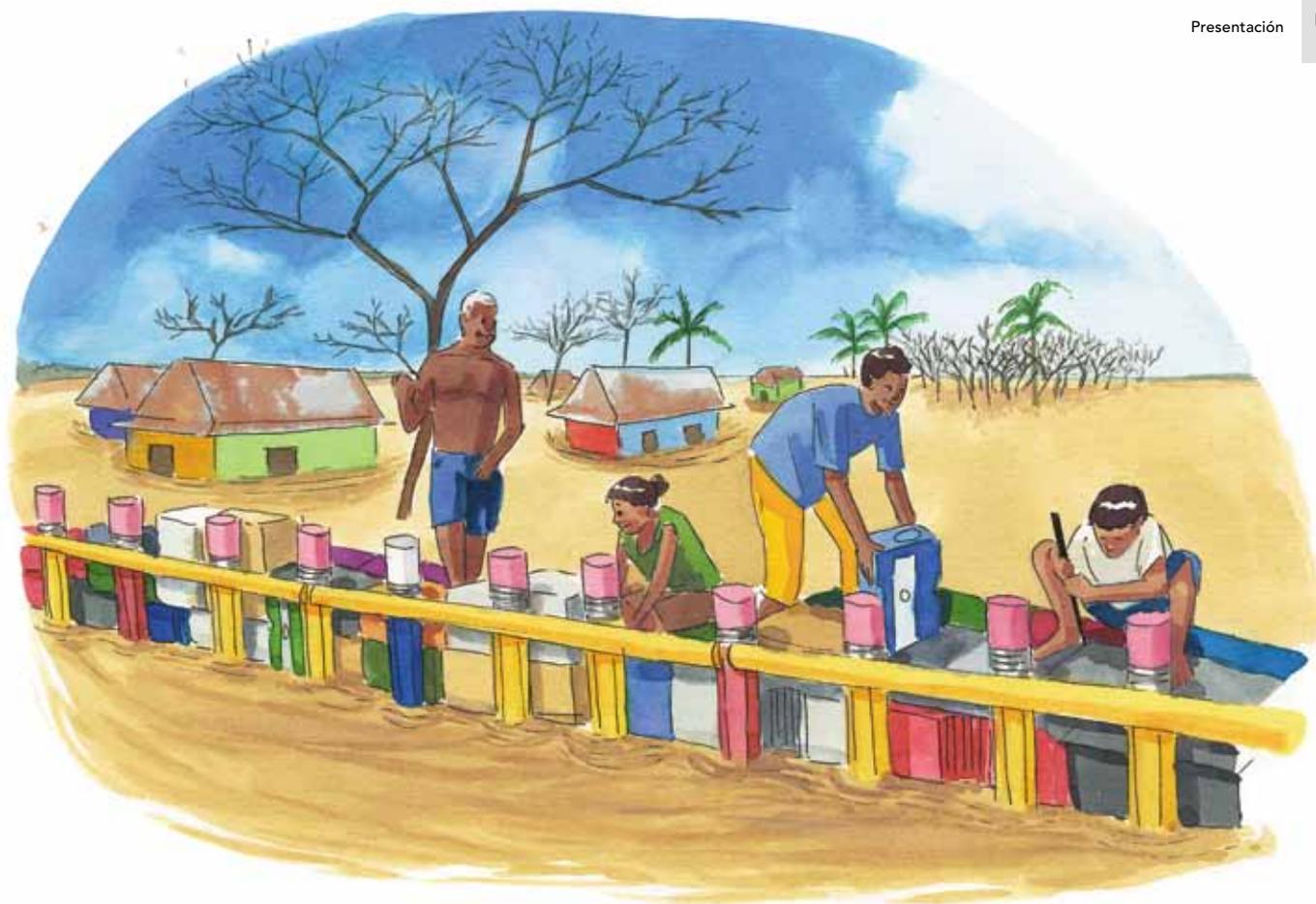
riesgos, entre ellos, el de las constantes inundaciones. Maestras y maestros que pese a las evidentes dificultades por las que atravesaban, se tomaron el tiempo para escucharnos y valorar la experiencia que fuimos a compartirles, se sumaron a nuestra propuesta y se hicieron parte de ella, contagiándonos de su fuerza y de su esperanza, la misma con la que día a día enfrentan las adversidades y construyen patria.

El Derecho a la Educación es uno solo para todo el país, en cada municipio, vereda o corregimiento podemos repetir de manera idéntica sus componentes, pero la única forma de avanzar en la garantía plena de este derecho para todas las niñas, niños y adolescentes de Colombia es conociendo las particularidades de cada territorio, sus necesidades y potencialidades e identificando las posibilidades concretas para transformar las situaciones que obstaculizan la garantía de este derecho en cada

zona. No hay soluciones universales, la diversidad del país exige construir respuestas diferenciadas para cada situación, y ustedes, maestras y maestros, nos enseñaron con absoluta generosidad las opciones que durante años de trabajo y esfuerzo han ido identificando y construyendo para transformar la realidad en la que viven. Nosotros recogimos con especial cuidado estas enseñanzas y las articulamos con el trabajo y la experiencia institucional buscando presentar opciones concretas para avanzar en la garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia inercial.

Fruto de ese trabajo es esta guía, la cual ponemos en sus manos esperando que sea una herramienta que contribuya a fortalecer el admirable trabajo que realizan en sus municipios y en sus comunidades educativas.

Este texto es para ustedes, maestras y maestros, con todo nuestro afecto y gratitud.



## PRESENTACIÓN

### *El tiempo y el espacio en los que se enmarca la creación de esta guía*

Finalizando el 2011, la Corporación Región, convocada por Unicef y el Ministerio de Educación Nacional, asume el reto de desarrollar un proyecto de transferencia metodológica de la estrategia ***“Búsqueda Activa de niñas y niños por fuera del sistema educativo”***, a las Secretarías de Educación del departamento del Atlántico y Bolívar, focalizadas por su gran afectación en la ola invernal, e intervenidas con el proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de las Secretarías de Educación para el abordaje de las emergencias que afectan el derecho a la educación, carta acuerdo Ministerio de Educación Nacional y Unicef.

Dicho proyecto se desarrolló en los municipios de Malambo, Campo de la Cruz, Manatí y Santa Lucía en el departamento del Atlántico, y en San Fernando, Margarita y Mompox en el departamento de Bolívar. Estos municipios acababan de sufrir una de las peores inundaciones de toda su historia, a pesar de los relatos de los pobladores históricos que plantean que un fenómeno como estos sucede al menos cada 25 años. En esta ocasión la rotura del Canal del Dique, justo en la carretera que está entre Santa Lucía y Calamar, afectó las localidades de Campo de la Cruz, Candelaria, Carreto, Santa Lucía, Algodonal y Manatí, entre otras; así mismo, las fuertes

lluvias hicieron desbordar el río Magdalena, inundándose municipios como Mompox, Margarita y San Fernando en el departamento de Bolívar.

En Campo de la Cruz, por ejemplo, el 100% del municipio quedó bajo las aguas, y en Manatí la afectación llegó al 75% del total de la población, generando un desplazamiento hacia municipios cercanos, e incluso a Venezuela. En ambos departamentos se afectaron no solamente las vías, los sistemas productivos y la situación socioeconómica, de por sí precaria, en la que vivían sus pobladores, sino también los sistemas educativos municipales, en tanto grupos significativos de niños, niñas y adolescentes quedaron por fuera del sistema al colapsar o quedar deterioradas sus instituciones educativas, o estas ser utilizadas como albergues por las comunidades en el afán de proteger sus vidas.

Cuando comenzamos a trabajar con las comunidades y a acercarnos a la comprensión de esta realidad a partir de sus propias lecturas y experiencias, constatamos que lo que se ha denominado genéricamente como “situación de emergencia”, en estos lugares toma características estructurales de larga duración, crónicas y en escalamiento que se combinan con problemas históricos de inequidad, pobreza, desigualdad y un conflicto armado que tuvo una expresión profunda en las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales de la zona.

La experiencia con docentes, estudiantes, padres y madres de familia, directivos, autoridades locales y líderes comunitarios fueron resaltando la idea de que con o sin

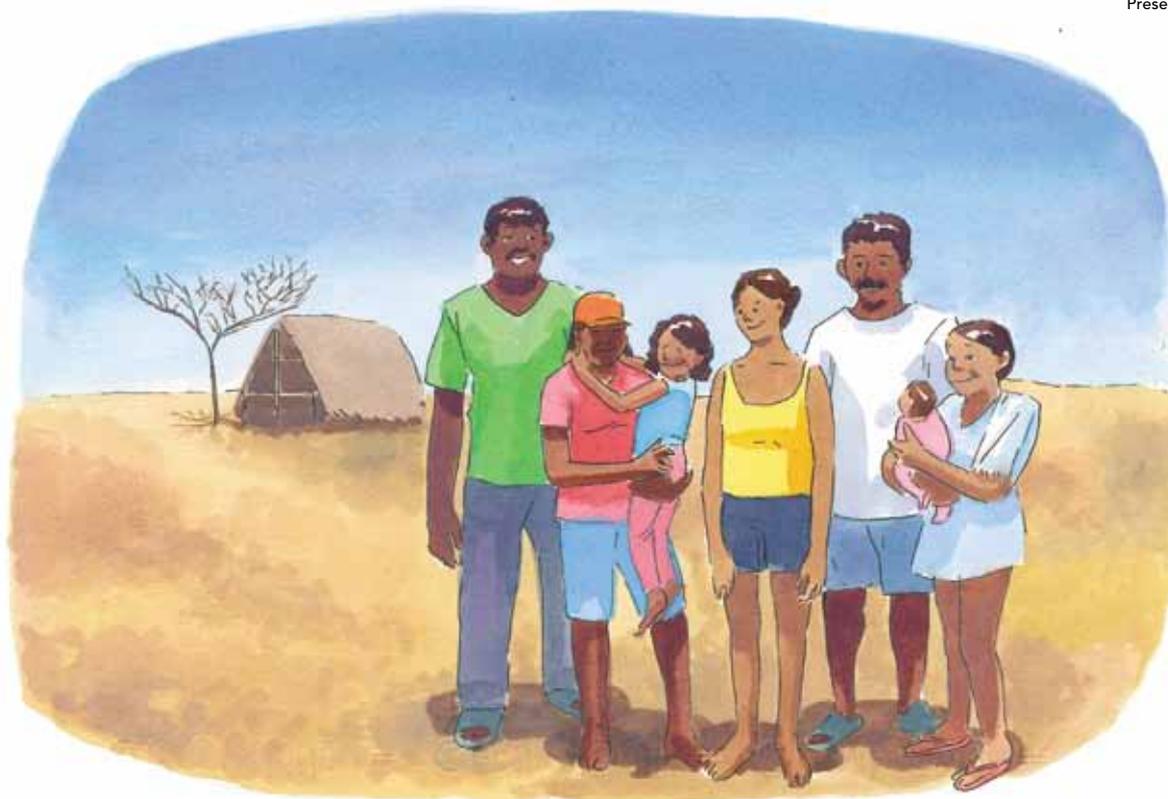
ola invernal, estas comunidades perviven desde hace muchos años en condiciones de emergencia (social, política, económica, educativa y de infraestructura), y que es un deber ético-político emprender acciones urgentes y mancomunadas de distintas instancias gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil, en primer lugar, para restituir los derechos que han sido afectados, limitados o violados; y, simultáneamente, avanzar en las acciones necesarias para impedir que se repitan las situaciones que obstaculizan el pleno disfrute de los derechos.

Esta guía es el resultado del trabajo en algunas localidades del Atlántico y de Bolívar<sup>1</sup>, y se enfoca principalmente en la generación de capacidades locales para la garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia por ola invernal. Sin embargo, muchas de las reflexiones, debates y propuestas metodológicas, junto con sus respectivos instrumentos, podrían adaptarse (siempre alertas a las particularidades de los territorios y a las realidades sociales, políticas, económicas y culturales de las localidades) a situaciones de emergencias derivadas por el conflicto armado del país.

Enfrentar los problemas estructurales que impiden que muchas niñas, niños y adolescentes tengan garantizado el derecho a la educación, requiere análisis profundos y planes de acción a mediano y largo plazo. Pero de igual manera es necesario actuar sobre las coyunturas específicas que hacen que en nuestro país, por razón de emergencias naturales o por el conflicto, sea necesario desatar estrategias y medidas

---

1 Atlántico: Malambo, Manatí, Campo de la Cruz, Santa Lucía; Bolívar: Margarita, San Fernando y Mompox.



que den respuesta pronta para restituir los derechos de manera rápida y efectiva.

Para que el derecho a la educación no se vea afectado tan drásticamente en situaciones de emergencia, debe existir un sistema educativo que disponga de los recursos humanos, técnicos, de infraestructura y financiación para que pueda materializarse la idea de que garantizar la educación en momentos de crisis salva vidas. En esta guía se exponen elementos que ayudan a comprender lo que significa un sistema educativo local articulado al territorio, en la perspectiva de formar hombres y mujeres para que puedan desarrollar a plenitud sus proyectos de vida y que se formen para la democracia, la solidaridad y el respeto por los derechos humanos. Un sistema educativo que forme seres humanos autónomos, responsables consigo mismos y con el entorno, que cuenten con mirada crítica sobre su realidad, que construyan alternativas para la transformación de los problemas y para la construcción de una sociedad justa y equitativa.

En consecuencia, deben desarrollarse alternativas para el fortalecimiento de la participación comunitaria, debe promoverse la construcción de Alianzas, garantizarse el eficiente funcionamiento de espacios y mecanismos interinstitucionales para el análisis y la concreción de planes y estrategias de atención donde participen diversos actores en la construcción de lo que llamamos aquí "sistemas educativos locales articulados al territorio". Esta se constituye en una tarea inaplazable y que implica dar pasos decididos, en algunos casos en contextos poco favorables y de alta adversidad.

En el país hay hombres y mujeres, maestras y maestros, madres y padres de familia, ciudadanas y ciudadanos que de manera permanente se esfuerzan, en condiciones muy precarias, por construir condiciones de vida dignas para las niñas, niños y adolescentes. Estas personas expresan la profunda convicción de que es posible construir un país, una democracia y una nueva

sociedad incluyente, equitativa y respetuosa de los derechos, desde cada uno de sus lugares de vivienda o de trabajo.

Esta guía incluye, entonces, varios aspectos al mismo tiempo. De un lado, la responsabilidad ineludible del Estado para garantizar el derecho a la educación; de otro, la reflexión profunda sobre un determinante ético y político, basados en el hecho de que es inaceptable que la sociedad permita que niñas, niños y adolescentes no tengan garantizado el derecho a la educación. En este marco esperamos que lo que aquí se propone sea un aporte para avanzar de manera sustancial en que la garantía del derecho a la educación deje de ser solo deseo y se convierta en realidad para muchas niñas, niños y adolescentes en nuestro país.

## ¿Qué se encontrará en esta guía?

El texto está dividido en tres partes:

**En la primera parte** se presenta el enfoque que le da sustento a la presente guía, aportando los conceptos, propuestas teóricas y posturas políticas con las que se abordará la realidad de la garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencias. La propuesta de enfoque recoge tres elementos estrechamente relacionados que orientan las reflexiones y los debates a lo largo de esta guía: **lo conceptual**, que analiza la ola invernal como un fenómeno complejo en el que se vinculan factores biofísicos propios de los ecosistemas con realidades sociales, políticas, económicas y culturales que terminan planteando que los desastres naturales no son tan naturales, y sí la expresión de unas relaciones inequitativas, de pobreza y exclusión que

alimenta el modelo de desarrollo actual; el segundo elemento del enfoque está relacionado con **lo jurídico**, se dará cuenta de la implicación de garantizar el derecho a la educación en situaciones de emergencia desde la doctrina del sistema de las 4A: Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad, resaltando especialmente los avances en la incorporación del derecho a la educación como un componente ineludible e indispensable en la respuesta humanitaria ante una emergencia, ya sea de tipo natural o causada por el conflicto armado.

El último elemento del enfoque es **el político**, busca identificar los factores esenciales de una propuesta que recoja tanto la lectura permanente del territorio para ser consecuentes con la complejidad de las emergencias, como la pertinencia de la educación en estos contextos; además, se sustenta que las emergencias, en este caso la causada por la ola invernal, se constituye en un factor agravante para los débiles sistemas educativos locales. Así pues, fortalecer un sistema educativo local articulado al territorio se convierte en la estrategia que permitiría hacerles frente a los retos de la educación en emergencias.

**La segunda parte** entra a analizar la situación de la educación en contextos afectados gravemente por la ola invernal desde los componentes de Asequibilidad y Accesibilidad; para tal fin se recogieron testimonios de los mismos actores educativos que participaron del proceso de *Búsqueda Activa de niñas y niños por fuera del sistema educativo*, estos testimonios ayudaron a construir las reflexiones a la luz del derecho a la educación y la normativa vigente en cuanto a la educación en emergencias, que podrían ser tomadas como puntos de debate en el país. Esta parte termina

poniendo sobre la mesa una estrategia para desarrollar en las localidades, denominada **Fortalecimiento del derecho a la participación en las comunidades para la construcción de sistemas educativos locales articulados al territorio** que busca generar capacidades organizativas que les den soporte a los distintos procesos de gestión del riesgo que se adelanten en los municipios.

**En la tercera parte** de la guía, con la misma metodología que en la anterior, es decir, desde los testimonios de los docentes, directivos, estudiantes, padres y madres que enfrentan las realidades de las emergencias día a día, se analizan los componentes de Adaptabilidad y Aceptabilidad del derecho a la educación. Al terminar se exponen dos propuestas encaminadas a garantizar la calidad de la educación y

la permanencia de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo: **a. Vinculación y permanencia de niñas y niños al sistema educativo;** y **b. Construcción de situaciones y ambientes de aprendizaje para la permanencia de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo.**

Para terminar, la guía recoge en lo que se denominó **Notas finales**, puntos globales que quedan para el debate y el desarrollo teórico, político y pedagógico en los distintos escenarios de los departamentos, los municipios y, por supuesto, del país. Estamos seguros de que este trabajo puede aportar al fortalecimiento de los avances que Colombia ha realizado en el tema de educación en emergencias, tanto desde lo político, como lo académico y lo pedagógico desde una perspectiva de lo local.

# DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EMERGENCIAS

## Guía para la discusión y la acción

### Parte I

#### Cómo leer la realidad de la garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia invernacional

En este aparte podrá encontrar los tres elementos de lectura que componen el enfoque de la guía.

#### Desde lo conceptual

Hacia una conciencia del riesgo  
Emergencia invernacional en Colombia  
como efecto de una crisis de inequidad

#### Desde lo jurídico

El derecho a la educación  
en situaciones  
de emergencia invernacional

#### Desde lo político

Sistema Educativo Local  
Articulado al Territorio (SELAT)

### Parte II

#### Reflexiones desde los componentes de Asequibilidad y Accesibilidad

En este aparte se plantearán debates en torno a los componentes de **Asequibilidad y Accesibilidad** desde las experiencias de las comunidades

#### Estrategia 1

Fortalecimiento del derecho a la participación en las comunidades para la construcción de sistemas educativos locales articulados al territorio.

### Parte III

#### Reflexiones desde los componentes de Aceptabilidad y Adaptabilidad

En este aparte se plantearán debates en torno a los componentes de **Aceptabilidad y Adaptabilidad** desde las experiencias de las comunidades

#### Estrategia 2

Vinculación y permanencia  
de niños y niñas al sistema educativo.

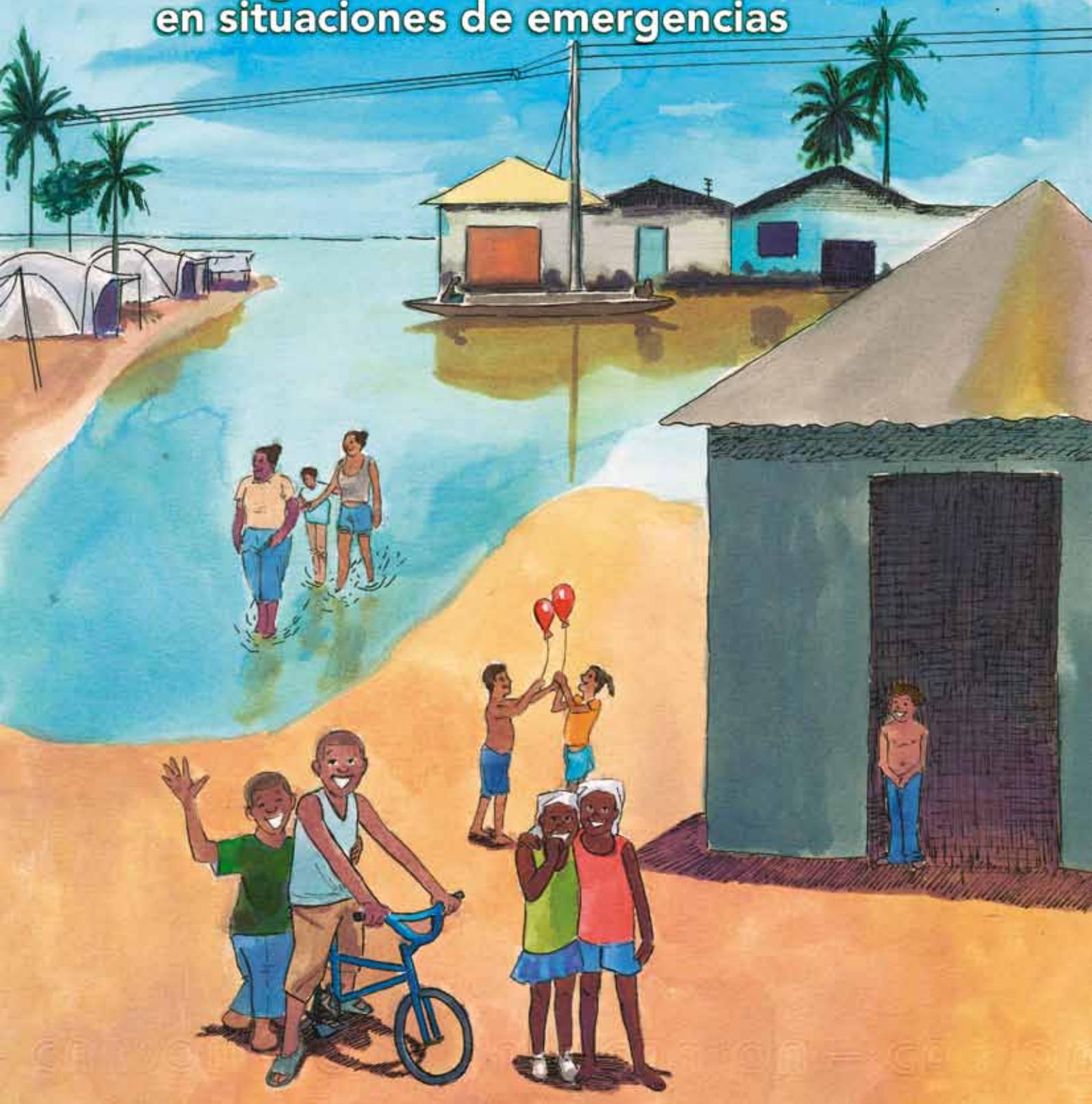
#### Estrategia 3

Construcción de situaciones y ambientes  
de aprendizaje para la permanencia de niñas, niños  
y adolescentes en el sistema educativo.

### Notas finales

# PARTE I

Cómo vemos la realidad  
de la garantía del derecho a la educación  
en situaciones de emergencias



Seguramente en muchos lugares y por diversas situaciones hemos escuchado decir que no existe una única realidad, que las realidades son múltiples y que son construcciones colectivas y singulares de los sujetos compuestas de diversas narraciones, que es cambiante, que se mueve y se valora de acuerdo con las experiencias y posibilidades de enfrentarla de cada una y cada uno de nosotros. Se podría decir también que la lectura que se hace de la realidad depende del *enfoque* con el que se aborde.

¿Pero qué es un enfoque? Un *enfoque* puede entenderse como unos lentes que utilizamos para observar la realidad, la utilización de estos no corresponde a decisiones arbitrarias y del azar, por el contrario, están compuestos de intereses y propósitos personales, de construcciones teóricas y políticas, de experiencias, todo ello, constituye una especie de filtro que ayuda a decidir en qué dirección se mira y de qué manera miramos lo que sucede, es decir, cómo la interpretamos. En este primer capítulo entonces, se propone acercarse a la emergencia invernal del país desde **un enfoque de derechos** centrándose en la garantía del Derecho a la Educación de niñas, niños y adolescentes.

Para dar cuenta de ello, este capítulo posibilita tres miradas que deben ser vistas como complementarias:



Desde lo conceptual, se reflexionará sobre las afectaciones del fenómeno de la ola invernal que ha padecido el país, tratando de dejar esbozados debates profundos acerca de la naturaleza de las emergencias y su expresión como verdaderas crisis humanitarias debido al carácter crónico y cíclico con el que se ha manifestado en los últimos años, llamando la atención acerca de las interrelaciones entre lo ambiental y los conflictos sociales. Lo importante de estos planteamientos está en la posibilidad de construir nuevas preguntas y reflexiones que deberán estar encaminadas a lograr el mejoramiento de la calidad de vida de todos y todas.



Desde lo jurídico, reconocer la educación como un derecho humano fundamental, como un derecho completo, donde se expresan todos los demás derechos y como una prioridad en situaciones de emergencia que podría salvar y proteger vidas. Para tal fin se expondrá desde el ordenamiento jurídico nacional y los tratados internacionales suscritos por Colombia, el carácter sistémico y relacional de los componentes de la educación como derecho que deben ser protegidos y garantizados para el pleno disfrute de las niñas, niños y adolescentes.



Desde lo político, pensar un sistema educativo local articulado al territorio como alternativa para responder a los retos de la garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia.

Un sistema educativo flexible que responda a las necesidades, potencialidades de los sujetos y la sociedad en conexión con sus territorios, centrado y comprometido con el aprendizaje a lo largo de la vida y con la vivencia plena de la dignidad humana en especial de la infancia y la adolescencia.

Las tres miradas articuladas ponen de manifiesto la urgencia de responder de manera más integral a una realidad compleja que ha superado en profundidad, intensidad y frecuencia todos los estimados de las comunidades, de las organizaciones y de la institucionalidad del Estado y que a todas luces representa una crisis humanitaria donde los derechos de la infancia y la adolescencia terminan siendo los más vulnerados, en especial el derecho a la educación.

Esta propuesta de lectura es una invitación a seguir reflexionando y estudiando este tipo de desastres que afectan dramáticamente la dignidad humana de hombres, mujeres, niños y niñas en muchos territorios de Colombia y que en definitiva no es recomendable seguir abordándolos desde enfoques unidireccionales y simplistas que terminan ahondando la sensación de un fenómeno cíclico, interminable, obra de las fuerzas del universo y por tanto, inexorable.

Antes de iniciar con la revisión de las tres miradas del enfoque de manera más detallada (conceptual, jurídico y política), se resaltan las palabras del relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación que en agosto del 2011 concentra su informe en el derecho a la educación en situaciones de emergencia:

*... la realidad para la mayoría de las comunidades afectadas por emergencias es un acceso a la educación severamente limitado. Pese a la mayor atención que presta la comunidad internacional, persisten problemas cruciales: la financiación para actividades humanitarias sigue ignorando la necesidad de garantizar la educación; las escuelas siguen siendo víctimas de violencia directa e indirecta; y las actividades de prevención son todavía tímidas en relación con el mayor impacto de los desastres naturales. A fin de invertir la actual tendencia, los Estados y otras entidades que proporcionan y canalizan la asistencia humanitaria y tradicional deben prestar mayor atención a la educación en situaciones de emergencia. El suministro de educación y la seguridad de que la educación está protegida durante períodos de emergencia no es una elección, sino una obligación. (Kishore Singh 2011)*



## Hacia una conciencia del riesgo

Existen muchos conceptos y enfoques a la hora de explicar y acercarse a lo que se conoce en el país como “emergencia invernal”. En muchos casos esas perspectivas no coinciden y se debaten entre sí, esas disputas tienen intereses y consecuencias en las acciones emprendidas. Por un lado, las realidades de grave afectación continúan, miles de familias sin techo, sin protección, miles de niños, niñas adolescentes y jóvenes sin educación y con una profunda sensación de marginalidad y desesperanza. Otra consecuencia tremendamente preocupante es la inversión inadecuada y volátil de grandes cantidades de dinero invertidas en acciones sin coordinación y con poco impacto real en la problemática.

Como advertimos antes, no se pretende inaugurar una nueva posición, de hecho se están recogiendo en este texto muchos análisis e investigaciones de grupos, universidades y de espacios de participación en el país que vienen pensando el tema. Lo que aquí se presenta tiene el carácter de aporte en la construcción de estrategias

de transformación duradera a la catástrofe invernal en el país.

Generar una conciencia del riesgo, en este caso por la ola invernal, permite entender en su justa medida las “responsabilidades” de la naturaleza y la acción histórica de las sociedades en esta catástrofe que se incrementa en una espiral cada vez más violenta. Generar una conciencia del riesgo abre el camino para que se diseñen y lleven a cabo estrategias pertinentes y duraderas para un fenómeno socio-ambiental que resquebrajó gran parte de los equipamientos sociales de las localidades y profundizó las brechas de inequidad y exclusión que ya existían en el país.

Concientizarse sobre la emergencia tiene que ver con saber qué se entiende por ella y qué la produce, pero siempre atendiendo a la particularidad de los territorios y relacionándola con fenómenos de escala planetaria. A continuación, entonces, se presentan esas reflexiones sobre qué significa en un país como Colombia una emergencia por ola invernal.



### Para ampliar el panorama

Según la Cruz Roja Colombiana y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de la Presidencia de la República, la segunda temporada de lluvias en el país, entre el 1 de septiembre y el 28 de diciembre del 2011 ha dejado 916.946 personas damnificadas, 497 municipios afectados en 27 departamentos, 181 muertos, 135 heridos, 22 desaparecidos, 1.167 viviendas destruidas y cerca de 151.983 averiadas.

## La emergencia invernal como efecto de una crisis de inequidad social y de atentados contra la naturaleza

Lo primero que habrá que decir es que no es un factor determinado por una represalia de la naturaleza contra los humanos o, como se dice en los medios, “por la maldita Niña”. Es, por el contrario, el resultado de acciones humanas que parecen haber olvidado que “la naturaleza no es un enemigo, sino una herramienta para el desarrollo de las sociedades”. (Alejandro Borraés. 2011, Pág. 6)

No hay duda de que la simultaneidad de las emergencias locales durante el 2010 y el 2011 derivó en la configuración de una situación catalogada de verdadera “tragedia nacional”, pero tal como sostiene Ómar Darío Cardona, presidente del Grupo de Planificación Científica sobre Riesgo de Desastres en Latinoamérica y el Caribe, este tipo de catástrofes no son simples hechos de la mala suerte ni de la ira divina, sino una consecuencia de la alta vulnerabilidad que presentan las comunidades más pobres ante la falta de una política apropiada de gestión del riesgo en el marco de la gestión ambiental nacional:

*[...] los desastres, o la materialización del riesgo, no son más que la cuenta de cobro por dé-*

*cadas de marginalidad y segregación social, pobreza, degradación ambiental, corrupción y desidia. [...] Estos factores de vulnerabilidad surgen y se acumulan ante la ausencia de una efectiva planificación urbana, un deficiente ordenamiento territorial y de las cuencas hidrográficas, la ausencia de obras de protección y control de las amenazas naturales y la insuficiente gestión ambiental, medidas necesarias para un apropiado manejo del riesgo, base de lo que hoy se denomina adaptación al cambio climático. (Omar Darío Cardona. 2011. Pág. 8)*

Así mismo, Cardona (2011) sostiene que los desastres naturales cada vez tienen menos de intempestivo, de súbito, es evidente que cada año, en las temporadas de lluvias, no pocos municipios sufren graves daños y pérdidas debido a su alta indefensión, sin que exista una respuesta efectiva y sostenida, ni por parte del gobierno central y mucho menos de las administraciones locales: “Año tras año, los medios de comunicación repiten las

*mismas imágenes de los efectos de inundaciones y deslizamientos sobre las familias ubicadas en las riberas de los ríos y en zonas urbanas subnormales, dejando entrever la idea de que se trata de desastres naturales que en realidad no son tan naturales”* (Cardona. 2011. Pág. 9). Son emergencias y catástrofes anunciadas que terminan repitiéndose periodo tras periodo, la conciencia del riesgo no tiene que ver con la resignación, con la preparación para un inexorable destino bajo las aguas, la conciencia del riesgo significa prepararse para superar los estados de crisis.

En la misma línea el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo puso a disposición un sitio web en el que pueden consultar los principales conceptos y definiciones sobre gestión del riesgo, allí se define el desastre como:

Situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad; representadas de forma diversa y diferenciada por, entre otras cosas, la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes de la colectividad y de los individuos así como daños severos en el ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender los afectados y restablecer umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida.<sup>2</sup>

Acercarse a la comprensión de esta realidad a partir de las propias lecturas y experiencias de las comunidades permite constatar precisamente que lo que se ha denominado genéricamente como “situación de emergencia invernacional” no es algo casual, pasajero o que aparece solamente a finales del año 2010, sino que reviste características estructurales de vieja data, por lo cual se debería hablar más precisamente de una emergencia crónica invernacional. Esto no para reivindicar que ya no hay nada que hacer y que siempre será así, al contrario, precisamente para llamar la atención frente a la compleja problemática que viven estas poblaciones ante una emergencia no transitoria, sino en escalamiento, que se combina con problemas históricos de inequidad, pobreza, desigualdad y un conflicto armado que ha dejado una expresión profunda en las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales de la mayoría de las zonas afectadas.

Según Camilo Cárdenas Giraldo<sup>3</sup> los riesgos en Colombia siguen creciendo por las siguientes razones:

- por los elevados niveles de pobreza y de marginalidad existentes,
- por la creciente concentración de la propiedad del suelo urbano y rural,
- por la escasez de alternativas de soluciones de vivienda segura y económicamente accesibles para los más pobres,
- por el desarrollo ilegal y desordenado de las ciudades,
- por el uso inapropiado del suelo y de los recursos naturales,

2 <http://www.snet.gob.sv/Documentos/conceptos.htm>

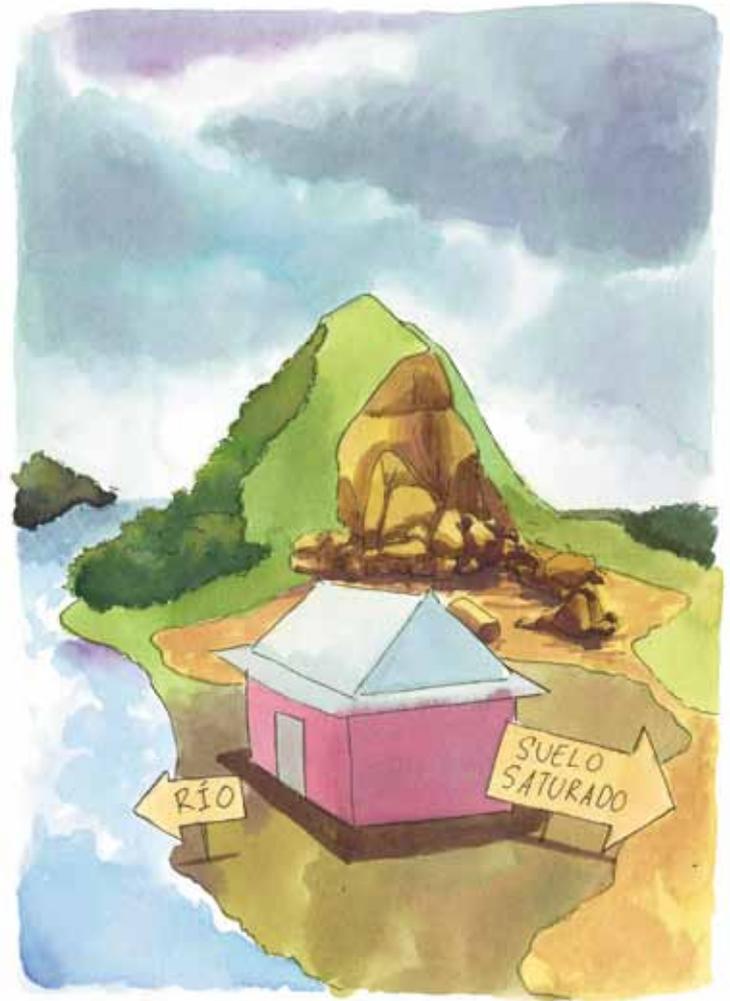
3 Camilo Cárdenas Giraldo, ingeniero Civil de la Universidad Nacional, primer Director del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, consultor en Reducción de Riesgos Socio-naturales.

- por el alto deterioro ambiental,
- en los últimos años, por el aumento de la migración hacia las ciudades, fenómeno originado primordialmente por el conflicto interno y la corrupción que ha facilitado, entre otros, que se construyan asentamientos humanos en sitios de alto riesgo, como los de amortiguación de crecientes o en laderas inestables.
- porque la prevención de riesgos y desastres dejó de ser un tema importante durante los últimos años en el país.

Se ha dicho que la pobreza y la inequidad en el país son centrales a la hora de comprender las tragedias producidas por la ola invernal. Complementario a esto, la explotación indiscriminada sobre la naturaleza, ya sea por extracción masiva de minerales, ampliación irracional de la ganadería, obras de infraestructura sin estrategias de mitigación por daño ambiental, entre otras, ha generado profundas afectaciones en los balances ecológicos que luego tienen respuestas agresivas e impredecibles sobre sociedades humanas que no están preparadas adecuadamente para responder de manera oportuna.

Por ejemplo, la deforestación de las zonas montañosas ha incrementado la escorrentía, y se ha generado así una mayor velocidad del agua cuando se presentan las lluvias, produciendo erosión y sedimentos que colmatan las cuencas de ríos y quebradas con el limo que se mezcla con el agua. La desaparición de humedales, ciénagas y lagunas para convertirlas en tierras para los monocultivos, la ganadería y la urbanización causa la pérdida de la esponja natural que es capaz de acumular grandes cantidades de agua y que protege las zonas ribereñas habitadas.

Esta situación exige una conciencia social y la construcción de estrategias políticas



claras para transformar el estado de cosas, máximo en un país donde cerca del 30% de su territorio es zona montañosa y el 70% restante está conformado por planicies y zonas bajas con alta posibilidad de inundación. Suárez (2011).

De acuerdo con Nieto (2011), si queremos que la dramática y trágica situación que se está sufriendo no se repita, se deben modificar sustancialmente los comportamientos colectivos e individuales. No debemos "lavarnos las manos" achacándole la situación al fenómeno de "la Niña" y al cambio climático, ya que gran parte le cabe a la sociedad por no importarle el conocimiento de su territorio y no considerar las limitaciones ambientales. Las acciones deben



### Para ampliar el panorama

“El Ministerio de Educación Nacional ha hecho importantes esfuerzos y ha avanzado en el desarrollo de acciones tendientes a superar las problemáticas y afectaciones causadas por la emergencia invernal en el menor tiempo posible, sin embargo, la magnitud de la emergencia en Municipios como Santa Lucía, Campo de la Cruz y Manatí (en el Atlántico), o Mompo, Margarita y San Fernando (en Bolívar), ha superado los esfuerzos del Gobierno Nacional y después de año y medio de emergencia continúan anegados sin que se hayan terminado las obras requeridas de mitigación, como el bombeo de aguas estancadas, el drenaje y limpieza de caños, la adecuación de vías de comunicación y la recuperación de la infraestructura de las instituciones educativas afectadas. En casos como Margarita y San Fernando, desde el año 2008 se encuentran inundados debido a la rotura de un muro de contención entre el Hatillo y La Victoria (Bolívar), que trae como consecuencia que las aguas del Brazo de Loba arremetan contra las poblaciones asentadas en estos municipios, lo cual se ha visto agravado por las habituales crecientes del río Magdalena y las fuertes olas invernales del 2009, 2010 y 2011.”<sup>4</sup>

empezar por los ciudadanos y ciudadanas, con el buen uso del alcantarillado público para disminuir los riesgos de inundaciones, lo que supone no botar residuos sólidos ni escombros a las calles. Pero sobre todo, *“se requiere una política nacional ambiental de fondo y concertada, ausente en la última década, que le dé verdadero sentido a la conservación de las cuencas, lo que supone financiar los planes de manejo y ordenamiento, y la realización de un ambicioso*

*plan de reforestación y de recuperación de humedales”* (Nieto 2011).

Otra acción estratégica y urgente tiene que ver con el fortalecimiento de los elementos básicos de prevención desde procesos formativos que generen conocimiento y conciencia sobre el territorio, tales como identificar las áreas de amenaza frente a los diferentes eventos naturales, por ejemplo, inundaciones, deslizamientos, sismos y avalanchas, pues *“mientras no se conozca el territorio será imposible prevenir los desastres”* (Bravo Gordillo y otros. 2011)

Retomando nuevamente a Cardona (2011) cuando afirma que una reflexión inevitable es que anticiparse a estos eventos rutinarios y crónicos con el fin de intervenir la vulnerabilidad y por lo tanto reducir el peligro no es una opción, sino una obligación del Estado.

Colombia cuenta con una institucionalidad para la prevención y atención de desastres que ha sido ejemplar para otros países de América Latina.

Hoy por hoy, con el decreto 4147 de 2011 por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el país avanza mucho en términos de reorganización, descentralización y fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, así como en la perspectiva de facilitar la articulación de instituciones de distinto orden para la consolidación de un sistema nacional de gestión de riesgo de desastres, que lleve a cabo acciones de preparación respuesta y posemergencia.

4 Testimonios de participantes a los talleres de transferencia de la estrategia de Búsqueda Activa en los municipios de Manatí, Santa Lucía, Campo de la Cruz, Mompo, San Fernando y Margarita llevado a cabo entre los meses de agosto y diciembre de 2011. El Ministerio de Educación Nacional y Unicef continúan adelantando diferentes estrategias para superar los obstáculos en la garantía del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en estos territorios.



## El derecho a la educación en situaciones de emergencia invern<sup>5</sup>

En el siguiente apartado se presentan los elementos jurídicos constitutivos del derecho humano fundamental a la educación. Sobre estos presupuestos se analiza la emergencia o catástrofe invern que el país está padeciendo y cuáles son las afectaciones, limitaciones y violaciones del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes; así mismo, se proponen algunas estrategias para su exigibilidad y protección en las localidades.

La educación es un derecho humano que está directamente relacionado con la posibilidad que tiene cada persona de construir su proyecto de vida y llevarlo a cabo, siendo además, un elemento indispensable para que en un país se pueda llegar a cerrar la brechas de las desigualdades (entre ellas, la pobreza) y de las exclusiones sociales. En Colombia, la educación es un derecho fundamental para los niños y las niñas, y un derecho social<sup>6</sup> para las personas adultas.

### *Para ampliar el panorama*

**Declaración Universal de los Derechos Humanos**  
**10 de diciembre de 1948**  
**Artículo 26:**

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.



5 Para la elaboración de este aparte se aprovechan tres textos publicados por la Corporación Región sobre el Derecho a la Educación: *Pasa La Voz*, escrito por Isabel Sepúlveda y Luis Fernando Herrera en el 2008; *Canasta Educativa*, escrito por Adrián Marín y Orlando Lujan en el 2006; *El derecho a la Educación, Manual para su exigibilidad*, escrito por Ramón Moncada y Lina Correa en el 2005.

6 Colombia firmó la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en la cual se reconocen todos los derechos de los niños y las niñas (personas entre 0 y 18 años) como derechos fundamentales, es decir, que están directamente relacionados con la vida y deben ser de inmediato cumplimiento. Para las personas mayores de 18 años, la educación en el país se asume como un derecho social. Estos derechos dignifican la vida de las personas y generan las condiciones para llevar a cabo sus proyectos vitales.

En ambos casos el derecho se materializa mediante la prestación de un servicio público con función social. En este aparte desarrollaremos el derecho a la educación de los niños y niñas, es decir, de las personas menores de 18 años.

Aún hoy, en muchas familias y sectores sociales todavía se entiende el derecho a la educación solamente como el derecho a tener un “cupó” en una escuela oficial, lo que no es preciso; En el país poco a poco se avanza en la comprensión de la educación como un derecho complejo en el que se viven los demás derechos, por ejemplo en el actual plan sectorial de educación 2011 – 2014 se dan importantes avances en la idea de entender la educación como un derecho completo compuesto por varios elementos que

proporcionan las condiciones para que los niños y las niñas ingresen al sistema educativo y cuenten con lo necesario para permanecer en él, recibiendo una educación de calidad que les sea útil a lo largo de la vida.

Así mismo, las Naciones Unidas<sup>7</sup> han elaborado un sistema en el cual se explica cada uno de los componentes del derecho a la educación. Este se conoce como el sistema de las 4A: Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad y Aceptabilidad. Este sistema recoge, en estos cuatro componentes, los aspectos esenciales del derecho a la educación. Rápidamente mostraremos en qué consiste cada uno de ellos, para luego en los siguientes capítulos ampliar su explicación desde las situaciones de emergencia invernacional.



7 Es una organización creada después de la Segunda Guerra Mundial para que todos los países del mundo tuvieran un lugar donde discutir los problemas y asuntos que los afectan. Desempeña un papel clave en los esfuerzos para mantener la paz y la seguridad internacional. La sede de la ONU queda en New York y Ginebra, pero también tiene oficinas en otros países.

**Asequibilidad: La educación debe estar disponible.** El Estado debe garantizar la existencia de un sistema educativo público que cuente con los establecimientos educativos adecuados y dignos para atender el total de la población en edad escolar, con la planta de docentes necesaria y capacitada para cada grado escolar y con los recursos financieros suficientes para realizar las inversiones presupuestales que se requieren para el buen funcionamiento de dicho sistema.

**Accesibilidad: Todos los niños y niñas deben contar con las condiciones para acceder a la educación pública, universal y gratuita.** Se debe garantizar el acceso de todos los niños y niñas al sistema escolar, apartando los obstáculos que impiden su ingreso. Garantizar la accesibilidad supone eliminar todo tipo de discriminación, ya sea a) económica, porque la educación debe ser gratuita para todos y todas, esto incluye los costos que implica para una familia que su hijo o hija estudie, como la matrícula (costos académicos o complementarios), el uniforme, los útiles escolares, la alimentación en tiempo escolar y el transporte necesario para que las y los estudiantes se desplacen de sus casas a la escuela y de la escuela a sus casas cuando estas no queden cerca; y b) eliminar cualquier motivación, creencia o argumento que discrimine al otro por razones culturales asociadas al género, al credo o creencias, a la etnia, grupo social, filiación política o pertenencia geográfica y social.

**Adaptabilidad: Se requieren condiciones para la permanencia.** Se debe garantizar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo, para lo cual la escuela debe tener la flexibilidad necesaria para adaptarse y responder a las necesidades y particularidades de los y las estudiantes, las comunidades y los diversos contextos sociales, culturales, políticos y económicos.

**Aceptabilidad: La educación solo sirve si es de calidad.** El disfrute del derecho a la educación solo es posible si es una educación de la más alta calidad, que se evidencia, entre otras cosas, en programas de estudio y métodos pedagógicos adecuados y pertinentes culturalmente, en un personal docente calificado para la labor que realiza, con los recursos pedagógicos necesarios para el desarrollo de su labor educativa, y en unos funcionarios públicos que hacen una lectura adecuada de sus territorios para construir políticas educativas pertinentes para cada localidad.

### Para ampliar el panorama

La Constitución del 91 otorgó a la educación una doble connotación jurídica: Como derecho fundamental, "es el medio idóneo para acceder en forma permanente al conocimiento y alcanzar el desarrollo y perfeccionamiento del ser humano, ya que en la medida en que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización como persona" (Sentencia 02 de 1992). Como servicio público, está destinada a "satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado" (Ley 80 de 1993).



Es importante anotar que esta división es metodológica, es decir, para realizar una comprensión del derecho y efectuarse un adecuado seguimiento, por lo tanto, la garantía del derecho debe darse de manera integral, es decir, todos los componentes deben garantizarse al mismo tiempo a todos los niños y todas las niñas.

## Componentes del derecho a la educación

- Contar con un sistema educativo público.
- El Estado debe realizar el máximo esfuerzo presupuestal.
- Se debe contar con escuelas suficientes, con la infraestructura adecuada y con la dotación necesaria y digna.
- Cupos para todos los niños y niñas en edad escolar.
- Maestros suficientes.
- Construcción de políticas educativas pertinentes al territorio.

- La educación es gratuita (matrícula o costos académicos o complementarios, los útiles escolares, el uniforme, la alimentación en tiempo escolar)
- El Estado garantiza el transporte escolar.
- No debe existir ninguna clase de discriminación.

- Escuela flexible que generen condiciones para la permanencia.
- Relación de la escuela con el entorno para dar respuesta a las necesidades de la comunidad (situaciones de emergencia).
- Comunidades educativas que generen procesos de inclusión reconociendo y valorando la diversidad.

- Calidad y pertinencia pedagógica de los planes de estudio.
- Maestros bien preparados y con los recursos didácticos necesarios y pertinentes.

Asequibilidad

Accesibilidad

Adaptabilidad

Aceptabilidad

### Para ampliar el panorama

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**  
**Diciembre 16 de 1968**  
**Párrafo 2 del artículo 13 - el derecho a recibir educación**



6. Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación); ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación); iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Parte que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).

d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

Desde hace varios años se viene trabajando a nivel internacional (desde entidades como Unicef y Unesco, organizaciones gubernamentales e intergubernamentales, bancos de desarrollo, agencias del sector privado y de la sociedad civil) en el tema de la Educación en Emergencias debido al significativo incremento de situaciones de crisis que se han presentando y se continúan presentando en diversos lugares del mundo, durante las cuales se vulnera de múltiples maneras el derecho a la educación: ya sea de forma total, por la afectación de todos sus componentes, o de forma parcial, por la afectación de alguno de ellos.

Las preguntas que han atravesado las reflexiones en torno a la educación en emergencia están relacionadas con el ¿Cómo garantizar el derecho a la educación de los niños y las niñas en los distintos contextos de emergencia? Las respuestas, como es de suponerse, no son nada fáciles puesto que en ellas convergen lo complejo de cada situación de crisis y las particularidades socioeconómicas, e incluso culturales, de cada contexto. Sin embargo, tal como lo plantea el Relator de Naciones Unidas para el Derecho a la educación, "Las situaciones de emergencia no deberían suspender las responsabilidades locales e internacionales que garantizan la vigencia de los derechos humanos de las personas afectadas" (Muñoz 2010)<sup>8</sup>. Desde esta perspectiva, se cuestiona la ayuda humanitaria que se limita solo a los asuntos relacionados con la sobrevivencia, porque el propósito fundamental tanto

en los momentos de crisis como en los de posemergencia debe ser el de garantizar los derechos y la dignidad de las personas afectadas. "La ayuda que simplemente provee calorías para el estómago y agua para la garganta, reduce las personas a cosas..." (Vaux, 2001). Los niños y las niñas no pierden su derecho a la educación durante ningún tipo de emergencia, por lo tanto, la educación debe hacer parte esencial de la respuesta humanitaria que se ofrece en las situaciones de crisis.

Lo relevante de esta postura es que rescata, por un lado, la función social y política de la educación, devolviéndole su lugar en la construcción y la transformación de las realidades de los países, y por otro, reconoce de manera práctica que la educación

*...hace posible la protección física, psicosocial y cognitiva que puede salvar y mantener vidas. La educación ofrece espacios seguros para aprender, así como la capacidad para identificar y proveer apoyo a las personas afectadas, particularmente niñas, niños y adolescentes. La educación atenúa el impacto psicosocial del conflicto y de los desastres, dando un sentido de normalidad, estabilidad, estructura y esperanza durante una época de crisis, y proporciona herramientas esenciales para la reconstrucción social y la estabilidad económica futura. (Vernor, 2010)*



Precisamente, buscando introducir en la agenda de la atención humanitaria el derecho a la educación —que hasta el momento había permanecido excluido—, la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia construye en el año 2003 “Las Normas Mínimas para la Educación: Preparación, Respuesta, Recuperación”<sup>9</sup>, donde proporciona un conjunto de principios e indicadores que permiten orientar la acción de los distintos actores que intervienen durante las situaciones de emergencia, con el fin de garantizar el cumplimiento de unos mínimos en relación con la disponibilidad, el acceso, la pertinencia y la calidad de la educación, haciendo de esta un sector clave en la respuesta a las emergencias.

Tal como se indica en el manual publicado por la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia, “Las Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencias son tanto un manual como una expresión de compromiso, desarrolladas a través de un proceso amplio de colaboración, para que todos los individuos —niños, jóvenes y adultos— tengan el derecho a la educación en situaciones de emergencia”<sup>10</sup>. Dichas normas se pueden aplicar en un amplio rango de situaciones, que incluyen desastres naturales y conflictos armados. Las Normas se presentan en cinco ámbitos:

### **Para ampliar el panorama**

#### **Asamblea General de las Naciones Unidas Resolución 64/290 de 2010**

8. Solicita a los Estados Miembros que aseguren el funcionamiento de los mejores sistemas educativos posibles, en particular mediante la asignación de recursos suficientes, la adaptación adecuada de los programas de estudios y la capacitación de los maestros, la realización de evaluaciones de riesgos, los programas de preparación para casos de desastre en las escuelas, un régimen jurídico de protección y servicios sociales básicos y sanitarios, con el fin de resistir las situaciones de emergencia...

9. Recomienda que los Estados Miembros aseguren el acceso a la educación en situaciones de emergencia a todas las poblaciones afectadas, de conformidad con las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional y sin discriminación de ningún tipo...

12. Insta también a los Estados Miembros a que, al prestar apoyo a la educación, se ocupen específicamente de las necesidades particulares de las niñas en contextos de emergencia, incluida su mayor vulnerabilidad a la violencia basada en el género.

9 La Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE por sus siglas en inglés) es una red global de más de 100 organizaciones y 800 miembros individuales que trabajan conjuntamente para velar por el derecho a la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción después de una crisis. La Red es responsable de reunir y diseminar información sobre la educación en emergencias, promover el derecho a la educación para las personas afectadas por estas y velar por el intercambio regular de información entre los miembros y asociados.

10 Ibid.



Normas mínimas comunes a todas las categorías: esta sección se enfoca hacia las áreas esenciales de participación comunitaria y el uso de los recursos locales al aplicarse las normas contenidas en este manual, así como al velar por que las respuestas educativas de emergencia estén basadas en una valoración inicial que es seguida por una respuesta apropiada y un seguimiento y evaluación continuados.



Acceso y ambiente de aprendizaje: se enfoca a las asociaciones para promover el acceso a las oportunidades de aprendizaje y a los vínculos intersectoriales con la salud, el agua y el saneamiento, la ayuda alimentaria/nutrición y vivienda, por ejemplo, con el objetivo de mejorar la seguridad y el bienestar físico, cognitivo y psicológico.



Enseñanza y aprendizaje: se enfoca a los elementos importantes que promueven la enseñanza y el aprendizaje efectivos: 1) plan de estudio, 2) capacitación, 3) instrucción y 4) evaluación.



Maestros y otro personal educativo: se enfoca a la administración y la gestión de los recursos humanos en el campo de la educación, incluyendo el reclutamiento y la selección, condiciones del servicio, supervisión y apoyo.



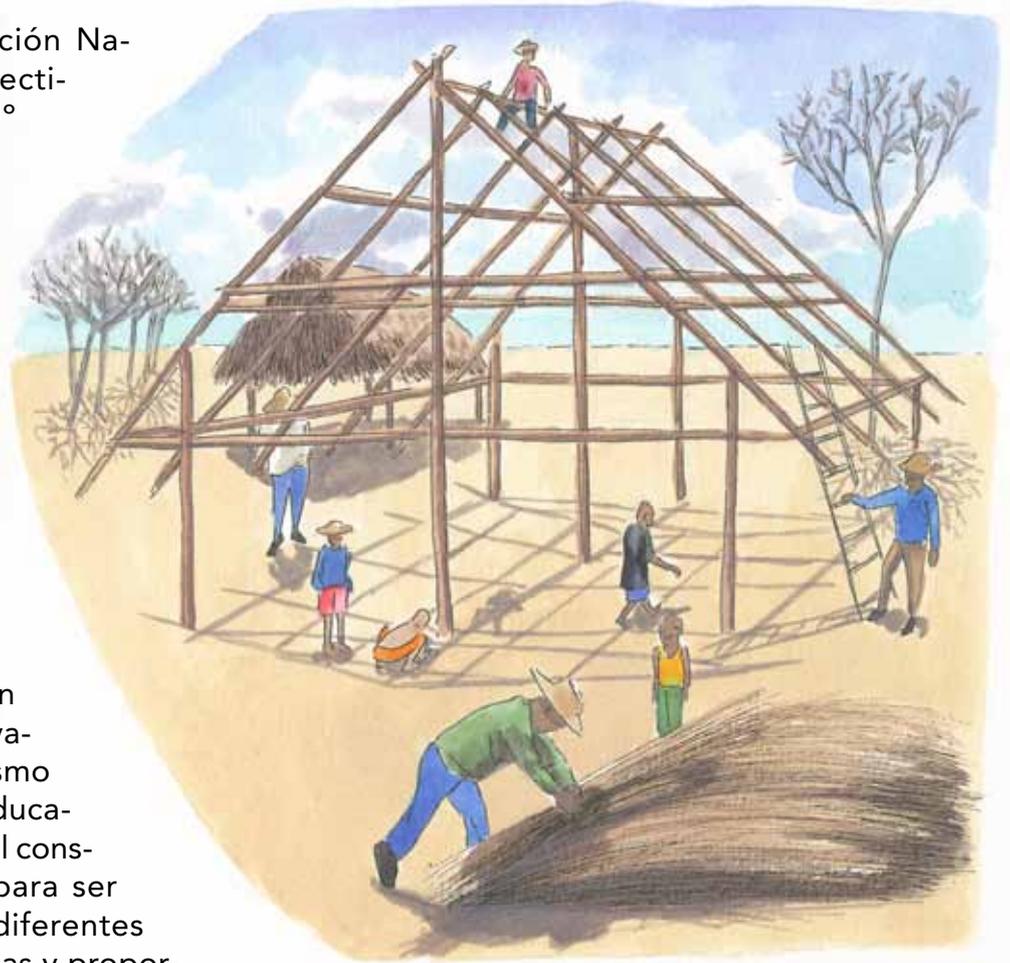
Política educativa y coordinación: se enfoca a la formulación, promulgación, planificación, implementación de la política y la coordinación”<sup>11</sup>.

Además de este importante desarrollo, en el año 2006 se crea el Grupo Integrado de Educación del Comité Permanente entre Organismos, conformado por diferentes organismos de Naciones Unidas y especialmente liderado por la Unicef, el cual tiene como propósito principal la inclusión de la educación como un elemento prioritario de la respuesta humanitaria. Por su carácter internacional, este grupo tiene el reto de articular las respuestas de la comunidad internacional en materia educativa frente a las situaciones de emergencia, aplicando las Normas Mínimas de la Educación en Situaciones de Emergencia y asegurando que los recursos que llegan de los diversos donantes estén disponibles en el momento oportuno para mantener funcionando los sistemas escolares. Tareas estas en las que se avanza, pero en las que aún queda mucho por hacer, sobre todo en los países más pobres o más desiguales del mundo.

En Colombia, las emergencias por desastres naturales y las ocasionadas por los efectos del conflicto armado interno constituyen uno de los mayores obstáculos para la realización del derecho a la educación de miles de niños y niñas a lo largo y ancho del país. Alrededor de estas situaciones que afectan constantemente a la población, se han desarrollado experiencias de respuesta educativas bastante significativas en departamentos como Nariño, Córdoba y Putumayo llevadas a cabo gracias al liderazgo del Ministerio de Educación Nacional y Unicef y que luego han sido implementadas en otros lugares del país.

El Ministerio de Educación Nacional mediante las directivas N° 12 de 2009 y N° 16 de 2011, imparte lineamientos a los gobernadores, alcaldes, secretarios de Educación, rectores y otros funcionarios públicos, con el fin de garantizar el derecho a la educación en situaciones de emergencia. Teniendo en cuenta que Colombia es un país en el que las emergencias de origen natural se repiten año tras año, o incluso varias veces durante el mismo año, el Ministerio de Educación reconoce que es vital construir planes de acción para ser implementados en las diferentes etapas de las emergencias y proporciona algunas herramientas básicas para la construcción de ellos. Sin embargo, esta es una labor en la cual hace falta avanzar muchísimo, desde la difusión misma de los lineamientos nacionales que rigen la educación en emergencia, hasta su implementación real en los lugares afectados. Así mismo, la pregunta por las diferencias y similitudes entre una emergencia natural y la ocasionada por el conflicto armado en el país y si las recomendaciones que existen en las directivas son suficientes para hacerle frente a un fenómeno, en el caso del conflicto armado, tan profundo y complejo.

Para nadie es un secreto que los desastres naturales son cada vez más frecuentes, “ya que ocurren tres veces más a menudo desde los años noventa que lo que suce-



día en la década de 1950” (Muñoz, 2010), por lo cual un país en el que ellos ocurren reiteradamente no debe verse sorprendido por las emergencias sin ningún tipo de preparación para responder a ellas. Si bien una emergencia siempre generará caos e imprevistos, estos pueden mitigarse si se han previsto de manera responsable acciones para enfrentar por lo menos lo que puede preverse, imaginarse o suponerse. La educación en emergencias debe ser un proceso planeado, ese es el reto que como país hoy se tiene, para poder asegurar la continuidad en la prestación del servicio educativo garantizando a los niños y las niñas una educación sin interrupciones y de alta calidad y pertinencia, tal como lo exige el derecho a la educación.



## Sistema Educativo Local Articulado al Territorio (SELAT)

Como se ha sostenido en los dos apartes anteriores, las comunidades más afectadas por la catástrofe invernal perviven desde hace muchos años en condiciones crónicas de emergencia (social, política, económica, educativa y de infraestructura), y aunque el impacto de cada emergencia sea diferente, siempre predomina una característica que es el centro de la reflexión de este documento: la interrupción, la degradación y/o la destrucción de los sistemas educativos y, por consiguiente, la vulneración del derecho fundamental a la educación. De ahí que sea un deber ético-político emprender acciones urgentes y mancomunadas desde las distintas instancias gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil, en primer lugar, para restituir los derechos que han sido afectados, limitados o violados; y, simultáneamente, avanzar en el reconocimiento pleno de los mismos.

Ahora bien, **¿por qué hablar de sistemas educativos locales articulados al territorio cuando tratamos el tema de la garantía del derecho a la educación en**

**emergencias?** Hay dos respuestas a esta pregunta. La primera tiene que ver con la afectación misma que sufre la educación en los momentos de crisis y posemergencia: la suspensión de las clases, la pérdida de dotación y material didáctico, el cierre temporal o total de las instalaciones por averías, la ocupación de las instituciones por las familias que lo perdieron todo, y la falta de valoración del restablecimiento del derecho a la educación en la etapa misma de la atención humanitaria. El sistema educativo en su totalidad se suspende, se fractura y tarda demasiado en activar sus componentes, que generalmente se reducen a la reactivación de las "clases".

Por eso se hace urgente que se fortalezca el sistema para que tenga capacidad de resistir la emergencia brindando protección y cuidado a cada uno de los agentes educativos, posibilitando a los niños y las niñas ir restituyendo lo más rápido posible la idea de tranquilidad y normalidad, acompañándolos en los distintos campos de la ayuda humanitaria y en los diferentes

tiempos de la emergencia. Al tiempo, y esta es la segunda respuesta, este sistema debe propender por el fortalecimiento y creación de competencias en los sujetos y en las instituciones mediante la generación de conocimientos sobre las causas y consecuencias de la emergencia, aportando además a la transformación de una cultura política que no ha privilegiado la movilización social y la exigibilidad de derechos en casos donde son vulnerados sistemáticamente, como en la actual emergencia invernal.

Lo que se está afirmando es que un sistema educativo local articulado al territorio debe tener la capacidad de no suspender el proceso educativo, proteger la vida y aportar a construir las condiciones para la no repetición, es decir, para que efectivamente cada año cuando llegue la temporada de lluvias no tenga que reconocerse que nuevamente se está ante una tragedia humanitaria.

En los siguientes apartes se ampliará la noción de Sistema Educativo Local Articulado al Territorio (SELAT) y en el capítulo II se propondrán, desde lo metodológico, algunas maneras de iniciar la construcción o fortalecimiento del sistema atendiendo a las dinámicas específicas de territorios que sufren catástrofes ambientales. Lo descrito a continuación es vital para comprender los sentidos políticos y pedagógicos que contiene la propuesta, aunque tiene una visión general, la invitación es a contrastar esos presupuestos con las diversidades de los territorios para que sea pertinente y adaptable.

## ¿Y qué es un sistema educativo local articulado al territorio (SELAT)?<sup>12</sup>

Es UNA ESTRATEGIA QUE BUSCA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE TODOS Y TODAS Y EL DISFRUTE DE LA EDUCACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA. Según Cajiao, un sistema local de educación “se centra en la capacidad organizativa de las comunidades, en las metodologías de planeación participativa, en las estrategias de concertación y negociación, y en los mecanismos de trabajo cooperativo y solidario a nivel interinstitucional e intersectorial” (Cajiao, 1994). Visto así, el sistema educativo va mucho más allá de la escolarización, toma una perspectiva más compleja, plural, diversa y complementaria resignificando el sentido mismo de educación, devolviéndole su compromiso con la realidad y con la construcción de desarrollo social.

La estrategia del SELAT no busca en ningún momento levantar una institucionalidad paralela a la existente, lo que pretende es integrarla y fortalecerla con los recursos en los territorios, que en la mayoría de las veces no han sido tenidos en cuenta en la construcción de proyectos educativos. En esta propuesta, el centro sigue siendo la garantía integral del derecho a la educación y el disfrute de la educación a lo largo de la vida para todos y todas. Los SELAT leen inteligentemente los territorios y reconocen las potencia-

12 Este aparte del documento se basa fundamentalmente en dos trabajos realizados por Rosa María Torres y Francisco Cajiao. Sin embargo, existen reelaboraciones fruto de la experiencia institucional de la Corporación Región.

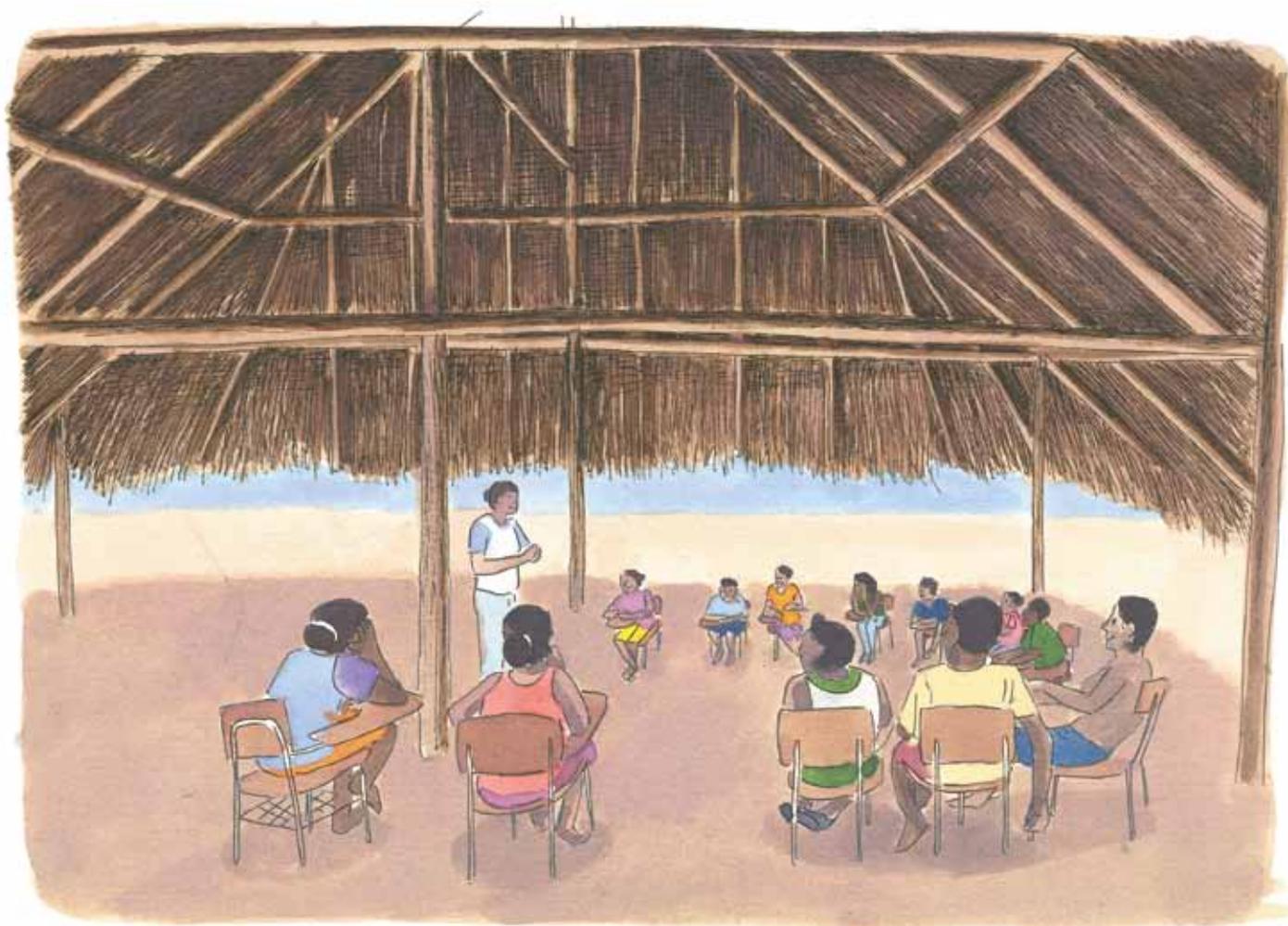
lidades humanas, tienen en cuenta las ventajas de los equipamientos socioculturales existentes, valoran los recursos financieros y técnicos a disposición y comprenden el alcance de las riquezas ambientales propias y compartidas; enfocado todo, para llevar a cabo pertinentemente los fines de la educación consagrados en la declaración universal de los derechos humanos:

1. Una educación para la paz y la convivencia.

2. Una educación que garantice el desarrollo del conocimiento para acceder a los beneficios de la ciencia, la tecnología y la cultura universal.

3. Desarrollo de la personalidad en ambiente de libertad y respeto por las diferencias individuales.

4. Educación para el trabajo mediante la apertura de oportunidades de acceso a la educación técnica y profesional.



*Para ampliar el panorama***LEY 115 DE 1994****ARTÍCULO 5o. FINES DE LA EDUCACIÓN.**

1. El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos.
2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.
3. La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.
4. La formación en el respeto a la autoridad legítima y a la ley, a la cultura nacional, a la historia colombiana y a los símbolos patrios.
5. La adquisición y generación de los conocimientos científicos y técnicos más avanzados, humanísticos, históricos, sociales, geográficos y estéticos, mediante la apropiación de hábitos intelectuales adecuados para el desarrollo del saber.
6. El estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país, como fundamento de la unidad nacional y de su identidad.
7. El acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura, el fomento de la investigación y el estímulo a la creación artística en sus diferentes manifestaciones.
8. La creación y fomento de una conciencia de la soberanía nacional y para la práctica de la solidaridad y la integración con el mundo, en especial con Latinoamérica y el Caribe.
9. El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida de la población, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país.
10. La adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de la vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y la defensa del patrimonio cultural de la Nación.
11. La formación en la práctica del trabajo, mediante los conocimientos técnicos y habilidades, así como en la valoración del mismo como fundamento del desarrollo individual y social.
12. La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre.
13. La promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo.



## Elementos constitutivos de un sistema educativo local articulado al territorio (SELAT)

Es importante recordar que los SELAT son una estrategia de articulación de lo que aquí denominaremos subsistemas de educación y no la propuesta de una nueva institucionalidad. Cada subsistema se puede entender como un escenario de interrelación de saberes donde se contienen, transmiten, resignifican y producen aprendizajes de múltiples tipos, por múltiples actores y que tienen una relevancia complementaria.

**Subsistema sociocultural en lo local**, que comprende los distintos equipamientos, la casa de la cultura, las bibliotecas, los parques, las calles, los escenarios y procesos educativos, los movimientos juveniles, las iglesias, las organizaciones sociales y comunitarias, la empresa privada, así como las costumbres, las creencias, la lengua y los recursos ambientales, todo integrado en la construcción de lo que ha llamado Rosa María Torres “un proyecto educativo y cultural propio, enmarcado y orientado al desarrollo local”.

Además de lo anterior posee las siguientes características:

- Se hallan conocimientos, saberes, legados y unidades de sentido que la cultura proporciona y recrea mediante las tradiciones.
- Se entiende el territorio, como espacio, como recurso, como dispositivo que posibilita y reprime cierto tipo de acciones y proyectos individuales y colectivos. El río, el valle, las montañas, las ciénagas, los humedales, los minerales, etc.
- Se articulan en propuestas educativas los equipamientos socioculturales que lo local posee o que transforma para su utilización, es decir: casas de la cultura, parques temáticos, espacios y edificios públicos, instituciones privadas, canchas polideportivas y la calle misma.
- Se tiene en cuenta la institucionalidad pública y su relación con la ciudadanía en sus tensiones, contradicciones y complementariedades.
- La expresión de las capacidades organizativas de la sociedad representadas en grupos juveniles, juntas de acción comunal, organizaciones de mujeres, ONG, iglesias, empresas privadas, entre otros, que producen experiencias educativas en diferentes ámbitos: propuestas de participación social y comunitaria, desarrollo cultural, proyectos de formación humana, proyectos de formación en ciudadanías.
- El mundo del trabajo como espacio para las transformaciones del medio.

**Subsistema escolar** contiene los mecanismos políticos, legislativos, administrativos, pedagógicos, financieros, tecnológicos y de infraestructura para que el acceso, la continuidad, la calidad y la pertinencia del derecho a la educación sean una realidad. En este subsistema se pretende desarrollar de manera sistemática e institucionalizada el conocimiento, la ciencia, la tecnología, la trasmisión de valores y la cultura que caracterizan a las sociedades.



En este subsistema se potencia el lugar de la escuela, del jardín, de la universidad, de las distintas instituciones de educación, favoreciendo su autonomía, poniéndola al centro del tejido social como unidad estratégica de la descentralización y como constructora de puentes con otros sistemas, con otras escalas espaciales e institucionales.

Como se ha dicho, la institución escolar está en el centro del sistema, no como edificio, sino como proceso, como expresión social y del Estado, un tipo de institución para la creación, para la diversidad, para la transformación de los modelos de desarrollo desiguales e inequitativos gracias a los conocimientos de la ciencia y la técnica, de los saberes culturales y de la sensibilidad y compromiso del arte, al mismo tiempo, con la convicción de formar en una ética ciudadana que proteja y respete la vida y la dignidad humana.

Sumado a lo anterior, la institución escolar debe estar conectada con la comunidad y en escalas diversas, desde distintos ángulos e intereses, bien lo dice Rosa María Torres: *“La escuela es por definición parte de la comunidad, se debe a ella, está en función de ella, docentes y alumnos son al tiempo agentes escolares y agentes comunitarios”*.



Con esta claridad del lugar de la institución de educación y del tipo de escuela que esta sociedad reclama, es más fácil comprender los retos del sistema educativo actual, retos que van desde la formulación y puesta en marcha de políticas multisectoriales que generen intervenciones sistémicas con eficientes y pertinentes estrategias de cambio que vayan en la vía inclusive de “reformular los modos de pensar y hacer reforma educativa” (Torres pág. 9) donde con total certeza se piensa que —nuevamente citando a Torres— *“El cambio educativo no puede hacerse unilateralmente ni solo a través de normas y leyes, ni solamente desde la política educativa y los ministerios de educación, implica pelear por otra política económica y otra política*

social y contra la subordinación de esta por la primera” (Torres pág. 9).

En conclusión, un SELAT articula los dos subsistemas teniendo como finalidad la garantía del derecho a la educación y la educación a lo largo de la vida, teniendo presente que alcanzando esa meta se ayuda a la construcción de la vida querida indivi-

dual y colectiva de una localidad. Los SELAT propenden por tejer, por integrar e interrelacionar la oferta educativa de un territorio, reconociendo que existen múltiples lugares y maneras de aprender, que el centro de la educación es el aprendizaje para la vida y no el rendimiento escolar, por tanto, responde a las necesidades de quienes aprenden siendo sensibles a la diversidad.

### Para ampliar el panorama

Según la Guía 33 del Ministerio de Educación Nacional, el sistema educativo funciona de manera descentralizada y tiene como corazón de su accionar el servicio educativo a niños, niñas y jóvenes.

## La descentralización del servicio educativo

El esquema descentralizado implica la existencia de una organización sectorial diferenciada, en la que cada nivel de gobierno (nacional, departamental, distrital y municipal) tiene unas competencias y responsabilidades concurrentes y complementarias con la educación; es decir, las autoridades de cada entidad territorial deben ejercer sus funciones de manera coordinada con las de los otros niveles de gobierno.



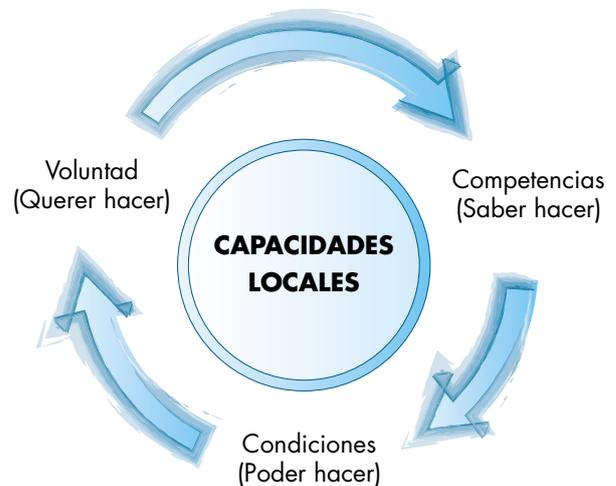
NIVEL	INSTITUCIONALIDAD	RESPONSABILIDAD	PARTICIPACIÓN
<b>NACIONAL</b>	Ministerio de Educación Nacional (MEN)	Ente rector de las políticas educativas, traza los lineamientos generales para la prestación del servicio educativo.	JUNE (Junta Nacional de Educación)
<b>DEPARTAMENTO</b>	Secretarías de educación departamentales	Responden por la prestación del servicio educativo de todos sus municipios no certificados.	JUDE (Juntas Departamentales de Educación)
<b>DISTRITO Y MUNICIPIO</b>	Secretarías de Educación distritales y municipales certificadas	Ejercen la administración de la prestación del servicio educativo en el territorio de su jurisdicción.	JUDI (Juntas Distritales de Educación) y JUME (Juntas Municipales de Educación).
<b>ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO</b>	Se concretan los esfuerzos de la entidad territorial para lograr sus metas en cobertura, calidad y eficiencia educativa, dado que este constituye el espacio en el que se efectúan los procesos educativos y que responde por la calidad educativa.		

Ahora bien, es muy importante resaltar el valor estratégico de un SELAT en poblaciones afectadas por las catástrofes invernales. Al inicio de este aparte se decía que un sistema fuerte permite salir avante rápidamente de la situación misma de la emergencia —no quiere decir que no se vea afectado— y que al tiempo se aprovechan los aprendizajes que allí se suceden para que haya garantías de no repetición. Un fenómeno multicausal como este, que tiene raíces profundas, necesita ser atendido más allá de las estrategias de prevención en las escuelas que apenas alcanzan, siendo optimistas, a preparar a la población para cada inundación. Una planificación de la educación que no lea el territorio como variable que estructura, da forma, posibilita y constriñe proyectos, y que al tiempo es susceptible de transformaciones por el hombre, es un plan educativo que está condenado al tratamiento interminable y costoso de los efectos y no de los reales factores que provocan el fenómeno.

El reto que tiene el país de garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes, y en especial los afectados por catástrofes invernales, requiere del desarrollo de sistemas educativos locales flexibles... *“que albergue[n] la diversidad (diferentes tipos de escuelas, de modelos de administración escolar, de calendarios escolares, de educadores y de funciones docentes, de arreglos curriculares y pedagógicos, de lenguas, de instrucción, de decisiones lingüísticas, etc.) precisamente para asegurar igualdad; un sistema que desafíe variables del sistema escolar que suelen darse por inmutables.”* (Torres, 2000).

Así mismo, se necesita reconocer y avanzar en una descentralización más profun-

da que permita a los territorios mayores capacidades para construir sus políticas educativas territorializadas en interacción dinámica con lo internacional, lo nacional, lo regional y lo local. El Estado, entonces, es responsable de participar en la generación de capacidades locales, que por lo menos necesita de tres elementos: Voluntad (Querer hacer), Condiciones (Poder hacer), y Competencias (Saber hacer).



Con la confluencia de estos elementos es posible hablar de un sistema educativo articulado al territorio que posibilita la garantía del derecho a la educación.

Una vez visto lo que significa pensar y construir un sistema local de educación articulado al territorio, los siguientes dos capítulos se ocuparán de analizar los retos que enfrentan el Estado y la sociedad para garantizar el derecho a la educación de los niños y las niñas en situaciones de emergencia invernal en cuanto a los componentes de Asequibilidad y Accesibilidad, en el capítulo II, y Adaptabilidad y Aceptabilidad en el capítulo III. Para ello, las voces de los docentes, directores y funcionarios públicos de las zonas afectadas por la ola invernal guiarán las reflexiones que esta-

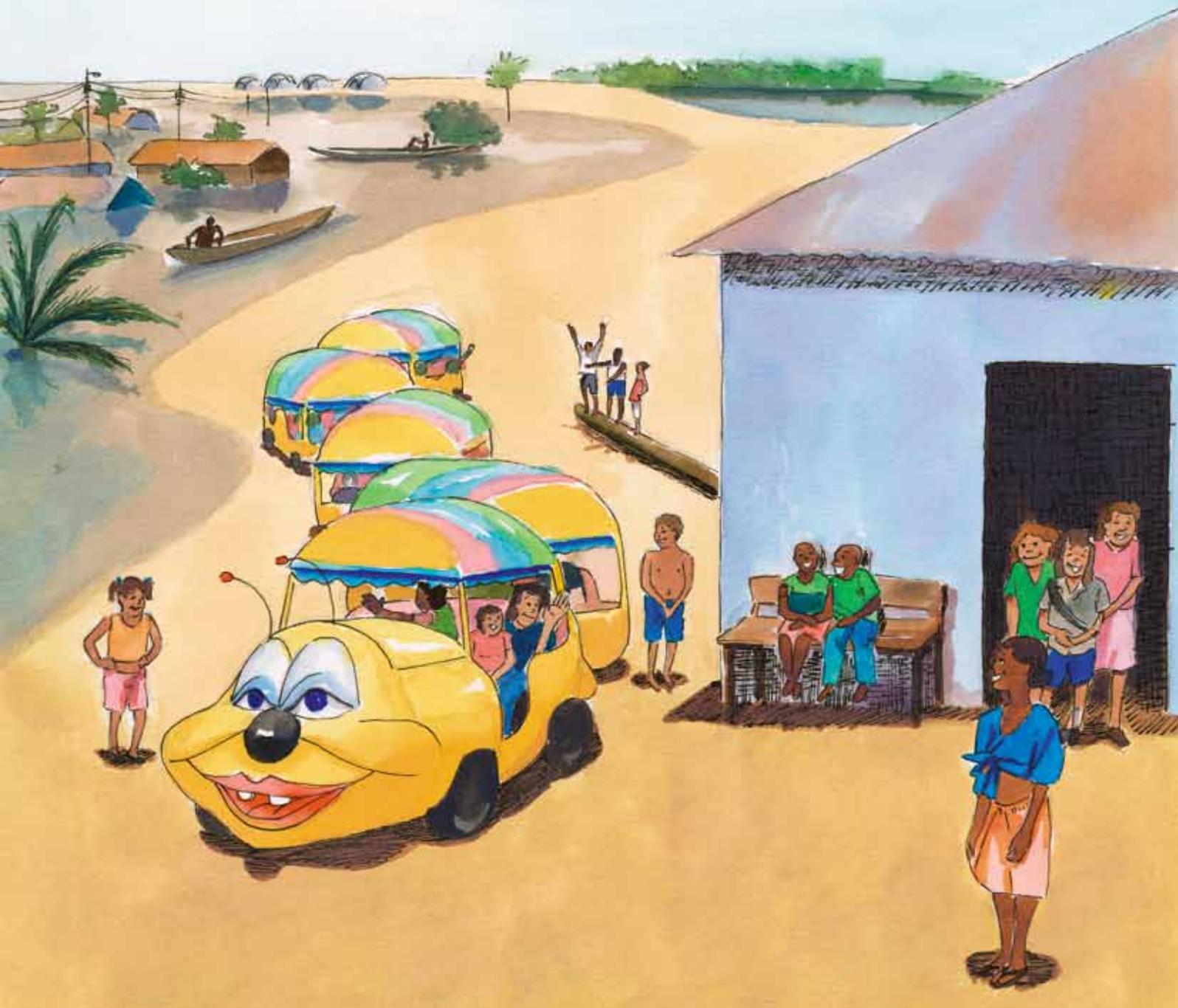
rán expuestas a manera de debates. Esto significa que son puntos de partida para discusiones más amplias y profundas en aras de fortalecer la agenda nacional de educación en emergencias y naturalmente, propender por la garantía integral del derecho a la educación de las niñas y los niños del país.

Adicionalmente, se presentará una estrategia de trabajo que contribuye a hacer frente a la emergencia y que favorece no solo la respuesta coyuntural a esta, sino que podría constituirse en un paso para generar transformaciones más sostenibles,

de largo plazo, que estén más en la lógica de impactos estructurales que de medidas de choque. En el capítulo II la estrategia que se presentará será la Fortalecimiento de la participación comunitaria en la construcción de sistemas educativos locales articulados al territorio. En el capítulo III se pondrán en consideración dos estrategias: una de vinculación y permanencia de niñas, niños y adolescentes al sistema escolar; y otra para la Construcción de situaciones y ambientes de aprendizaje para la permanencia de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo.

# PARTE II

## Reflexiones desde los componentes de Asequibilidad y Accesibilidad



*El disfrute del derecho a la educación en emergencias necesita de un sistema educativo flexible y articulado que garantice el acceso de todos los niños y las niñas.*

## HAGAMOS MEMORIA... ASEQUIBILIDAD

Recordemos que este componente tiene que ver con la idea de una **educación disponible**, eso quiere decir que el Estado debe garantizar la existencia de un sistema educativo público que cuente con establecimientos educativos adecuados y dignos para atender el total de la población en edad escolar, con la planta de docentes necesaria y capacitada para cada grado y con los recursos financieros suficientes para realizar las inversiones presupuestales que se requieren para el buen funcionamiento de dicho sistema.

Teniendo en cuenta la dimensión del componente de Asequibilidad, vamos a analizar algunas de las situaciones más frecuentes y graves que se presentan en las emergencias invernales crónicas que vive el país, este análisis se hará a través de la experiencia de los actores que enfrentan cotidianamente estos impactos y que a pesar de las tremendas condiciones adversas, buscan todo tipo de estrategias para darle continuidad al proceso educativo de las niñas, niños y adolescentes. Los contextos particulares, la cultura, las costumbres

de las comunidades deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar programas y proyectos para transformar las situaciones que afectan su desarrollo. Una alta participación de las poblaciones en la construcción de las estrategias de solución a sus problemáticas tiene impactos tremendamente positivos no solo en las situaciones de crisis, sino también en la prevención de estos eventos a futuro. A mayor nivel de participación, mayores niveles de sostenibilidad social, política y económica de las distintas acciones planeadas; a mayor

nivel de participación, menor el riesgo de desaprovechamiento de las inversiones de recursos de las distintas instituciones y sectores interesados en la garantía integral del derecho a la educación en situaciones de emergencia.

**“El problema central es que el sistema educativo en los municipios en los que se llevó a cabo ésta experiencia es débil, con o sin inundaciones...”**

*El problema no es solo por la época de inundaciones, acá tenemos muchas dificultades con el funcionamiento de la educación porque no hay una articulación entre la administración municipal y los maestros, cada uno por su lado y no se adelantan procesos juntos, la JUME, por ejemplo, no funciona hace tiempos. Y claro, en estos momentos de crisis todo es peor, los maestros no conocemos los procesos que se adelantan en el municipio, ni siquiera teníamos claridad sobre el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y menos sobre nuestra participación en él.”<sup>13</sup>*

La garantía del derecho a la educación obliga a la existencia de un sistema educativo que disponga de los recursos legislativos y normativos, humanos, técnicos, tecnológicos, de infraestructura y de financiación para que se materialice, para que sea real el acceso y disfrute de la educación como un derecho humano fundamental para las niñas, niños y adolescentes. Un sistema

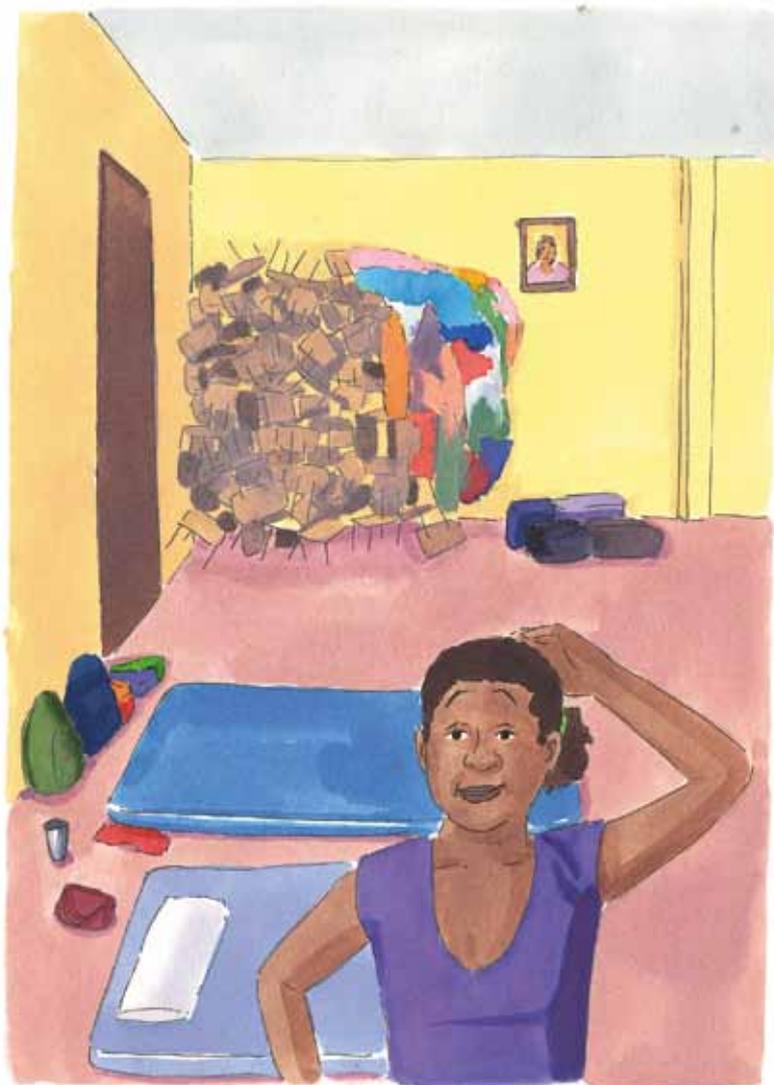
educativo local articulado al territorio, como lo vimos en el capítulo anterior, es capaz de hacerle frente a las situaciones de emergencia, no solo en la idea de continuidad, que es completamente deseable, sino también en el proyecto de transformar las causas que generan los desastres, es algo así como que en la educación se puede aportar a las condiciones de **no repetición** de las crisis humanitarias ocasionadas por la crisis invernal crónica.

Un sistema educativo débil o inexistente se expresa, por ejemplo, en la desarticulación de los diferentes subsistemas (Subsistema sociocultural en lo local y Subsistema escolar<sup>14</sup>), en la carencia de recursos económicos y humanos, en una infraestructura y dotación deficiente para las instituciones educativas, en desorden administrativo, en la falta de políticas educativas locales con enfoque de derechos, en la ausencia de información confiable sobre la cobertura y permanencia de las niñas, niños y adolescentes en la escuela, en la incapacidad para relacionarse con el territorio, con otras instituciones, con la comunidad misma, además, en el no funcionamiento de los espacios de participación ciudadana establecidos por la ley.

En las anteriores condiciones un sistema educativo colapsa rápidamente ante la magnitud de un desastre como el que ha padecido el país por cuenta del recrudecimiento de la ola invernal, pero sobre todo, por la alta vulnerabilidad de la población

13 Testimonios de participantes a los talleres de transferencia de la estrategia de Búsqueda Activa en los municipios de Manatí, Santa Lucía, Campo de la Cruz, Mompox, San Fernando y Margarita llevado a cabo entre los meses de agosto y diciembre de 2011. El Ministerio de Educación Nacional y Unicef continúan adelantando diferentes estrategias para superar los obstáculos en la garantía del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en estos territorios.

14 Ver capítulo I. Tercer componente del enfoque: Sistemas educativos locales articulados al territorio.



que históricamente ha estado marcada por la pobreza, la desigualdad y la acción cruenta de grupos armados legales e ilegales en esas zonas. Si bien es cierto las inundaciones pueden entenderse como emergencias naturales, no sería correcto no dimensionar que la tragedia humanitaria que se presenta año a año es una vulneración a la dignidad humana, que tiene

como causas agravantes las vulneraciones históricas de las personas en estos departamentos y municipios. Entender, reflexionar y debatir sobre esto, hace parte de construir una conciencia del riesgo que conlleve a hacerle frente de manera integral a las emergencias y a prevenir su repetición.

Recordemos una vez más: la primera obligación del Estado en educación es asegurar la existencia de un sistema educativo público que garantice que la educación esté siempre disponible. El sistema debe estar activo de manera adecuada en todo momento (con o sin emergencia) y en todos sus niveles (nacional, departamental y local), es decir, que el sistema no solo debe existir, sino que debe funcionar adecuadamente, esto es, con las políticas educativas que se requieren para orientarlo, los recursos y los funcionarios necesarios para implementarlo, y los espacios para que los y las ciudadanas puedan participar de manera democrática en él.

### ¿Escuelas o aulas temporales? ¡Implicaciones en la mirada!

*“La escuela es utilizada como albergue cada que hay una inundación, y eso es un problema para nosotros, por un lado porque nos quedamos sin dónde dar las clases y por otro, porque las personas que se albergan acá acaban con todo y cuando se van la escuela queda destruida y nadie responde por eso. Otras Escuelas no son utilizadas como albergues, pero igual quedan en muy mal estado y es un riesgo utilizarlas.”<sup>15</sup>*

15 Testimonios de participantes a los talleres de transferencia de la estrategia de Búsqueda Activa en los municipios de Manatí, Santa Lucía, Campo de la Cruz, Mompox, San Fernando y Margarita llevado a cabo entre los meses de agosto y diciembre de 2011. El Ministerio de Educación Nacional y Unicef continúan adelantando diferentes estrategias para superar los obstáculos en la garantía del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en estos territorios.



En distintos pronunciamientos las autoridades educativas del país han solicitado que los establecimientos educativos no sean utilizados como albergues para no interrumpir la educación de los niños y las niñas. Esto sería lo ideal, sin embargo, en los lugares que sea necesario hacerlo, porque son el único sitio seguro de la comunidad, el Estado (representado en las autoridades locales) debe garantizar la continuidad del servicio educativo reubicando todo el personal de las escuelas en lugares alternos, los cuales deben contar con condiciones de seguridad para los estudiantes y docentes, y con los medios necesarios para continuar prestando el servicio educativo. La educación no puede suspenderse, debe estar disponible y es responsabilidad del Estado garantizar que así sea. En esa línea, la directiva ministerial N°12 de julio de 2009 en el aparte II en situación de crisis numeral 4, plantea: *“En caso de que los establecimientos educativos deban ser usados como albergues, resulten afectados de manera que no puedan ser utilizados o resulte afectado su entorno de manera que no se pueda acceder a los mismos, la Secretaría de Educación deberá garantizar espacios educativos diferenciados a los del albergue o espacios alternos como aulas prefabricadas o carpas, en condiciones de seguridad y calidad para los estudiantes”*.

A pesar de los esfuerzos por recuperar las plantas físicas de las instituciones en el país (en el 2011 el Gobierno Nacional invirtió cerca de 1.2 billones de pesos en infraestructura), las plantas físicas de los centros educativos, sobre todo las de los

### **Para ampliar el panorama**

#### **Directiva ministerial 12**

**Julio de 2009**

#### **II. En situación de crisis.**

En caso de que los establecimientos educativos deban ser usados como albergues, resulten afectados de manera que no puedan ser utilizados o resulte afectado su entorno de manera que no se pueda acceder a los mismos, la Secretaría de Educación deberá garantizar espacios educativos diferenciados a los del albergue o espacios alternos como aulas prefabricadas o carpas, en condiciones de seguridad y calidad para los estudiantes.

lugares del país más apartados, presentan todo tipo de dificultades debido a que no reciben el adecuado mantenimiento ni la necesaria dotación por parte del Estado. En las situaciones de emergencia estas condiciones empeoran, llegando a poner en riesgo la seguridad física e inclusive la vida de los estudiantes y los docentes.

La construcción y el mantenimiento de las plantas físicas de los centros educativos, así como la dotación de sus distintos espacios, es una de las obligaciones del Estado en materia educativa y exige por parte de los gobiernos locales especial atención e inversión de recursos (propios, departamentales o nacionales) en cantidad suficiente. El Estado debe repararlos, ya sea porque las inundaciones los dañaron, porque las familias que los utilizaron como albergue los destruyeron, o porque el uso cotidiano los deterioró, solo así los establecimientos educativos pueden garantizar en condiciones dignas el derecho a la educación de los niños y las niñas.

Ahora bien, se han generado debates en relación con la eficiencia y pertinencia de la estrategia de construcción o adecuación de “aulas temporales”. Los debates giran alrededor de por lo menos dos elementos complejos:

**1. De tres, en tres ya son doce...** Según la normatividad vigente, el tiempo máximo de permanencia de las niñas, niños y adolescentes en aulas temporales es de tres meses. Sin embargo, dependiendo de las zonas, lo temporal se ha convertido en permanente. Una propuesta de atención integral a las emergencias supone un esfuerzo por reactivar y normalizar las condiciones de vida de las poblaciones con celeridad y de manera oportuna. Es una vulneración al derecho a la educación que estudiantes y docentes continúen por largos periodos en ambientes y espacios provisionales que, como si fuera poco, no cumplen con las condiciones mínimas de seguridad, atención y protección para una estadía tan prolongada. Así mismo, no son pocos los casos en los que se evidencia que las características de estas “aulas temporales” no se adecuan a los ambientes climáticos de las zonas afectadas.

## **2. ¡Lo temporal no quita lo integral!**

También la norma obliga al Estado a garantizar condiciones de dignidad en el proceso educativo de la infancia y adolescencia en situaciones de emergencia. La garantía del derecho a la educación exige que existan las condi-

ciones de seguridad, protección y atención suficientes y de calidad para que efectivamente se entiendan las “aulas temporales” como entornos protectores; la realidad dista mucho de esto, un número importante de instituciones en el país están funcionando, incluso antes de presentarse la emergencia, sin agua potable, luz, alcantarillado, restaurante, dotación suficiente y en buen estado, en infraestructuras deterioradas y terrenos considerados no aptos. Esta problemática estructural se agrava cuando se presenta una emergencia, como por ejemplo, por ola invernal. Niñas, niños y adolescentes reciben clases en jornadas extensas sin la posibilidad de recibir los servicios de complementación alimentaria ni disfrutar del mínimo saneamiento básico *“todos, profesores y estudiantes, nos tenemos que aguantar... de 8 a. m. a 1 p. m. más o menos, no nos pueden dar ganas de ir al baño... y además cuando dice a calentar, se levantan unos olores terribles que no nos dejan dictar clases”*<sup>16</sup>.

En conclusión, la garantía del derecho a la educación supone que la reactivación del proceso educativo de niñas, niños y adolescentes se haga con todos los servicios sociales que garanticen la dignidad humana de estudiantes y docentes. Si así no fuere, no podría hablarse de estar cumpliendo con el deber constitucional de mantener el sistema educativo activo solo por regularizar las horas de clase.

16 Testimonios de participantes a los talleres de transferencia de la estrategia de Búsqueda Activa en los municipios de Manatí, Santa Lucía, Campo de la Cruz, Mompox, San Fernando y Margarita llevado a cabo entre los meses de agosto y diciembre de 2011. El Ministerio de Educación Nacional y Unicef continúan adelantando diferentes estrategias para superar los obstáculos en la garantía del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en estos territorios.



## ¡El máximo esfuerzo presupuestal, la mayor celeridad y una total transparencia!

*“Se supone que ya estamos en la segunda emergencia invernal y todavía no nos han llegado los recursos económicos de la primera. Nos dicen que el municipio no tiene recursos, que hay que esperar los de la Nación, y estos tampoco llegan. ¿Cómo hacemos para mantener funcionando la escuela?”<sup>17</sup>.*

Lo primero que debe decirse es que la obligación del Estado de realizar el máximo esfuerzo presupuestal para garantizar el derecho a la educación no desaparece durante las situaciones de emergencia, por el contrario, se incrementa en la medida que la educación se convierte en un factor de protección de la vida y la integridad física y psicológica de los niños y las niñas. Por lo tanto, es obligación del Estado destinar los recursos económicos necesarios (no los que se pueda, sino los que se necesitan) para atender cada una de las fases de la emergencia de manera oportuna (no después, sino en el momento que se requieren).

Ante esto, es importante anotar que el Estado no se limita al gobierno local, por lo cual, si este no tiene los recursos para afrontar las implicaciones y consecuencias de la emergencia, debe hacerlo el nivel departamental, y si este tampoco puede asumirlo, debe hacerlo el nivel nacional.

### Para ampliar el panorama

#### Normas Mínimas de la Educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana.

*“La respuesta educativa rápida en emergencias necesita un rápido acceso al financiamiento, es decir, mediante reservas de emergencia o fondos iniciales. El financiamiento durante emergencias prolongadas debe ser suficiente para mantener la educación de los niños y jóvenes, lo cual les permitirá continuar su progreso mediante un programa escolar normal. En la etapa de la reconstrucción temprana, el financiamiento debe proporcionarse donde se necesite para fortalecer la administración y planificación nacional y local. Los recursos de los donantes deben permitir que los programas de educación continúen en todos los lugares mediante el uso de refugios temporales y el suministro de materiales de enseñanza y aprendizaje.”*

De hecho, si un país no puede responder, la comunidad internacional está en la obligación de proporcionar los recursos necesarios para atender la crisis. En ningún caso la respuesta ante una emergencia que compromete los derechos de las personas puede ser que no hay recursos económicos para hacerle frente.

Lo otro tiene que ver con el buen manejo de los recursos una vez llegan a las localidades afectadas, ya que es bien sabido

17 Testimonios de participantes a los talleres de transferencia de la estrategia de Búsqueda Activa en los municipios de Manatí, Santa Lucía, Campo de la Cruz, Mompox, San Fernando y Margarita llevado a cabo entre los meses de agosto y diciembre de 2011. El Ministerio de Educación Nacional y Unicef continúan adelantando diferentes estrategias para superar los obstáculos en la garantía del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en estos territorios.

que muchos de ellos destinados a resolver los problemas generados por las situaciones de emergencia son mal empleados por parte de funcionarios públicos que de buena fe, pero sin experiencia administrativa, los invierten de manera inadecuada, dejando sin resolver los principales problemas. O peor aún, hay una malversación de estos recursos por parte de personas inescrupulosas que los utilizan para beneficio particular o para realizar proselitismo

político. En ambos casos se incurre en un delito que debe ser denunciado por la comunidad e investigado y sancionado por las autoridades competentes. Para evitar dichas irregularidades, o para denunciarlas si se presentan, es necesario contar con comunidades organizadas, atentas y activas, que realicen procesos de control ciudadano a la correcta inversión de los recursos destinados a la educación en situaciones de emergencia.

## **DIRECTIVA MINISTERIAL 12**

**Julio de 2009**

### **III. En etapa de pos emergencia.**

---

1. Para la reubicación, reconstrucción, adecuación o dotación de establecimientos educativos afectados por situación de desastres naturales o violencia, las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas cuentan con diversas fuentes de financiación orientadas a reponer los salones de clase y servicios sanitarios, y otros ambientes pedagógicos afectados tales como espacios básicos de recreación, restaurantes, salas de sistemas y zonas administrativas, entre otros: Para todos los establecimientos educativos (centros educativos e instituciones educativas) se puede acceder a recursos del presupuesto general que administra el Ministerio de Educación Nacional o a recursos del Fondo Nacional de Regalías.

---

2. Para la financiación de proyectos con recursos de Ley 21 de 1982 y los que administra el Ministerio de Educación Nacional o del Fondo Nacional de Regalías, la entidad territorial certificada debe presentar los siguientes documentos: a. Acto administrativo de la Presidencia de la República mediante el cual se decreta el desastre natural, acto administrativo de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres que certifica la situación de emergencia o calamidad o en el caso de acciones violentas, certificación expedida por la Dirección General de la Policía Nacional o el Departamento administrativo de Seguridad, DAS, según aplique; b. Diagnóstico de las afectaciones del establecimiento educativo (con fotografías), indicando si se trata de establecimientos educativos que cuentan con educación media o no (centros educativos), y el costo aproximado de las intervenciones; c. Resolución de aprobación de estudios del establecimiento educativo; d. Certificado de libertad y tradición del predio donde se llevarán a cabo las obras; e. Certificación de la oficina de planificación correspondiente en la que conste que según el POT/EOT el predio donde se llevarán a cabo las obras no se encuentra en zona de riesgo y permite el uso institucional educativo; f. Resultado del análisis efectuado por el departamento y las medidas de mitigación adelantadas o que se planean adelantar para mejorar sensiblemente la situación.

## HAGAMOS MEMORIA... ACCESIBILIDAD

Este componente se refiere a que todos los niños y niñas deben contar con las condiciones para acceder a la educación pública, universal y gratuita. Se debe garantizar el acceso de todos los niños y niñas al sistema escolar, apartando los obstáculos que impiden su ingreso. Garantizar la accesibilidad supone eliminar todo tipo de discriminación, ya sea a) económica, porque la educación debe ser gratuita para todos y todas, esto incluye los costos que implica para una familia que su hijo o hija estudie, como la matrícula (costos académicos o complementarios), el uniforme, los útiles escolares, la alimentación en tiempo escolar y el transporte necesario para que las y los estudiantes se desplacen de sus casas a la escuela y de la escuela a sus casas cuando estas no queden cerca; y b) eliminar cualquier motivación, creencia o argumento que discrimine al otro por razones culturales asociadas al género, al credo o creencias, a la etnia, grupo social, filiación política o pertenencia geográfica y social.

Las situaciones de emergencia inercial constituyen en sí mismas, por todo lo que acarrearán, un gran obstáculo para el acceso de los niños y las niñas a la escuela. Por lo cual, todas las decisiones que tomen las autoridades locales frente a las condiciones en las que seguirá funcionando el sistema educativo deben contemplar la garantía de todos los componentes del derecho, y de manera particular las relacionadas con el componente de accesibilidad. Si la educación puede proteger y salvar vidas, se debe propender por que los niños, las niñas y adolescentes puedan asistir a la escuela.

Nuevamente recurriremos a los testimonios de las comunidades para proponer los debates que se consideran vitales para avanzar en la garantía del derecho a la educación, en especial en situaciones de emergencia:



**Para ampliar el panorama****CONVENCIÓN SOBRE  
LOS DERECHOS DEL NIÑO**

Noviembre 20 de 1989  
Artículo 28

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a. Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b. Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad.



*tenían para pagar pasajes, los niños dejaron de venir a estudiar.”<sup>18</sup>*

Las obligaciones de Accesibilidad por parte del Estado incluyen el hecho de que la escuela debe quedar cerca de la casa de los niños y niñas, y en los casos en que esto no sea posible (porque los albergues no pueden ubicarse cerca de la escuela o por cualquier otra situación), el Estado debe encargarse de movilizar a los niños y niñas hasta la escuela y nuevamente hasta sus casas. Este servicio debe prestarse en el medio de transporte pertinente para la zona (una bicicleta, un burro, una canoa, un bus, una chiva, etc.) garantizando condiciones de seguridad para las y los estudiantes, y debe mantenerse hasta el momento en que retornen las condiciones de normalidad. Sin embargo, como ya se ha señalado, el derecho no se reduce a la situación de emergencia, por lo tanto, si aún después de esta los niños y las niñas requieren del transporte escolar, se les debe continuar garantizando.

Garantizar el acceso no solo implica generar las condiciones para que los niños y las niñas lleguen hasta las escuelas, en algunas ocasiones, como las que suelen presentarse en las emergencias invernales, esto se torna imposible debido a que las familias han abandonado su lugar de residencia y se han trasladado a diferentes sitios, incluso a otros municipios y departamentos. En consecuencia, las autoridades educativas de los municipios deben coordinar con los

**¡Si los niños y las niñas están lejos de la escuela... que la escuela vaya a los niños y las niñas!**

*“La carpa para dar las clases la ubicaron a varios kilómetros del lugar donde ubicaron el albergue de las personas de la comunidad, eso implicaba que los niños tenían que caminar horas para ir a estudiar, con ese solazo encima. La administración dijo que les darían transporte, y lo hizo por unos días, pero después de un par de semanas dejó de hacerlo. Como las familias no*

18 Testimonios de participantes a los talleres de transferencia de la estrategia de Búsqueda Activa en los municipios de Manatí, Santa Lucía, Campo de la Cruz, Mompox, San Fernando y Margarita llevado a cabo entre los meses de agosto y diciembre de 2011. El Ministerio de Educación Nacional y Unicef continúan adelantando diferentes estrategias para superar los obstáculos en la garantía del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en estos territorios.



directivos docentes y las y los docentes, las acciones necesarias para identificar el lugar y la situación en la que se encuentran los niños y las niñas e implementar las estrategias que sean necesarias y pertinentes territorialmente para mantenerlos vinculados al sistema educativo. En situaciones de emergencia, en el lugar donde se encuentren los niños y las niñas debe estar ubicada la escuela, y si no pueden llegar a ella, entonces la escuela debe llegar a ellos y ellas.

*“Por estos días de emergencia dejan que los estudiantes vengan sin uniforme, pero no puede ser solo por la emergencia. Si los niños no tienen uniforme, entonces que vengan como puedan, lo importante es que estudien.”<sup>19</sup>*

El uniforme es un acuerdo del manual de convivencia, lo que significa que cada plantel educativo puede escoger si tiene o no un informe y el estilo de este. Si la decisión es tenerlo, los estudiantes y sus acudientes aceptan el acuerdo al firmar la matrícula. El manual de convivencia puede contemplar entonces las sanciones que se impondrán a quienes no lo porten o no lo hagan adecuadamente. Sin embargo, si por razones económicas un estudiante no puede tener el uniforme o no puede llevarlo completo (no tiene las medias o los zapatos del color que se exige o la camiseta con el escudo), así haya aceptado con su firma de matrícula el acuerdo, no podrá ser sancionado de ninguna manera, pues para este caso se aplica el componente de gratuidad de la educación que incluye todos los elementos que se requieren para estudiar. Es decir, si

### Para ampliar el panorama

En el marco de la descentralización educativa corresponde a los establecimientos educativos, orientados por la respectiva secretaría de educación y con la aceptación de los padres de familia, establecer en los manuales de convivencia la regulación sobre la utilización de uniformes escolares, acorde a lo dispuesto por esta directiva y sujeta a las posibilidades económicas de los estudiantes y al desarrollo social de cada comunidad, teniendo presente la prevalencia de lo esencial sobre lo meramente formal del proceso educativo.

Lo anterior teniendo en cuenta que la educación en Colombia es un derecho fundamental e inviolable, amparado por la norma constitucional en armonía con lo dispuesto con la Ley General de Educación y el Código de la Infancia y la Adolescencia, razón por la cual no se puede negar este derecho a los niños, niñas y jóvenes por falta de uniforme.

para que un niño o una niña estudien es necesario el uniforme, entonces es obligación del Estado proporcionárselo, de no ser así, no se le puede exigir.

Esto aplica para las situaciones de emergencia o para las situaciones de normalidad académica, pero reviste una doble importancia en las de emergencia por el riesgo en el que está la garantía del derecho a la educación de los niños y las niñas, por lo tanto, las autoridades locales, los directivos docentes y los docentes tienen la obligación de velar porque nada impida su acceso o ponga en riesgo su permanencia.<sup>20</sup>

19 Testimonios de participantes a los talleres de transferencia de la estrategia de Búsqueda Activa en los municipios de Manatí, Santa Lucía, Campo de la Cruz, Mompo, San Fernando y Margarita llevado a cabo entre los meses de agosto y diciembre de 2011. El Ministerio de Educación Nacional y Unicef continúan adelantando diferentes estrategias para superar los obstáculos en la garantía del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en estos territorios.

20 Ver directiva ministerial N°7: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-217286\\_archivo\\_pdf\\_directiva07.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-217286_archivo_pdf_directiva07.pdf)

## **ESTRATEGIA 1: Fortalecimiento del derecho a la participación en las comunidades para la construcción de sistemas educativos locales articulados al territorio**

Comprender el proceso educativo como sistema, que va más allá de la escolarización, y la educación como derecho humano fundamental, y no como servicio, posibilita re-leer la realidad y el entorno con una mirada más amplia y crítica, además, releerse a sí mismos como sujetos y actores activos que no pueden ni deben permanecer al margen de lo que ocurre en sus territorios. De ahí que el interrogante inicial por la reactivación o continuidad del sistema escolar se transforme en la pregunta sobre cómo construir participativamente

un verdadero sistema educativo garante del derecho a la educación de todas y todos en cualquier situación, incluyendo las emergencias invernales, y qué formas organizativas implementar para comenzar a hacer viable este propósito.

Como vimos en el capítulo I, un sistema educativo local articulado al territorio se compone de dos subsistemas interrelacionados: Subsistema Sociocultural en lo local y un Subsistema escolar. Al centro de este sistema se encuentra la escuela



como espacio donde se goza el derecho a la educación completo, es decir, donde se expresan todos los derechos de la infancia y la adolescencia. La escuela como motor de desarrollo, como centro articulador de la vida en los barrios, de los corregimientos, de las veredas; como espacio protector donde la vida se garantiza inclusive en casos de emergencia socio-ambiental. La escuela debe ser un escenario rico, polivalente, diverso, amable, cariñoso, donde se levanten las bases de una sociedad más justa y equitativa, fundamentada en la práctica de una ética del cuidado esencial, cuidando de sí mismos, del otro y de lo otro. En este espacio confluyen las responsabilidades y obligaciones de actores como docentes, directivos, estudiantes, padres y madres de familia, quienes además poseen la potencia de ser agentes educativos y de movilizar instituciones promotoras de los derechos de la infancia y la adolescencia, más aun, en situaciones de emergencias.

Todo lo anterior no se puede lograr si las comunidades y la escuela no se articulan y no se entienden como potencialidad local, como expresión de la participación de los ciudadanos y ciudadanas que permite sostener los procesos y las transformaciones en las municipalidades. Una localidad fortalecida en su tejido social enfrenta de manera más efectiva y creativa las dificultades y retos que se presentan diariamente. Los líderes de acciones comunales, de ONG, de grupos juveniles, las iglesias, medios de comunicación comunitaria, entre otros, son agentes educativos estratégicos que tienen capacidad para sostener procesos de desarrollo local. Por supuesto, son indispensables en la construcción y puesta en marcha de acciones de planeación y respuesta en situaciones de emergencia.

La participación es un proceso complejo que supera el simple hecho de hacer presencia o contar como un asistente más

a determinado evento, participar quiere decir hacer parte y tomar parte de las decisiones que afectan la vida propia y por supuesto la de los colectivos.

En situaciones de emergencia, la organización y el compromiso comunitario son estratégicos a la hora de reponerse de las afectaciones generadas por el fenómeno específico. Una comunidad dividida es más vulnerable y tarda más en reponerse. Con la educación pasa igual, por eso es necesario generar, activar y fortalecer los espacios de participación local donde puedan construirse las estrategias para hacerles frente a las emergencias, en este caso por ola invernal, y con ello garantizar el derecho a la educación y las condiciones para la no repetición.

Dicho esto, proponemos el primer paso de la estrategia:

## I. ¿Con quiénes contamos?

Es muy importante que las comunidades identifiquen con quiénes es necesario e indispensable articularse, cuáles actores no pueden estar ausentes y cuáles podrían ser sus roles. Para ello podría realizarse una pequeña caracterización en la que puedan identificarse claramente asuntos como la naturaleza de la organización, sus objetivos y principales fortalezas. Con esta información se pueden construir posteriormente alianzas o aprovechar al máximo las potencialidades de cada uno de los miembros. Una vez caracterizados estos actores, es necesario ponerse de acuerdo sobre cómo se van a encontrar, es decir, cómo van a organizarse.

## II. ¿Cómo nos Organizamos?

En la ley general de educación se plantea que existen espacios de participación dentro de la estructura de funcionamiento del Estado, este espacio en lo local se denomi-

na JUME (Junta Municipal de Educación). La JUME tiene reglamentadas muchas de las cosas que hemos dicho, por ejemplo, quiénes participan, quién convoca, entre otras. Es muy importante, entonces, tener claro si el espacio de participación al que le apuestan es el de la JUME u otras formas de organización, como mesas de educación, comités educativos, etc. Para hacerle frente a las emergencias por ola invernal, los espacios de participación deben estar articulados, por ejemplo, la JUME debería tener una participación amplia en la construcción de los planes municipales de emergencia que son liderados por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en los municipios, como también la JUDE debe relacionarse estrechamente con los Consejos departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres desde lo departamental. Así mismo, organizarse significa tejer, acercarse a otros, entender que la garantía del derecho a la educación no es un tema de sectores aislados, que es imposible, o por lo menos mucho más difícil, alcanzar propósitos de manera separada.

Por tal razón, el ejercicio del derecho a la participación, en sí mismo, contiene la necesidad de construir colectivamente, de vincularse con otros, máxime cuando estamos frente a retos tan profundos e históricos como el de la vivencia de una educación pertinente y de calidad que contribuya a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y con desarrollo social. Así pues, las organizaciones sociales, culturales, los espacios y servicios con los que cuentan las localidades deben mantener una constante y fluida comunicación en aras de fortalecer los sistemas educativos locales articulados al territorio, impulsando, inclusive, proyectos educativos territoriales que integren varias escuelas e instituciones de la zona.

Si las JUME, las JUDE y los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres trabajan articuladamente, pueden construir planes y rutas de acción para hacerles frente a las emergencias socio-ambientales, y mucho más allá, se pueden posicionar y desarrollar estrategias pertinentes que apunten a resolver problemáticas asociadas a la garantía del derecho a la educación, como la gratuidad, la calidad, la permanencia y la capacidad de adaptación de la educación a los contextos sociales, económicos y políticos de cada municipio (Sepúlveda y otros, 2010. Pág. 25)

### III. ¿Cuál es el propósito común?

Todos los actores poseen intereses diversos, y eso está muy bien, es normal y deseable. Pero en un trabajo colectivo es necesario ponerse de acuerdo en relación con lo que los une. En este caso, ese interés deberá ser, sin lugar a dudas, el buscar mecanismos y estrategias para garantizar el derecho a la educación en situaciones de emergencia. Todas las fuerzas, experiencias, recursos y saberes deben estar puestos en ese objetivo.

### IV. Preparándose para la acción

Se ha dicho que la participación supone *tomar parte de*, precisamente para garantizar que los niños y las niñas puedan disfrutar de su derecho a la educación, en situaciones tan adversas y complejas como la emergencia invernal. En tal sentido, se puede participar en valoración, planificación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas para la prevención, atención y recuperación en las emergencias. En detalle, entonces, mostraremos cómo construir un ***Plan de acción educativo para hacerles frente a las situaciones de emergencia invernal.***

## ¿Y cómo se hace un plan de acción educativo municipal para situaciones de emergencia invernal?<sup>21</sup>

La propuesta que aquí se plantea es que los municipios en los que se presentan emergencias invernales recurrentes avancen en la construcción de un Plan de Acción educativo específico para afrontar este tipo de emergencia. Esta propuesta nace del trabajo realizado en varios de los municipios afectados por las dos olas invernales pasadas, en los cuales las comunidades educativas planteaban que son mínimas las situaciones de emergencia que se presentan por otro tipo de fenómenos naturales, por lo que se considera necesario concentrar los esfuerzos en la construcción e implementación de planes para la situación invernal.

Sin embargo, los municipios en los que el sector educativo se vea afectado por otro tipo de emergencias o simplemente considere necesario incluir otras en el Plan de Acción, pueden seguir estos mismos parámetros y elaborar un plan que combine acciones para diferentes tipos de emergencia (incendios, sismos, maremotos, deslizamientos, etc.). Lo importante es tener claramente diferenciadas las acciones y los responsables para cada situación de emergencia, ya que cada una amerita respuestas diferenciadas.

La construcción del Plan debe realizarse en la fase de prevención y gestión del riesgo porque es el momento en el cual la comunidad puede dedicarse al proceso de planeación. Sin embargo, antes de iniciar su construcción, es fundamental tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Para su elaboración es importante tener como guía las Directivas ministeriales 12 y 16, en las cuales se establecen los lineamientos centrales que estos deben contener.
- b. Debe contar como mínimo con los siguientes seis componentes:

**Objetivos:** los cuales deben ser claros y realistas, es decir, posibles de alcanzar con los recursos que se tienen. Se recomienda tener un solo objetivo y máximo dos, por cada fase de la emergencia, con el propósito de no recargar demasiado el Plan.

**Metas:** indican los distintos resultados que se deben obtener para cumplir con el objetivo propuesto. Deben ser muy concretas y especificar en qué tiempo se quiere lograr.

---

21 Si bien la propuesta metodológica aquí desarrollada se centra fundamentalmente en las emergencias naturales, específicamente por ola invernal, es totalmente viable que las localidades, actores e instituciones acomoden las propuestas a distintos tipos de emergencias inclusive por conflicto armado.

**Estrategias:** indican las acciones que se adelantarán para cumplir con las metas. Una meta puede requerir de la implementación de varias estrategias, por lo que es necesario describirlas todas.

**Actividades:** son las acciones que se requieren para implementar una estrategia.

**Responsables:** los directos responsables de la elaboración e implementación del Plan son los secretarios (as) de Educación municipal. Para el desarrollo de algunas de las acciones es posible apoyarse en los directivos de las instituciones educativas o en alguna otra secretaría o institución municipal o departamental. Los Alcaldes deben asignar los recursos suficientes y oportunos para la implementación del Plan, y la comunidad debe encargarse de hacer control social a esta y del manejo de los recursos.

**Recursos**<sup>22</sup>: el municipio cuenta con diferentes fuentes de financiación para la educación, parte de las cuales pueden ser empleadas para garantizar la implementación del plan. Son: recursos propios, recursos del SGP, recursos de los excedentes financieros de las cooperativas y las mutuales, recursos adicionales del presupuesto general que administra el Ministerio de Educación Nacional o recursos del Fondo Nacional de Regalías.

c. El Plan debe elaborarse teniendo en cuenta las tres fases de la emergencia:

Prevención y gestión del riesgo, Fase de atención en crisis y Fase de pos-emergencia. En cada una se buscará garantizar los cuatro componentes del derecho a la educación: Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad, Aceptabilidad.

d. La elaboración del Plan debe realizarse en el marco del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, puede ser por la comisión educativa de este o por el comité en pleno, lo importante es que esté articulado a este espacio y se convierta en el referente municipal para responder a las situaciones de emergencia educativa en las emergencias invernales.<sup>23</sup>

e. El Plan debe construirse de manera participativa, este es un requisito fundamental pues de lo contrario carecerá de legitimidad municipal y eso dificultará su implementación. Si bien el Plan es para el sector educativo, en su elaboración deben involucrarse actores municipales de todos los sectores y gremios con el propósito de enriquecerlo con distintas miradas y opiniones, además de contar con diferentes aliados que apoyen su puesta en marcha. Luego de ser terminado, debe empezar a ejecutarse lo más pronto posible, y la primera acción que debe llevarse a cabo debe ser la de su difusión en todos los espacios y escenarios municipales, con el propósito de que la comunidad entera lo conozca y se apropie de él.

22 La ley 715 de 2001 define y regula los recursos y competencias necesarias para la prestación del servicio educativo.

23 Para el caso de emergencias por conflicto armado deberá tenerse en cuenta la institucionalidad pública creada por la ley de víctimas.

## Plan de acción educativo municipal para educación en emergencia

Fase de la emergencia	Objetivo	Metas	Estrategias	Actividades	Responsables	Recursos
Prevencción y gestión del riesgo						
Atención en crisis y emergencia						
Posemergencia						

## ¡AHORA SÍ, MANOS A LA OBRA!<sup>24</sup>

A continuación vamos presentar las principales actividades que deben tenerse en cuenta en la elaboración del Plan de acción por fase de la emergencia.

### Fase de prevención y gestión del riesgo

Para la construcción de esta fase, se debe realizar un diagnóstico del sector educativo que posibilite obtener la siguiente información:

- Principales amenazas y vulnerabilidades del municipio.
- Principales afectaciones que se producen en el sector educativo durante la fase de crisis.
- Mapa de riesgos para las instituciones educativas.
- Sitios seguros que pueden servir como albergues en el momento de la emergencia.

- Estado actual de cada uno de los componentes del Derecho a la Educación en el municipio.
- Principales capacidades y debilidades del sistema educativo para enfrentar las situaciones de emergencia.

Para realizar este diagnóstico, se propone desarrollar un ejercicio de cartografía social<sup>25</sup> que posibilitará reunir toda la información requerida mediante un proceso de construcción colectiva. A continuación se presenta una propuesta metodológica para desarrollar este ejercicio, la cual puede llevarse a cabo en varios momentos e invitar a diferentes actores que se considere pueden aportar a la elaboración del diagnóstico, así no hagan parte de la comisión encargada de la construcción del plan.

---

24 Se toman como referencia los módulos de Educación en Emergencia realizados por el Ministerio de Educación Nacional, RET y Unicef.

25 La cartografía social es una técnica interactiva empleada en la investigación social para recoger, validar y analizar información relacionada con un territorio concreto. Esta técnica es bastante utilizada en los procesos de planeación social participativa porque posibilita activar la expresión de las personas y realizar deconstrucciones y construcciones, con lo que se generan procesos interactivos que promueven el reconocimiento y el encuentro entre los sujetos, y se propicia la construcción colectiva del conocimiento, el diálogo de saberes, la reflexividad y la recuperación de la memoria colectiva.

## Propuesta metodológica para desarrollar un ejercicio de cartografía social

- El grupo construye un mapa del municipio detallando cada una de sus zonas según su división administrativa (fronteras, principales vías, mares, ríos, quebradas, barrios, corregimientos, veredas). El mapa debe construirse en un tamaño lo suficientemente grande que permita ubicar dentro de él toda la información requerida.
- En el mapa los participantes ubican primero todo el equipamiento educativo del municipio con un marcador del mismo color (instituciones educativas con todas sus sedes, centros educativos rurales, oficinas educativas, bibliotecas, casas de la cultura, instalaciones deportivas, etc.). Luego se ubican los principales espacios del municipio con otro color (parques, iglesias, instalaciones deportivas, oficinas gubernamentales, organizaciones comunitarias).
- El grupo se distribuirá en varios subgrupos (uno por cada zona del municipio), los cuales deben quedar integrados por personas que tengan conocimiento sobre la zona específica que trabajarán. Cada subgrupo conversará sobre las principales amenazas y vulnerabilidades del sector educativo en su zona. Al finalizar la conversación, escribirán en un papeógrafo las conclusiones sobre las principales amenazas, y las conclusiones sobre las principales vulnerabilidades en otro. Luego, ambos se ubicarán en un lugar visible del salón.
- A medida que cada subgrupo termine, se le entrega un paquete de tarjetas de cuatro colores: rojas, anaranjadas, amarillas y blancas. Los subgrupos establecerán el nivel de riesgo en el que se encuentra cada una de las instituciones y centros educativos ubicados en la zona que están trabajando, marcándolos sobre el mapa con una de las fichas de color. Para ello se seguirán las siguientes indicaciones: con las fichas rojas se señalarán los que se encuentran en alto riesgo, es decir, los establecimientos educativos expuestos a amenazas de gran impacto que pueden causar destrucción total o impedir la recuperación de la educación; con las anaranjadas se señalarán los que se encuentran en riesgo medio; con las amarillas se señalarán los que se encuentran en riesgo bajo; y con las blancas se señalarán los sitios seguros de la zona que pueden servir como albergue en una situación de emergencia.

- Posteriormente se conformará un subgrupo por cada una de las instituciones y centros educativos del municipio, los cuales estarán integrados por los miembros de cada una de estas instituciones y centros educativos que están participando del ejercicio (directivos, docentes, padres y madres de familia, estudiantes). Cada subgrupo deberá identificar el estado en el cual se encuentran los componentes del derecho a la educación en su institución. Para este punto del ejercicio se recomienda retomar lo planteando en el capítulo I sobre los aspectos que incluye cada componente del derecho. Al concluir el trabajo, cada equipo socializará su producción.
- Finalmente, se realizará un conversatorio en plenario, en el que cada participante identificará dos fortalezas del sistema educativo para enfrentar las situaciones de emergencia invernal. Dichas fortalezas se irán registrando en un papelógrafo a medida que los participantes las vayan mencionando. Luego de terminado el ejercicio es necesario realizar una sistematización de toda la información recolectada, y, posteriormente, un nuevo encuentro para presentarla a todos los participantes del ejercicio.

Con la información recolectada durante el ejercicio previamente clasificada y depurada se procederá a identificar cuál debe ser el objetivo (o los objetivos) del Plan de acción en cada una de las fases (prevención y gestión del riesgo, atención en crisis y posemergencia), así como las estrategias, actividades, responsables y recursos respectivos.

Es importante recordar que en esta fase el énfasis está puesto en las acciones de prevención y promoción que permitan fortalecer el sistema educativo con el propósito de mantenerlo funcionando durante una situación de emergencia y lograr recuperarse prontamente luego de pasada esta.

En ese orden de ideas, el Plan en esta fase debe contemplar:

- Acciones para asegurar la disponibilidad de la educación.
- Acciones para asegurar el acceso a la educación.
- Acciones para asegurar la calidad de la educación.
- Acciones para asegurar la pertinencia de la educación.

Un conjunto de estas acciones son generales, es decir, para desarrollarlas en la totalidad de los establecimientos educativos. Otras deben ser diferenciadas, según el nivel de riesgo en el que se encuentran las instituciones y centros educativos:

- Acciones Generales.
- Acciones para I. E. en riesgo alto:
- Acciones para I. E. en riesgo medio:
- Acciones para I. E. en riesgo bajo:

Además, es sumamente importante asegurar los establecimientos educativos contra amenazas de alto impacto, al igual que prever los sitios alternos a las instituciones

educativas que pueden ser utilizados como albergues, y si esto no es posible, identificar y preparar los sitios alternos para ser utilizados como escuelas. En esta fase el Plan debe quedar diseñado en su totalidad y deben incluirse estrategias para difundirlo y socializarlo, así como asignar los recursos necesarios para cada una de las fases.

### Ejemplo de cómo debe diseñarse un mapa de riesgos educativos

**MAPA DE RIESGOS EDUCATIVOS DE LA EMERGENCIA INVERNAL  
MUNICIPIO:**

INSTITUCIONES Y SEDES	RIESGO ALTO Establecimientos educativos expuestos a amenazas de gran impacto que pueden causar destrucción total o impedir la recuperación de la educación.	RIESGO MEDIO Establecimientos educativos expuestos a amenazas de impacto medio que pueden generar interrupciones en el servicio educativo.	BAJO RIESGO Establecimientos educativos expuestos a amenazas de bajo impacto que pueden generar accidentes sin interrupción del servicio educativo.
<b>I. E. 1</b>			
<b>S. Principal</b>			[Color amarillo]
<b>S. Primaria</b>	[Color rojo]		
<b>S. Alterna</b>	[Color rojo]		
<b>C. E. R. 2</b>			
<b>S. Principal</b>		[Color naranja]	
<b>I. E. 3</b>			
<b>S. Principal</b>			[Color amarillo]
<b>S. Preescolar</b>		[Color naranja]	

## Ejemplo del diseño de un Plan de acción en la fase de Prevención y gestión del riesgo

Fase de la emergencia	Objetivo	Metas	Estrategias	Actividades	Responsables	Recursos
Prevención y gestión del riesgo	<p><b>Fortalecer la capacidad de respuesta del sistema educativo local ante las reiteradas situaciones de emergencia invernal que se presentan en el municipio.</b></p>	<p><b>Meta 1</b> 500 docentes capacitados en gestión del riesgo por emergencia invernal en un periodo de seis meses (junio del 2012).</p>	<p>Realizar un proceso de formación que les permita a los maestros orientar la implementación de planes escolares en sus instituciones educativas y estar en capacidad de responder de manera adecuada ante una emergencia invernal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Gestionar los recursos necesarios para garantizar la capacitación de los docentes.</li> <li>· Definir los temas que se deben desarrollar en el proceso de formación y las instituciones o personas pertinentes para realizarlas.</li> <li>· Establecer el cronograma de capacitación para cada I. E., el cual debe constar de tres sesiones, cada una de 8 horas.</li> <li>· Realizar simulacros que permitan poner en práctica lo aprendido en la capacitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Secretario de Educación Municipal.</li> <li>· Director de núcleo educativo.</li> <li>· Directivos docentes de las I. E.</li> </ul>	<p>La Secretaría de Educación municipal asumirá los costos económicos, logísticos y humanos que requiera el proceso.</p>



## Fase de atención en crisis y emergencia

Al conjunto de acciones que se adelantan en esta fase se le denomina Plan de contingencias, y reúne *“los procedimientos específicos predeterminados para la coordinación, alerta, movilización y respuesta a fin de asegurar la continuidad del servicio educativo y proteger a niñas, niños y adolescentes y jóvenes ante la ocurrencia o inminencia de una emergencia”*<sup>26</sup>.

El Plan de contingencias debe incluir acciones para los distintos niveles de alerta y para la atención de la emergencia, por lo cual, lo primero es dar respuesta a tres preguntas básicas:

- ¿Qué acciones adelantar en caso de alerta amarilla?
- ¿Qué acciones adelantar en caso de alerta naranja?
- ¿Qué acciones adelantar en caso de alerta roja?

Luego de esto, se deben definir las estrategias mediante las cuales se diagnosticará la afectación de la emergencia sobre los niños y niñas, sobre las y los docentes, y sobre las instituciones y los centros educativos. Estas estrategias deben permitir identificar claramente el estado (o nivel de vulneración de derechos) en el que se encuentran los niños, las niñas y los docentes. Al igual, se debe identificar en qué espacios es posible continuar prestando el servicio educativo y en cuáles no es posible, y por lo tanto deben identificarse sitios alternos para atender a los niños y las niñas. Además, es fundamental lograr determinar si se han producido situaciones de desplazamiento forzado por la emergencia.

Luego de determinar el nivel de afectación se debe activar el Plan de contingencia para atender la crisis producida por la emergencia, que debe incluir:

- Acciones de protección de los niños y las niñas.
- Acciones de protección de docentes y padres y madres de familia.
- Acciones que posibiliten prestar los servicios sociales necesarios.
- Acciones que posibiliten continuar con la prestación del servicio educativo garantizando los cuatro componentes del derecho: Disponibilidad, acceso, calidad y pertinencia.
- Acciones que permitan brindar apoyo pedagógico y psicosocial a los niños, niñas y docentes afectados.

El tema de los recursos es prioritario durante esta fase de la emergencia, por lo cual es necesario tener en cuenta desde la fase de prevención y gestión del riesgo las estrategias mediante las cuales ellos pueden ser asignados de manera ágil durante la emergencia. Otro asunto fundamental es realizar un proceso de monitoreo permanente a la situación de crisis con el fin de estar atentos a los cambios que se presenten y determinar si es necesario tomar nuevas decisiones o implementar nuevas estrategias.

Recuerde que la prioridad en esta fase es la protección de los niños y las niñas, por lo tanto, si no es posible restablecer la normalidad académica, el énfasis debe ponerse en la implementación de acciones que permitan mantener funcionando los servicios sociales (restaurantes escolares, servicios de salud, de recreación, de nutrición, saneamiento básico, etc.) y brindar apoyo pedagógico y psicológico para que los niños y niñas tramiten las afectaciones producidas por la emergencia.

En caso de presentarse situaciones de desplazamiento de familias o comunidades a otro municipio, departamento o país, debe monitorearse la salida y llegada de niños y

niñas al municipio, mantener comunicación con las secretarías de Educación de los municipios receptores y asegurarse de que los niños y las niñas sean vinculados al sistema educativo en el municipio receptor.

## Fase de posemergencia

El objetivo de esta fase es restablecer por completo la garantía del derecho a la educación después de una situación de emergencia, para lo cual es necesario normalizar la prestación del servicio educativo. En esta fase del Plan es necesario incluir por lo menos tres tipos de estrategias:

### A. Estrategias para la normalización del servicio educativo

En esta parte se incluyen acciones de análisis, desde cada uno de los componentes del derecho, que permitan diagnosticar la afectación de la emergencia sobre el sistema educativo, y así poder determinar las labores que es necesario emprender para restablecer la normalidad. Es fundamental tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Hacer seguimiento a los niños, niñas y docentes afectados.
- Identificar la situación de la matrícula después de la emergencia.
- Evaluar el estado de la infraestructura de los establecimientos educativos.
- Evaluar el estado del personal de las instituciones educativas en general.
- Evaluar el estado de los programas sociales de los establecimientos educativos.
- Analizar el clima escolar, interno y externo que se vive en cada uno de los establecimientos educativos.
- Canalizar casos graves de afectación psicosocial.



- Monitorear factores de riesgo para los niños y las niñas: abuso, violencia, trabajo infantil, reclutamiento forzado, entre otros.

## B. Estrategias para la recuperación temprana

Estas son las primeras acciones que se realizan después de la emergencia, se llevan a cabo con los recursos locales y la capacidad de la comunidad educativa con el fin de estabilizar las condiciones del sistema educativo para restablecer la educación. Estas acciones constituyen un puente entre la emergencia y las acciones de reconstrucción, por lo cual, luego de realizar las adecuaciones posibles con los recursos existentes se debe hacer un inventario de las necesidades que no es posible cubrir con estos recursos e iniciar la gestión de otros para la reconstrucción. Algunas de las actividades que se pueden desarrollar son:

- Limpieza de los establecimientos educativos.

- Adecuaciones de los espacios.
- Reparaciones que no requieran licencia de construcción.
- Acciones de mitigación para prevenir accidentes.
- Inventario de necesidades.
- Gestión de recursos para la fase de reconstrucción ante las entidades competentes (secretarías departamentales, Ministerio de Educación, agencias de cooperación, ONG, etc.).

## C. Estrategias para la reconstrucción

La reconstrucción es la etapa final de esta fase e incluye las acciones requeridas para reconstruir o mejorar las condiciones con las que se contaba antes de la emergencia. Aquí se deben desarrollar actividades en los siguientes campos:

- Reconstrucción de infraestructura.
- Reconstrucción del tejido social.

- Reparación de las víctimas (por medio del sistema educativo se debe contribuir a reportar las familias que se han convertido en víctimas por los efectos de la emergencia).

La reconstrucción es muy importante porque permite superar las condiciones de riesgo que se generan tras una emergencia y restablecer totalmente la normalidad en el sistema educativo. Sin embargo, es fundamental que esta etapa no se limite solamente a superar las afectaciones por la emergencia, más que eso, deben adelantarse en ella procesos que permitan superar las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades educativas y desarrollar capacidades para enfrentar futuras emergencias en condiciones de mayor seguridad, disminuyendo los desastres en la zona.

Estos procesos no los deben adelantar los municipios solos, pues se requiere de recursos que seguramente desbordarán sus capacidades, por lo que es indispensable hacerse acompañar de las diferentes entidades locales, departamentales y nacionales designadas para atender este tipo de situaciones. Se debe tener en cuenta que esta puede ser la etapa más larga por todo lo que implica, sin embargo, no debe permitirse que se extienda indefinidamente sin que se den las respuestas oportunas a las necesidades de la municipalidad. Si esto llegara a presentarse, se debe recurrir a los órganos de control<sup>27</sup>.

Finalmente, deben contemplarse en esta parte del Plan, estrategias para evaluar las distintas acciones desarrolladas en cada una de las fases de la emergencia, que permitan valorar y aprender de la experiencia vivida. Luego de evaluar, deben im-

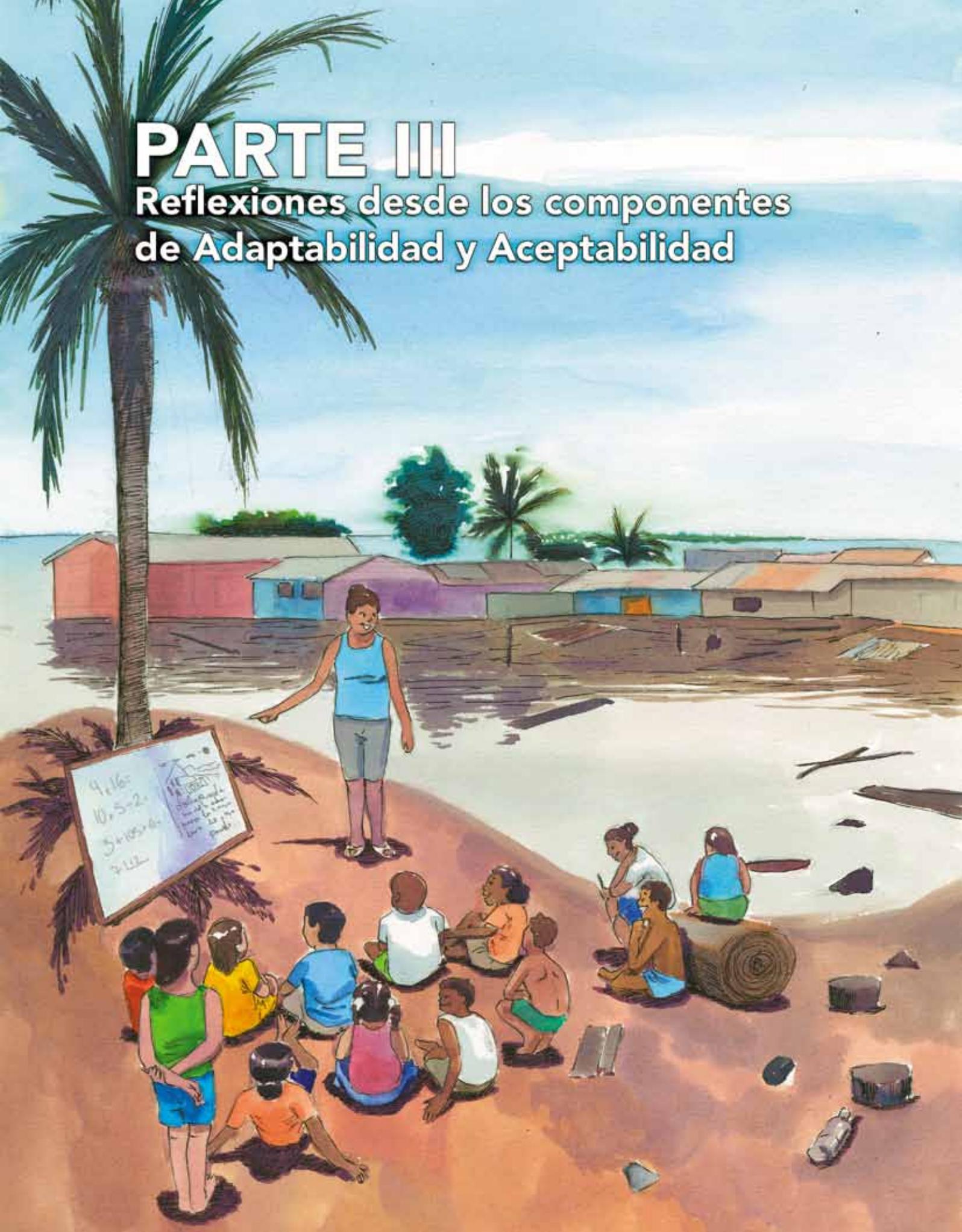
plementarse acciones de mejoramiento (a estas acciones también se les denomina planes de mejoramiento) que posibiliten transformar las acciones que se evaluaron como débiles o equivocadas en cada fase y fortalecer las que fueron evaluadas como positivas o acertadas. Es muy importante incluir nuevas estrategias según lo indique el proceso de evaluación y explorar nuevas alianzas que permitan articular a toda la comunidad en torno a las acciones de prevención y gestión del riesgo. El objetivo de estas acciones es mejorar constantemente la capacidad de respuesta ante las emergencias, y asegurar así la garantía del derecho a la educación

### **Por último, ¿se necesita un plan de acción escolar?**

Sí. El Ministerio de Educación Nacional a través de la resolución 7550 de 1994 les exige a todos los establecimientos educativos contar con un proyecto de prevención y atención de emergencias y desastres, que debe incluir la creación del comité escolar de prevención y atención de emergencias, la realización de un análisis escolar de riesgos, la elaboración de un plan de acción y la realización de simulacros. Cada centro educativo debe diseñar e implementar su plan escolar, el cual deberá estar articulado al plan de acción educativo municipal. Para su elaboración puede seguirse una metodología similar a la presentada en este texto para la construcción del Plan municipal o definir una propia, lo importante es que se incluya a todos los actores de la comunidad educativa en su diseño y se logre dar respuesta a las necesidades del Centro Educativo y de la comunidad a la que pertenece.

# PARTE III

## Reflexiones desde los componentes de Adaptabilidad y Aceptabilidad



4.16:  
10.5-2.  
3.10.20.4.  
7.12

Diagrama de una casa con el texto: "Este es el tipo de casa que queremos construir. ¿Qué opinan?"

*El derecho a la educación en situaciones de emergencia se garantiza cuando los niños y las niñas permanecen en la escuela y pueden disfrutar de una educación pertinente y de calidad.*

## HAGAMOS MEMORIA... ADAPTABILIDAD

Se refiere a las condiciones para la permanencia. Se debe garantizar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo, para lo cual la escuela debe tener la flexibilidad necesaria para adaptarse y responder a las necesidades y particularidades de los y las estudiantes, las comunidades y los diversos contextos sociales, culturales, políticos y económicos.

Todo sistema educativo debe contar con cierto grado de flexibilidad que le permita adaptarse a las transformaciones y necesidades de cada sociedad y de los distintos grupos culturales que la forman. La obligación del Estado no termina cuando los niños, niñas o adolescentes acceden al cupo escolar, es también su responsabilidad generar condiciones para la permanencia exitosa de estos en el sistema educativo.

Adaptarse, en términos de derecho a la educación, implica que la escuela, como institución social formadora de nuevas generaciones, reconozca y vincule a su proyecto educativo institucional no solo las diferencias individuales y sociales de los

educandos, sino también las características culturales, sociales, políticas y económicas de los territorios y de las comunidades, de forma tal que sea capaz de responder adecuadamente a las demandas del entorno y garantizar que las niñas, niños y adolescentes permanezcan en ella, sin ver afectada la calidad de la educación que reciben, incluso en situaciones de emergencia.

Cuando un niño, una niña o un adolescente sufren de manera directa las consecuencias adversas de un desastre natural, como las ocasionadas por la ola invernal en el país, suele ocurrir con mucha frecuencia que deserten de la escuela o que presenten múltiples problemas de adaptabilidad, lo cual le demanda al sistema educativo en

general, y a las instituciones educativas en particular, que realicen modificaciones pertinentes de sus currículos, planes de estudio, metodologías, espacios educativos y calendarios escolares, en tanto los procesos de aprendizaje y enseñanza se ven también afectados de forma sustancial, y no pueden seguir operando como si nada hubiese pasado.

No atender oportunamente este requerimiento puede generar en lo inmediato o a futuro, traumas, fracasos escolares y limitaciones a los proyectos de vida de las niñas, niños y adolescentes involucrados. De ahí que asegurar su permanencia en la escuela pase entre otros aspectos por:

- Reconocerles su dignidad, su diversidad y sus diferencias.
- Ayudarles, mediante un acompañamiento pedagógico, a que se convengan de que la realidad, por difícil que sea, puede ser transformada, no solo en el discurso, sino también en la práctica cotidiana.
- Implementar procesos de cambio en la dinámica interna y externa de las instituciones educativas: construcción de situaciones y ambientes de aprendizaje, adaptaciones curriculares, incorporación de concepciones de aprendizaje cooperativo y colaborativo, fortalecimiento de los procesos de participación y comunicación entre los distintos actores que componen la comunidad educativa (estudiantes, directivos, do-

centes, padres y madres de familia), y el establecimiento de redes de apoyo locales que movilicen hacia una verdadera permanencia de las niñas, niños y adolescentes dentro del sistema educativo.

## ¡Para protegerlos... todos los niños y todas las niñas en la escuela!

*“Los niños al principio sí estaban viniendo, pero después empezaron a faltar por varias cosas, como por ejemplo: en esas carpas hace mucho calor, no hay baños, no hay restaurante escolar, no hay material didáctico para trabajar porque todo se mojó. Además, los niños también están afectados por la situación invernal y preocupados por sus familias, y uno como profesor allá parado enseñando matemáticas, ellos qué se van a concentrar.”*

*“Antes de la inundación teníamos una matrícula de 410 estudiantes en esta sede, ahora solo están asistiendo 230. Sabemos que la ausencia es por lo de la inundación, porque a las familias de ese lado del pueblo les fue muy mal, pero no sabemos qué hacer para que los niños vuelvan a clase.”<sup>28</sup>*

El objetivo de la adaptabilidad es garantizar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo, por lo tanto, en las situaciones de emergencia es de vital importancia monitorear la asistencia de ellos a la escuela, y en caso de encontrar ausentismo o deserción masiva, se deben

28 Testimonios de participantes a los talleres de transferencia de la estrategia de Búsqueda Activa en los municipios de Manatí, Santa Lucía, Campo de la Cruz, Mompox, San Fernando y Margarita llevado a cabo entre los meses de agosto y diciembre de 2011. El Ministerio de Educación Nacional y Unicef continúan adelantando diferentes estrategias para superar los obstáculos en la garantía del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en estos territorios.

implementar estrategias de búsqueda coordinadas a nivel municipal y llevadas a cabo por cada centro educativo. Estas deben permitir identificar el lugar en el que están ubicados los niños y las niñas, y la situación familiar, social y económica en la que se encuentran, verificar que las familias estén recibiendo las ayudas establecidas por el gobierno y reintegrar los niños y las niñas a la escuela.

El Estado debe generar las condiciones para asegurar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo, y eso implica que los lugares en los que se presta el servicio educativo, los horarios en los que funciona, las metodologías con las que se trabaja, los temas que se abordan y las actividades que se desarrollan deben responder al momento de crisis que se está viviendo en la localidad. El propósito de tener a los niños y niñas en la escuela durante la emergencia no es “darles clase”, el propósito es protegerlos de todo tipo de vulneración de derechos, ayudarles a comprender y a tramitar la situación que viven, y a retornar poco a poco a su cotidianidad. Además, en estas circunstancias es crucial mantener funcionando los diferentes servicios sociales que se ofrecen mediante los centros educativos, como los restaurantes escolares o los servicios psicológicos o recreativos, los cuales contribuyen al bienestar de los y las estudiantes. No solo se trata de garantizar el derecho a la educación, se trata de posibilitar la garantía de todos los derechos por medio de la educación.

Para reafirmar lo anterior, se resalta el lineamiento de la Directiva ministerial 12 cuando se refiere al momento de crisis: *“Dichos espacios (los espacios educativos) deben servir para brindar atención psico-social o pertinente a la situación emocional*

*de los estudiantes y docentes, con el fin de contribuir a restablecer el sentimiento de normalidad en las vidas de los estudiantes y sus familias, brindándoles herramientas que favorezcan la reelaboración de sus proyectos de vida y su desarrollo personal, y que contribuyan a mantener a los estudiantes en el sistema educativo, una vez se restituya el servicio educativo. Posteriormente, y mientras sea necesaria, esta atención se brindará de manera simultánea con la prestación del servicio educativo”.*

### **¡En momentos de crisis... la esperanza se construye entre todos y todas!**

*“En la comunidad organizamos unas comisiones para ayudar a organizar todos los asuntos relacionados con la emergencia, son muchas cosas las que se presentan y es importante organizarla para hacerlas porque si no, eso es un solo desorden. Los maestros nos metimos en las distintas comisiones y ayudamos.”*

La educación no solo cumple una función académica, cumple ante todo una función social como motor de desarrollo de las comunidades, por lo cual es fundamental que la escuela logre articularse a los distintos procesos que en estas se adelantan, sobre todo en situaciones extremas como las de la emergencia inercial, en las que se hace necesario el trabajo mancomunado entre los diferentes actores de la comunidad. La escuela es el lugar privilegiado para aprender y “aprender significa adaptarse, colaborar y transformar el entorno. Se trata del proceso mediante el cual las personas se comunican, proponen sus ideas y las llevan a cabo; el aprendizaje constituye el principio de organización de

cada sociedad”(Muñoz 2010). No solo en momentos de crisis, pero sobre todo en ellos, el centro educativo representado en sus directivos y docentes debe constituirse en el eje de la organización comunitaria liderando los procesos o sumándose a ellos de manera comprometida y generosa.

## HAGAMOS MEMORIA... ACEPTABILIDAD

En este componente se afirma que la **educación solo sirve si es de calidad**. El disfrute del derecho a la educación solo es posible si es una educación de la más alta calidad, que se evidencia, entre otras cosas, en programas de estudio y métodos pedagógicos adecuados y pertinentes culturalmente, en un personal docente calificado para la labor que realiza, con los recursos pedagógicos necesarios para el desarrollo de su labor educativa, y en unos funcionarios públicos que hacen una lectura adecuada de sus territorios para construir políticas educativas pertinentes para cada localidad.

Lo primero que es necesario anotar es que el Estado tiene la obligación de garantizar una educación de calidad en todo el país, en sus grandes capitales y en sus zonas más periféricas, porque el derecho a la igualdad incluye el derecho de todos los niños y las niñas a recibir una educación que responda a sus necesidades e intereses, independientemente de su ubicación geográfica o de su situación económica.

La Aceptabilidad hace referencia a la calidad y pertinencia pedagógica y territorial de la educación, por lo que está fuertemente ligada al componente de Adaptabilidad, ya que solo se logra ser pertinente territorialmente cuando se realiza una lectura crítica y permanente del territorio, y se implementan los dispositivos pedagógicos necesarios para responder a las demandas y necesidades del medio con calidad. Del mismo modo, implica que cada decisión que se tome en relación con el proceso educativo de los niños y las niñas tenga en cuenta como mínimo tres criterios:

1. Que se responda a las necesidades y particularidades del entorno.
2. Que no se vulnere ninguno de los derechos de los niños y las niñas.
3. Que se mantengan las condiciones de calidad en la prestación del servicio educativo.

**¡Que el sistema educativo no pare, es mucho más que seguir dictando clases como si nada estuviera pasando!**

*“Nosotros tenemos un calendario escolar especial por la emergencia, pero eso ya se está volviendo costumbre en los últimos años, y a los que peor les va es a los estudiantes porque se les da clase por la mañana, por la tarde y los sábados. Esos muchachos se mantienen cansados y no terminan aprendiendo nada porque todo se les embute para terminar rápido los contenidos y salir a vacaciones antes de que llegue el tiempo de las inundaciones.”*

*“Hay cosas que uno no entiende, llevamos todo el año inundados, apenas nos estábamos reponiendo de la primera inundación y ahí mismo empezó la segunda, todavía en muchos lugares las escuelas están llenas de agua o sirviendo como albergues, y nos dicen que igual, los muchachos tienen que presentar las pruebas ICFES, y nos piden buenos resultados. Quién puede entender eso, ¿de verdad creen que estos chicos están en condiciones de presentar esas pruebas en estos momentos?”<sup>29</sup>*

Por un lado, la normatividad vigente les permite a los municipios adecuar el calendario escolar de las instituciones educativas que se encuentran en zonas de riesgo, tal como lo plantean las directivas ministeriales número 12 de 2009 y la número 16 de 2011. Lo estipulado en las directivas es coherente con los planteamientos que se han desarrollado en el componente de Adaptabilidad, sin embargo, como el derecho debe garantizarse de manera integral, también debe serlo con lo planteado en el componente de Aceptabilidad. Esto exige que la educación que se brinda sea de calidad, es decir, que incluya **programas de estudios adecuados a las edades de la población que se atiende y desarrollados mediante métodos pedagógicos pertinentes para dichas edades, y para los contenidos que se enseñan**, por lo tanto, la forma como se imparte la educación no puede ir en contra (“atropellar”) del proceso de construcción de conocimiento de

los y las niñas, de sus ritmos y sus formas de acceder a él y, mucho menos, puede afectar otros de sus derechos, como la seguridad alimentaria o la recreación y el descanso.

Al momento de tomar una decisión para intensificar las jornadas de estudio, ya sea extendiendo el horario diario o ampliándolo a los fines de semana y días festivos para cumplir con las horas de clase estipuladas en el calendario escolar, es imperativo tener en cuenta que esta decisión no puede afectar la garantía de ningún derecho de los niños y niñas, ni la calidad de la educación que reciben.

Otro caso para continuar ampliando el debate tiene que ver con la decisión de modificar el calendario desde el inicio del año para que en el momento en que se presenten las inundaciones los centros educativos estén en vacaciones. Este es sin duda un esfuerzo por dar respuestas a la situaciones extremas que se viven en cada uno de los municipios durante las situaciones de emergencia, pero a su vez, trae consigo consecuencias complejas que es necesario contemplar. Quizás la más importante de ellas sea la de dejar desprotegidos a los niños y las niñas durante el tiempo de la emergencia, pues al cerrar la escuela se cierra el mayor centro de atención y protección de la población infantil, y se pierde así la oportunidad de monitorear su situación y brindarles los apoyos que requieran de manera oportuna, pues como

---

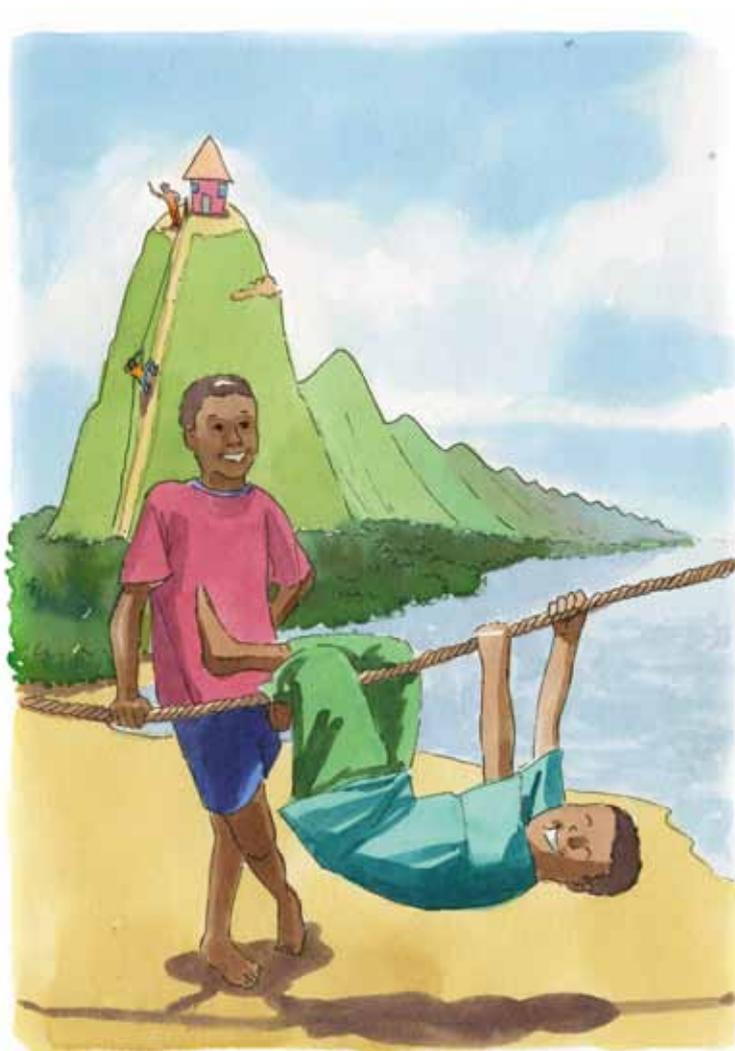
29 Testimonios de participantes a los talleres de transferencia de la estrategia de Búsqueda Activa en los municipios de Manatí, Santa Lucía, Campo de la Cruz, Mompox, San Fernando y Margarita llevado a cabo entre los meses de agosto y diciembre de 2011. El Ministerio de Educación Nacional y Unicef continúan adelantando diferentes estrategias para superar los obstáculos en la garantía del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en estos territorios.

ya se mencionó, la función de la escuela va más allá de dar clases, su función primordial es la de proteger a los niños y a las niñas.

### ¡En situaciones de emergencia, el currículo debe acompañar, enseñar, transformar y ayudar a sanar!

*“En estos pueblos la educación no ayuda mucho a prevenir las emergencias, empezando porque los maestros no sabemos casi nada de todas las cosas que hay que hacer para prevenirlas o afrontarlas, menos les vamos a enseñar a los estudiantes o a las comunidades cómo prepararse para los momentos de las inundaciones. Aquí, la gente no se preocupa por la emergencia sino cuando llega, o si no vea el basurero del pueblo, por donde uno pasa hay basura acumulada, en las calles, en el río, en los caños, en todas partes, todo el mundo tira la basura al suelo, y nadie, incluyendo las instituciones educativas, hace campañas para enseñarle a la gente que eso contribuye a empeorar la situación cuando llegan las inundaciones.”<sup>30</sup>*

Es vital, entonces, que la escuela realice un diagnóstico de las necesidades de la comunidad en la cual está ubicada y desarrolle estrategias que aporten a transformarlas. En todos los centros educativos, y sobre todo en aquellos que se encuentran ubicados en zonas de riesgo, debe incluirse en el currículo programas que contribuyan a



generar conciencia del riesgo en las y los estudiantes, y en la comunidad en general. Además, promover acciones que estimulen una relación amigable y equilibrada con el ambiente, como un factor clave para evitar desastres por efecto de fenómenos naturales. Las acciones educativas para prevenir las emergencias, y las de preparación para

30 Testimonios de participantes a los talleres de transferencia de la estrategia de Búsqueda Activa en los municipios de Manatí, Santa Lucía, Campo de la Cruz, Mompo, San Fernando y Margarita llevado a cabo entre los meses de agosto y diciembre de 2011. El Ministerio de Educación Nacional y Unicef continúan adelantando diferentes estrategias para superar los obstáculos en la garantía del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en estos territorios.

responder de manera adecuada a las situaciones de crisis, son una responsabilidad social, ética y política de la educación, y los maestros y maestras deben recibir la formación necesaria para poder cumplir con esta labor en sus escuelas y sus comunidades.

Ahora bien, aunque en este tema se ha avanzado, se deben profundizar y precisar asuntos tan estratégicos como los contenidos académicos que deben desarrollarse antes, durante y después de la emergencia, pues si bien en las directivas ministeriales se plantea que *“debe centrarse en brindar atención psicosocial pertinente a la situación emocional de los estudiantes y docentes, con el fin de contribuir a restablecer el sentimiento de normalidad en las vidas de los estudiantes y sus familias, brindándoles herramientas que favorezcan la reelaboración de sus proyectos de vida y su desarrollo personal, y que contribuyan a mantener a los estudiantes en el sistema educativo, una vez se restituya el servicio educativo”*, tanto los secretarios de educación como los directivos docentes carecen de información específica sobre el tipo de acciones que se pueden implementar, y si estas se consideran parte de las 40 semanas mínimas anuales que debe incluir el calendario escolar.

Sin duda, lo que aquí se expresa es una disyuntiva a la que se enfrentan diariamente los funcionarios de las secretarías de Educación municipales y los directivos docentes, que por un lado deben resolver

un sinnúmero de dificultades para las que no están preparados, y, por otro, deben continuar garantizando el funcionamiento del sistema local de educación. Dicha situación amerita darle continuidad a las reflexiones a nivel nacional, pues si bien las autoridades locales tienen responsabilidad en la atención de las situaciones que se presentan, es necesario lograr identificar de manera participativa las dificultades y las potencialidades con las que el sistema educativo cuenta para que en las emergencias el derecho a la educación pertinente y de calidad sea garantizado desde el nivel nacional hasta el local.

En este sentido el Ministerio de Educación Nacional como ente rector de la prestación del servicio público de la educación asume el compromiso de dar lineamientos para la formación de maestros y maestras que aporten a la creación de una cultura de la prevención, así como a la capacidad de las comunidades educativas para diseñar y poner en marcha estrategias de permanencia escolar; del mismo modo, orienta la construcción de proyectos de vida desde un enfoque de los Derechos Humanos y de Competencias Ciudadanas. Lo anterior se concreta en la implementación *del Proyecto de Fortalecimiento de capacidades del sector educativo para asegurar la prestación del servicio en situaciones de emergencia causadas por eventos ambientales y conflicto armado*, como aportes concretos del nivel nacional para que el país avance partiendo de las experiencias vividas<sup>31</sup>.

---

31 El soporte legal con el cual se ubica el conjunto de las acciones de educación en emergencias es la Directiva 12 de 2009 y 16 de 2011, que dan lineamientos a las autoridades educativas para que garanticen la prestación del servicio en situaciones de emergencia, en tres momentos: la prevención y gestión del riesgo, la atención en situación de crisis y la etapa de post-emergencia.

## ESTRATEGIA 2: Vinculación y permanencia de niños y niñas en el sistema educativo<sup>32</sup>

Esta estrategia busca la escolarización de niñas, niños y adolescentes que por una situación de emergencia (invierno, deslizamiento, terremoto) o vulnerabilidad social (desplazamiento, trabajo infantil, marginalidad) han abandonado la escuela, nunca han asistido a ella o han sido excluidos. Con esta iniciativa se generan posibilidades de inclusión, gestionando su vinculación al sistema, motivándolos hacia el estudio, mejorando las capacidades de las instituciones educativas para su integración y permanencia, teniendo como una de las prioridades la participación activa de la familia y la comunidad.



### Principios que fundamentan la estrategia

- La garantía plena del derecho a la educación.
- Es un proceso permanente en la municipalidad y no una mera actividad.
- Está dirigida a todas las niñas, niños y adolescentes que estén por fuera del sistema escolar y no solo a los que están en situación de emergencia.
- Beneficia a todo el sistema educativo del municipio y no solo a una institución educativa.
- Es posible que se extienda a otras poblaciones como los jóvenes en extrarred, indígenas, afrodescendientes, población con necesidades educativas especiales, población adulta en situación de analfabetismo.
- La búsqueda es un proceso interactivo de acercamiento tanto a las niñas y niños desescolarizados como a sus familias.
- Implica una lectura inteligente del territorio.
- Establecer comunicación permanente y fluida con los niños, niñas, adolescentes y sus familias para generar empatía y ganar confianzas.

32 Esta estrategia recoge la experiencia de la Escuela Busca al Niño y a la Niña de Medellín.

## Momentos de la estrategia

**MOMENTO 1. De organización.** En esta fase se busca conformar equipos de trabajo que estarán encargados de desarrollar la estrategia o parte de ella. En cualquier caso, será muy importante que se establezcan articulaciones con instituciones educativas de las zonas, con actores clave de la comunidad, con ONG, empresa privada, entre otros. Este equipo debe conocer muy bien cuáles son sus responsabilidades y su papel en el proceso. Así mismo, se debe disponer de una planeación clara y sencilla que permita ver cuáles son las principales actividades, fechas, responsables, y recursos necesarios para llevar a cabo los objetivos propuestos.

**MOMENTO 2. De formación al equipo.** El equipo que se conforme debe vivir un proceso de formación básico en derecho a la educación, así como en perspectiva de lectura de contexto y manejo de técnicas interactivas como la cartografía social (mapeo y zonificación). También compone el bloque formativo, la definición de los alcances y objetivos de la estrategia de vinculación y permanencia, por último, se necesita que cada uno y cada una de quienes integran el equipo tenga capacidad para manejar los instrumentos de búsqueda.



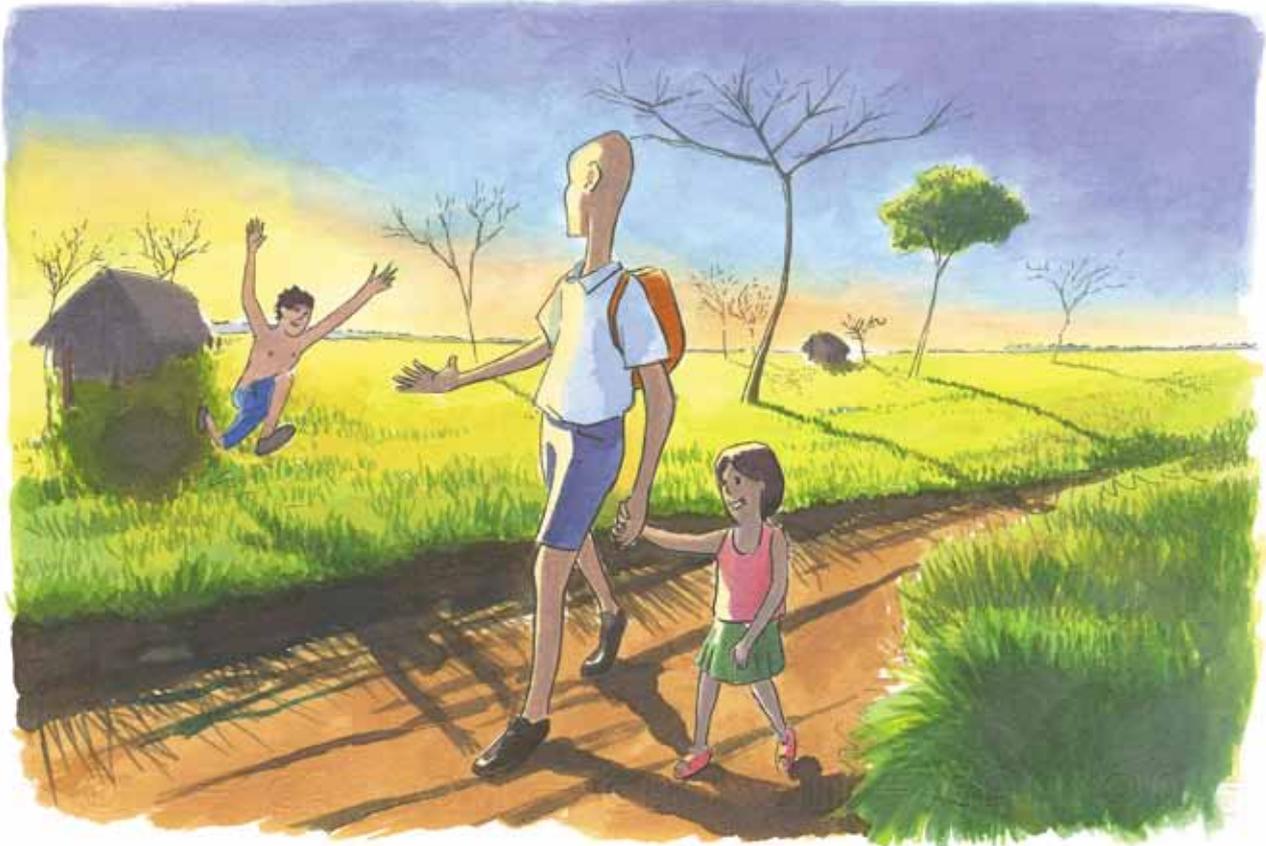
**MOMENTO 3. Conocimiento, lectura y análisis del territorio.** Se pretende que el equipo identifique, desde una mirada crítica y articulada de la realidad de un territorio específico, las condiciones y factores ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales que pueden estar incidiendo en la limitación, afectación o violación de la garantía integral del derecho a la educación. Si bien es cierto que esta lectura es focalizada espacialmente, es decir, se concentra en zonas específicas priorizadas por las autoridades locales y las comunidades, no puede olvidarse la lectura de conjunto, identificando las brechas entre las políticas educativas del país y la ciudad, y su real aplicación en todos los territorios. Para esto se puede hacer uso de distintas técnicas y herramientas que permitan profundizar sobre estas realidades, con las que se logre una buena recolección de información. Realizar recorridos barriales, zonales, por comunas. Así mismo, la identificación de fuentes secundarias y primarias que ayuden a caracterizar social, económica, cultural y demográficamente la población.

**MOMENTO 4. Búsqueda activa de niñas, niños y adolescentes por fuera del sistema educativo.** Se identifican y caracterizan las niñas, niños y adolescentes que se encuentren por fuera del sistema escolar. Esto requiere salidas de campo, desarrollo de actividades lúdicas y comunicativas, difusión amplia a través de medios, contactos con actores sociales clave, reuniones comunitarias abiertas, visitas a familias, sondeos comunitarios, cara-cara con actores y líderes. Lo que esto permite es ir construyendo una sensibilidad en las comunidades sobre la importancia de que todos los niños y las niñas estén estudiando, al tiempo facilita la labor de registro y genera seguridad en el equipo de trabajo.

En este momento de desarrollo de la estrategia el registro de información es muy importante, se consignarán los datos de los niños y niñas por fuera del sistema y las causas de su desescolarización, complementariamente, elementos de análisis para identificar factores de motivación y desmotivación para acceder y permanecer en la escuela. Aquí se requiere un despliegue metodológico y analítico creativo, no siempre "salta a la vista" la realidad de niños, niñas y jóvenes desescolarizados, pues muchas veces las familias no quieren o no pueden visibilizar esta realidad. La utilización de actos culturales y recreativos, los recorridos por el barrio, las visitas familiares, talleres con organizaciones comunitarias o con empleados de ONG que trabajen en el sector son caminos recomendables. Este trabajo requiere también un estrecho acompañamiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues es común que algunos de estos niños o niñas no cuenten con esta información.

**MOMENTO 5. Acompañamiento pedagógico personalizado para el regreso de los niños y niñas al sistema escolar.** Se busca potenciar las habilidades y destrezas de los niños, las niñas y los adolescentes identificados, y responder de manera personalizada a sus necesidades de aprendizaje para su vinculación y permanencia en la escuela.

Es necesario, entonces, un trabajo pedagógico para conocer la situación concreta de cada niño y niña, sus necesidades particulares de aprendizaje para preparar su regreso a la escuela. A partir de evaluaciones personales, se requiere un proceso de acompañamiento con claras estrategias de interacción pedagógica no convencionales, activas, lúdicas y contextualizadas a las necesidades, intereses y posibilidades de las niñas, niños y adolescentes. Lo anterior intenta generar 4 grandes logros: 1) reconstruir una valoración positiva de la escuela; 2) potenciar las habilidades y destrezas construidas en el recorrido vital hecho hasta el presente; 3) retomar las capacidades para la convivencia escolar, sus ritmos y su normatividad; 4) reforzar posibles deficiencias de aprendizaje de acuerdo con la edad para facilitar su retorno a la escuela. La experiencia de trabajo con docentes en formación ha sido una opción muy valiosa para que los profesionales en educación se relacionen con una realidad del contexto concreta y para que desde las universidades se incluya dentro de su reflexión y análisis una problemática que muchas veces es invisible.



Las experiencias de desescolarización y de deserción escolar vividas por los niños, niñas y adolescentes están asociadas con frecuencia a bajas expectativas personales, disminución significativa de la autoestima y de la construcción de la imagen de sí mismos como consecuencia de las múltiples situaciones de vulnerabilidad social vividas<sup>33</sup>; por ello durante el proceso de escolarización de los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo es necesario desarrollar estrategias de motivación y promoción de intereses, de modo que los niños, niñas y adolescentes se reencuentren con sus propios valores, sus habilidades y sus potencialidades.

**MOMENTO 6. Fortalecimiento de instituciones educativas para la acogida de niñas, niños y adolescentes al Sistema Educativo.** Potenciar las capacidades institucionales y pedagógicas existentes o crear aquellas necesarias en las instituciones educativas receptoras para que su oferta pedagógica sea más pertinente y de calidad es el objetivo principal de este momento de la estrategia.

Se requiere un trabajo directo con maestros, maestras y directivas para que se mejoren o se construyan las condiciones pedagógicas e institucionales más adecuadas para el ingreso o reingreso de niños y niñas al Sistema Educativo. Se requiere igualmente un trabajo de construcción de conciencia acerca de la necesidad de crear un ambiente institucional adecuado para la atención de esta población. Debe existir la convicción profunda del deber de fomentar un ambiente protector, cuidadoso y no estigmatizante dentro de las instituciones educativas para las niñas, niños y adolescentes, para que así sean acogidos por toda la comunidad educativa con respeto a su dignidad, sin discriminación por raza, etnia, condición social u otro rasgo distintivo, y les sean reconocidos todos sus derechos, eliminando así las prácticas que limitan el acceso y la permanencia, brindándoles las oportunidades para el desarrollo humano y el aprendizaje de competencias para la vida.

Para lograr esto se requiere entonces capacitar a los y las docentes de las distintas áreas en metodologías pertinentes para la inclusión de esta población a la vida escolar. Estimular y facilitar la socialización y el intercambio de experiencias entre docentes, promover publicaciones periódicas de elaboraciones de maestros y maestras sobre su vivencia y su oficio, y fortalecer el sistema de estímulos para las buenas prácticas y la innovación pedagógica.

Al final se compartirá una propuesta de diseño pedagógico que podría ser nutrida por docentes en los municipios. En general, lo que se quiere es construir dispositivos pertinentes para que las niñas, niños y adolescentes que han estado por fuera del sistema escolar a causa de las emergencias invernales puedan continuar con su proceso educativo. Pero también puede constituirse en una herramienta muy importante para hacerles frente a los retos que presentan los calendarios escolares y las necesidades de aprendizaje en zonas afectadas por desastres invernales.

33 Según la Encuesta Nacional de Deserción (ENDE) las principales causas de deserción en los departamentos del Atlántico y Bolívar donde se desarrolló la estrategia de Búsqueda Activa son: 1. Los cambios de domicilio de los hogares; 2. La poca importancia que las familias le dan a la educación y por ende la poca motivación a sus hijos para estudiar; 3. El poco gusto por el estudio; 4. Ofertas insuficientes en algunas sedes para asegurar la continuidad; y 5. Situaciones relacionadas con el componente de accesibilidad: alimentación, transporte y útiles escolares.

**MOMENTO 7. Acompañamiento y apoyo a las familias y al entorno social y de organizaciones comunitarias existentes en el territorio.** Se mantiene el contacto directo con las familias, procurando con ellas implementar formas de acompañamiento pedagógico para re-significar el sentido de la educación, la escuela, el aula, los maestros y las maestras. Se potencian además las capacidades en las familias y las organizaciones sociales para que se comprometan y asuman el rol que a cada quien le corresponde en la cadena del derecho a la educación. Una vez identificadas las características específicas del entorno familiar de las niñas, niños y adolescentes por fuera del sistema escolar, es recomendable emprender dos tipos de acciones: 1) visitas familiares y conversaciones directas con padres, madres y hermanos para explicar los pormenores del proceso en marcha y para identificar sus retos como acompañantes del proceso de aprendizaje, y 2) construir un grupo de trabajo con padres-madres del sector que tengan sus hijos incluidos en este componente. Un trabajo similar, aunque con menor intensidad, es aconsejable con las organizaciones sociales del sector.

**MOMENTO 8. Desarrollo de una estrategia de seguimiento, acompañamiento y evaluación para la permanencia de los niños y niñas en el Sistema Educativo.** Se debe disponer de herramientas para que las autoridades municipales y los distintos actores involucrados cuenten con información de calidad para hacer seguimiento a los avances de los niños, niñas y jóvenes identificados y escolarizados. En esta parte se requiere mejorar los sistemas y procesos de información institucional. Las Secretarías de Educación deben contar con un sistema de información para conocer de manera particular los avances y situaciones concretas de cada niño. Para el éxito de cualquier estrategia de garantía de derechos es indispensable contar con un sistema de información que sea capaz de leer pertinente y oportunamente las dinámicas propias de los territorios. Los indicadores resultantes de la producción de esta información deben posibilitar la toma de decisiones de acuerdo con las evaluaciones que el sistema aporta.

### *Para ampliar el panorama*

El Ministerio de Educación Nacional tiene a disposición el SIMPADE (Sistema de Información para el Monitoreo, la Prevención y el análisis de la deserción escolar). Este sistema es un aplicativo informático con acceso web que permite que los rectores de los establecimientos educativos, los secretarios de educación y el Ministerio de Educación Nacional, cuenten con alertas tempranas sobre la población con mayor riesgo de deserción y diseñen e implementen estrategias para garantizar su permanencia.

Es muy importante para el país ya que permite hacer seguimiento pormenorizado de la deserción en los establecimientos educativos y sus causas específicas; hacer monitoreo niño a niño sobre las condiciones de permanencia/deserción; contar con alertas tempranas sobre la población con mayor riesgo de deserción; facilitar el diseño planeado y la implementación de estrategias para garantizar la permanencia escolar; contar con información para el análisis de la deserción escolar en el país. En últimas, su objetivo principal es constituirse en una herramienta para la planeación, seguimiento y evaluación de la permanencia escolar.



## **Una experiencia significativa de una Escuela que Aprende....**

*En el trabajo realizado con los y las docentes de Campo de la Cruz (Atlántico) se pudo constatar que a pesar de no haber recibido capacitación previa, en el momento de la emergencia desarrollaron entre diciembre del 2010 y enero del 2011 un ejercicio de búsqueda de los niñas, niños y adolescentes, que merece ser resaltada como una experiencia significativa en el departamento y en el país, por cuanto la población había tenido que evacuar completamente el municipio de manera intempestiva porque no estaban preparados para la emergencia. Gracias al empuje, amor y trabajo tesonero de sus rectores, docentes y Jefe de Núcleo, quienes de manera espontánea interrumpieron sus vacaciones y se organizaron para buscar a los niñas, niños y adolescentes del municipio de Campo de la Cruz por todo el departamento del Atlántico, se logró encontrar la gran mayoría de ellos. Los relatos de maestras y maestros son testimonio fehaciente de este esfuerzo titánico y de las distintas estrategias diseñadas para buscar los niños y niñas del municipio de Campo de la Cruz:*

*“A comienzos de año, preocupada por desconocer la ubicación de mis docentes, contacté a aquellos cuyo paradero conocía y los cité a una reunión [...] para planificar la búsqueda de nuestros estudiantes, los cuales estaban dispersos en todo el departamento del Atlántico e incluso en departamentos vecinos. El desarrollo de la reunión se basó primordialmente en la creación de grupos y la distribución de los mismos en la búsqueda de los niños y jóvenes de Campo de la Cruz, sin discriminar la institución de donde provenían, pues el lema es ‘Campo de la Cruz es uno solo.’ Me tocó buscar con un listado que conseguí previamente de las familias damnificadas residenciadas en Palmar de Varela, calle a calle, sol a sol, las familias con hijos en edad escolar que estudiaban en las diferentes instituciones de Campo de la Cruz.*

*Luego nos desplazamos a los pueblos a buscar a los estudiantes, hicimos llamadas telefónicas... visitamos cambuches, caminando por los pantanos con un sol tremendo. Después fuimos a la emisora de Palmar y Santo Tomás para informar de nuestro sitio de trabajo provisional, imagínese que hasta por facebook contactamos a un grupo de estudiantes, que luego fuimos a visitarlos en los albergues donde se encontraban. Pero no sólo se logró encontrar la mayor parte de la población escolar de las diferentes instituciones educativas, sino también comenzar a tiempo el calendario académico en febrero del 2011, se adecuaron 4 sitios alternos, es decir instituciones educativas que nos prestaron sus instalaciones en Barranquilla, Santo Tomás, Suan y Puerto Giraldo, donde estaban los mayores asentamientos de niñas, niños y adolescentes de Campo de la Cruz. Cada rector asumió la dirección de uno de los centros, independientemente de la institución educativa a la que perteneciesen los niños, y comenzaron a trabajar en jornada contraria a la que tenía la institución anfitriona.*



*Esto funcionó bien los primeros días, pero luego comenzamos a sentir discriminaciones y malos tratos, pues se decía que los de la Cruz estaban dañando las instalaciones de los colegios o que estaban generando mal ambiente. Debido a estos problemas, en el mes de marzo decidimos regresar al municipio, y como los funcionarios de Fonade no les permitieron ingresar a las instituciones educativas, se organizaron grupos distribuidos en diferentes lugares (estaderos, hospital, terrazas, entre otros), para continuar con las clases, aunque las condiciones de estos espacios eran peores que las que tenían las instituciones educativas.*

*Por eso, después de mucho insistir ante diferentes entidades oficiales para que les organizaran algunos espacios de las instituciones educativas sin encontrar ninguna respuesta positiva, los rectores, docentes, padres y madres de familia y los estudiantes ingresamos por nuestra cuenta a las instalaciones para limpiarlas, pintarlas y adecuarlas para que pudiesen albergar a todos los niñas, niños y adolescentes que estaban recibiendo sus clases en otros sitios más inapropiados para el aprendizaje.*

La experiencia anterior pone de manifiesto, como las comunidades educativas pueden empoderarse y movilizarse para lograr mejorar la atención educativa de las niñas, niños y adolescentes que se ven afectados por las emergencias, en tanto se resuelven

asuntos de recursos financieros, técnicos y administrativos que en múltiples ocasiones no permiten la actuación inmediata de las entidades oficiales, quienes en coordinación con otros organismos nacionales e internacionales vienen preparándose y

trabajando para lograr repuestas rápidas que el sector requiere para la garantía del derecho a la educación en las emergencias.

Esta Guía, que es resultado de un proceso de búsqueda activa liderado por el MEN y Unicef hace parte del interés, la responsabilidad y los múltiples esfuerzos del Ministerio de Educación Nacional para acompañar a las comunidades en iniciativas como la anteriormente descrita y facilitar la respuesta oportuna desde el nivel local a las diferentes situaciones que afectan la garantía del derecho a la educación, que no son sólo de infraestructura sino que implican otros componentes básicos para asegurar que niñas, niños y adolescentes disfruten del derecho a educarse.

A continuación presentaremos una propuesta de diseño pedagógico que busca aportarles a los y las docentes herramientas sencillas y analíticas para potenciar los conocimientos y saberes de las niñas, niños y adolescentes en la escuela. Así mismo, es una respuesta a la tensión permanente entre cumplimiento del calendario escolar, pertinencia y calidad.

La garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia demanda creatividad constante, innovación pedagógica cotidiana y un compromiso renovado día a día con los derechos de los niños y las niñas, y con la esperanza de transformación de las condiciones que inciden en el agravamiento de las emergencias por ola invernal.

### **ESTRATEGIA 3: Construcción de situaciones y ambientes de aprendizaje para la permanencia de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo<sup>34</sup>**

#### **Para Reflexionar...**

*"La complejidad de la práctica educativa es tal que nos plantea la necesidad de considerar todos los elementos que puedan conducir a un buen proceso educativo, nos impone la necesidad de inventar situaciones creadoras de saberes, sin las cuales la práctica educativa auténtica no podría darse.*

*[...] Somos lo que estamos siendo. La condición para que yo sea es que esté siendo. Cada uno es un proceso y un proyecto, y no un destino. Es preciso que en mi propia experiencia social, en mi propia práctica, yo descubra los caminos para hacer mejor lo que quiero hacer.*

*[...] La realidad no **es** así, la realidad **está** así. Y está así no porque ella quiera, ninguna realidad es dueña de sí misma [...] Nuestra lucha busca cambiar esta realidad y no acomodarnos a ella.*

*[...] Si hemos sido capaces de cambiar el mundo natural, que no hicimos, que ya estaba hecho, si mediante nuestra intervención hemos sido capaces de agregar algo que no existía, ¿Cómo no vamos a ser capaces de cambiar el mundo que sí hicimos, el mundo de la cultura, de la política, de la explotación y de las clases sociales? [...] No hay nada que esté fatalmente determinado en el mundo de la cultura".*

*Freire, Paulo (2010). El grito manso*

Debido a la intensa ola invernal que vive nuestro país desde el 2010, en muchos de nuestros municipios se afectaron no solamente las vías, los sistemas productivos y la situación socioeconómica, de por sí precaria, en la que vivían sus pobladores, sino también los sistemas educativos municipales, en tanto grupos significativos de niñas, niños y adolescentes quedaron por fuera del sistema al colapsar o quedar deterioradas sus instituciones educativas,

o estas ser utilizadas como albergues por las comunidades en el afán de proteger sus vidas.

En este contexto, la escuela, como institución social, y no solo como infraestructura física, no puede permanecer al margen de esta realidad, sino que está llamada a jugar un papel protagónico dentro de la sociedad, contribuyendo, desde su saber pedagógico, a la comprensión y transformación de esta problemática, mediante acciones

como la construcción de espacios formativos y organizativos en pro de la educación como derecho humano fundamental, y del fortalecimiento de los sistemas educativos locales. Este fue uno de los aprendizajes derivados de la experiencia vivida por la Corporación Región en el marco del proyecto de educación en emergencia desarrollado en convenio con el Ministerio de Educación Nacional y UNICEF, durante el segundo semestre del 2011 con las comunidades educativas de los municipios de Santa Lucía, Campo de la Cruz, Manatí y Malambo, en el departamento del Atlántico; y Mompox, Margarita y San Fernando, en Bolívar.

*La Escuela que Aprende* no es sólo entonces la que imparte educación básica o media, sino también, y fundamentalmen-



te, la escuela vinculada con la vida, con la comunidad y con el territorio. Por eso, según lo aprendido con las comunidades en la implementación de este proyecto<sup>35</sup> en territorios afectados por la emergencia invernal y socio-ambiental, en el país es fundamental la ejecución de propuestas que desarrollen capacidades locales para la garantía integral del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes.

A continuación presentaremos a manera de herramienta práctica, la unidad integrada de aprendizaje que podría ser utilizada por los y las docentes, tanto en las situaciones derivadas por la emergencia invernal, como las producidas por el conflicto armado en el país.

### **Las Unidades Integradas de Aprendizaje (UIA)<sup>36</sup>**

Son construcciones delimitadas en tiempo y objetivos, que se logran a partir de la integración de saberes, conocimientos y habilidades para estructurar el desarrollo de un tema determinado, y que permiten la transversalidad de las competencias básicas y ciudadanas, a la vez que reconocen las dimensiones del desarrollo de los seres humanos: cognitiva, ética, estética, afectiva, social, corporal y comunicativa. Se pueden diseñar UIA por meses o por períodos académicos, para

posibilitar profundizar adecuadamente en una temática y el abordaje desde diferentes disciplinas.

Las UIA son una alternativa pedagógica de educación flexible y en contexto, en tanto dan lugar a la construcción colectiva del conocimiento a partir de las preguntas, habilidades y aportes de las niñas, niños y adolescentes que participan activamente como seres de saber, sensibles e imaginativos, partiendo de sus realidades y por tanto de su cotidianidad en los contextos específicos de sus territorios. Esto hace posible reconocer a la niña, al niño y al adolescente como responsables de su propio aprendizaje, dicho de otro modo, que aprendan a aprender y aprendan para la vida.

La configuración de las Unidades Integradas del Aprendizaje (UIA), cumplen con la premisa de que los procesos pedagógicos con población en situación de vulnerabilidad, en este caso afectados por desastres naturales o conflictos sociales, deben adaptarse al contexto y sus realidades y no a la inversa, por esta razón, los temas o focos para el acompañamiento pedagógico y psicosocial tienen su origen en las necesidades, intereses y expectativas de las niñas, niños y adolescentes desescolarizados, identificados en las lecturas de contexto y en la evaluación individual

35 Corporación Región. Informe Final Proyecto: "Transferencia de la Estrategia de Búsqueda Activa de *La Escuela Busca al Niño y a la Niña* a Las Secretarías de Educación focalizadas por su afectación por ola invernal en los Departamentos de Atlántico y Bolívar", en Convenio con el Ministerio de Educación Nacional y Unicef. Diciembre de 2011.

36 Reseña elaborada con elementos tomados del Módulo de "Fortalecimiento de los procesos de motivación previos a la escolarización", realizado en el marco del Proyecto *La Escuela Busca al Niño y a la Niña*, de la ciudad de Medellín. Además, se retoma a: Toro Vanegas, Javier y otros (2003). Una Escuela Con-Sentido. Propuesta metodológica para enseñanzas y aprendizajes con sentido, ambientes escolares preventivos y cualificación de los gobiernos escolares. Medellín: Corporación Región. Disponible en versión digital en: [http://www.region.org.co/index.php/publicaciones/cat\\_view/44-libros/56-2003](http://www.region.org.co/index.php/publicaciones/cat_view/44-libros/56-2003).

previamente realizada por la estrategia de búsqueda descrita en la estrategia 2<sup>37</sup> de esta guía.

## **¿Por qué una integración curricular para aportar a la garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia?**

La división del conocimiento en disciplinas diferentes no es más que el resultado de las limitaciones que tenemos para entender la complejidad de los sistemas naturales y sociales, y de la necesidad de profundizar cada vez más en ellos para ganar en la comprensión de nuestra realidad.

El tratamiento integrado de las áreas y disciplinas favorece el interés por el aprendizaje, el mantenimiento de la unidad vital de los procesos reales, el acercamiento global a los problemas y la previsión de consecuencias de las alternativas de solución, que pueden estar muy dispersas en diferentes campos, es decir, permite la percepción de la totalidad de los procesos.

Hemos planteado como debate lo referido a las adaptaciones en calendarios en las zonas afectadas por desastres naturales y que a través de las directivas 12 y 16 del Ministerio se hacen extensivas a las producidas por el conflicto armado. Estas modificaciones deben estar acompañadas de estrategias pedagógicas con sus

respectivas propuestas metodológicas que permitan cumplir con el derecho a una educación de calidad. Niñas, niños y adolescentes se ven enfrentados a profundas crisis emocionales y físicas durante las emergencias. En muchas ocasiones, la respuesta del sistema educativo se limita tan solo al incremento de las horas y los días de “clase” para alcanzar a “dictar” los contenidos que hacen falta en cada año lectivo: sábados, domingos, vacaciones, horarios extendidos pueden generar efectos contrarios a la intención de construir aprendizajes.

Las Unidades Integradas de Aprendizaje pueden constituirse en una estrategia de adaptación curricular, para garantizar una educación de calidad en situaciones de emergencias ambientales, por conflicto armado o en los momentos que el contexto así lo amerite. Dicha estrategia tiene como principios básicos:

- Alcanzar los fines del sistema educativo respetando la cultura y las características propias de los territorios.
- Promover el mejoramiento de la calidad de la educación a partir de la investigación, fortaleciendo la relación escuela – comunidad.
- Buscar la integración no solo de los procesos cognitivos, sino de todos los que favorezcan la formación integral de las niñas, niños y adolescentes.
- Reconocer la potencialidad de las situaciones de crisis para generar aprendizajes para la vida.

---

37 Ver Estrategia 2 de vinculación y permanencia en la pág. 71 de esta guía.

## ¿Cómo trabajar con Unidades Integradas de Aprendizaje?

Supongamos que las niñas, niños y adolescentes de un municipio afectado por la ola invernal en el país no pueden recibir sus clases en la institución, ya que se encuentra ocupada por familias de distintas veredas de la localidad. Para dar continuidad al proceso educativo se dispone de carpas y otros lugares alternos cercanos a la sede y que cumplen con todas las condiciones necesarias para la protección de la dignidad humana de estudiantes y maestros; al tiempo, el equipo de docentes, junto con los directivos, diseñan una estrategia pedagógica adecuada y flexible que garantice el logro de unos conocimientos pertinentes y de calidad.

El equipo de docentes decide que se trabajará por unidades integrales de aprendizaje por considerar que es una estrategia adecuada para la situación de emergencia que están viviendo. Tomada esta decisión, se activa la **Ruta de construcción de un proceso de integración curricular en las Instituciones Educativas**. Esta ruta tiene los siguientes momentos metodológicos:

**1. Análisis de la situación.** Aprovechando las semanas institucionales, se podrían abrir espacios de reflexión y debate colectivo en torno a la construcción de las UIA. Esta planeación debe empezar por responder importantes preguntas alrededor de tres elementos fundamentales:

**a. La naturaleza de la integración curricular:** ¿Qué los lleva a considerar la integración? ¿De dónde surge la ne-



cesidad? ¿Qué percepciones tendrán sobre ella las y los estudiantes, padres y madres de familia? ¿Qué implicaría la integración curricular para la comunidad educativa y cómo afectaría el tiempo y el espacio escolar?

**b. Los contenidos de la integración:** ¿Qué es lo que quieren que sus estudiantes aprendan? ¿Qué áreas pueden integrarse para lograr esos aprendizajes? ¿Cuáles son los aspectos de cada área más susceptibles de integrar en este caso? (contenidos, principios metodológicos, objetivos). Se debe decidir por cuál modalidad de integración se optará en la institución en el momento,

puede ser por temas, por problemas o por proyectos<sup>38</sup>.

**c. La metodología, los tiempos, los espacios y la evaluación:** ¿Cuáles son los métodos de enseñanza de cada profesor y cómo aprovechar esa experiencia en el desarrollo de unidades de integración curricular? ¿Cuánto tiempo se dedicará al proyecto curricular integrado? ¿Será suficiente una semana, un mes, un año? ¿Cuáles son los criterios de la duración? ¿Cuáles son las implicaciones para el uso del espacio? ¿Qué actividades se harán en el aula y cuáles por fuera de ella? Finalmente, ¿Cómo se hará la evaluación? ¿Será cualitativa o cuantitativa, o tendrá ambos enfoques? ¿En qué momentos o mediante qué estrategias habrá autoevaluación, coevaluación y heteroevaluación?

**2. Discusión y construcción colectiva de ejes de integración curricular:** se propone un debate colectivo en torno a posibles ejes generadores y problémicos a considerar en la construcción de Unidades Integradas de Aprendizaje. A la hora de realizar este ejercicio, es importante tener en cuenta algunas sugerencias metodológicas:

- Solicitar a las y los profesores que de manera libre **propongan y recopilen temas, preguntas o problemas** que podrían convertirse en tópicos generadores que desarrollen unidades de integración curricular.
- Realizar una **priorización de temas**. Los criterios pueden ser académicos, motivacionales, de convivencia, de

conveniencia institucional, para atender necesidades o demandas de los estudiantes. Deben ser **enunciados en forma de problemas o preguntas problematizadoras**.

- Elaborar los **sustentos teóricos disciplinares**, que aportarían las distintas áreas del conocimiento (matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, lenguaje, TIC, educación física, educación artística, entre otras), relacionadas con los temas priorizados.
- Definir los propósitos formativos, las competencias y los logros que se espera alcanzar a partir de la integración curricular.
- Discutir y concertar las metodologías a implementar y las estrategias pedagógicas de integración a seguir, en cada uno de los temas priorizados.
- Establecer los **enfoques, criterios y métodos de valoración o evaluación** del proceso.

**3. Definición conjunta de un cronograma o plan de trabajo** en el que queden consignadas claramente las actividades, metas, participantes, responsables, fecha, lugar, recursos y resultados esperados.

**4. Puesta en marcha del plan de integración curricular definido.** Aunque parezca un paso obvio, muchos proyectos se quedan a mitad de camino cuando no hay personas de carne y hueso que asuman con voluntad, entusiasmo y dedicación la difícil tarea de echar a andar este tipo de iniciativas que suelen encontrar muchísimos contradictores por el mero hecho de

constituir propuestas innovadoras que susciten cambios en las prácticas pedagógicas de los y las maestras.

**5. Seguimiento y monitoreo permanente al proceso.** Todo proyecto, para que pueda ser exitoso, requiere de un proceso permanente de evaluación, antes, durante y después de ser ejecutado. Por ello, no basta con que aparezca escrito como una actividad más dentro de una planeación. Es indispensable asumir la evaluación como una práctica consciente y metódica, tanto a nivel individual como institucional.

## Recomendaciones generales:

### • Construir comunidad de aprendizaje.

Es conveniente que los maestros y maestras conversen sobre aspectos relacionados con sus prácticas para encaminar una posible ruta de trabajo. Que se hagan cuestionamientos auténticos con respecto al manejo de sus áreas, los contenidos que enseñan, las metodologías que aplican, los sistemas evaluativos que acogen, los niveles de participación de los estudiantes y padres de familia, el fomento de la investigación en los procesos de enseñanza y aprendizaje, el uso pedagógico de la ciudad y el espacio rural, la existencia y reconocimiento de criterios que definen el modelo pedagógico de la escuela, las

demandas que hace la comunidad y las exigencias de las normas educativas.

### • Sistematizar

Cuando se inicia un proceso, una experimentación o una innovación educativa, es fundamental llevar el registro de lo que se hace para que no se pierda la memoria, se puedan detectar errores, variaciones o permanencias, sirve para hacer seguimiento de las relaciones entre la teoría y la práctica y para tener un balance de las principales discusiones y desarrollos temáticos. Un excelente instrumento de registro lo constituyen los **diarios pedagógicos**, los cuales deben trascender de la mera descripción de planeaciones a la reflexión autocrítica de las prácticas pedagógicas.

### • Diagnosticar

Es clave que todo proyecto pedagógico de integración curricular parta de una detección de logros y dificultades en actores e instancias con respecto a los procesos de enseñanza, las relaciones interpersonales, los contenidos, la evaluación, la gestión pedagógica, la gestión administrativa, las interacciones de la escuela con el afuera. Por ello, se hace necesario mantener actualizados los diagnósticos de contexto, institucional y de clases con el fin de adecuar los procesos formativos con las necesidades concretas de los educandos y las comunidades.



## Para ampliar el panorama

### Modalidades de integración curricular.

#### Integración por temas

La integración por temas se basa en la existencia de campos que son de interés para varias disciplinas. Por ejemplo, un tema como el de la emergencia invernal podría ser trabajado desde las ciencias naturales (problemas ambientales), las ciencias sociales (gestión y apropiación del territorio, afectaciones socio-económicas y políticas), las matemáticas (estadísticas de la emergencia, cuantificación de las afectaciones de las familias, el municipio, el departamento y el país), lenguajes y humanidades (construcción de relatos e historias de vida de los afectados), etc. En la integración por temas, los maestros después de seleccionar un tema en común, cada uno se va a su aula y trabaja los contenidos de su área pero teniendo como referencia el tema de la unidad integrada. El problema de este tipo de integración es que es muy débil la relación, la vinculación y la articulación del trabajo de cada docente desde su área.

#### Integración por problemas

Se construyen desde las problemáticas mismas de la comunidad educativa, tales como las necesidades de integración de población en situación de desplazamiento forzado por la violencia o por la emergencia invernal; el consumo de sustancias psicoactivas, el *bullying* o acoso escolar; el deterioro ambiental y manejo de basuras, entre otros. Con este tipo de integración curricular se estimula en los estudiantes el interés por buscar soluciones a situaciones de la vida cotidiana en las que están comprometidos. Es una buena oportunidad para que se apliquen conocimientos teóricos y metodológicos implicados en la elaboración, aplicación y evaluación de un proyecto social: identificar, clasificar y priorizar necesidades; fomentar hábitos de recolección de información con técnicas participativas y ser responsables con el uso de las fuentes y la información; hacer propuestas deseables, posibles y argumentadas; aprender a trabajar en equipo y ser solidarios.

#### Integración por proyectos

Un proyecto es un conjunto de actividades interrelacionadas para alcanzar objetivos en un tiempo y espacio determinado, combinando trabajo organizado, aprovechamiento de recursos y coordinación de esfuerzos, de modo que sus efectos permanezcan en el tiempo y modifiquen una situación que afectan negativamente la vida de un grupo de personas, produciendo cambios favorables para su desarrollo. En la integración por proyectos, los propósitos están ligados al aprender haciendo, vinculando la educación a la vida y a los contextos. Este tipo de integración curricular resulta muy pertinente a la hora de desarrollar capacidades en los y las estudiantes para analizar las problemáticas que los y las afectan y proponer transformaciones a ellas.

A continuación se presenta una propuesta de formato para la construcción de una Unidad Integrada de Aprendizaje:

<b>Formato para el diseño de Unidades Integradas de Aprendizaje (UIA)</b>			
<b>Datos generales</b>			
Nombre de la Institución Educativa			
Sección donde se realiza el proyecto	Nombre de la sección	Grados	N.º Estudiantes
	Nombre del docente	Sección	Grado
Áreas y/o proyectos transversales relacionados			
Período de ejecución			
<b>Datos del Proyecto</b>			
Nombre de la UIA	Asignar un nombre que convoque, sea atractivo y refleje la intencionalidad del proyecto		
Intencionalidad pedagógica (Justificación)	Descripción breve del contexto y el por qué de la UIA		
Objetivos	General y Específicos		
Conceptos y ejes temáticos generados	Según las áreas y estándares a trabajar		
Competencias básicas	Según las áreas y estándares a trabajar		
Competencias ciudadanas	Según las áreas y estándares a trabajar		
<b>Descripción detalladas de las actividades</b>			
Describir el QUÉ, CÓMO, QUIENES, CUÁNDO y CON QUÉ RECURSOS de las actividades a desarrollar			
<b>Resultados e impactos esperados</b>			
¿Qué se espera lograr en el proyecto?			
<b>Evaluación</b>			
¿Cómo se va a evaluar el proceso?			

## Notas finales continuar reflexionando y construyendo

- Es necesario ampliar la mirada sobre las emergencias de tipo natural y articular reflexiones, políticas y estrategias encaminadas a comprender que la catástrofe invernal en el país no es fruto simplemente de un fenómeno de la naturaleza resentida, sino que es la expresión de un modelo de desarrollo inequitativo que agudiza la pobreza, la exclusión y la desigualdad en ciertas zonas del país. La conciencia del riesgo no se limita únicamente a la preparación para responder adecuadamente a las emergencias; tenerla es saber que existen situaciones que vulneran los derechos y ponen en riesgo la posibilidad del goce de la dignidad humana. Concientizarse significa movilizarse, organizarse y exigir garantías para el desarrollo integral de todos y todas, en especial de las niñas, niños y adolescentes.

Generar conciencia del riesgo significa reconocer que nuestra relación con la naturaleza y con los recursos de los que hacemos uso, no ha sido equilibrada, regulada ni fraterna; no podrán cambiarse las condiciones que provocan las catástrofes naturales sino se modifican los imaginarios y prácticas sobre lo ambiental.

Finalmente, la gestión del riesgo debe fortalecer estrategias y acciones tendientes a garantizar progresivamente

el principio de no repetición, donde se vean claramente los avances en términos institucionales, políticos, sociales, culturales y estructurales en aras de proteger integralmente a la población.

- Pensar la educación en emergencias, es pensar el sistema educativo más allá de la escolarización. Es perentorio continuar con las reflexiones en cuanto a la adaptabilidad del sistema y la capacidad para garantizar calidad de la educación; los retos son enormes. La recuperación de la normalidad después de una emergencia no pasa solamente por la normalización de las clases y el cumplimiento del número mínimo de horas dictadas. En situaciones de crisis humanitarias vividas en el país por causa de la ola invernal y por causa del conflicto armado, otras deberán ser las prioridades, sobre todo si se entiende que la educación es un proceso que no solo se concreta en el sistema escolar. La salvaguarda de la vida, la recuperación de confianzas, el acompañamiento sicosocial, la posibilidad de fortalecer el tejido social y la disposición colectiva para ir progresando en la no repetición de estas vulneraciones son elementos de primer orden en la dinámica de recuperación ante una emergencia. Debe seguir pensándose entonces los currículos, los espacios, los tiempos, la evaluación, la articulación con otras

instituciones y equipamientos de la localidad o de otras cercanas, inclusive la estructura administrativa y de generación de información, para que se acomoden a las realidades de lo local, no al contrario, una estructura administrativa, operativa y gestión que opera centralizadamente sin mecanismos claros para leer pertinentemente los territorios.

- Las localidades presentan un déficit de capacidad organizativa e institucional que impide que los procesos se instalen satisfactoriamente. En últimas, es una pregunta por el ejercicio de ciudadanías, que se muestra débil e imposibilita agenciar procesos de construcción de proyectos locales de vida. Esta debilidad es fruto también de una relación de exclusión y de profunda inequidad en estos territorios, la cual no permite que los hombres, mujeres, niños y niñas de estas comunidades construyan proyectos de vida, individuales y colectivos, en condiciones de libertad y autonomía.

Se precisa entonces el desarrollo de capacidades locales, esto significa, construir competencias y sensibilidades para la lectura de la realidad, reconociendo en ella las potencialidades de los territorios y sus actores, así como las situaciones que obstaculizan la construcción autónoma de proyectos de vida basados en el disfrute de la dignidad humana. Al mismo tiempo, se necesita de una acción coordinada y concertada sobre esa realidad para transformar las situaciones que vulneran los derechos y para fortalecer las potencialidades locales para la garantía de los mismos. Esta acción demanda un tejido social capaz de organizarse y movilizarse por la construcción de esos proyectos de vida autónomos que se entienden como

proyectos colectivos que aportan a la consolidación del desarrollo local. Una comunidad consciente de su dignidad y de los derechos que tiene para protegerla y disfrutarla, se organiza y moviliza para reflexionar permanentemente sobre las situaciones que afectan, limitan o vulneran los derechos humanos, prestando especial interés en el goce efectivo de los derechos de la infancia y la adolescencia, y haciendo énfasis en el derecho a la educación como derecho completo y complejo que protege la vida, en especial, en situaciones de emergencia.

Recogiendo lo anterior proponemos la ejecución de propuestas que desarrollen capacidades locales para la garantía integral del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes en territorios afectados por la emergencia socio-ambiental en el país. Estos deben articular la incidencia en tres espacios estratégicos de la vida local:

**a. Lo municipal** se entiende como expresión de la institucionalidad del Estado en lo local y garante de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. En este espacio se debe trabajar mucho de la mano con funcionarios públicos, propendiendo por fortalecer sus conocimientos sobre el funcionamiento de un sistema educativo con enfoque de derechos en situaciones de emergencia socio-ambiental y avanzar en la consolidación de un pacto ético sobre el sentido de lo público.

**b. La escuela** es un espacio donde se goza el derecho a la educación completo, es decir, donde se expresan todos los derechos de la infancia y la adolescencia. Se concibe la escuela como motor de desarrollo, como centro articulado de la vida en los barrios, de los corregi-

mientos, en las veredas, como espacio protector, donde la vida se garantiza inclusive en casos de emergencia socio-ambiental. La escuela debe ser un escenario rico, polivalente, diverso, amable, cariñoso, donde se levanten las bases de una sociedad más justa y equitativa, fundamentada en práctica de una ética del cuidado esencial, cuidando de sí mismos, del otro y de lo otro. En este espacio confluyen las responsabilidades y obligaciones de actores como docentes, directivos, estudiantes, padres y madres de familia, pero además, poseen la potencia de ser agentes educativos y de promover instituciones promotoras de los derechos de la infancia y la adolescencia, más aún, en situaciones de emergencias.

**c. La comunidad organizada,** como potencialidad local, como expresión de la participación de los ciudadanos y ciudadanas, permite sostener los procesos y las transformaciones en las municipalidades. Una localidad fortalecida en su tejido social enfrenta de manera más efectiva y creativa las dificultades y retos que se presentan diariamente. Los líderes de acciones comunales, de ONG, de grupos juveniles, las iglesias, medios de comunicación comunitaria, entre otros, son agentes educativos estratégicos que tienen capacidad para sostener procesos de desarrollo local. Por supuesto, son indispensables en la construcción y puesta en marcha de acciones de planeación y respuesta en situaciones de emergencia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borraés, Alejandro (2011). *Colombia se hunde por algo más que el invierno*. En: UNPeriódico. N°141. Versión Digital. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. ISSN 1657-0987. Febrero de 2011. Pág. 6. Disponible en: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/un-periodico-impreso-no-141.html>
- Bravo Gordillo, Eduardo y Ortiz Mosquera, Rafael (2011). ¿Invertir un peso en prevención o dos en atención? En: UNPeriódico. N°141. Versión Digital. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. ISSN 1657-0987. Febrero de 2011. Pág. 11. Disponible en: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/un-periodico-impreso-no-141.html>
- Cajiao, Francisco. Sistemas locales de educación. Proyecto institucional, calidad de la educación y gestión participativa en la localidad. Fundación FES 1994.
- Cardona, Omar Darío (2011). *Anticiparse al peligro no es una opción, es una obligación*. En: UNPeriódico. N°141. Versión Digital. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. ISSN 1657-0987. Febrero de 2011. Pág. 8. Disponible en: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/un-periodico-impreso-no-141.html>
- Corporación Región. Informe Final Proyecto: “Transferencia de la Estrategia de Búsqueda Activa de “La Escuela Busca al Niño y a la Niña” a Las Secretarías de Educación focalizadas por su afectación por ola invernal en los Departamentos de Atlántico y Bolívar”, en Convenio con el Ministerio de Educación Nacional y Unicef. Diciembre de 2011.
- \_\_\_\_\_ . Propuesta metodológica para enseñanzas y aprendizajes con sentido, ambientes escolares preventivos y cualificación de los gobiernos escolares. Medellín: Disponible en versión digital en: [http://www.region.org.co/index.php/publicaciones/cat\\_view/44-libros/56-2003](http://www.region.org.co/index.php/publicaciones/cat_view/44-libros/56-2003)
- Kishore, Singh. Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la educación. 5 de agosto de 2011.
- Ministerio de Educación Nacional, Directiva ministerial 12 de Julio de 2009.
- Ministerio de Educación Nacional, Directiva ministerial 16 de agosto de 2011.
- Ministerio de Educación Nacional, RET y Unicef. Módulos de educación en emergencias.
- Módulo de “Fortalecimiento de los procesos de motivación previos a la escolarización”, elaborado en el marco del Proyecto La Escuela Busca El Niño y la Niña, de la Ciudad de Medellín.

- Muñoz, Vernor. El Derecho a la Educación en Situaciones de Emergencia. Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva.
- Nieto E., Juan (2011). *La crisis invernal: ¿natural o antrópica?* Tomado de: <http://www.portafolio.co/opinion/la-crisis-invernal-%25C2%25BFnatural-o-antrópica>. 22 diciembre de 2011.
- Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana.
- Sepúlveda, Isabel y Herrera, Fernando. *Pasa La Voz, madres y padres promueven y exigen el derecho a la educación*. Corporación Región. 2008.
- Suárez, Luis Guillermo (2011). *“La maldita Niña no tiene la culpa”*. Artículo publicado en la edición digital del Periódico El Colombiano del 24 de diciembre de 2011. Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/la\\_maldita\\_nina\\_no\\_tiene\\_la\\_culpa/la\\_maldita\\_nina\\_no\\_tiene\\_la\\_culpa.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/la_maldita_nina_no_tiene_la_culpa/la_maldita_nina_no_tiene_la_culpa.asp)
- Torres, Rosa María. Sistema escolar y cambio: repasando la agenda y los actores. en: <http://www.fronesis.org/imagen/rmt/documentosrmt/Sistemaescolarycambioeducativo.pdf>
- Vaux, T., *The Selfsh Altruist: Relief Work in Famine and War*, Earthscan Publications Ltd., 2001



