

La emergencia causada por la Ola Invernal ha planteado uno de los mayores retos para el Gobierno Nacional, pero hemos asumido con responsabilidad y eficiencia la tarea, para garantizar que todos los estudiantes afectados puedan continuar en el sistema educativo.

Ministra de Educación Nacional, María Fernanda Campo Saavedra, después de visitar en diciembre de 2010 diferentes instituciones educativas del Valle del Cauca afectadas por la Ola Invernal

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA 4

1. ENFOQUE Y METODOLOGÍA 6

1.1. FASE 1. DEFINICIÓN DE CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS 7

1.2. FASE 2. CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO 11

1.3. FASE 3. DOCUMENTACIÓN DE EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS 11

2. CONTEXTO: EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011 POR TODO EL PAÍS 12

3. EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS 14

3.1. DECISIONES ESTRATÉGICAS DEL MEN PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN 15

3.2. IMPLEMENTACIÓN INTEGRAL EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA 25

3.3. INCORPORACIÓN CURRICULAR DE LA GESTIÓN DEL RIESGO 27

3.4. RED MUNICIPAL DE EDUCACIÓN EN EMERGENCIAS DE AYAPEL 30

3.5. GUÍAS DE PLANES ESCOLARES PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO 33

3.6. SISTEMA DE APOYO A LA EMERGENCIA (SAE) 37

3.7. AULAS TEMPORALES 39

3.8. MOVILIZACIÓN SOCIAL 42

3.9. VIVIENDA COMO APOYO A LA EDUCACIÓN 45

3.10. EL SECTOR PRIVADO SE UNE A LA SOLUCIÓN 50

4. APRENDIZAJES EN CLAVE DE FUTURO 57

4.1. GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA 57

4.2. GESTIÓN INSTITUCIONAL 58

4.3. GESTIÓN SOCIAL 59

5. REFERENCIAS 60

5.1. ENTREVISTAS 60

5.2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 62

TABLA DE ABREVIATURAS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CER: Centros Educativos Rurales

CH: Colombia Humanitaria

CHF: Coopertive Housing Foundation (ahora Global Communities)

CLOPAD: Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres

CREPAD: Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres

CTA: Corporación Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia

EAN: Espacios Amigables de la Niñez

EE: Establecimientos Educativos

EgD: Escuela Gestora de Derechos

EeE: Educación en Emergencias

ExE: Fundación Empresarios por la Educación

FNC: Fondo Nacional de Calamidades (ahora Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres)

FONADE: Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo

GPEGR: Guía Plan Escolar para la Gestión del Riesgo

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

INNE: International Network for Education in Emergencies (en español: Red interinstitucional para la educación en situaciones de Emergencia)

JAC: Junta de Acción Comunal

JAL: Junta de Acción Local

LPEGR: Lineamientos para la Formulación de Planes Escolares para la Gestión del Riesgo

MAPPA: Mesa de Alianzas Público - Privadas

MEN: Ministerio de Educación Nacional

MIJ: Ministerio del Interior y de Justicia

MSEE: Minumum Standars for Education in Emergencies (en español: Estándares mínimos para educación en situaciones de emergencias)

NNAJ: Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes

OCHA: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

OEI: Organización de Estados Iberoamericanos

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

PCI: Proyecto Curricular Institucional

PEI: Plan Educativo Institucional

PEGR: Planes Escolares para la Gestión del Riesgo

POT: Plan de Ordenamiento Territorial

RET: Foundation for the Refugee Education Trust

PRAE: Proyecto Ambiental Escolar

SAE: Sistema de Apoyo a la Emergencia

SE: Secretaría de Educación

SENA: Sistema Nacional de Aprendizaje

SICIED: Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa

SIGEO: Sistema de Información Geográfica del Sistema Educativo

SNPAD: Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres

UNGRD: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

UNICEF: The United Nations Children's Fund (en español: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)

PRESENTACIÓN

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

Entre 2010 y 2011, Colombia se enfrentó a la peor Ola invernal¹ de su historia. Las lluvias, causadas por el fenómeno de La Niña, dejaron más de 3 millones de personas damnificadas y afectadas en todo el país, millones de hectáreas y miles de viviendas y de instituciones educativas destruidas, lo cual amenazó con desescolarizar a más de 550 mil estudiantes.

La emergencia planteó uno de los mayores retos para el Gobierno Nacional, que de inmediato asumió con responsabilidad, eficacia y eficiencia la misión de hacerle frente a los profundos estragos del invierno, a través de tres fases: humanitaria, de rehabilitación y de reconstrucción de las zonas afectadas. La respuesta de las agencias gubernamentales y de todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal, así como de importantes aliados de la comunidad internacional, del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil, fue inmediata y contó con planes de corto, mediano y largo plazo.

Desde el Ministerio de Educación Nacional -MEN-, ante la magnitud de la emergencia, nos trazamos el objetivo específico de garantizar la continuidad de la prestación del servicio educativo a los niños, niñas y jóvenes afectados, con la meta de que el 100 % de ellos, sin excepción, pudiera continuar en el sistema educativo para el 2011.

Y lo cumplimos. Nuestro lema “Juntos podemos hacer que los niños vuelvan a clase”, impulsó una gran movilización multisectorial que convirtió en un propósito nacional el garantizarles el derecho a la educación a los niños, niñas y jóvenes afectados por la emergencia.

En nuestro **Plan Sectorial de Educación 2010-2014: Educación de Calidad, el Camino para la Prosperidad**, definimos como una de las metas la formulación de proyectos de emergencia para responder a las necesidades educativas presentadas por desastres naturales o situaciones antrópicas. Este ha sido siempre uno de nuestros principales propósitos, garantizar el derecho fundamental a la educación, reconocido como elemento esencial para construir un país más justo, más próspero y, sobre todo, un país en paz.

La experiencia que nos deja haber respondido con responsabilidad y diligencia a los estragos producidos por la Ola Invernal de los años 2010 y 2011, ha significado también para nosotros una oportunidad para mejorar nuestras políticas, trabajar mejor en equipo, fortalecer nuestras alianzas y poner sobre la mesa la importancia de la educación en situaciones de emergencia.

Desde la gestión del aula y la infraestructura, pasando por el trabajo articulado con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas y hasta la movilización social, todos y cada uno de los actores involucrados en la prevención y gestión del riesgo escolar hemos aprendido de esta experiencia. Hoy queremos compartir con ustedes las lecciones de este aprendizaje.



MARÍA FERNANDA CAMPO SAVEEDRA
Ministra de Educación Nacional

¹ En el presente documento se empleará indistintamente la expresión “Ola Invernal 2010-2011” y “fenómeno de La Niña 2010-2011” para referirse a la emergencia invernal ocurrida en Colombia entre finales de 2010 y mediados de 2011.



550 MIL ESTUDIANTES EN LA ESCUELA

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

1. ENFOQUE Y METODOLOGÍA

La sistematización es un proceso de reflexión crítica sobre una experiencia, que busca saber cómo y por qué se obtuvieron los resultados, cómo pueden mejorarse y cómo puede ser replicado el proceso.

Según el informe de la CEPAL 2012², la identificación y el reconocimiento de lecciones aprendidas y buenas prácticas en la respuesta a la Ola Invernal 2010-2011, debe permitir identificar vacíos en planes para enfrentar desastres a escala nacional y local, evaluar la pertinencia de las acciones desarrolladas y de los presupuestos asignados y sistematizar los resultados alcanzados con el propósito de generalizar e incorporar normas y procedimientos para una mejor gestión del riesgo.

La presente sistematización se enmarcó en el concepto de buena práctica o experiencia significativa desarrollado por el MEN en su documento APRENDIZAJES PARA MEJORAR: Guía para la gestión de buenas prácticas. El texto citado las define así:

Una buena práctica puede definirse como una experiencia que solucionó un problema o atendió a una demanda social, a través de métodos o mecanismos novedosos, con la participación y

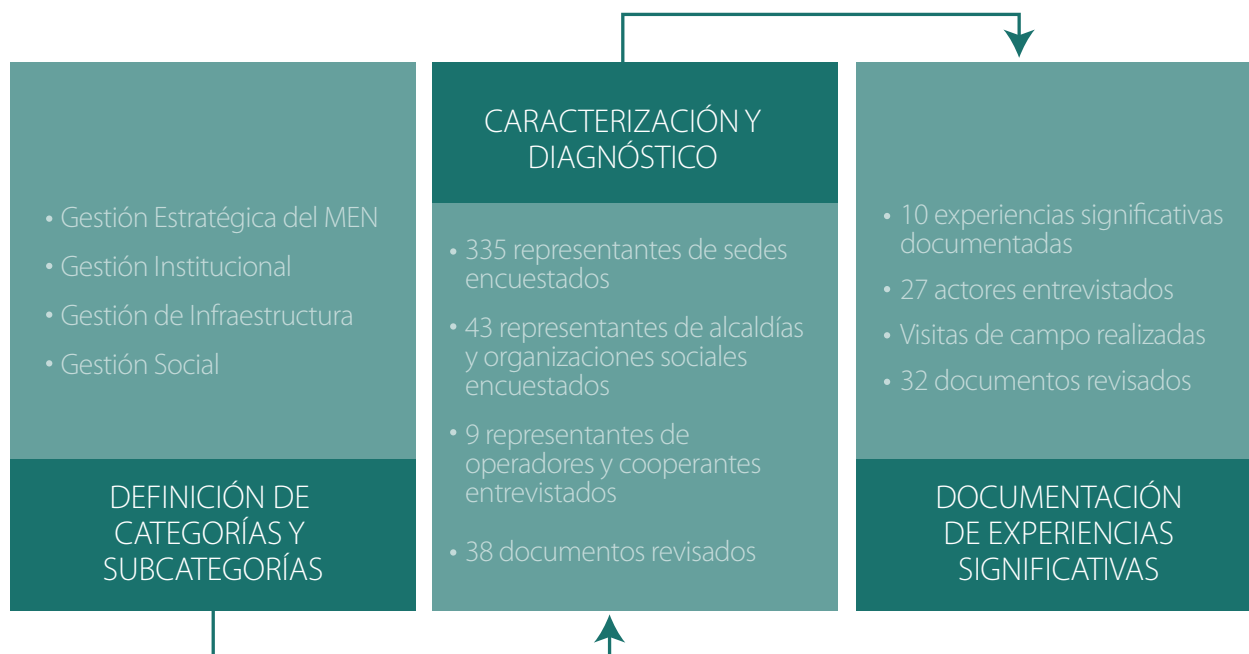
empoderamiento de diversos actores, que tiene resultados demostrables, superiores a los de otras organizaciones similares, que ha perdurado en el tiempo y que puede ser replicada por otras organizaciones.

En el sector educativo, una buena práctica es aquella que, además de las características mencionadas, busca mejorar la cobertura, la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación. El proceso comenzó con la decisión del MEN de recoger los aprendizajes y experiencias significativos llevados a cabo durante la atención de la emergencia causada por el fenómeno de La Niña durante el 2010 y el 2011. El alcance de las expectativas del MEN era generar, a mediano plazo, lineamientos de política pública para la gestión del riesgo y la atención a emergencias dentro del sector educativo colombiano. A partir de la experiencia obtenida desde 2010 hasta hoy, se considera que Colombia puede ser un actor decisivo en la cooperación técnica internacional para situaciones de atención de emergencias en el sector educativo.

Para lograr los objetivos se diseñó una ruta metodológica de tres fases (ver Esquema 1): (i) definición de categorías y subcategorías, (ii) caracterización y diagnóstico, y (iii) documentación de las experiencias significativas.

² Citas completas en la parte final del documento.

Esquema 1: Fases de la ruta metodológica

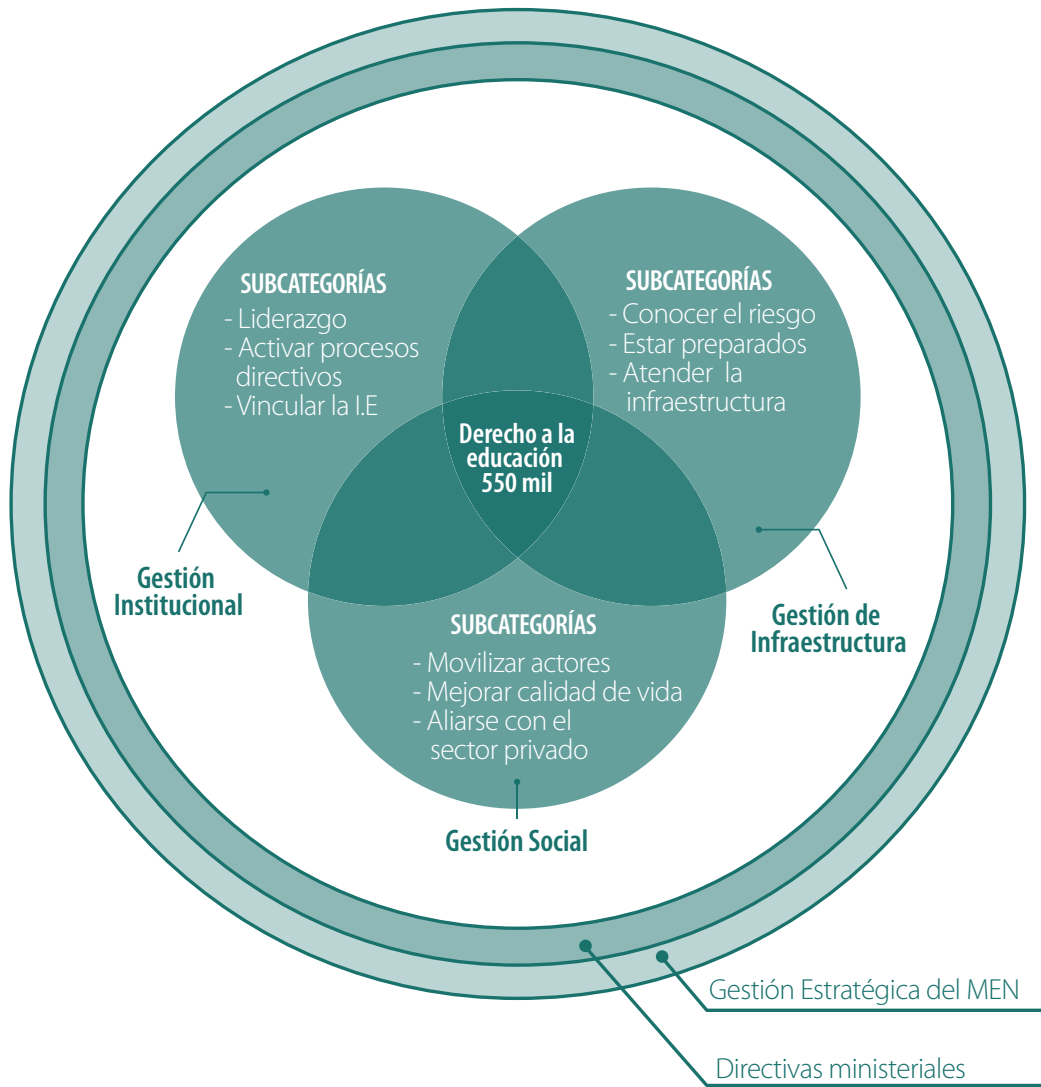


1.1. FASE 1. DEFINICIÓN DE CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS

Durante esta fase se plantearon cuatro categorías de análisis o dimensiones de la intervención (Gestión Estratégica del MEN, Gestión Institucional, Gestión de Infraestructura y Gestión Social), con sus respectivas subcategorías, las cuales fueron el marco conceptual para el trabajo de campo realizado en la fase de diagnóstico y para la documentación posterior de las experiencias seleccionadas.

A partir de estas definiciones se planteó un enfoque integral de la intervención el cual se resume en el Esquema 2.

Esquema 2 : Enfoque integral de la atención a la emergencia causada por la Ola Invernal 2010-2011



A continuación se definen las categorías y subcategorías seleccionadas:

1.1.1. Categoría (dimensión) Gestión Estratégica del MEN

Son las acciones y decisiones que asume el MEN para afrontar la crisis generada por la Ola Invernal. Esto se materializa a través de unos ejes que dan enfoque a las decisiones y unas acciones

específicas que permiten la implementación. A partir de esta categoría, que en sí misma se convirtió en la primera experiencia significativa, se desprenden las otras categorías.

1.1.2. Categoría (dimensión) Gestión Institucional

El MEN entiende la Gestión Institucional como gestión educativa y la define como “[...] un proceso orientado al fortalecimiento de los

proyectos educativos de las instituciones, que ayuda a mantener la autonomía institucional, en el marco de las políticas públicas, y que enriquece los procesos pedagógicos con el fin de responder a las necesidades educativas locales, regionales.” (República de Colombia, 2012). Además, propone que “[...] la gestión escolar en el ámbito institucional está constituida por cuatro áreas de gestión: área de gestión directiva, área de gestión pedagógica y académica, área de gestión de la comunidad y área de gestión administrativa y financiera”, las cuales desarrolla en profundidad en su Guía 34 (MEN, 2008) y donde de manera específica, en el área de gestión de la comunidad, plantea el proceso de prevención de riesgos y lo define como el hecho de “[...] disponer de estrategias para prevenir posibles riesgos que podrían afectar el buen funcionamiento de la institución y el bienestar de la comunidad educativa”, e incluye como sus componentes: la prevención de riesgos físicos y psicosociales y los programas de seguridad.

En el caso de la emergencia causada por el fenómeno de La Niña 2010–2011, se espera que la Gestión Institucional dé cuenta de los procesos directivos orientados a la gestión del riesgo y a la incorporación curricular de este tema con miras a garantizar el derecho a la educación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ).

1.1.2.1. Subcategoría Liderazgo integral

Comprende las acciones de protección física, social, cognitiva y emocional a estudiantes y docentes para propiciar la recuperación del tejido social e iniciar el retorno a la normalidad académica.

1.1.2.2. Subcategoría Activar procesos directivos

Esta subcategoría da cuenta de las iniciativas del gobierno escolar para conocer e intervenir el riesgo, responder ante una emergencia e iniciar un proceso de recuperación.

1.1.2.3. Subcategoría Vincular a la I. E.

Esta subcategoría hace referencia al conjunto de medidas tomadas desde la gestión académica para promover en los estudiantes, conocimientos, actitudes, comportamientos y valores que contribuyan a su autoprotección.

1.1.3. Categoría (dimensión) Gestión de Infraestructura

La Gestión de Infraestructura está relacionada con dos aspectos. El primero, se refiere específicamente a su vulnerabilidad y el segundo, a la amenaza causada por agentes externos que pueden afectar la estabilidad de las obras. Para dar cuenta de la gestión del riesgo en el componente de infraestructura se han definido tres subcategorías: conocer el riesgo, estar preparados y atender la infraestructura.

1.1.3.1. Subcategoría Conocer el riesgo

Son las acciones o reconocimientos que dan cuenta de la información que se tiene acerca del riesgo. En el caso específico del riesgo en las sedes de los Establecimientos Educativos (EE), debido a los efectos del fenómeno de La Niña 2010-2011, el conocimiento del riesgo está asociado a la ubicación de la sede y su situación de amenaza según los mapas del riesgo de la localidad, así como a su inclusión en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de la administración municipal. Por otra parte, hace referencia además al estado de la infraestructura física, lo que da cuenta de su vulnerabilidad. Teniendo en cuenta su importancia, esta información debe estar referenciada en el Plan Educativo Institucional (PEI) a través del Proyecto Ambiental Escolar (PRAE).

1.1.3.2. Subcategoría *Estar preparados*

Son las acciones o medidas de tipo estructural (obras físicas y elementos) y no estructural (programas de preparación) que la sede educativa ejecuta con el objetivo de prevenir, manejar o mitigar una situación de riesgo. Entre estas acciones se distinguen las que van dirigidas a atender la vulnerabilidad (de la infraestructura) y las que van dirigidas a atender la amenaza (por un evento de origen natural o antrópico).

1.1.3.3. Subcategoría *Atender la infraestructura*

Son las acciones o medidas de tipo estructural (obras físicas) y no estructural (programas de atención) que el EE ejecuta durante una situación de riesgo.

1.1.4. Categoría (dimensión) *Gestión Social*

La Gestión Social es entendida como el componente relacionado directamente con y para los individuos, bajo las premisas de trabajar por el desarrollo sostenible y una sociedad más justa. Se trata de un proceso que se lleva a cabo en una comunidad determinada, basado en el aprendizaje colectivo, continuo y abierto, en el cual se diseñan y ejecutan proyectos que atienden necesidades y problemas sociales y permite a los grupos incidir en el diseño de las políticas públicas.

También se entiende como la construcción de diversos espacios para la interacción social. Implica el diálogo entre diferentes grupos de interés y actores, como los gobernantes, las empresas, las organizaciones civiles y los ciudadanos, con el fin de articular gestiones y recursos para darle manejo a situaciones de riesgo y vulnerabilidad, a necesidades básicas insatisfechas o a diferentes dimensiones de los seres humanos, los bienes y servicios y la infraestructura.

1.1.4.1. Subcategoría *Movilizar actores*

Esta subcategoría hace referencia a la generación de procesos de articulación, inclusión y participación comunitaria e institucional que facilitan cambios sociales por medio del empoderamiento de las comunidades para potenciar estrategias ante una situación puntual que afecta al colectivo y que por la magnitud, generalmente requiere de la solidaridad y suma de esfuerzos.

1.1.4.2. Subcategoría *Mejorar calidad de vida*

Se entiende por calidad de vida las condiciones favorables individuales que elevan los niveles de vida, erradican la pobreza y satisfacen las necesidades básicas. La calidad de vida se logra interviniendo cualquiera de las nueve dimensiones del desarrollo del ser humano que permiten incrementar las posibilidades de elección de las personas; estas dimensiones son: identificación, educación y capacitación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, acceso a la justicia, ingreso y trabajo, bancarización y ahorro.

1.1.4.3. Subcategoría *Aliarse con el sector privado*

Articulación entre el Gobierno Nacional y los actores privados con el fin de lograr gestión de recursos, dinamización social e identificación de trabajo conjunto, que permita contribuir a la superación de la pobreza, promoción de la equidad y la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos.

1.2. FASE 2. CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO

Durante esta fase se realizó una caracterización básica de las sedes educativas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011³, partiendo de cada una de las categorías de análisis identificadas. El diagnóstico comenzó con una selección de la muestra de sedes que iban a ser encuestadas. El universo del muestreo correspondió al total de sedes de establecimientos educativos atendidos durante la afectación en todo el territorio nacional. El criterio para incluir a una institución fue ser establecimiento educativo y pertenecer a cualquiera de las zonas del país afectadas por la Ola Invernal. Para esta identificación se dispuso del listado de sedes afectadas, ubicadas por departamento y municipio, suministrada por el MEN.

Finalmente, se realizó un muestreo por conveniencia, debido a la disponibilidad de sedes que podían ser encuestadas, teniendo en cuenta que la mayor parte de las encuestas se realizaron en época no escolar entre los meses de diciembre de 2013 y enero de 2014.

Las encuestas fueron realizadas a representantes de cada EE seleccionado, con el fin de indagar acerca de la percepción que desde el establecimiento se tenía sobre la emergencia; la atención recibida durante y a partir de la crisis y las condiciones actuales en cuanto al riesgo por amenazas naturales. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores de las secretarías de educación municipales y departamentales, secretarías de planeación, operadores de Colombia Humanitaria y otras instituciones que fueron partícipes en la atención a la emergencia. Posteriormente, con la información recogida se trianguló la información para el análisis final.

1.3. FASE 3. DOCUMENTACIÓN DE EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS

Una vez terminada la etapa de diagnóstico se identificaron las experiencias significativas que podían ser documentadas en profundidad. La documentación se llevó a cabo a través de visitas de campo, entrevistas semiestructuradas y análisis documental. Al final del documento se detallan las fuentes consultadas (entrevistas y referencias).



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

³ Para mayor información sobre esta fase, y sus instrumentos, ver el documento "Informe diagnóstico: sistematización de experiencias significativas y prácticas exitosas del proceso de atención de la emergencia causada por el fenómeno de La Niña 2010-2011 en el sector educativo, liderado por el Ministerio de Educación Nacional". Convenio de Cooperación número 847 de 2013. Preparado por la Corporación Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia –CTA. Enero de 2014.



2. CONTEXTO:

EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010 - 2011 POR TODO EL PAÍS

“La capacidad gerencial del Ministerio de Educación fue un factor decisivo para enfrentar con éxito las afectaciones de la Ola Invernal y restablecer el derecho a la educación de más de medio millón de estudiantes”.

Julio Salvador Alandete, viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media, MEN

“Tomaremos esta noche la decisión de, primero, declarar la situación de desastre y, segundo, declarar la emergencia económica, social y ecológica a que se refiere el artículo 215 de la Constitución”. Así se dirigió al país el 7 de diciembre de 2010, el entrante presidente Juan Manuel Santos, mientras todo el territorio

nacional se enfrentaba a la peor Ola Invernal de los últimos 40 años.

La coyuntura había comenzado en junio de ese mismo año cuando en Colombia comenzó a llover. Llegaron agosto y septiembre y el agua no paró; por el contrario, las fuertes lluvias se hicieron

cada vez más intensas. Para noviembre, estas ya habían causado estragos a lo largo y ancho del territorio nacional. La magnitud de la emergencia desbordó las capacidades técnicas y económicas del Gobierno; aún hoy, el país sigue sufriendo las consecuencias por no estar preparado para una temporada invernal de tal magnitud.

La Ola Invernal que experimentó el país se presentó debido a las abundantes lluvias provocadas por depresiones tropicales y frentes cálidos propios de la época húmeda, ocasionados por el fenómeno de La Niña. Los fuertes aguaceros afectaron con inundaciones, avalanchas y remociones en masa en varias zonas del país. Los ríos y cuerpos de agua se desbordaron e inundaron, de manera prolongada, regiones que en inviernos normales no se anegaban.

El alcance del desastre fue nacional: 96 % de los municipios afectados (Colombia Humanitaria, s.f.), 7 % de la población del país damnificada o afectada⁴, daños sobre el capital económico (activos de los hogares y producción potencial) equivalentes a un 5,7 % de la formación bruta de capital fijo anual en el país (CEPAL, 2012).

El estado de excepción declarado por cuenta de la catástrofe permitió al Gobierno tomar las medidas necesarias para atender la emergencia, tanto en el corto, como en el mediano y el largo plazo. Se crea así Colombia Humanitaria, un aparato administrativo de carácter especial y temporal encargado de coordinar la estrategia integral del Estado. Colombia Humanitaria nace, desde el punto de vista administrativo, como una subcuenta del antiguo Fondo Nacional de Calamidades -FNC- (actualmente Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres) y desde el punto de vista de movilización como la campaña nacional para conjurar la crisis.

A partir de la declaratoria de desastre nacional también se expedieron 38 decretos que dotaron a los sectores más afectados, entre ellos educación, de las herramientas jurídicas, financieras y administrativas para atender la crisis.

Aunque los mayores impactos los sufrieron los hogares que perdieron sus viviendas y las regiones y comunidades que quedaron aisladas, otros sectores de la sociedad sufrieron también las consecuencias de la crisis. Con menores costos económicos se vieron afectadas prácticamente todas las actividades económicas y sociales. Por sus implicaciones sociales se destacan los daños en los servicios de agua y educación y, en lo productivo, las afectaciones en el agro y la energía (CEPAL, 2012).

Según la valoración realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012), “[...] los sectores con mayor participación en los daños son hábitat (44 %) e infraestructura (38 %); le siguen los de servicios sociales y administración pública (11 %) y los sectores productivos (7 %)”. El informe establece que el sector educación concentró el 6,9 % de los daños frente al total nacional, y el 61,6 % en los servicios sociales y administración pública, convirtiéndose en uno de los más afectados.

La valoración de los daños ocasionados por el fenómeno de La Niña 2010-2011 en el sector educativo se realizó con base en las instalaciones afectadas, en las cuales se impartía educación preescolar, básica y media de carácter oficial. El nivel de afectación del sector fue muy severo: 2 277 sedes sufrieron daños en su infraestructura, afectando la prestación del servicio educativo de más de 550 000 niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) que estaban siendo atendidos en estas sedes. Más de 433 sedes educativas fueron usadas como albergues por las familias damnificadas (MEN, s.f.).

⁴ Registro Único de Damnificados (RUD). Sistema diseñado por el Gobierno para identificar a las personas damnificadas y orientar los programas y proyectos en cada una de las fases diseñadas para la intervención

3. EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS

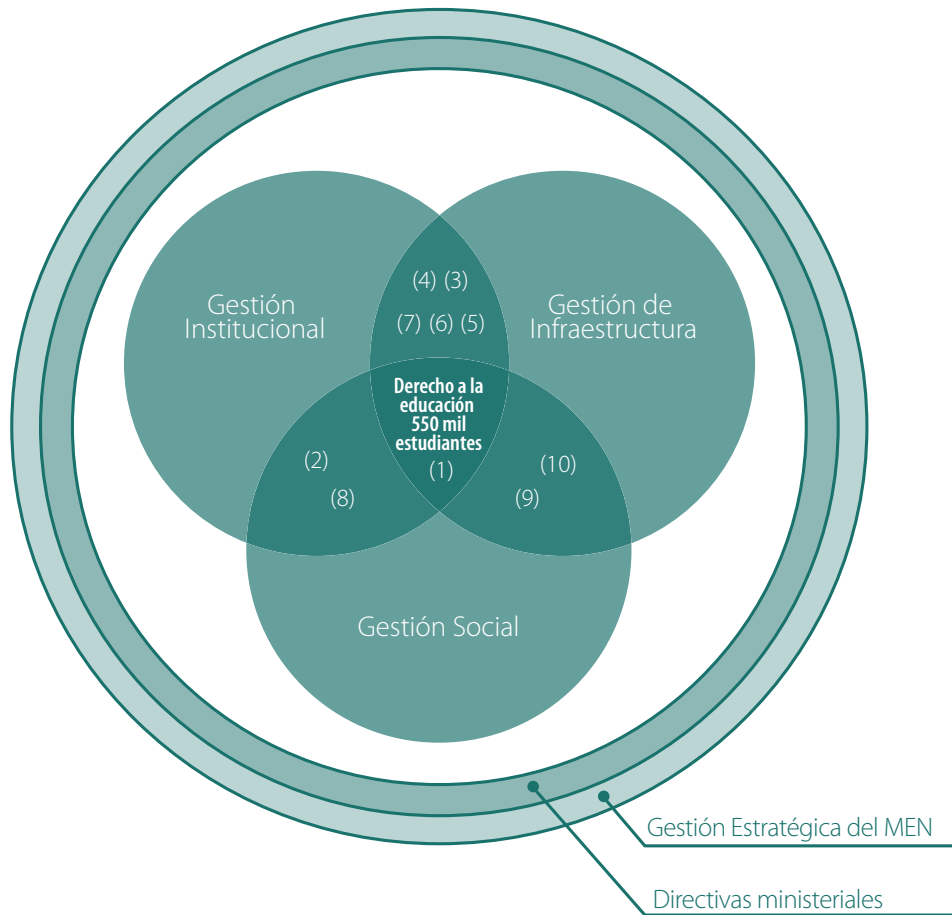
La experiencia de la Ola Invernal 2010-2011, en el sector educativo, ha dejado una serie de conocimientos. A partir de la ejecución de la estrategia del MEN se han identificado algunas experiencias significativas las cuales han sido seleccionadas por su aporte al aprendizaje de la atención en emergencias y, particularmente, a las acciones tomadas para afrontar la crisis. Ver en Tabla 1 el listado de experiencias significativas.

Tabla 1.
Experiencias significativas de la atención a la emergencia causada por la Ola Invernal 2010-2011

1. Decisiones estratégicas del MEN para garantizar el derecho a la educación
2. Implementación integral en situación de emergencia
3. Incorporación curricular del tema “gestión del riesgo”
4. Red Municipal de Educación en Emergencias de Ayapel
5. Guías para planes escolares de gestión del riesgo
6. Sistema de Apoyo a la Emergencia (SAE)
7. Aulas temporales
8. Movilización social
9. Vivienda como apoyo a la educación
10. El sector privado se une a la solución

Es importante resaltar dos aspectos de las experiencias seleccionadas. Por una parte gracias a la integralidad del enfoque de intervención estas no se circunscriben a un solo tipo de gestión (estratégica del MEN, institucional, de infraestructura o social) sino que se ubican en algunas intersecciones tales como se presenta en el Esquema 3. Un segundo aspecto es que la primera experiencia “Ejes y acciones estratégicas del MEN para garantizar el derecho a la educación”, constituye un elemento central a partir del cual se desarrollan las otras nueve experiencias.

Esquema 3. Experiencias significativas: intersecciones entre las dimensiones de intervención



3.1. DECISIONES ESTRATÉGICAS DEL MEN PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

“Lo más innovador que hizo el MEN fue incluir el componente de educación en emergencias como parte de la respuesta a la Ola Invernal. Además, visibilizar a través de las Directivas Ministeriales, que si no interrumpíamos la educación estábamos protegiendo a los niños y niñas”.

Margarita Isabel Palacios, coordinadora de la Atención de Respuesta a la Ola Invernal desde el Sistema de Naciones Unidas para la Unidad de Gestión de Riesgo de Colombia Humanitaria.

En medio de la crisis que comenzaba a causar el fenómeno de La Niña, el MEN tomó la decisión estratégica de liderar integralmente la atención, diseñar una estrategia e intervenir directamente. Esto significó un reto gerencial de gran magnitud, el cual pudo ser asumido por la entidad gracias a su capacidad de gestión y de ejecución de recursos.

La gestión estratégica que emprendió el Ministerio comprende unos ejes a partir de los cuales se desarrollaron acciones de implementación del enfoque. Todo esto soportado en nuevas directivas ministeriales que complementaban las anteriores. Tal enfoque general se observa en el Esquema 4.

Esquema 4.
Gestión Estratégica del MEN: ejes, acciones y directivas ministeriales

EJE DE ENFOQUE	ACCIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN
Conocer la magnitud de la crisis	Diagnóstico rápido (visitas) Sistema de información
Identificar capacidades institucionales	Arquitectura e infraestructura Alianzas público privadas
Activar capacidades locales	Trabajo con secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas
Ajustar procesos interiores	Ajustar marco jurídico para la contratación Armar equipo interno

DIRECTIVAS MINISTERIALES

El título Directiva Ministerial No. 12 de 2009
 Decreto 4827 del 29 de diciembre de 2010
 Directiva Ministerial No. 16 de 2011
 Orientaciones complementarias a la Directiva 12

Continuar con el servicio educativo:
 Flexibilizar calendario, espacios alternativos, transporte y alimento escolar

La ejecución de la estrategia, además de brindar atención a miles de damnificados, también atendió los efectos causados en la infraestructura física y en la prestación del servicio. Lo anterior fue concebido como una oportunidad de mejora, de acuerdo con lo que ya estaba establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y así lo asumió el sector educativo:

y crecimiento con las obras de rehabilitación y reconstrucción y de adelantar los proyectos de inversión y ajustes institucionales y normativos necesarios para que las consecuencias del cambio climático y el riesgo de desastres, en los próximos años y para las próximas generaciones, se puedan prevenir, mitigar, o al menos reducir". (República de Colombia, 2010).

"La emergencia invernal representa una oportunidad de mejorar las condiciones de vida de las familias afectadas, de generar empleo, inversión

Para restablecer el derecho a la educación de más de 550 mil estudiantes fue clave activar las redes para atención educativa en lo local,

mediante diversas acciones como el trabajo de formación con maestros, el fortalecimiento de las secretarías de educación y la dinamización de la Mesa de Educación en Emergencias (EeE), entre otras que se concretarían a partir de la estrategia. Estas acciones dieron respuesta a varios cuellos de botella relacionados con el marco normativo para la contratación, la desactualización del sistema de información, la diversidad geográfica y la complejidad social del país.

Fue así como se expidió el Decreto 4827 de 2010 (República de Colombia, 2010) sobre disposiciones excepcionales para la prestación del servicio educativo con ocasión de la emergencia y la Directiva Ministerial No. 16 de 2011 (MEN, 2011) que desarrollaba e implementaba acciones de la estrategia.

3.1.1. Ejes del enfoque y acciones de implementación

3.1.1.1. Primer eje: Conocer la magnitud de la crisis

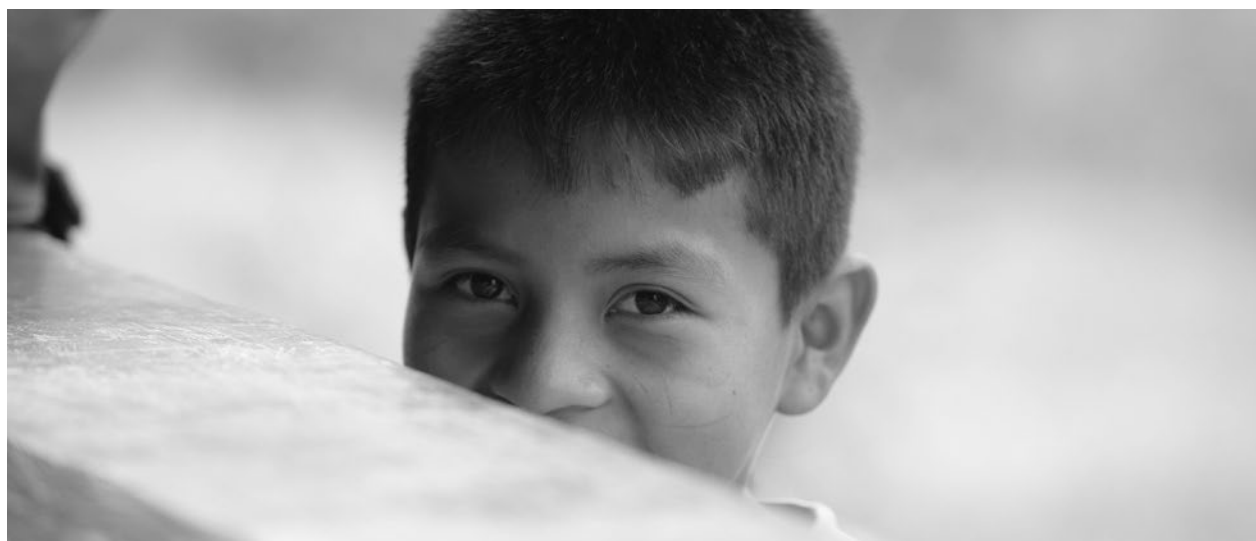
Con el fin de tener una evaluación aproximada de los daños sufridos por la emergencia y determinar las intervenciones de recuperación de los servicios y de la infraestructura, fue preciso realizar un diagnóstico general que le permitiera

al MEN obtener información para cuantificar económica y socialmente los recursos necesarios.

Una de las restricciones que causó mayor impacto, luego de ocurrida la tragedia y decretado el Estado de Emergencia, fue la falta de información, debido a que no se conocía el panorama total de las afectaciones sufridas por causa del fenómeno de La Niña en cada una de las entidades territoriales, pues solo se contaba con datos preliminares enviados por las secretarías de educación que variaban todos los días a medida que la Ola Invernal empeoraba.

Las constantes lluvias e inundaciones restringían el uso de vías y la accesibilidad a las sedes educativas. Por tal razón, ni las gobernaciones ni las secretarías de educación ni las administraciones municipales, contaban con información que evidenciara el panorama global de sedes educativas necesitadas de atención.

Como respuesta al problema y con base en la información preliminar recibida por las entidades territoriales, el MEN emprendió dos acciones de implementación: un diagnóstico rápido a partir de visitas y la implementación de un sistema de información.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Celeridad en el diagnóstico a través de visitas: las visitas por diferentes regiones del país fueron lideradas por la ministra de Educación Nacional, María Fernanda Campo Saavedra, y un equipo interinstitucional (integrado por representantes de la Dirección de Gestión del Riesgo, el SENA, el ICBF, la Cruz Roja y los operadores, entre otros), entre finales del 2010 y enero de 2011, promoviendo la construcción y validación del reporte oficial de la situación presentada y convocando a todos los actores responsables del sector para hacer frente a la emergencia y construir, de manera participativa, las soluciones más adecuadas.

De esta forma, a partir de los resultados obtenidos, producto de la articulación del MEN con los actores regionales, se logró dimensionar preliminarmente el grave panorama presentado en el sector y la magnitud de la emergencia, la cual dejaba como saldo más de 550 000 NNAJ sin el servicio educativo.

Derivado de ello, enmarcado en la gestión de sus aliados y proveedores, el MEN se apoyó en entidades de gran experiencia como FONADE, OIM y OEI (posteriormente se adiciona al proceso CHF), para la ejecución de las actividades. Los operadores debían verificar el tipo de afectación de la infraestructura, el costo estimado y la clase de intervención requerida, así como identificar soluciones efectivas que dieran respuesta temporal a la emergencia de tal manera que permitieran actuar con celeridad.

Sistema de Apoyo a la Emergencia (SAE): debido a la necesidad de automatizar y obtener ágilmente, y en tiempo real, el reporte de afectaciones que se presentaban por causa del fenómeno de La Niña, el MEN creó en 2011 una plataforma tecnológica de acceso en Internet denominada SAE. Este sistema permitió disponer de información actualizada y confiable sobre la afectación por emergencias en la prestación del servicio educativo en términos de infraestructura, material pedagógico, mobiliario, docentes, estudiantes afectados y necesidades en alimentación escolar. El modelo de este sistema de información fue desarrollado para permitir la sistematización de cualquier tipo de emergencia, ambiente y contexto, derivada de





desastres naturales (Ola Invernal, terremoto o sismo, deslizamiento de tierras, falla geológica, vendaval) o del conflicto armado⁵.

3.1.1.2. Segundo eje: Identificar capacidades institucionales

Este eje contempló dos acciones de implementación: arquitectura e infraestructura y alianzas.

Arquitectura e infraestructura: con el objetivo de convertir el estado de afectación y vulnerabilidad de la infraestructura educativa en una oportunidad positiva de transformación de estos espacios escolares, el MEN convocó a un concurso público de anteproyectos, el cual impulsó la realización de diseños arquitectónicos con prototipos adecuados a la idiosincrasia y cultura de las diferentes regiones del país con espacios pertinentes para las condiciones geográficas, permitiendo la reconstrucción rápida y eficiente de aquellas sedes educativas que fueron clasificadas dentro de la Fase 3 de Reconstrucción (Reposición o Reubicación). Para estos efectos realizó una alianza con la Fundación Argos y la Sociedad Colombiana de Arquitectos.

Este concurso fue conocido con el nombre de “Buena Arquitectura, Excelente Pedagogía”, presentado al país en el marco del Congreso Nacional de Arquitectos, realizado el 3 de agosto de 2011. En igual sentido, se hizo extensiva la invitación a participar en el concurso a varias universidades del país.

Como resultado del concurso se tuvieron 48 proyectos participantes y se seleccionaron las cuatro mejores propuestas arquitectónicamente innovadoras para la reconstrucción de los establecimientos educativos de cuatro regiones del país (Andina, Caribe, Amazónica y Pacífica), las cuales fueron entregadas a todas las entidades territoriales como un aporte para la construcción de instituciones educativas con altas especificaciones de calidad.

⁵Para conocer más sobre este sistema, consultar en la Gestión de Infraestructura el capítulo dedicado a este como experiencia significativa.

Alianzas público privadas: el contexto del fenómeno de La Niña 2010-2011 fue una oportunidad para convocar a la solidaridad y consolidar las alianzas estratégicas, teniendo como norte garantizar el derecho a la educación de niños, niñas, jóvenes y adolescentes damnificados por la Ola Invernal.

Desde el MEN se coordinaron acciones para atender la emergencia que se estaba viviendo; se convocaron aliados del sector privado y organismos de cooperación internacional para trabajar articuladamente. Así mismo, se diseñaron y ejecutaron diferentes acciones que tuvieron como objetivo movilizar la capacidad de la sociedad para solidarizarse con la situación ocurrida en el sector educativo; ejercer el principio de corresponsabilidad desde el sector privado y solidario, y fortalecer la confianza depositada en el Ministerio para sacar adelante proyectos conjuntos.

Dentro de las alianzas también se fortalecieron los espacios de trabajo interinstitucional para la articulación de programas de Gobierno y de la cooperación internacional que contribuyeran a brindar respuestas integrales de atención a las poblaciones afectadas. Entre ellos la Mesa Nacional de EeE como espacio intersectorial de incidencia y visibilización de crisis humanitarias. A esto se sumaron las distintas acciones de movilización de la sociedad civil y además la concertación de acuerdos con aliados y la puesta en marcha de acciones con operadores en campo.

Entre las acciones desarrolladas se encontraban:

- **Campaña: “Done un kit escolar por los damnificados del invierno”.** Con el apoyo de Colombia Humanitaria y con el liderazgo de la primera dama de la Nación, María Clemencia de Santos, durante el primer semestre de 2011 se adelantó la campaña de

kits escolares, cuyo propósito era obtener recursos para la compra de maletines escolares con sus útiles correspondientes, los cuales cumplían con las especificaciones técnicas impartidas por el Ministerio, para ser entregados a los estudiantes damnificados como un incentivo para retornar a las instituciones educativas azotadas por el invierno.

- **Mesa de EeE⁶.** El MEN venía liderando junto con UNICEF y el Consejo Noruego para Refugiados la Mesa de EeE⁶, la cual se constituyó en el escenario de coordinación, articulación, generación de conocimiento e incidencia en políticas públicas, para garantizar el derecho a la educación de niños, niñas, jóvenes y adolescentes en situaciones de conflicto o desastre natural. La Mesa Nacional de EeE tiene por objetivo la divulgación, posicionamiento e inclusión en las políticas nacionales y territoriales del derecho a una educación con calidad en situaciones de emergencia.
- **Mesa de Empresarios y Cooperantes.** Mediante esta estrategia y con el apoyo de la Fundación Empresarios por la Educación, el MEN convocó la solidaridad del sector privado y de cooperantes internacionales en torno a la atención de la emergencia vivida en el sector educativo. La relación con empresas privadas se consolidó en la suscripción de convenios de cooperación para rehabilitar o reconstruir la infraestructura educativa en municipios identificados en el diagnóstico del MEN.

⁶ En la Mesa de EeE participan también otros organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales como: Save the Children, RET, OCHA, Mercy Corps, OIM, Corporación Opción Legal, ACNUR, Plan Internacional, War Child y Visión Mundial

3.1.1.3. Tercer eje: Activar capacidades locales

El MEN, en cumplimiento de su función de órgano rector y orientador de la política educativa, desarrolló la ruta metodológica dirigida a fortalecer la capacidad de gestión de las secretarías de educación para que formularan y ejecutaran los planes específicos de orientación y acompañamiento a los establecimientos educativos con el fin de garantizar la prestación del servicio de educación en situaciones de emergencia. Este es uno de los pilares fundamentales para contribuir a la prevención y disminución de la afectación en caso de presentarse alguna situación de desastre natural o desplazamiento por conflicto armado, entre otros, como también para el fortalecimiento institucional para la gestión integral del riesgo.

En ese sentido y en respuesta a la Ola Invernal de 2010 y principios de 2011, el MEN, en coordinación con la Mesa Nacional de EeE, desarrolló las siguientes acciones:

- Se promovió el acompañamiento a las secretarías de educación, en el marco de un acuerdo suscrito entre el MEN y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con el fin de formular las acciones de preparación, respuesta y recuperación ante desastres, conducentes a vigorizar el Plan de Respuesta del Sector Educativo frente a estas situaciones de emergencia.

- Se realizó la publicación del documento “Derecho a la Educación en Emergencias. Guía para la reflexión y la acción”, que recogió la experiencia de búsqueda activa de niños y niñas fuera del sistema educativo en las entidades territoriales más afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011 (Atlántico, Bolívar y Magdalena), con el fin de dar los lineamientos y orientaciones para una búsqueda efectiva.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

- Se emitió la Directiva Ministerial 16 del 2011⁷ mediante la cual se orientó a las comunidades educativas para la gestión integral del riesgo buscando generar las condiciones estratégicas que hicieran de la escuela un territorio seguro en donde se garantice la continuidad del servicio educativo en cualquier emergencia y de cualquier orden.

- Se recibió apoyo financiero de parte de Colombia Humanitaria y se suscribió un convenio de cooperación con la OIM en el marco del proyecto “Fortalecimiento de capacidades del sector educativo para asegurar la prestación del servicio en situaciones de emergencia”, referido a la asistencia técnica para mejorar la capacidad de gestión de las 94 secretarías de educación, teniendo en cuenta la descentralización de la educación en Colombia.

- Se gestionaron recursos por medio del Conpes 3726 de 2011 de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) con los cuales se suscribió una segunda fase del convenio de cooperación descrito en el numeral

anterior con énfasis en la formulación de los PEGR de las instituciones educativas focalizadas en los diagnósticos por su alta vulnerabilidad, garantizando la continuidad en el proceso. Hoy el sistema educativo colombiano, en todas sus secretarías de educación, cuenta con una serie de instrumentos, herramientas y políticas que le permite la formulación de planes de acción para la prevención de riesgos, la preparación, respuesta y recuperación ante desastres naturales o situaciones de emergencia que afecten la continuidad de la prestación del servicio educativo.

- Con la presente publicación se presenta también al país y a toda la comunidad educativa el documento *“Lineamientos para la Formulación de Planes Escolares para la Gestión del Riesgo”* producto de las reflexiones y aprendizajes obtenidos a partir de la emergencia.

Este documento es el resultado del trabajo de la Mesa Nacional de ExE que ha aportado al compromiso de construir mecanismos para la garantía del derecho a la educación. Así mismo es el reconocimiento a la labor

⁷La Directiva Ministerial No. 16 del 18 de agosto de 2011 complementa las directrices de la Directiva Ministerial No.12 de julio de 2009

de rectores y docentes que en su ejercicio pedagógico contribuyeron a comprender que los Planes Escolares para la Gestión del Riesgo -PEGR- se han constituido en una oportunidad para que las comunidades educativas lean su contexto, comprendan los escenarios de riesgo, identifiquen sus capacidades y desarrollen acciones para reducirlos.

Este documento avanza en los que se han considerado nudos críticos en la educación ambiental y educación para la gestión del riesgo: por una parte, la idea del ambiente reducido a lo ecológico o considerado como problema; y, las formulaciones emergencistas frente a las amenazas, ancladas en la preparación para la respuesta. Lo anterior se ha traducido en acciones discontinuas y fragmentarias frente al riesgo de desastres, expresadas en planes de emergencia no alineados con los diagnósticos ambientales y los planes territoriales, y desarticulados de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), los Planes de Mejoramiento Institucional (PMI) y los Proyectos Ambientales Escolares (PRAES).

3.1.1.4. Cuarto eje: Ajustar procesos internos

“Atender la emergencia de Ola Invernal se constituyó en un reto para esta administración desde el punto de vista jurídico. Fue una oportunidad para desarrollar procesos de contratación para que el MEN respondiera

de forma oportuna, efectiva y transparente ante la emergencia, optimizando los tiempos de contratación y de ejecución de las obras y actividades de ayuda humanitaria, de reparación y de reconstrucción de las instituciones educativas afectadas por el fenómeno de La Niña”.

Natalia Bustamante Acosta, jefe Oficina Jurídica (e), MEN

Para afrontar la crisis el MEN debió hacer una serie de ajustes a sus procesos internos, principalmente ajustar el marco jurídico para la contratación y armar un equipo interno especializado en atender la crisis.

Ajustar marco jurídico: para la ejecución de la estrategias se hizo necesario buscar mecanismos de atención en emergencia que permitieran utilizar herramientas que la ley prevé para ello. El Gobierno Nacional le dio la potestad al Fondo Nacional de Calamidades (hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres) para transferir recursos a entidades públicas del orden nacional o territorial y a entidades privadas, sin que para ello se requiriera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora⁸. Además, permitió contratar con régimen privado y no con Ley 80, agilizando así el flujo de recursos y todo lo relacionado con los procesos de contratación y ejecución.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

⁸ Resolución 002 del 29 de diciembre de 2010. Se señalan los procedimientos para dar aplicación, en la fase de emergencia, a las transferencias de recursos a las entidades públicas nacionales, territoriales y privadas para la atención de la emergencia invernal, en el marco de los Decretos 4579 de 2010 y 4580 de 2010.

El inicio de la ejecución presupuestal para atender la emergencia se dio con la firma del Convenio Interadministrativo entre el Fondo Nacional de Calamidades, la fiduciaria Fiduprevisora S. A., y el MEN, en enero de 2011, con el fin de materializar la ejecución de las Fases 1 y 2 del Plan de Acción y así responder a toda la comunidad educativa afectada y en situación de vulnerabilidad, como consecuencia del fenómeno de La Niña.

La flexibilización del marco jurídico de contratación brindó la versatilidad y la agilidad para que el MEN respondiera de forma oportuna, efectiva y transparente ante la emergencia, optimizando los tiempos de contratación y de ejecución de las obras y actividades de ayuda humanitaria, de reparación y de reconstrucción del sistema educativo afectado por el fenómeno de La Niña.

Armar equipo interno: como tarea simultánea a las acciones externas, el MEN reorganizó sus equipos para la adecuada respuesta a la crisis. Se realizaron, entre otras, las siguientes acciones:

- Creación de espacios de coordinación y articulación entre las distintas áreas del MEN (direcciones, subdirecciones y demás dependencias) para brindar asistencia técnica integral a las secretarías de educación.
- Institucionalización del componente de EeE dentro de los procesos del Sistema Integrado de Gestión del MEN, articulado con el macro proceso misional: "Fortalecimiento de la educación preescolar, básica y media" dirigido a ampliar la cobertura y fomentar la permanencia en el sistema educativo; lo que implicó la institucionalización de la EeE como política pública y la ejecución de programas tales como "La escuela busca al niño y a la niña".

Fase 1. Ayuda Humanitaria: durante esta fase se implementaron las siguientes acciones:

- Visitas de diagnóstico para revisar técnicamente las afectaciones de la infraestructura educativa y determinar exactamente su tipo, la intervención requerida y el costo.
- Dotación de mobiliario básico escolar, *kits* escolares y canasta educativa.
- Subsidios para arrendamiento y construcción de albergues temporales dirigidos a las familias afectadas, de manera que pudieran recuperarse las sedes educativas que estaban siendo utilizadas como albergues.
- Utilización de la contrajornada y subsidio de transporte. Con el fin de garantizar la cobertura se autorizó el uso de los EE no afectados para que atendieran en jornada contraria a estudiantes de las sedes afectadas. Esta estrategia incluía un subsidio de transporte con el que se buscó promover la asistencia de NNAJ a las clases.
- Espacios temporales. Durante las visitas para verificar la magnitud de la emergencia se ubicaron sitios para instalar aulas temporales con diferentes soluciones (carpas, tambos, aulas prefabricadas, entablados), dotados de baterías sanitarias y mobiliario escolar. También se alquilaron otros espacios (viviendas, oficinas, fincas e infraestructuras de propiedad de las cooperativas, juntas de acción comunal) según la disponibilidad y en común acuerdo con la comunidad educativa.

- Flexibilización del calendario escolar. Con el fin de no afectar la calidad del servicio y de garantizar las 40 semanas del calendario escolar, se ajustó el inicio del calendario académico según las necesidades de las zonas y las instituciones.

Fase 2. Rehabilitación: esta fase contempló la implementación o recuperación de obras de infraestructura vial, social e institucional previstas en los planes respectivos y demandas locales. Estas acciones buscaban reestablecer, en primera instancia, las condiciones socioeconómicas, institucionales y ambientales de las zonas afectadas. En la infraestructura esta etapa contempló tres tipos de reparaciones: locativas, estructurales y obras de mitigación.

Fase 3. Reconstrucción: el objetivo era reemplazar infraestructura con daños severos a través de: 1. Reposición: contemplaba la construcción completa de una infraestructura educativa cuando la infraestructura diagnosticada no contaba con las condiciones mínimas de seguridad o salubridad para prestar el servicio educativo. Su construcción se ejecutaba en el mismo predio de la sede educativa atendida en razón de no presentar situación de riesgo. 2. Reubicación: se refería a la construcción de edificios en nuevos predios toda vez que, según certificación expedida por la secretaría de planeación municipal (o la entidad que cumpliera este rol) de cada región, la zona se encontraba en situación de riesgo no mitigable. Pese a que la Fase 3 hacía parte del Plan, en su mayoría fue ejecutada por el Fondo Nacional de Adaptación.

3.2. IMPLEMENTACIÓN INTEGRAL EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA

“Garantizar el derecho a la educación para niños, niñas, adolescentes y jóvenes siempre es importante.”

En situaciones de conflicto o desastre natural protege de abusos y explotación sexual, previene el reclutamiento forzado y el trabajo infantil, además contribuye a la recuperación física y emocional”.

Mesa Nacional de EeE

Sobresale como experiencia significativa una estrategia internacional liderada por el MEN y UNICEF, de la mano de distintos aliados (Consejo Noruego para Refugiados, RET, Mesa nacional de EeE y Save the Children) con el propósito de garantizar los derechos humanos de NNAJ durante el tiempo y las situaciones de emergencias, especialmente el derecho a la educación.

3.2.1. Descripción de la experiencia

Se retoman elementos de la experiencia vivida en el departamento de Chocó con la atención a las comunidades de Bajo Baudó y Litoral de San Juan afectadas por el fenómeno de La Niña 2010–2011, donde se pretendía dar respuesta a las necesidades educativas para asegurar el acceso y la permanencia, así como también ofrecer un ambiente protector en el cual los NNAJ pueden llevar a cabo actividades lúdicas, recreativas, educativas y psicosociales, en pro de su desarrollo integral. Al respecto, las principales dificultades afrontadas fueron protestas de las comunidades afro por el insuficiente servicio de energía, los hostigamientos producto del conflicto armado, la planta docente incompleta en los EE, el paro minero, las poblaciones en proceso de reubicación y las comunidades indígenas que no hablaban español.

Para hacerle frente a dichas restricciones se implementaron diferentes acciones como: gestión ante funcionarios de las alcaldías y la gobernación, desarrollo de metodología para la elaboración de diagnósticos de necesidades educativas en las emergencias, diseño y

ejecución de planes de contingencia y planes de acción, elaboración de materiales educativos bilingües (Español/Wonnan), entrega de dotación y mobiliario, capacitación a docentes, fortalecimiento de los PRAE, formación a padres y madres de familia y, finalmente, implementación de espacios amigables de la niñez.

Se considera experiencia significativa dado su impacto, pues evidencia resultados con una tendencia positiva que contribuye a solucionar la problemática y aporta al cumplimiento de objetivos estratégicos. Igualmente, dado el liderazgo de los representantes de cooperación internacional y la articulación con entidades del nivel nacional y local, promete sostenibilidad, pues tiene condiciones políticas, técnicas, humanas, financieras y tecnológicas que posibilitan su continuidad en el tiempo; además, por el componente étnico incorporado que da cuenta de la innovación, ya que ha adaptado un modelo novedoso para abordar un problema y ha creado alternativas diferentes a las tradicionales para gestionar un proyecto.

3.2.2. Aprendizajes

La GPEGR (MIJ, 2010) plantea que la gestión del riesgo en la escuela aporta al objetivo primario del desarrollo humano propuesto por PNUD en 2010 y relacionado con el mejoramiento de la calidad de vida. Esto exige reducir los niveles de vulnerabilidad social y aportar a la satisfacción de necesidades básicas, lo cual se complementa con el derecho a la educación, pues, mediante esta es posible brindar respuesta humanitaria, ofrecer esperanza futura, remediar el dolor de malas experiencias y desarrollar habilidades para la resolución de conflictos.

La Red Inter-agencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE, 2010) sostiene



que el sector de la educación debe trabajar con otros sectores para prestar apoyo a la respuesta educativa en relación con amenazas, riesgos y disponibilidad de servicios. Así mismo, afirma que todo el personal debe recibir capacitación, y que son clave los planes de preparación para emergencias, los simulacros, las medidas de seguridad, los planes de evacuación, entre otras acciones.

Un aspecto muy complejo vivido durante el fenómeno de La Niña 2010 - 2011 es que se cerraron algunos EE o fueron tomados como albergues (deteriorando su infraestructura, mobiliario y dotación), lo que implicó el cese de las actividades académicas. Dicha vulneración del derecho a la educación trae múltiples consecuencias en NNAJ como vinculación a actividades ilícitas, explotación laboral, abuso sexual, consumo de sustancias psicoactivas, baja formación académica, poca posibilidad de acceso a la educación superior y, en general, familias con procesos de exclusión marcados por diversos riesgos psicosociales que contribuyen a la repetición del círculo de pobreza y repercuten en contextos locales con bajos niveles de desarrollo.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Lo anterior implica la adopción de diversas medidas en en distintos contextos (nacional, departamental y municipal), que en el caso específico de los EE y la aplicación de esta experiencia significativa se evidencia en acciones como: flexibilización del calendario escolar, adaptaciones curriculares, ampliación de la jornada escolar, realización de actividades de nivelación, trabajo conjunto con otros establecimientos educativos y diseño de material educativo especial para realizar tareas en casa; así se observa en el diagnóstico realizado a 335 sedes educativas afectadas, en donde se evidenció que el 90 % de los EE encuestados asumieron alguna medida para garantizar el derecho a la educación de los NNAJ (CTA, 2014).

3.2.3. Recomendaciones

Si bien es cierto que el enfoque de derechos no se limita al derecho a la educación y que este no solo se vulnera en situaciones de emergencia causadas por fenómenos naturales, sí es un contexto específico necesitado de atención y, por tanto, de acciones que den respuesta a las múltiples demandas relacionadas con el papel que juega cada institución según su

carácter (agencia de cooperación, organismo público, fundación privada, etc.) y su nivel de actuación (internacional, nacional, local) en el restablecimiento de derechos de NNAJ.

3.3. INCORPORACIÓN CURRICULAR DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

“El objetivo era dictar las clases y llevar el proceso educativo “normal” porque la escuela está ocupada por el agua o por las familias, como albergue. Se desarrollan modelos pedagógicos flexibles que permitan atender a los niños en la situación de la emergencia invernal. Trabajamos con los profesores en terreno y se definen unas orientaciones curriculares”.

Álvaro Sánchez, coordinador Área de Educación, Opción Legal

El MEN desarrolló diversas acciones para fortalecer la capacidad de gestión de las secretarías de educación para ayudarles en el fortalecimiento del plan de respuesta ante estas situaciones de emergencia. Lo anterior implicó implementar acciones diferenciales en tres momentos: gestión integral del riesgo, situación de emergencia y posemergencia; y además, dinamizar los PEGR en cada sede educativa, complementándolos con procesos de acompañamiento a docentes para que estos contenidos lleguen al aula.

Se destaca como experiencia significativa el trabajo que la Corporación Opción Legal adelantó en el departamento de Córdoba posterior a la emergencia causada por el fenómeno de La Niña 2010 - 2011. Bajo el propósito de garantizar el derecho a la educación, y en convenio con UNICEF, se implementó un proyecto que pretendía superar el enfoque asistencialista, empoderar

a la sociedad civil, incidir en la política pública, promover la organización intersectorial y la participación interinstitucional, formar docentes e implementar acciones de flexibilización curricular. Este último propósito como respuesta a las múltiples afectaciones en el escenario pedagógico que se expresan en inasistencia del personal docente y directivo docente, pérdida de clases, falta de pertinencia del currículo, cambios imprevistos en los horarios de las jornadas escolares, ajustes inesperados a las programaciones curriculares escolares, aumento de los índices de deserción y repetición escolar y desorganización de la comunidad educativa.

3.3.1. Descripción de la experiencia

La Corporación Opción Legal “[...] es una entidad sin ánimo de lucro creada en 1999, que trabaja en favor de la población vulnerable para contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho y a la convivencia pacífica” (Corporación Opción Legal, 2014).

Para ello parten del marco legal relacionado con las normas mínimas de la Red Inter-agencial para Educación en Situaciones de Emergencia (INEE, 2010); la Ley 1523 de 2012 sobre Gestión del Riesgo en lo que respecta al sector educativo (República de Colombia, 2012); la Ley 1448 de 2011, en lo que concierne al sector educativo y con los NNAJ víctimas del conflicto armado (República de Colombia, 2011) y, por supuesto, las Directivas Ministeriales No. 12 de 2009 (MEN, 2009), No. 16 de 2011 (MEN, 2011) y No. 01 de 2012 (MEN, 2012).

Esta experiencia significativa, liderada por Opción Legal, tiene un enfoque conceptual relacionado con los procesos e instrumentos que maneja. Se destaca por su madurez, pues cuenta con un tiempo de evolución en el que ha logrado estabilizar los procesos que implica

y desplegar mecanismos de mejora continua, lo que contribuye a su potencial respecto a la replicabilidad y transferibilidad que permite a otras organizaciones adaptar la experiencia.

UNICEF propone la creación de un grupo de actualización curricular que vele porque la gestión del riesgo no sea un tema aislado, sino que haga parte del proceso de enseñanza – aprendizaje y que despliegue un programa de capacitación con base en los conocimientos y las habilidades de la comunidad educativa (UNICEF, 2010); así se sitúa en el área de la gestión académica que, según la Guía 34 (MEN, 2008), incluye los procesos de: diseño pedagógico curricular, prácticas pedagógicas, gestión de aula y seguimiento académico; y que, a su vez, se complementa con el área de la gestión comunitaria, específicamente con el proceso de prevención de riesgos y sus componentes asociados (prevención de riesgos físicos, prevención de riesgos psicosociales y programas de seguridad); todo esto relacionado con las dimensiones del ser, del hacer, del estar y del tener.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Estas afectaciones requieren el desarrollo de acciones para proteger el proceso pedagógico, correspondidas con la promoción especial de permanencia del personal docente y directivo docente durante todo el periodo; formación técnica docente para la atención de la emergencia compleja; organizar a la comunidad para operar en la posemergencia; implementar procesos de adaptabilidad curricular, promover la escuela como un espacio seguro que no debe ser involucrado en el conflicto armado y contribuir a la permanencia, seguimiento a la deserción y apertura hacia el acceso de estudiantes nuevos.

3.3.2. Aprendizajes

Dicha intervención sigue los lineamientos del Proyecto de Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN, 2009), respecto a que el tema de gestión del riesgo debe estar incluido en el PEI, en el Proyecto Curricular Institucional (PCI) y en el proyecto didáctico de aula; todos en aras de dar solución a los problemas identificados en el diagnóstico, dinamizados por procesos de gestión institucional por medio de ejercicios permanentes de reflexión y construcción colectiva para mejorar la realidad educativa. Así mismo, de manera específica, la GPEGR (MIJ, 2010) propone que este proceso se dé a través del PRAE, que contribuya a reconocer los riesgos relacionados tanto con fenómenos naturales, como con aquellos inducidos por el ser humano, a analizar la confluencia de diferentes amenazas y a organizar a la comunidad para evitar que un riesgo se convierta en desastre.

Todo lo anterior, en la intervención realizada por Opción Legal, se dio bajo el enfoque de la Escuela Gestora de Derechos (EgD) y los lineamientos de la EeE.

En el diagnóstico realizado a 335 sedes educativas⁹ (CTA, 2014) se encontró que el 55 % de los EE encuestados contempla la gestión del riesgo en el PEI, el 31 % en proyectos de aula y el 28 % en el PRAE.

La idea, entonces, es que los ajustes curriculares se den también en modelos pedagógicos flexibles como: escuela nueva, telesecundaria, posprimaria y aceleración del aprendizaje, que den respuestas pertinentes a condiciones de vulnerabilidad relacionadas con presencia de población desplazada, afrodescendiente, indígena, niñez trabajadora, población en extraridad, contexto de conflicto armado y altos índices de pobreza. De igual manera, en el nivel curricular se propone racionalizar áreas en el plan de estudios, fomentar la capacidad de autoaprendizaje de los estudiantes y el desarrollo de competencias comunicativas por medio del aprendizaje basado en problemas, y el método por proyectos que pueden complementarse con herramientas virtuales y la construcción de guías por parte de los docentes.

3.3.3. Recomendaciones

Es fundamental que se publiquen los materiales educativos con los lineamientos para la incorporación curricular del tema de gestión del riesgo en las escuelas, de modo tal que sean claras las directrices específicas en relación con el PEI, el PRAE y los proyectos de aula, en virtud de relacionar ese contenido con los lineamientos y estándares de las áreas y, además, lograr su despliegue específico en la gestión académico-pedagógica.

⁹ Ver fase 2 de la sistematización: Caracterización y diagnóstico

3.4. RED MUNICIPAL DE EDUCACIÓN EN EMERGENCIAS DE AYAPEL

“Entregamos kit escolares y botas a los niños. Empezamos a trabajar en doble jornada porque eso se inundaba cada vez más. Continuamos con la educación a pesar de todo. Conseguimos un jhonson (lancha) y los profesores dormían en los tambos para seguir las clases”.

Mario Alzate, rector de la I. E. Sincelejito de Ayapel

El MEN lidera conjuntamente con Unicef y el Consejo Noruego para Refugiados, la Mesa de EeE, donde también participan Save the Children, RET, OCHA, Mercy Corps., OIM, Corporación Opción Legal, ACNUR, Plan Internacional, War Child y Visión Mundial; entidades que aúnan esfuerzos para garantizar el derecho a la educación de NNAJ en situaciones de conflicto o desastre natural. La gestión de la Mesa se ha centrado en la elaboración de material para la comunidad educativa, la suscripción de convenios interinstitucionales, la publicación de guías para la acción de funcionarios del sector, la realización de seminarios intersectoriales, el fortalecimiento de secretarías de educación para el desarrollo de capacidades locales y la movilización de distintos actores.

El fortalecimiento de las secretarías de educación para el desarrollo de capacidades locales y la movilización de distintos actores se propone desde el MEN a través de la conformación de redes y mesas de EeE, cuyo fin es contribuir a la construcción de tejido social, pues permite ampliar las opciones para mejorar las condiciones educativas de los NNAJ del país en el marco de la articulación intersectorial en función de la garantía de derechos.

Se reconoce como una experiencia significativa, la Red Municipal de Educación en Emergencias de Ayapel que logró vincular a directivos docentes y articular en distintos niveles para el proceso de atención durante el fenómeno de La Niña 2010 - 2011. Lo más singular de esta experiencia es que, si bien, da cuenta de una iniciativa del orden ministerial que se desprende, en parte, de la Mesa Nacional, logra consolidarse en la dinámica local de un municipio no certificado y concretar la participación de rectores y coordinadores en ese escenario de planeación de la gestión del riesgo y la respuesta del sector educativo en situaciones de emergencia.

3.4.1. Descripción de la experiencia

Ayapel es un municipio del departamento de Córdoba que se caracteriza por lo atractivo



Fuente: Álvaro José Regino – docente municipio de Ayapel

de la fertilidad de sus tierras y la vocación agropecuaria de sus pobladores, pero, cada vez más, la zona se ha visto afectada por fuertes lluvias y pasa largos períodos inundada, en especial, seis corregimientos rodeados por ríos que suelen desbordarse, dadas las problemáticas ambientales. Particularidades naturales que se suman a otras complejidades del contexto tales como las restricciones económicas del municipio, las precarias condiciones sociales relacionadas con pobreza multidimensional y los efectos del conflicto armado.

En la emergencia de 2010 se puso en marcha el plan de contingencia y el plan de acción diseñados desde 2008, y se aunaron esfuerzos, tanto del sector público como del privado, con el fin de adelantar acciones tales como la habilitación de aulas temporales para continuar con las clases, la dotación de *kit* escolares, la implementación de actividades de atención psicosocial, la capacitación docente sobre flexibilización curricular y las actividades pedagógicas complementarias, la ejecución de un plan de contingencia para prestar el transporte escolar fluvial, la entrega de chalecos salvavidas, la dotación de mobiliario y material didáctico, la sensibilización a la comunidad, la gestión de recursos en el nivel interinstitucional, el diseño de talleres y actividades académicas para que los estudiantes desarrollaran en casa,

la capacitación a sus familias y la flexibilización del calendario escolar para “recuperar el tiempo escolar que se había perdido”.

Complementario al proceso adelantado por la secretaría de educación se encuentran las actividades desarrolladas por otros despachos de las alcaldías como las secretarías de salud con sus componentes: salud infantil, nutrición, salud sexual y reproductiva y salud mental. Entre las acciones lideradas por los directivos de los EE se destaca la ejecución de los PEGR, que recogen el conjunto de actividades para conocer, manejar, valorar el riesgo y participar en su intervención. Allí se plasman tanto las precauciones que se deben tener en cuenta para evitar que se generen nuevos riesgos (gestión prospectiva), como la capacitación para que la comunidad educativa responda adecuadamente ante una emergencia y retorne a la “normalidad” (gestión reactiva del riesgo) (UNICEF, 2010).

Los PEGR incluyen el análisis situacional (tipos de amenazas, escenarios de riesgo, tipos de vulnerabilidad), la caracterización de ambientes (natural, social, construido), la identificación de daños o pérdidas que se pueden presentar, el plan de capacitación a la comunidad educativa, el procedimiento de respuesta a emergencias y la identificación de contactos y servicios externos (Bomberos, Policía, hospital, CLOPAD, Defensa Civil, etcétera.). Es de resaltar que la capacitación para el diseño y la dinamización de los PEGR es liderada por la Red Municipal y dirigida a distintos representantes del gobierno escolar.

3.4.2. Aprendizajes

En principio el reto fundamental era garantizar el acceso y la permanencia de NNAJ por vía fluvial a los EE, lo que implicó pasar de cinco rutas fluviales establecidas a cuarenta dada



la envergadura de la inundación. También se incrementaron los costos asociados no solo a la cantidad de lanchas requeridas, sino al personal que las operaba y al suministro de combustible. Allí, la articulación de diversos actores fue estratégica: Secretarías de Educación Departamental y Municipal, Comisaría de Familia, Corporación Autónoma Regional, Secretaría de Planeación e Infraestructura, Bomberos, Defensa Civil, ICBF, Defensoría del Pueblo, Policía, Secretaría de Gobierno, Hospital, MEN, UNICEF, OCHA, CHF, Dirección Nacional de Gestión del Riesgo, FONADE, Pastoral Social, Fundación Caritas, OIM, Opción Legal, SENA y la Mesa Nacional de EeE.

Lo más complejo es que el municipio aún continúa inundado, los docentes no viven en la zona, las casas de los estudiantes se encuentran muy dispersas y, aunque la Secretaría de Educación no es certificada, lo cual restringe la autonomía y el acceso a recursos, los rectores siguen liderando acciones para continuar prestando el servicio educativo.

Entre las acciones implementadas por los EE sobresalen: la participación de algún representante del gobierno escolar en instancias municipales relacionadas con el tema, la reglamentación de la movilidad de estudiantes, la implementación de campañas educativas, la señalización de zonas deterioradas, la realización de actividades de formación, el entrenamiento de brigadas, la conformación del comité institucional, la compra de dotación para dar respuesta a emergencias (alarmas, equipamiento de primeros auxilios), señalización (rutas de evacuación, puntos de encuentro), equipos de comunicaciones y la gestión de apoyos requeridos para satisfacer esas necesidades que resultaron después de la emergencia. Situación que se corrobora con lo

encontrado en el diagnóstico realizado a 335 sedes educativas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011 (CTA, 2014) y que coincide con los aspectos propuestos por la GPEGR (MIJ, 2010) cuando afirma que “[...] el Consejo Directivo verifica las condiciones de seguridad de la escuela (...) gestiona la participación de organismos e instituciones externas, realiza el inventario de recursos existentes para la atención de emergencias y de acuerdo con las necesidades planea la consecución de los recursos faltantes”.

Entre las restricciones afrontadas por esta experiencia significativa sobresalen: 1. La deserción de estudiantes por fenómenos tales como el trabajo infantil asociado a la minería, la prostitución, el embarazo adolescente y el reclutamiento forzado de NNAJ por parte de los grupos armados ilegales. 2. El desplazamiento de la población hacia la cabecera municipal, lo cual implica que los estudiantes lleguen sin documentación y que, incluso, no haya los cupos requeridos en los EE urbanos. 3. Otros factores relacionados con las precarias condiciones laborales de los docentes de centros educativos rurales (CER), las irregularidades en los procesos de legalización de predios y los bajos niveles socioculturales de las familias.

En relación con los factores de éxito de esta experiencia cabe resaltar la pertinencia del diagnóstico de necesidades realizado por el municipio lo que permitió la entrega oportuna de información al MEN y facilitó la comunicación entre distintos actores de las diversas instituciones involucradas. Además, el liderazgo y compromiso de distintas personas en el municipio dinamizó los procesos de gestión de recursos y la continuidad de las acciones de la red de EeE pese al cambio de administración.

3.4.3. Recomendaciones

Finalmente, de cara a los retos que supone dar sostenibilidad a esta experiencia significativa, se evidencia la necesidad de convertir la EeE en una política pública que garantice los recursos técnicos y financieros para dotar a las instituciones de kits de emergencias, continuar la capacitación a directivos docentes en temas relacionados con la gestión del riesgo en la escuela, el acompañamiento a la formulación de PEGR y, también, la asesoría directa para la articulación de estos contenidos a los PEI y su transversalización en las áreas del plan de estudios.

3.5. GUÍAS DE PLANES ESCOLARES PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO

“Los Planes Escolares para la Gestión del Riesgo se han constituido en una oportunidad para que las comunidades educativas lean su contexto, comprendan los escenarios de riesgo, identifiquen sus capacidades, desarrollen acciones para mitigarlos y fomenten la cultura de una escuela protegida por la sociedad y protectora de derechos para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes”.

Martha Elena Herrera Cifuentes, subdirectora de Permanencia, MEN

Para esta experiencia se han tomado como referencia los documentos del Gobierno Nacional para la formulación de Planes Escolares para la Gestión del Riesgo (PEGR). Entre ellos se encuentran: “Lineamientos para la formulación de Planes Escolares para la Gestión del Riesgo (LPEGR)”, elaborado por la Dirección de Cobertura y Equidad (MEN, 2014) y, la “Guía Plan Escolar para la Gestión del Riesgo (GPEGR)”, elaborada por el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ, 2010).

Estos documentos recogen orientaciones para que, desde cada EE, se ejecuten acciones que permitan conocer el riesgo asociado al mismo.

3.5.1. Descripción de la experiencia

Conocer el riesgo es mucho más que ser consciente de su existencia, es tener una idea cuantificable del mismo en lo que se refiere a su magnitud y a su probabilidad. Para ello es imprescindible, en el caso de los EE, mantener una estrecha coordinación del equipo de gobierno escolar con los equipos del gobierno local, departamental y nacional, responsables específicamente de la gestión del riesgo. Esto implica, por ejemplo, contar con un mapa de riesgo de la zona en la cual se ubica la sede educativa que debe estar a su vez incorporado en el POT del municipio y en el cual debe participar la comunidad educativa acompañada en determinados momentos por personal profesional del riesgo como arquitectos, ingenieros y geólogos. Si bien se puede reconocer el riesgo a través de la memoria histórica de los pobladores, en ocasiones esta información es insuficiente, debido a las nuevas amenazas ocasionadas por acciones o fenómenos que trascienden esa memoria histórica y a las cuales solo es posible acceder mediante estudios científicos.

De acuerdo con la ubicación del EE, las administraciones municipales y departamentales deberán disponer de la instrumentación para una alerta oportuna en caso de un evento de riesgo por una amenaza natural. Así mismo, es necesario el conocimiento del grado de vulnerabilidad de la infraestructura de la sede, situación que debe ser evaluada directamente por el municipio. En concordancia con esto, la “Guía Metodológica para Incorporar la Prevención y la Reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento Territorial” (MAVDT, 2005), dice que la gestión correctiva del riesgo se

realiza mediante la zonificación y reglamentación de las áreas ya ocupadas consideradas en alto riesgo determinando los tratamientos que se deben seguir de acuerdo con la posibilidad técnica, económica y social de intervenirlo o de mitigarlo, dentro de los cuales se encuentran la recuperación urbanística, el mejoramiento integral de barrios y la reubicación de familias en alto riesgo.

La zonificación del riesgo y los POT son prácticas más bien recientes en el país derivadas de la Ley 388 de 1997 (República de Colombia, 1997) y del Decreto Nacional 879 de 1998 (República de Colombia, 1998). Debido a ello, es difícil esperar que la ubicación de todos los EE construidos antes de 1998 cumplan con las condiciones establecidas en la normatividad actual de los municipios. Lo que sí puede esperarse es que cada municipio tenga zonificado su territorio y que conozca la condición de riesgo en la que se encuentra cada inmueble de acuerdo con su ubicación. Según esa condición deberán definirse las medidas adecuadas para garantizar la seguridad de las infraestructuras o planificar adecuadamente los sitios apropiados para el levantamiento de estas. En lo que se refiere a la vulnerabilidad, se espera que las sedes educativas cuenten con un diagnóstico actualizado del estado de su infraestructura y cumplan con un mantenimiento periódico que les permita garantizar la seguridad de quienes las utilizan.

La encuesta realizada a 335¹⁰ sedes educativas de varios departamentos de Colombia por el Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia (CTA) muestra que el 59 % de los EE encuestados tiene la percepción de encontrarse en zona de riesgo y un 41 %, en zona segura, identificando el riesgo en su mayoría por amenazas de inundación (87 %) y deslizamientos (4 %). Así mismo, el 78 % de las sedes no tiene conocimiento de los mapas de riesgo de la localidad (CTA, 2014). Una situación que invita a revisar cómo se está ejecutando

desde los EE el Plan para la Gestión del Riesgo y cómo, desde las administraciones locales, se tiene conocimiento de la ubicación de las sedes de acuerdo con los POT.

Así pues, se identifica la necesidad de una mayor articulación de los EE con las administraciones locales de los municipios y con las gobernaciones, en cuanto al conocimiento de los mapas de riesgo y la ubicación de las sedes educativas en zonas de riesgo. Lo anterior se corrobora con lo encontrado por el CTA (CTA, 2014), en donde se recoge que sólo el 23 % de las sedes educativas considera que hay una articulación con el POT y el 38 % afirma que hay una articulación de la gestión del riesgo con la secretaría de educación municipal.

En lo que se refiere a la vulnerabilidad, el 48 % de las sedes educativas percibe que el riesgo está asociado a la infraestructura en sí misma, reconociéndose así un factor de vulnerabilidad en prácticamente la mitad de las sedes encuestadas.

Existen avances importantes en el campo del conocimiento del riesgo, registrando que aunque se presentan diferencias temáticas y territoriales e inconsistencias en la asignación de responsabilidades, la realización de intervenciones para reducir las condiciones del riesgo existente exige una mejor articulación con los demás instrumentos de planificación de desarrollo (Banco Mundial Colombia, 2012).

En los LPEGR (MEN, 2014) se presenta una metodología para el desarrollo de talleres con la comunidad del establecimiento educativo dirigida a formular los planes de gestión del riesgo escolar. La metodología propuesta reconoce la construcción participativa de saberes que, partiendo de lo concreto y de las maneras como las personas comprenden la realidad, se va complejizando a medida que las

¹⁰ Ver fase 2 de la sistematización: Caracterización y diagnóstico.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

distintas perspectivas de los actores educativos se ponen en diálogo. También reconoce que los PEGR son herramientas de lectura de contexto, planeación y acción integral y sistémica para la gestión de riesgo al generar información y formación a las comunidades educativas, para su conocimiento, reducción y manejo, armonizados con la planeación territorial. Los PEGR tienen relación con las dinámicas socioecológicas de los territorios aledaños y su implementación debe contar con la participación comunitaria articulada a procesos sociales de gestión territorial (MEN, 2014).

Para la formulación de los planes de gestión del riesgo en los EE, los LPEGR proponen, en el caso del conocimiento del riesgo, varios momentos metodológicos.

El primero se refiere a la “Identificación de saberes y experiencias sobre la gestión del riesgo” y consta de dos actividades: 1) reunión con el equipo institucional de gestión del riesgo del EE; 2) presentación del taller e identificación de saberes previos y experiencias sobre las principales categorías de la gestión del riesgo.

Un segundo momento metodológico es “Aprendiendo desde el diálogo” que tiene como actividad la identificación de escenarios de riesgo del derecho a la educación.

Por último, el tercer momento es “Conociendo qué han dicho y hecho otros”. En este momento es importante la socialización del saber técnico. Por eso, una vez la comunidad educativa ha recordado, ordenado y analizado la información en la línea del tiempo, matriz de escenarios de riesgo y en el mapa de riesgo, se invita a los representantes institucionales para que compartan con la comunidad documentos técnicos como planes de desarrollo, diagnósticos, análisis de riesgos de la Defensoría del Pueblo, mapa de amenazas y planes de riesgo municipales de la UNGR, diagnósticos de los comités de justicia transicional o de gestión de riesgo, información de la Defensa Civil y otras organizaciones en el territorio (MEN, 2014).

Conocer el riesgo es el primer paso para orientar los objetivos pedagógicos y administrativos de la escuela, plantear alternativas de solución y tomar decisiones consecuentes que conduzcan hacia la transformación y la movilización social para la modificación de las condiciones de riesgo (MIJ, 2010). Es decir, sobre todos los actores del gobierno escolar recae la responsabilidad para que cualquier situación de riesgo sea considerada y, por tanto incluida, en las acciones pedagógicas y administrativas.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

La GPEGR marca los lineamientos para el conocimiento del riesgo a través del PRAE como instrumento de planeación, pedagogía y didáctica. Con el PRAE, se pretende dinamizar la educación ambiental, mediante el reconocimiento de los fenómenos naturales, como también el de los inducidos por el ser humano, además de las implicaciones, de unos y otros, en la generación del riesgo (MIJ, 2010). Abordar el riesgo en el marco del PRAE implica reflexionar críticamente sobre él, así como investigar las formas de prevenirlo, reducirlo, controlarlo y atender una emergencia.

De esta manera, se procura el mejoramiento y la protección de la vida, el acceso a un hábitat escolar digno y seguro y la transformación de las problemáticas de la escuela. Para conocer el riesgo se necesita indagar sobre sus causas y significados, qué o quiénes lo generan y cuáles pueden ser las consecuencias de acuerdo con las condiciones sociales, culturales, económicas y ecológicas presentes en el territorio. Los factores de riesgo, tanto externos como internos, que definen las características y el nivel de los daños o las pérdidas posibles, están definidos en la Guía del Ministerio del Interior y Justicia, de acuerdo con la amenaza y la vulnerabilidad (MIJ, 2010).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores (MIJ, 2010), se identifica como un conocimiento básico para la gestión del riesgo el que se refiere al reconocimiento de: 1) las amenazas al EE por eventos naturales; 2) la existencia de un mapa de riesgo que incluya al EE; 3) la existencia de un POT y, 4) un diagnóstico del estado de la infraestructura del EE.

De esta manera se identifica como una experiencia significativa que la sede educativa tenga la información necesaria que le permita reconocer el riesgo tanto por la amenaza como por la vulnerabilidad. En este sentido los PEGR constituyen la oportunidad para que las comunidades educativas lean su contexto, comprendan los escenarios de riesgo, identifiquen sus capacidades, desarrollen acciones para mitigarlos y fomenten la cultura de una escuela protegida por la sociedad y protectora de derechos para los NNAJ.

El documento de lineamientos para la formulación de PEGR (MEN, 2014) busca, desde la gestión escolar, determinar acciones para reducir el riesgo, activar los mecanismos de respuesta en la emergencia y recuperarse de manera eficaz con procesos participativos donde la comunidad es el principal actor. Estos lineamientos se desarrollan desde la institucionalización de los PEGR a través de metodologías participativas y actividades que se acercan al reconocimiento de las prácticas escolares.

3.5.2. Aprendizajes

Una de las mayores dificultades para la atención de las sedes educativas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011 fue la falta de documentos legales como la titularidad de las tierras o el certificado de riesgo. Este problema, sin embargo, permitió descubrir la inadecuada situación en cuanto a la gestión del riesgo en la que se encontraban algunas sedes educativas. De acuerdo con el diagnóstico (CTA, 2014), solo el 38 % de las 335 sedes encuestadas afirma

¹¹ <http://www.gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/archivos/GPEGRColombia.pdf>

tener un plan para la gestión del riesgo. Algunas secretarías de educación municipales han desarrollado actividades con diversos actores de la comunidad educativa, con el fin de hacer consciente la situación de riesgo; pero, tales actividades deben extenderse, además, con actores de la atención del riesgo como son los grupos de apoyo especializados en los municipios.

La afectación por el fenómeno de La Niña 2010-2011, puso al descubierto esta situación y, por tanto, la implicación de una corrección a la misma. En este sentido, los desastres constituyen una oportunidad única para hacer una labor pedagógica sobre gestión del riesgo y para difundir conceptos que introduzcan en la conciencia de la comunidad, la relación entre la amenaza natural con la acción del hombre y la vulnerabilidad (Colombia Humanitaria, s.f.).

3.5.3. Recomendaciones

Los documentos para la formulación de la gestión del riesgo escolar, dispuestos por el Gobierno Nacional, son una herramienta básica de preparación para la atención del riesgo en los EE, que debe ser promovida por las secretarías de educación. Si bien, su aplicación puede requerir apoyo externo a la comunidad educativa, desde las secretarías debe procurarse la convocatoria para que todos los actores de la gestión del riesgo participen en la preparación del Plan. En particular, las acciones de diagnóstico, tanto para la amenaza, como para la vulnerabilidad, requieren el acompañamiento de personal técnico especializado de la administración municipal, departamental y nacional.

Es necesaria una evaluación más profunda del conocimiento del riesgo en los EE. Esto se demuestra en los resultados del diagnóstico en 335 sedes educativas (CTA, 2014). Es necesario que los documentos de apoyo para los planes de gestión del riesgo desarrollados por los

diferentes ministerios tengan visibilidad pública, para que se garantice el desarrollo de los planes de gestión del riesgo por parte de cada EE con la participación y el compromiso de las administraciones municipales, departamentales y nacional.

3.6. SISTEMA DE APOYO A LA EMERGENCIA (SAE)

“Teniendo en cuenta la grave afectación del sector educativo por el fenómeno de La Niña 2010-2011, la Dirección de Cobertura y Equidad propuso que el reporte de información del impacto de las inundaciones en instituciones educativas y de las dificultades para garantizar la prestación del servicio, se recogiera a través del SAE. Este sistema se configuró como una herramienta que facilitó a las secretarías de educación el manejo de variables de la afectación y la toma de decisiones por parte del MEN en aspectos tan importantes como infraestructura educativa, planta docente, material y dotación escolar”.

Janeth Osorio Guzmán, directora de Cobertura y Equidad, MEN, 2014

3.6.1. Descripción de la experiencia

El Sistema de Apoyo a la Emergencia nace de la necesidad de automatizar y agilizar, de manera urgente, la atención a las sedes afectadas durante el fenómeno de La Niña 2010-2011 (Unicef & MEN, 2011). Gracias a él se hizo posible conocer, de manera detallada, la condición de cada sede educativa y la situación de las sedes en los niveles municipal, departamental y nacional. Aunque su implementación fue una actividad posterior a la afectación, es una medida fundamental para la preparación para el riesgo y por ello ha sido considerada como una experiencia significativa.

La situación invernal superó la capacidad de respuesta del país, razón por la cual, el MEN

implementó varias estrategias para hacerle frente y evitar la suspensión de la prestación del servicio educativo en las regiones afectadas. Una de estas estrategias fue la implementación del SAE, que se encargó de recibir, por parte de las secretarías de educación, la información del estado de la infraestructura de las sedes afectadas por la emergencia, como también de recoger el diagnóstico que realizaron en campo los operadores (OIM, FONADE, OEI y CHF). Entre las características que debía cumplir el SAE estuvieron las siguientes (Unicef & MEN, 2011):

- Permitir el registro de la información en las etapas de la gestión del riesgo, de acuerdo con los lineamientos de las directivas ministeriales.
- Identificar la afectación de la infraestructura educativa, del material pedagógico y del mobiliario escolar en cada sede, durante las tres etapas de la emergencia.
- Generar alertas por cada dependencia en sus áreas respectivas cuando ocurriera una emergencia.
- Georreferenciar las sedes afectadas según su ubicación geoespacial dentro de un mapa de riesgos, integrado con el Sistema de Información Geográfica del Sistema Educativo (SIGEO).
- Obtener reportes gerenciales de acuerdo con las necesidades de cada dependencia para la toma de decisiones.
- Analizar la trazabilidad durante el tiempo de la gravedad de la afectación de una sede educativa en la secretaría o departamento.
- Integrar la información con diferentes sistemas, tanto internos como externos del MEN, logrando una centralización de la información y cooperación de cada una de sus dependencias.
- Permitir la implementación de la auditoría social por parte de la comunidad afectada, sin que esta tenga restricción a la información que cada uno de los actores registra en el SAE.

De acuerdo con las debilidades encontradas por el MEN y determinando el camino que se debe seguir para convertirlas en oportunidades, se identificaron las siguientes fortalezas (Unicef & MEN, 2011):

- Generación de indicadores para el MEN y organizaciones nacionales e internacionales para la toma de decisiones en época de emergencia.
- Conocimiento de las dependencias del MEN acerca de la afectación de las sedes educativas en tiempo real.
- Integración de todas las dependencias en torno a la emergencia de una sede afectada en tiempo real.
- Disminución de la dependencia del recurso humano al solicitar información referente a la emergencia.

El SAE fue utilizado para la construcción de la línea base y del panorama de afectación inicial, permitiendo generar un reporte de afectación. Los líderes de cada secretaría de educación suministraron la información al SAE de las sedes afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011. De esta manera, a partir del reporte, se hizo posible diseñar el modelo operativo para la atención del desastre.

3.6.2. Aprendizajes

Un sistema como el SAE resulta una experiencia significativa en la medida en que brinda información sobre la condición de cada sede en tiempo real. Se trata, en otras palabras, de

una bitácora de la sede, en la cual quedan consignados, no sólo el diagnóstico permanente, sino las acciones de los actores responsables de la sede. Así, tal como lo propone el MEN, se pueden alcanzar los siguientes propósitos: 1) disponer de un modelo para la sistematización de las emergencias en distintas entidades 2) integrar diversos sistemas para crear veeduría por parte de la población y centralizar la información y, 3) proporcionar el conocimiento de las emergencias en tiempo real a todos los actores que intervienen en el proceso.

Actualmente las secretarías de educación continúan reportando las sedes educativas afectadas a través del SAE; sin embargo, algunos EE todavía no conocen este instrumento fundamental para recibir la atención.

3.6.3. Recomendaciones

Pese a la existencia de algunas herramientas disponibles para el conocimiento del estado de la infraestructura, una de las principales restricciones presentadas para la atención del riesgo fue la falta de información para conocer el panorama de las afectaciones. Desde 2006, conscientes de que en Colombia un alto porcentaje de población en edad escolar no se beneficiaba del servicio educativo, entre otras razones porque las entidades territoriales carecían de la infraestructura suficiente y apropiada para atender, tanto a la población matriculada como a la desescolarizada, se planteaba ampliar la cobertura garantizando ambientes pedagógicos adecuados como uno de los mayores retos del sistema educativo (MEN, 2006).

Por lo anterior en el año 2006 el MEN entregó, de manera gratuita, a los encargados de la infraestructura escolar de los entes territoriales, un software para el inventario de bienes inmuebles escolares llamado “Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa (SICIED)”¹³. Este permitió la consulta del estado y del

cumplimiento de estándares de infraestructura por cada tipo de ambiente pedagógico. Adicionalmente, incluyó un despliegue fotográfico por predio de los EE. Con este sistema, el MEN debía evaluar estándares requeridos para el cálculo de futuras edificaciones escolares y hacer factible la definición de prioridad de las intervenciones (MEN, 2014). El SICIED es una herramienta que cuantifica, evalúa y califica el estado de los EE, analizando el cumplimiento de estándares de infraestructura, los cuales fueron desarrollados en el país en la Norma Técnica Colombia NTC 4595 (MEN & ICONTEC, 1999).

3.7. AULAS TEMPORALES

“El primer problema era coordinar en campo todos los tipos de transporte: fluvial, burro, al hombro, en carro... Luego venía cómo manejar la contratación a través de la administración municipal pues se requería gente especializada que pudiera armar un aula en una semana. Armando la primera aula nos gastamos dos semanas y en la última, tres días”.

Daniel Francisco Bermeo Penagos, Global Communities (operador)

Las aulas temporales constituyen una experiencia significativa en la gestión de infraestructura durante la atención de las sedes afectadas. Con esta medida se atiende una de las directrices planteadas en la Directiva Ministerial No. 12 de 2009 (MEN, 2009) y complementada con la Directiva Ministerial No. 16 de 2011 (MEN, 2011) sobre la continuidad de la prestación del servicio educativo en situaciones de emergencia.

Para el MEN fue prioritario garantizar la prestación del servicio educativo durante el fenómeno de La Niña 2010 - 2011. Una de las estrategias para ello fue la de atender el restablecimiento de la infraestructura de manera que se pudiera evitar la deserción estudiantil por falta de espacios adecuados para los grupos.

¹³ Este aplicativo fue desarrollado por la Cámara de Comercio de Barranquilla, con el apoyo de Promigas y la Fundación Empresarios por la Educación, y ajustado de acuerdo con los requerimientos del MEN.

Para desplegar la estrategia y asegurar su éxito, el MEN se alió con cuatro operadores que contaban con experiencia en campo: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) y Cooperative Housing Foundation (CHF), ahora Global Communities. Se suscribieron convenios en los cuales se incluyeron visitas técnicas con el acompañamiento de las secretarías de educación, verificación de las afectaciones reportadas por cada secretaría, determinación técnica del tipo de daño de las edificaciones, las necesidades de la intervención que se debía realizar, sus características y el presupuesto requerido.

Los cuatro operadores llevaron a cabo visitas a los sitios en los cuales la infraestructura había sido afectada, a fin de seleccionar la ubicación para instalar aulas temporales de diferentes características como carpas, tambos, salones prefabricados, entablados, entre otros., los cuales estaban provistos de servicios sanitarios y mobiliario escolar. En algunos casos se debió recurrir al alquiler de viviendas, fincas o espacios de oficinas (propiedades de cooperativas o de juntas de acción comunal) en acuerdo con la comunidad educativa y teniendo en cuenta la disponibilidad de espacios de cada municipio.

Una de estas experiencias significativas es la llevada a cabo por la OEI, que definió un procedimiento en el cual involucró, tanto actores especializados con experiencia, como no especializados del lugar en el cual fueron instaladas las aulas temporales.

3.7.1. Descripción de la experiencia

El término “temporales” requiere una debida interpretación. Si bien, en algunos casos, los espacios educativos habilitados como solución fueron en efecto temporales durante la

atención, las aulas diseñadas y construidas por la OEI constituyeron aulas que mejor pudieran llamarse “alternativas” en el sentido de que son, precisamente, una alternativa que puede permanecer indefinidamente con el adecuado mantenimiento.

Las aulas instaladas por la OEI fueron diseñadas con un área de 63 m², incluyendo las baterías sanitarias. El material utilizado en los paneles fue de un componente de fibra vegetal y polímero, reuniendo las mejores características de estos materiales, una fusión que se ha utilizado en varios países de Europa y que ha tenido gran aceptación por su durabilidad. Ofrece además la ventaja de ser un material amigable con el ecosistema, que fomenta la reutilización de materias primas, es reciclable y reprocesable (OEI, s.f.).

Para la instalación de las aulas se realizó el siguiente procedimiento:

- **Reconocimiento del sitio definido por el ente territorial.** Las condiciones del lote fueron verificadas por el contratista, incluyendo los documentos legales.
- **Implantación en sitio.** Consistió en el desarrollo de la propuesta por parte del contratista y la verificación y aprobación por parte de la interventoría.
- **Transporte.** Desplazamiento de los elementos de las aulas desde la planta de fabricación hasta el sitio de instalación.
- **Instalación.** Además de la construcción del aula y de obras de acceso, incluyó la instalación del saneamiento.

La estructura consistió en un sistema de cimentación en plataforma, compuesto de pilotes, vigas, viguetas y tablas de madera que conformaban la base palafítica sobre la que se



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

instalaron las aulas. Las bases de las aulas se construyeron en madera sobre los pilotes. Toda la madera utilizada debía estar certificada. Las dimensiones de los pilotes y su profundidad de hincado se definieron de acuerdo con las condiciones geomecánicas del suelo donde iban a ser instaladas. El modo de construcción de la plataforma también fue diseñado de manera que garantizara un puntal adecuado a las cargas que soportaría la estructura. En algunos casos particulares se presentó la solicitud expresa del ente territorial para instalar las aulas sobre bases de concreto. En ese caso, el contratista y la interventoría verificaron que las condiciones técnicas del lote permitieran la instalación de manera adecuada.

Durante el proceso de ejecución se presentaron algunos inconvenientes en la ejecución de las obras:

- Los espacios inicialmente dispuestos se encontraban en zonas de alto riesgo por múltiples razones como remoción, inundación y movimientos. La consecución de nuevos lotes que cumplieran con las exigencias mínimas para instalar las aulas conllevaron a postergar el inicio de la

ejecución y, en consecuencia, a incrementar los tiempos contractuales. Por otra parte, en diversos casos dicho lote no se encontraba en condiciones adecuadas para la ejecución de las obras. Se encontraron materiales de relleno de difícil manejo, terrenos rocosos y con raíces muy grandes, elementos que debían ser removidos para el correcto proceso de hincado de los palafitos. Dichos trabajos no estaban contemplados inicialmente y su compleja ejecución retrasó considerablemente la terminación de las obras en los plazos pactados.

- La inclemencia del clima retrasó los tiempos de ejecución de las obras imposibilitando el trabajo de los frentes a cielo abierto. Adicionalmente, las vías de acceso, en muchos casos, no cumplían con las características de una vía terciaria dificultando el transporte de trabajadores y materiales.
- Pese al transcurrir del periodo contractual se presentaron casos donde el operador se vio forzado a detener las labores en aras de velar por la integridad personal de los trabajadores debido al riesgo de orden público en las diferentes zonas intervenidas.

3.7.2. Aprendizajes

El proceso que se llevó a cabo fue el siguiente: primero, con el diagnóstico se verificó el estado de la infraestructura existente y se determinó si era posible su rehabilitación (fase 2) o si debía reconstruirse (fase 3). En el segundo caso debía proveerse de una ayuda humanitaria (fase 1) que garantizaría la continuidad de la jornada escolar en la región, razón por la cual se implementó como solución la instalación de aulas temporales. Una vez conocido el diagnóstico, se solicitó a las secretarías de educación municipales los correspondientes certificados de riesgo de las sedes educativas afectadas con el fin de evidenciar si estas se encontraban o no en una zona de alto riesgo. En caso de que el certificado de riesgo indicara que la zona sí estaba afectada se debía buscar un nuevo predio libre de riesgo para instalar las aulas temporales. Existieron dificultades por parte de las autoridades locales para atender los requerimientos de manera oportuna.

La condición climática fue otro problema, debido a que, igualmente, afectó los tiempos de ejecución de las obras a cielo abierto y el transporte de los materiales por la baja especificación de las vías de acceso.

Así mismo, en algunas zonas con alto riesgo de orden público, debieron detenerse las labores para velar la seguridad de los trabajadores.

3.7.3. Recomendaciones

Las características de las aulas “alternativas” diseñadas, construidas e instaladas por la OEI, como por los otros operadores, fueron bien recibidas por la comunidad educativa en general. Una evaluación posterior acerca de su confortabilidad y de su calidad servirá para fortalecer las distintas fases del proceso: el diseño, la instalación, los métodos constructivos y las formas de mantenimiento.

3.8. MOVILIZACIÓN SOCIAL

“La emergencia causada por el fenómeno de La Niña en 2010 y 2011 fue una oportunidad para convocar la solidaridad y para consolidar las alianzas estratégicas, teniendo como propósito fundamental garantizar el derecho a la educación de los niños y jóvenes damnificados por la Ola Invernal”.

María Fernanda Campo Saavedra,
ministra de Educación Nacional

En el proceso de organización social generado por la movilización ciudadana e institucional, con propósitos de atender la emergencia, se hicieron partícipes en el ámbito nacional instituciones como: Colombia Humanitaria, Cruz Roja Colombiana, Defensa Civil, Policía Nacional, Fuerza Aérea, Fondo Adaptación, empresas privadas, MEN, administraciones municipales, juntas de acción comunal, organizaciones de base social, entre otras; igualmente, los operadores que iniciaron el proceso de intervención en el sector educativo y sedes educativas afectadas en todo el país: FONADE, OIM, CHF y OEI, los cuales apoyaron la ayuda humanitaria con mobiliario escolar, aulas temporales, kits escolares y carpas. Y también el conjunto de cooperantes y los operadores que ejecutaron la estrategia



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

al iniciar el desarrollo de esta con la atención humanitaria y rehabilitación, dictaminada por el Gobierno Nacional con el propósito de atender la emergencia y darle continuidad a la prestación del servicio educativo.

Se reconoce como una experiencia significativa la articulación lograda por el MEN en diferentes niveles. Colombia Humanitaria, como encargado de la coordinación interinstitucional y la gestión de recursos para la atención a la emergencia, llevó a incentivar e involucró el proceso de movilización masiva social promoviendo la incorporación comunitaria e institucional en cada sede educativa afectada, impulsando el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. El MEN jugó un papel preponderante en la atención prioritaria mediante la convocatoria y gestión de recursos y alianzas con aliados internacionales y privados.

3.8.1. Descripción de la experiencia

El MEN, en compañía de Colombia Humanitaria, inició los procesos de atención a la emergencia por medio de cuatro operadores encargados del mejoramiento de las sedes educativas.

También se contó con la participación de otros protagonistas, tales como organizaciones comunitarias, Cruz Roja, Defensa Civil, Ejército Nacional, Policía Nacional, ONG y diversas fundaciones e instituciones que aunaron esfuerzos para la atención efectiva. Se realizaron visitas a los municipios afectados con un equipo interinstitucional bajo el liderazgo de la ministra de Educación Nacional, María Fernanda Campo Saavedra, con el fin de diagnosticar la magnitud de las condiciones desfavorables en las que se encontraban las sedes educativas y facilitar la discusión sobre posibles soluciones a la problemática de forma participativa, generando canales de comunicación con gobernadores, alcaldes, rectores, docentes, padres de familia y organizaciones de base.

La continuidad en el calendario académico se dio a partir del uso de espacios alternativos, tales como instalación de aulas temporales. También se realizó la gestión pertinente para la compra de mobiliario básico escolar y kits escolares, propuesta incentivada por la Ministra de Educación y la Primera Dama, haciendo un llamado a los colombianos para que se solidarizaran y ayudaran a los NNAJ afectados por el invierno, otorgando una donación de \$20 mil pesos a través de supermercados de cadena



y otros como: Almacenes Éxito, Cafam, Surtimax, Carulla, Pomona, Ley, Home Mart, Colsubsidio, Carrefour, Panamericana, Almacenes La 14, Confamiliares, Makro, Supertiendas Olímpica, Cooperativa Consumo y la Tienda Javeriana.

De igual manera, el sistema educativo asumió una educación para la gestión del riesgo como estrategia en tres momentos: el corto, mediano y el largo plazo. Así, el reconocimiento de los derechos fundamentales de las NNAJ y de los principios que orientan el derecho a la educación como la escolarización y la permanencia que implican tomar todas las medidas necesarias para evitar que se ausenten del medio educativo fueron de suma importancia para el proceso, entendiendo la asistencia a la escuela y la permanencia en esta, como elementos fundamentales para superar los efectos físicos, psicológicos y cognitivos de la emergencia, minimizando las situaciones de vulnerabilidad y mejorando la calidad de vida de las personas.

Los EE actuaron como referente dinamizador comunitario, que incluyó y transfirió los planes de lo institucional a dicho ámbito. En algunos casos se evidenció la inclusión y participación comunitaria en los PEGR de los EE, tal como se demostró en las encuestas realizadas a 335 sedes educativas en donde se encontró que los ciudadanos participaron en un 64 % en la formulación y construcción de los Planes impulsados nacionalmente (CTA, 2014). Así mismo, se constató que las organizaciones de base social legalmente constituidas como las Juntas de Acción Comunal (JAC) o las Juntas Administradoras Locales (JAL), son las que, según la encuesta del CTA en un 56 % han gestionado recursos para atender las afectaciones que, por el fenómeno de La Niña 2010-2011, han sufrido sus comunidades.

En este sentido, se reconoce a las JAC y JAL como agentes que, no solo gestionan recursos, sino que también articulan, administran y buscan

cooperantes nacionales o internacionales que los aumenten y aporten también sus capacidades para alianzas estratégicas con la institucionalidad a nivel local, departamental o nacional. Este aspecto es una muestra contundente de la articulación que se da entre comunidad e instituciones en donde se visibilizan los procesos de coordinación entre organizaciones de base social, las acciones del MEN, Colombia Humanitaria y demás órganos protagonistas en estrategias para la atención a la emergencia en el sector educativo.

Se forjó entonces, un proceso de gestión social integral como instrumento que albergó las acciones y recursos sectoriales y locales (salud, educación, bienestar social, cultura, entre otros) desde un enfoque de derechos para enfrentar las determinantes del deterioro de la calidad de vida, respetando la autonomía e iniciativa municipal, cruzando líneas de inversión de las entidades involucradas y apoyando a las autoridades locales en la formulación y ejecución de acciones mediante la promoción de espacios de discusión transectoriales que posibilitaron la construcción colectiva de los proyectos en cada municipio o territorio priorizado.

En este sentido, la dinamización de los procesos de ciudadanía activa y buen gobierno se reflejaron en el diseño de la estrategia “común unidad”, la cual se dio a partir de dos ejes: el fortalecimiento de la capacidad institucional desde las gobernaciones en aras al “buen gobierno”, promovido por el presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, y el fortalecimiento de la organización comunitaria a través de la ciudadanía activa. Lo anterior potencializado por el acompañamiento, seguimiento y control de Colombia Humanitaria como órgano coordinador.

Esta emergencia marcó una diferencia en la forma como se realiza la cooperación interinstitucional.

El MEN en el 2010 analizó la realidad de Colombia y se fijó un reto: identificar los aliados, conocerlos, ser capaces de encontrar los puntos de encuentro y valorarlos para capitalizar y construir relaciones firmes de confianza, sustentables, capaces de transformar la realidad del país y generar desarrollo sostenible.

3.8.2. Aprendizajes

Un aprendizaje significativo en la atención de la emergencia fue conocer la Colombia profunda, diversa, extensa y cotidiana donde, para llegar a los sitios más apartados, hay que utilizar todos los medios de transporte y tener la voluntad de hacer las obras que van en beneficio de la población más vulnerable del país y mitigar en algo las adversidades que le impiden una vida más humana.

Los operadores contratados por el MEN para hacer la intervención de las sedes educativas se refirieron, además, a los obstáculos con los cuales se encontraron en el desarrollo de sus actividades como ausencia de títulos de los predios en muchas de las sedes afectadas; tardanza en conseguir los certificados de riesgo en las alcaldías, ocupación de las sedes educativas por las comunidades; problemas de orden público en diferentes zonas; difícil accesibilidad; convocatorias desiertas o fallidas; demoras en la asignación de lotes por parte de las alcaldías para la ubicación de las aulas temporales, entre otros.

3.8.3. Recomendaciones

De acuerdo con esta experiencia significativa, se vislumbran diferentes retos. Es necesaria la consolidación de mecanismos para canalizar los recursos y para la formación de municipios con capacidades limitadas ante una emergencia, asegurando una institucionalidad descentralizada y fortalecida, capaz de incluir y atender las prioridades de las personas más vulnerables.

El Estado debe garantizar una participación directa de la sociedad civil colombiana y las

comunidades vulnerables en el establecimiento y direccionamiento de las políticas de gestión del riesgo. Esta participación social, debe validarse en las instancias de coordinación y toma de decisiones, incluyendo la participación activa en los comités locales y regionales en el desarrollo de estrategias de respuesta a emergencias, reducción del riesgo y adaptación al cambio climático para garantizar el ejercicio de sus derechos.

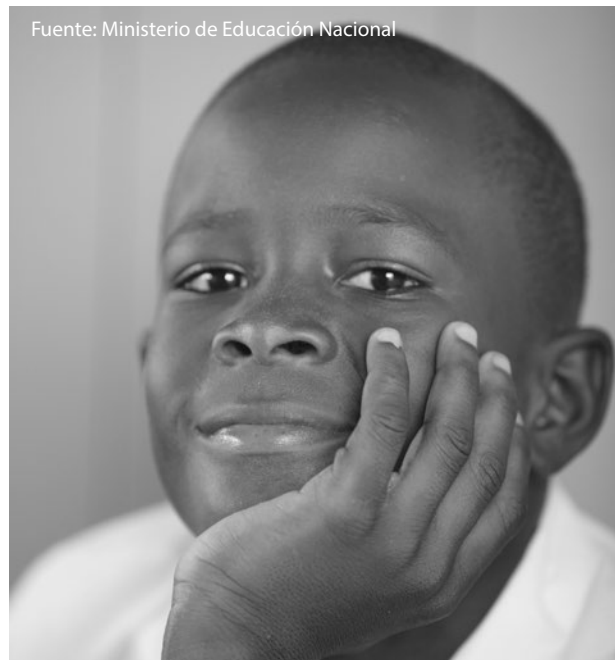
Así mismo es necesario asegurar las capacidades instaladas en las diferentes comunidades, para permitir el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones atendidas y posibilitar la perduración en el tiempo de estas acciones, además de asegurar la replicación de la estrategia y su aceptación por parte de la sociedad..

3.9. VIVIENDA COMO APOYO A LA EDUCACIÓN

“La sede educativa Normal Superior Enrique Vallejo de Tierradentro es muy representativa en el departamento del Cauca porque alberga aproximadamente el 20 % de la población estudiantil de la región. La reubicación de la sede y el mejoramiento de la infraestructura educativa eran indispensables. Era necesario contar con una importante gestión de recursos para la dotación integral de la institución y de esta manera mejorar las condiciones de vida de todos los que pertenecen a ella”.

Wilson Orozco, rector sede educativa Normal Superior Enrique Vallejo de Tierradentro

Fuente: Ministerio de Educación Nacional



Durante el fenómeno de La Niña 2010-2011, el sector de la educación evidenció importantes problemáticas alrededor de la infraestructura. Por un lado, la afectación sufrida en muchas sedes al punto de que no pudieron volver a utilizarse, en tanto que otras sirvieron de albergues temporales de las poblaciones afectadas. Ante esta situación el MEN, mediante esfuerzos con diversas instituciones y estableciendo acuerdos con las comunidades, propició el mejoramiento y potenciación de las capacidades instaladas en los ordenes territorial, municipal y comunitario, logrando la gestión de recursos para atender, mitigar o manejar las afectaciones causadas y así garantizar el derecho a la educación.

Antes de la emergencia ya se había suscrito un convenio entre el MEN y FONADE para atender la reubicación y reconstrucción, en un sitio seguro, de la Institución Educativa Normal Superior Enrique Vallejo de Tierradentro, municipio de Páez en el Cauca. Luego de la afectación de su infraestructura, resultado de un sismo y posterior avalancha del río Páez en el 1994 y por avalancha derivada de la reactivación del Complejo volcánico nevado del Huila en 2007 y 2008, la comunidad comenzó capacitaciones sobre gestión del riesgo.

La Estrategia de Divulgación y Comunicación para la Gestión del Riesgo de Desastres se enmarca en las líneas de acción del CONPES 3667 de 2010, "Lineamientos de política para la reducción del riesgo ante la amenaza de flujo de lodo (avalancha) en el volcán nevado del Huila" (República de Colombia, 2010). Política de atención estatal dirigida a la población que habita en la cuenca del río Páez principalmente.

Por su parte, el MEN abre las convocatorias en el orden nacional para los operadores que iniciarían las intervenciones correspondientes en el sector educativo del Cauca, permitiendo la continuidad de la normalidad académica y recuperando los espacios de las sedes educativas que fueron utilizadas como albergues comunitarios a causa del invierno.

Se reconoce como una experiencia significativa la labor del MEN en colaboración con la Corporación Nasa





Kiwe por su nivel de gestión para lograr la completa reubicación de la institución educativa Normal Superior Enrique Vallejo de Tierradentro y el manejo de recursos para el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad educativa.

En el marco de la emergencia causada por el fenómeno de La Niña 2010 - 2011, la Corporación Nasa Kiwe, como aliado estratégico para construir soluciones de vivienda en el área rural, suscribe un convenio con el Banco Agrario y la Gobernación del departamento del Cauca. Este proyecto nació de la necesidad de trabajar en una propuesta de región que permitiera asumir, de manera íntegra, la atención de la emergencia y la afectación, producto del fenómeno climático en el departamento del Cauca brindando apoyo técnico y humano a los procesos de planificación del riesgo. El convenio buscaba atender a las familias afectadas por el invierno en los municipios de Toribío, Totoró, Jambaló, Silvia, Nueva Segovia de San Esteban de Caloto y Caldono.

El proyecto se ejecutó mediante la metodología de gerencia integral como estrategia que permite la planeación, la organización, la dirección y el control de todas las actividades, funciones o tareas por realizar.

3.9.1. Descripción de la experiencia

El departamento del Cauca se destacó a el nivel nacional en la atención educativa en situación de emergencia y gestión del riesgo, la cual se adelantó a través de la Secretaria de Educación Departamental. Argelia, Balboa, Corinto, Toribío, Jámalo, El Tambo, Morales, Silvia, Miranda y Santander de Quilichao, fueron algunos de los municipios que, tras ser afectados por diferentes situaciones que los pusieron en emergencia, recibieron todo el apoyo de la Gobernación y la participación activa de directores de núcleo, docentes, directivos docentes y administrativos, para que los estudiantes de estas zonas pudieran continuar con sus clases.

Un importante porcentaje de EE se vio obligado a desalojar por desplazamiento y debieron trasladarse a otras infraestructuras comunitarias o a otras sedes adscritas al EE. En algunos casos en donde las sedes

educativas literalmente desaparecieron o estaban en muy malas condiciones y no garantizaron niveles de satisfacción de las necesidades básicas como condiciones de salubridad, accesibilidad y preservación de la vida, se evidenció que la deserción por desplazamiento era uno de los riesgos más latentes que vulneraba el derecho a la educación.

Lo anteriormente descrito, se corrobora con lo encontrado en la fase de diagnóstico de 335 sedes educativas, en donde en el 30 % de los casos se evidenció cómo las sedes fueron utilizadas por la comunidad como albergues o refugios para preservar la vida (CTA, 2014), práctica común en territorios donde los planes de gestión del riesgo son mínimos o inexistentes.

Entre las estrategias planificadas para la atención humanitaria a la emergencia, Colombia Humanitaria, de la mano del Fondo Nacional de Calamidades, transfirió a las distintas entidades territoriales, recursos destinados a gasto de atención humanitaria para atender el respectivo censo de damnificados registrado y avalado por los CLOPAD y los CREPAD. La ayuda consistió en el pago de auxilios de arriendo temporales, de acuerdo con el censo de damnificados, programando jornadas de pago organizado en los niveles departamental y municipal. Esta

estrategia estuvo encaminada a mantener las necesidades básicas de la población vulnerada y mitigar el impacto causado por la emergencia, referente a la precarización de la calidad de vida.

Debido a la afectación de las infraestructuras educativas y su uso como albergues comunitarios, el MEN, apoyado en sus direcciones y subdirecciones de planeación, cobertura, infraestructura y calidad educativa, adelantó una serie de actividades con la participación de organismos de orden municipal, departamental, y nacional y en entes de cooperación internacional. Así mismo se aplicaron las directivas ministeriales para garantizar el derecho a la educación, definir planes de acción y coordinar la implementación en las diferentes fases de la emergencia.

La Corporación Nasa Kiwe nace como respuesta e iniciativa regional para atender las situaciones específicas del departamento del Cauca. Es reconocida como una de las entidades en el país con mayor conocimiento sobre los procesos de reubicación de comunidades enteras y por su trabajo en el mejoramiento de las condiciones materiales y la calidad de vida. Se ha consolidado como actor de suma importancia, debido a la atención que ha prestado en las emergencias ocasionadas por fenómenos naturales y porque su enfoque de intervención respeta la diferencia



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

multicultural y pluriétnica. Esta corporación es reconocida por liderar el diseño e implementación de diferentes PEGR en el municipio.

Por su ardua labor en el departamento, el MEN la incorporó a su proyecto para iniciar los procesos de reconstrucción de la sede educativa Normal Superior de Tierradentro mediante la ayuda humanitaria realizada por FONADE.

Para el caso de las afectaciones producidas por el fenómeno natural, la Corporación trabajó en el mejoramiento, la reubicación y reconstrucción de viviendas en el área rural de dicho departamento. La población atendida incluyó a indígenas, afrodescendientes y campesinos. El proyecto de vivienda digna permitió fortalecer el tejido social y comunitario, disminuir los conflictos interétnicos y respetar la cultura, principalmente en las formas de habitar y en la relación con la propiedad de la tierra.

Con una inversión de \$2.600 millones de pesos, aportados con base en un convenio entre FONADE y el MEN, la Corporación Nasa Kiwe ejecutó las fases 1 y 2 de la construcción de la sede educativa Normal Superior Enrique Vallejo, en la que se forman actualmente 1850 estudiantes y se destaca como emblema de la región de Tierradentro.

La reubicación y construcción de la nueva sede educativa, impulsada desde el MEN, FONADE y la Corporación Nasa Kiwe, se realizó mediante construcciones modernas con sismo resistencia que constituye un porcentaje importante en referencia al mejoramiento de los ambientes escolares; seguido de la calidad de la educación prestada y la calidad de vida de los estudiantes y del cuerpo docente, potencializando de esta manera, las dimensiones del desarrollo humano y la posibilidad de elección.

Igualmente la Corporación y el MEN iniciaron estrategias de divulgación y de comunicación

para la gestión del riesgo. Esta estrategia fue construida de manera participativa en varias sedes educativas de la zona de influencia del volcán nevado del Huila, buscando fortalecer la responsabilidad ciudadana en la gestión del riesgo y minimizando las situaciones de vulnerabilidad.

3.9.2. Aprendizajes

Los elementos exitosos del proyecto se reflejan en la planeación minuciosa y eficaz desarrollada durante todo el proyecto, además de la participación y del empoderamiento de la comunidad, situación que permitió minimizar los conflictos interétnicos que han configurado históricamente a las comunidades del Cauca.

Esta experiencia significativa es idónea para replicar con éxito en otros departamentos. En total, se ha alcanzado una meta de 7000 viviendas. Esto muestra que ha sido un modelo eficiente y que en el Cauca se han encontrado unos apoyos fundamentales, tanto en el gobierno departamental, como en los alcaldes. La Corporación Nasa Kiwe ha sido actor decisivo. Aunque la construcción de las viviendas ha presentado dificultades, pues la mayoría de ellas se encuentran ubicadas en zonas de difícil acceso, se destacó el compromiso de todo el equipo técnico y el apoyo de la Corporación en el cumplimiento de los objetivos trazados. Además, el apoyo de las comunidades y de las autoridades municipales ha permitido superar los inconvenientes y mostrar resultados visibles para el mejoramiento de la calidad de vida de las familias campesinas.

3.9.3. Recomendaciones

Continuar fortaleciendo la estrategia de Divulgación y Comunicación para la Gestión del Riesgo de manera interinstitucional a lo largo del territorio colombiano, propiciando espacios para la discusión y la participación, no solo de la

comunidad educativa, sino también con toda la comunidad, replicando la experiencia del Cauca en los demás departamentos del país.

Fortalecer el sector público brindándole la oportunidad a organizaciones y corporaciones en el manejo de proyectos los cuales, en muchos casos, son ejecutados por el sector privado. Así mismo vigorizar el tejido social, garantizando derechos civiles y el ejercicio del poder mediante la toma de decisiones, e impulsar el empoderamiento de la comunidad en procesos de articulación institucional para la resolución de problemáticas de cualquier índole.

En cuanto a los EE es importante motivarlos en la replicación de la experiencia que se ha vivido en la Normal Superior Enrique Vallejo de Tierradentro, mediante el fortalecimiento y la capacitación en gestión del riesgo y participación comunitaria.

3.10. EL SECTOR PRIVADO SE UNE A LA SOLUCIÓN

“La educación debe ser el compromiso y el reto de todos... Por eso, ni el invierno, ni ningún otro motivo, puede ser excusa para que los niños abandonen las aulas”.

Jorge Mario Velásquez,
presidente Cementos Argos

La emergencia causada por la Ola Invernal se constituyó en una de las principales oportunidades del sector educativo para crear y fortalecer alianzas con el sector privado.

A partir de estas alianzas ambos sectores han acumulado conocimiento, se han aprovechado las capacidades comunes, además de desarrollar procesos internos para generar eficiencia y liderar las alianzas a través de proyectos estratégicos, construyendo una innovación en la forma de trabajar por la calidad de la educación del país.

Los aprendizajes de estas alianzas han impulsado la creación de un modelo que permita dar sostenibilidad a la gestión de cooperación con el sector privado y solidario. La construcción del Modelo de Alianzas Público Privadas deja enmarcada una ruta clara con los aspectos fundamentales, que tanto el sector privado como público, deben seguir para hacer de las alianzas una alternativa de trabajo mancomunado por el desarrollo, en el marco de la eficiencia, la transparencia y la confianza mutua.

Para el sector privado tiene un alto nivel de importancia realizar alianzas con el MEN por su experiencia, reconocimiento y lineamientos en temas de educación; por su rol al momento de implementar los proyectos en territorio; y porque les permite escalar sus proyectos y generar un mayor impacto en la comunidad.

Dentro de las alianzas hechas por el MEN para afrontar la emergencia causada por la Ola Invernal, se retoma la experiencia exitosa de las fundaciones Telefónica, Argos y Empresarios por la Educación, como aliados estratégicos, invitados por el Ministerio a unirse a la atención de la emergencia. Estas fundaciones constituyen un referente importante en la articulación y alianzas público-privadas que se dan a partir de la metodología de Mesa Territorial de Alianzas Público Privadas (MAPPA) impulsada por la Andi (2012), la cual consiste en la articulación voluntaria entre el sector público y el privado para contribuir a la superación de la pobreza y el logro de la equidad. La Fundación Telefónica, potenciando el desarrollo y uso de las TIC, la Fundación Argos encargada de la infraestructura de las sedes educativas y Empresarios por la Educación con los programas de calidad educativa. Ver lista completa de aliados en la Tabla 2 (pág. 55).

3.10.1. Descripción de la experiencia

La metodología MAPPA consolida una red de alianzas interinstitucionales y desata una gran





Fuente: Ministerio de Educación Nacional

movilización social de corresponsabilidad para forjar las condiciones y oportunidades que permitan disminuir las brechas de la desigualdad entre los territorios y las personas. Simultáneamente, implementa estrategias que sean acordes con los objetivos del desarrollo del milenio y propicia la articulación para la atención a la emergencia ocasionada por el invierno.

La Fundación Telefónica inició su proceso de atención a partir del reconocimiento y diagnóstico de la población afectada por el fenómeno de La Niña 2010-2011 en el contexto nacional. Para ello fue fundamental la elaboración de una base de datos desarrollada por el MEN y de un comité de emergencia invernal, durante la primera etapa, que propiciara iniciar adecuadamente con los procesos de atención. Las líneas de acción de la Fundación se centraron en la inversión para reforzar la infraestructura escolar afectada y el fortalecimiento de la gestión educativa. Posteriormente se centraron en cuatro líneas de acción establecidas como criterios de intervención social: erradicación del trabajo infantil, educación y aprendizaje, cultura digital y voluntariado corporativo. En cada una de ellas se realizó igualmente una atención integral.

La articulación interinstitucional con organizaciones y empresas aliadas como Argos y Empresarios por la Educación (ExE), dio pie a un proceso de recaudo de donaciones a través de campañas sociales para la reconstrucción de las viviendas de los niños pertenecientes a la línea de acción para la erradicación del trabajo infantil, atendiendo a toda su familia y ofreciéndoles la oportunidad de una vivienda digna. La intervención en los proyectos de mejoramiento de infraestructura y de las construcciones nuevas, constituyeron una de las fortalezas de la alianza, además de las capacitaciones a profesores y la dotación de las sedes educativas enfocadas a la cultura digital y el uso de las TIC.

La cooperación internacional por parte de Telefónica España jugó un papel determinante durante el proceso de atención y en el trabajo en conjunto con las alcaldías y las gobernaciones, con las cuales se desarrollaba el proceso de rendición de cuentas, lo que permitió que la atención se desarrollara eficientemente.

Una iniciativa que se consolidó como muestra de solidaridad para la atención a la infraestructura educativa afectada por la Ola Invernal fue el concierto organizado por la Fundación Telefónica “Voces Solidarias” que contó con artistas nacionales e internacionales como: Alejandro Sanz, Amaia Montero, Carlos Baute, Gilberto Santa Rosa, Andrés Cepeda, Camo, Santiago Cruz, Sebastián Yepes y Gusi & Beto, entre otros.

La iniciativa motivó la solidaridad de miles de colombianos, que vieron cómo más de mil municipios, en 28 de los 32 departamentos del país, fueron afectados por las intensas lluvias. El concierto fue el evento más visible de una iniciativa del mismo nombre que buscaba recaudar recursos y promover la unión del Gobierno y del sector privado para atender el sector educativo.

La Fundación Telefónica apoyó igualmente y, de manera importante, el proyecto de la OEI impulsado por el MEN “Luces para aprender” el cual, dentro de la identificación de las necesidades de índole educativo en el país, buscó que todos los niños, las niñas y los jóvenes tuvieran las mismas posibilidades de acceder a una educación de calidad.

Este proyecto se enfoca en la falta del servicio de energía eléctrica en más de 4455 escuelas, lo que constituye el 30 % de las instituciones educativas oficiales del país, de las cuales el 93 % se encuentra ubicado en las zonas rurales de 23 departamentos, convirtiéndose en un obstáculo para alcanzar una educación de calidad.

El proyecto facilita luz eléctrica a través de energía solar. Al mismo tiempo, se les dota de herramientas audiovisuales y equipos de cómputo y se llevan a cabo procesos de formación docente en el uso y apropiación de las TIC, reduciendo la brecha digital y poniéndole fin al aislamiento de las comunidades rurales que han quedado rezagadas en los avances tecnológicos, facilitando su acceso a las tecnologías de la comunicación con el fin de favorecer su desarrollo educativo, económico, social y cultural.

El proceso de atención a la emergencia por parte de la Fundación Argos se dio a partir del llamado del MEN para articular importantes aliados que estuviesen interesados en intervenir el sector educativo, principalmente enfocado en la infraestructura. La Fundación hace parte de la alianza “Ola Escolar” encargada de atender sedes educativas afectadas en su infraestructura y adhiriéndose al Fondo de Adaptación. Cabe resaltar el papel de esta Fundación como ejecutora de cada uno de los proyectos.

La infraestructura que se deja como capacidad instalada en el territorio donde se interviene responde a las necesidades de la comunidad, evidenciándose como activo intangible que posibilita el desarrollo y la calidad educativa de la sede como tal y por ende de la comunidad beneficiada. Como caso concreto del proceso de atención realizado por la Fundación Argos a las poblaciones afectadas se tiene el proyecto de intervención a la sede educativa “Santa Lucía” en el departamento del Atlántico, en la cual se llevó a cabo todo un proceso de mitigación del riesgo, debido a las condiciones geológicas y físicas en las que se encontraba luego del rompimiento causado por la emergencia del Canal del Dique.

Se incentivó la participación de la Gobernación del Atlántico como aliado en gestión de recursos, luego de vislumbrada la buena intervención realizada por Argos. Así, con la articulación

interinstitucional entre el sector público y el privado se generaron las condiciones físicas adecuadas para que todos los estudiantes de la sede educativa retornaran a clases y continuaran sus procesos pedagógicos, asegurando una mayor permanencia escolar.

Empresarios por la Educación se constituye como una alianza privada que trabaja en articulación con el MEN focalizando su intervención en los ambientes propicios para el aprendizaje y atendiendo, de manera integral, aspectos no solo de infraestructura educativa, sino también, asuntos concernientes a la seguridad, vías de acceso y espacios de recreación, entre otros. Inició la atención a la emergencia con una suma de \$2800 millones de pesos, y en la medida en que se fueron consolidando más alianzas con otras instituciones se logró recaudar \$4800 millones de pesos, duplicando el recurso inicial, prueba fehaciente del éxito de la articulación interinstitucional. Estos recursos se invirtieron en el mejoramiento de 11 sedes educativas repartidas entre los departamentos de Atlántico, Chocó, Antioquia y Valle del Cauca, fortaleciendo procesos de gestión educativa y trabajando de la mano con el MEN.

Estas instituciones hicieron parte del proyecto nacional, acompañado por el MEN, llamado “Ola Escolar”, el cual se ratificó como una iniciativa de articulación público privada que contribuyó a mejorar y a optimizar los ambientes de aprendizaje en establecimientos educativos afectados, apuntando a la recuperación y al mejoramiento de la infraestructura escolar y al fortalecimiento de la gestión educativa en los colegios y en las escuelas del país, lo cual se ha evidenciado en los casos anteriormente mencionados.

“Ola Escolar” contó con diferentes componentes articulados entre sí, lo que permitió una atención completa a las diferentes problemáticas presentadas en el sector educativo a partir de la emergencia.

El componente de gestión educativa, actuando a la par con la intervención a la infraestructura educativa, llevó a cabo la implementación de Modelos Escolares para la Equidad (MEPE), una herramienta para el fortalecimiento de la gestión educativa enfocada a mejorar las condiciones del aprendizaje de los niños, las niñas y los jóvenes. Se identificaron las necesidades de las instituciones educativas y se buscaron soluciones, articulando la oferta de programas y la asistencia técnica del sector empresarial, social y gubernamental.



Fuente: Hung Chung Chih / Shutterstock.com

El último componente se centró en la evaluación y en el seguimiento de las intervenciones en las sedes educativas, además de un proceso de información constante sobre el desarrollo del proyecto y permitió dar cuenta del estado de avance de actividades, procesos orientadores y la réplica de esta iniciativa.

Las fases del proyecto “Ola Escolar” se desarrollaron como primera etapa a partir de la identificación de los establecimientos educativos afectados; posteriormente, una concertación regional principalmente en articulación con los planes de gobierno locales y con un padrino (empresa) que financió en un 50 % el valor total de los proyectos identificados.

Una tercera etapa se dio durante la construcción de la infraestructura educativa, con recursos gestionados, evolución de cronogramas y la entrega de la obra a la institución. Adicionalmente se realizó la sistematización de cada experiencia para que pudieran ser replicadas.

El aporte que hacen las fundaciones y, en general, el sector privado, va encaminado hacia la diligencia, la concertación con las comunidades, el conocimiento y la selección de beneficiarios y la búsqueda y gestión de otros aliados. Lograr una alianza público privada donde haya beneficios para todas las partes se convierte en algo complejo; sin embargo, los resultados son extraordinarios, de alto valor y compromiso, con efectos visibles y medibles que justifican ampliamente la acción. Igualmente, el hecho de que en un proyecto del MEN exista un aliado privado, genera mayor eficiencia y efectividad, no solo por los recursos que puedan aportar, sino por la exigencia del sector privado alrededor del cumplimiento en tiempos, obras, informes, contratación, entre otros.

3.10.2. Aprendizajes

La confianza entre aliados permitió sumar esfuerzos y lograr, de manera exitosa, la atención a las diferentes sedes educativas, cumpliendo a cabalidad con los compromisos adquiridos con el MEN para la atención del sector educativo.

Las alianzas privadas que suman esfuerzos potencian la capacidad para gestionar mayores recursos. Se considera, de manera general y para cualquier proceso de atención integral, llevar a cabo una sistematización rigurosa y una buena documentación institucional, que no impida o entorpezca todos los procesos que se han de desarrollar referente a proyectos para la atención y rehabilitación de las comunidades, el manejo de recursos y la sensibilización y movilización de otros agentes.

Con el aporte del sector privado se logró ampliar el alcance geográfico de las intervenciones. Así mismo se presentaron dificultades, evidenciadas por la legalización de predios y los títulos de propiedad de los terrenos donde se encontraban asentados los EE atendidos. Sin embargo, el proceso se desarrolló de forma gratificante, reconociendo el apoyo de la comunidad y de las administraciones municipales.

3.10.3. Recomendaciones

Darle continuidad y seguimiento al modelo de alianzas público privadas que es el resultado de la experiencia obtenida durante este tiempo. Es fundamental asegurar la difusión de los procesos y los resultados de las alianzas público privadas que permitan tanto replicar las buenas prácticas como incentivar la participación de nuevos aliados. Un buen ejemplo es el Modelo de Alianza Público Privada: una propuesta del Ministerio de Educación de Colombia, <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-35823.html>

Tabla 2. Aliados Ola Invernal sector educativo

Acnur	Fundación Ronald McDonald
Argos	Fundación Saldarriaga Concha
Andesia	Global Communities (anteriormente CHF)
Avianca	Gobernación del Atlántico
Bavaria	Grupo Mundial
BBVA	Grupo Sinergy
Cafam	Indupalma
Cámara de Comercio de Bogotá	Isagen
Carrefour	La 14
Cemex Colombia	Makro
Cerámica Italia	Mercy Corps
Chevron	OCHA
Colegio Los Nogales	OEI
Colombia Humanitaria	OIM
Colsubsidio	Olímpica
Comité Internacional de La Cruz Roja	Opción Legal
Comfamiliares	Panamericana
Concierto de Fonseca	Prebel
Consejo Noruego para Refugiados	Programa Presidencial de Acción contra Minas
Consulado de Colombia en Chicago	Renault
Cooperativa Consumo	Refugee Education Trust-RET
Club Metropolitan	Sanitas
Defensoría del Pueblo	Save The Children
Dipecho	Sociedad Colombiana de Arquitectos
Embajada de Francia en Colombia	Soceagro
Éxito	Tienda Javeriana
Fondo Adaptación	Telefónica
Fonade	Unesco
Fundación Bancolombia	Unicef
Fundación Bolívar Davivienda	Unidad de Gestión del Riesgo
Fundación Compartir	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las
Fundación Empresarios por la Educación	Víctimas
Fundación Mario Santodomingo	Visión Mundial
Fundación Nutresa	War Child Colombia
Fundación Plan	



550 MIL ESTUDIANTES VUELVEN A LA ESCUELA

4. APRENDIZAJES EN CLAVE DE FUTURO

“En la visión de desarrollo, la gestión de riesgo debe gozar de tres dimensiones privilegiadas: los ecosistemas del territorio, las comunidades – sus asentamientos y condiciones de vida–, y la institucionalidad para conducir estos propósitos”.

Cepal, 2012

La atención de los establecimientos educativos durante la Ola Invernal producida por el fenómeno de La Niña en los años 2010 - 2011 deja varias lecciones aprendidas y con ellas varios retos.

4.1. GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA

En lo que se refiere al **conocimiento del riesgo** se encuentran disponibles varios documentos públicos de los ministerios o de programas nacionales y un conjunto de normativas orientadas a promover el desarrollo de programas para la elaboración de planes de gestión del riesgo en las escuelas. Sin embargo, no alcanza a garantizarse todavía la existencia de tales planes en cada institución educativa. Al respecto, es necesario investigar sobre las razones por las cuales no se alcanza este propósito. Entre estos aspectos se incluyen, por ejemplo, dificultades presupuestales, falta de apoyo de expertos y de articulación con dependencias especializadas

en la atención del riesgo y con otras secretarías municipales y departamentales. Un reto en este sentido es llevar a cabo un diagnóstico completo de tal situación con el objetivo de diseñar un plan que propicie una evolución positiva en los establecimientos educativos y en las propias secretarías de educación.

En cuanto a la sistematización de la **información relacionada con el diagnóstico de afectación de la infraestructura** y la identificación de amenazas naturales, sistemas como el SAE se han constituido desde el comienzo como una herramienta indispensable para la atención. En torno a este sistema deben enlazarse otros que lo complementen y que propicien el desarrollo de planes de prevención. Por ejemplo, en relación con el conocimiento del riesgo podría identificarse la relación entre tal conocimiento y la afectación de manera que, a partir de un diagnóstico de esa relación, se reconozcan los aspectos del conocimiento del riesgo que deben incorporarse para procurar una menor afectación en eventos posteriores. Así mismo, es necesario diseñar programas compatibles con diversos sistemas de información donde se puedan llevar a cabo cruces de información entre mapas de riesgo, POT, ubicación de eventos de amenaza natural y ubicación de sedes de establecimientos educativos.

En el tema propio de **infraestructura** deben continuarse, con mayor decisión, esfuerzos como el promovido por el SICIED (Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa), puede ser complementario al sistema SAE. De manera paralela, desarrollar estudios de diagnósticos con el objetivo de establecer unos lineamientos idóneos en asuntos de infraestructura educativa teniendo en cuenta las características físicas de las regiones donde se ubican los establecimientos educativos; características que incluyan condiciones geográficas, climáticas, hidrológicas, hidráulicas, sanitarias, redes de comunicación y de transporte, así como usos del suelo de la población.

4.2. GESTIÓN INSTITUCIONAL

Hay grandes retos relacionados con la articulación de las acciones de EeE frente a problemáticas, tanto naturales como sociales, pues olas invernales y conflicto armado son dos caras de la misma moneda de la EeE en el país. Ello implica continuar con la asistencia técnica a las secretarías, aunando esfuerzos para el acompañamiento

a directivos y a la formación de docentes en el proceso de incorporación curricular del tema de gestión del riesgo.

Un elemento clave es la articulación de los distintos niveles (nacional, departamental y municipal), para asegurar que en cada contexto local la intervención se haga a partir de las particularidades socioculturales y administrativas.

También se requiere coordinar los procesos de atención en emergencia que corresponden a infraestructura y dotación con las acciones de orientación educativa de los procesos, de modo que no solo se garantice la permanencia de niños y niñas en el sistema, sino también su formación con calidad para el desarrollo de competencias, tanto cognitivas como sociales. Es decir, articular las acciones que adelantan la comisión de educación y la de gestión del riesgo. Ello implica reconocer que la rehabilitación de las infraestructuras educativas afectadas es un primer paso importante, pero que en sí mismo no garantiza el restablecimiento del derecho a la educación, sino que además se requieren



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

acciones tales como la implementación del programa “Ni uno menos” para garantizar que ningún estudiante esté desescolarizado y, además, focalizar la atención educativa diferenciada para poblaciones en situación de vulnerabilidad, lo que implica adaptaciones curriculares que consideren aspectos tales como lo étnico y lo multicultural.

Recomendaciones de política educativa

- Articulación entre la Ley 1523 de 2012 y la Ley 1448 de 2011 en el sector educativo, mediante el tránsito de una política de EeE a una política de educación para la gestión del riesgo.
- Las secretarías de educación y los EE tienen un papel vital en el proceso, en términos de la institucionalización de la gestión del riesgo.
- La inclusión de la gestión del riesgo implica el reconocimiento de la construcción social del riesgo que tienen las comunidades educativas y los agentes que intervienen en ellas, como por ejemplo: ONG, funcionarios gubernamentales y agencias de cooperación.
- La vinculación de la gestión del riesgo en el nivel curricular implica pensar a los sujetos histórica y contextualmente y dentro de una comunidad específica. En este sentido, se debe profundizar conceptualmente en los enfoques relacionados con gestión del riesgo, prevención y emergencias, para evitar confusiones en el diseño de las políticas, programas y acciones. Como ejemplo se pueden citar: plan de contingencias y plan de gestión del riesgo; diferencias entre prevención, preparación y preparativos.
- Desde el aspecto curricular, un posible puente de vinculación pueden ser los proyectos transversales, no solo el proyecto de educación ambiental.

4.3. GESTIÓN SOCIAL

Garantizar la permanencia en el tiempo de procesos de articulación interinstitucional y empoderamiento comunitario referente a situaciones de riesgo.

Continuar con proyectos que impulsen el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables, haciéndolos partícipes de estos procesos.

Mantener las alianzas público privadas para garantizar la dinamización del desarrollo económico sostenible y social, dejando capacidades instaladas que fortalezcan el desarrollo de la comunidad en general.

Las experiencias significativas identificadas tanto en la gestión estratégica del MEN como en la gestión de infraestructura, institucional y social dejan aprendizajes importantes para el sector educativo colombiano. Es evidente que la gestión del riesgo ha acelerado su transformación a partir de la emergencia del 2010. Con estas lecciones y recomendaciones se espera que ante una nueva Ola Invernal el país, y particularmente el sector educativo, se encuentre más preparado.

5. REFERENCIAS

5.1. ENTREVISTAS

NOMBRE	CARGO
Adriana Agudelo	Coordinadora, Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Popayán
Álvaro Regino	Exsecretario de Educación, municipio de Ayapel
Álvaro Sánchez	Coordinador Área de Educación, Opción Legal
Ana Carolina Gutiérrez	Coordinadora Proyecto Ola Invernal, MEN
Ángel Martín Peccis	Director Regional OEI Colombia
Armando Ribón	Consultor, Corporación Opción Legal
Beatriz Helena Ruíz	Coordinadora Proyecto Ola Invernal, OEI
Brigitte Bravo	Exsubdirectora de Permanencia Escolar, MEN
Carlos Mejía	Gerente de Operaciones Humanitarias ERP, Save The Children
Claudia Camacho	Oficial de Educación, UNICEF
Diana Patricia Zea	Profesional de Cooperación, Fundación Telefónica
Dinora Cristina Cortés	Consultora externa de la OIM en misión del Ministerio de Educación Nacional
Dora Isabel Aguilar	Ingeniera directora, Corporación Nasa Kiwe
Francisco Bermeo	Coordinador de Infraestructura, Global Communities
Janeth Osorio Guzmán	Directora de Cobertura y Equidad, MEN
Jesús Naspirán	Profesional Especializado Subdirección de Permanencia, MEN
John Vélez	Secretario de Educación, municipio de Ayapel

NOMBRE	CARGO
Juana Vélez	Exdirectora Cobertura y Equidad, MEN
Juliana Ramírez	Gerente de Proyectos, Fundación Empresarios por la Educación
Julio Salvador Alandete	Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media, MEN
Margarita Isabel Palacios	Coordinadora de la Atención de Respuesta, Sistema de Naciones Unidas para la Unidad de Gestión de Riesgo de Colombia Humanitaria (2010 - 2011)
María Clara Piedrahita	Directora, Fundación Nutresa
María Isabel Echeverry	Directora, Fundación Argos
María Fernanda Campo Saavedra	Ministra de Educación Nacional
Marta Herrera	Subdirectora de Permanencia, MEN
Mauricio Perfetti del Corral	Exviceministro de Educación Preescolar, Básica y Media, MEN
Natalia Bustamante	Jefe Oficina Jurídica, MEN
Nelly Fernández	Profesional, Corsoc
Olga Lucía Gallego Saavedra	Profesional Oficina de Cooperación y Asuntos Internacionales, MEN
Sandra Rincón	Profesional Subdirección de Permanencia, MEN
Shirly Johana Reyes	Líder de Educación y Desarrollo Sostenible, Fundación Argos
Sonia del Pilar Pérez	Profesional de Apoyo y Coordinación Fase 1, OEI
Wilson Fernando Orozco	Rector, Normal Superior Enrique Vallejo de Tierradentro, Cauca
Yolanda Ramírez	Comunicadora Social, Corporación Nasa Kiwe
Zayra Silva	Abogada, OEI
Zullibeth Mora Cubillos	Consultora Programa Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural, MEN
Zulma Liliana Barón	Excoordinadora Unidad de Seguimiento, OEI

5.2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial Colombia. (2012). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas. Bogotá.
- CEPAL. (2012). Valoración de daños y pérdidas. Ola Invernal en Colombia, 2010 - 2011. Bogotá: Misión BID - Cepal.
- Colombia Humanitaria. (s.f). Lecciones aprendidas de la Estrategia de Colombia Humanitaria para manejar la emergencia producida por el fenómeno de La Niña 2010 - 2011. Resumen ejecutivo. Bogotá.
- Corporación Opción Legal. (2014). Corporación Opción Legal. Recuperado en enero de 2014: <http://opcionlegal.org/index.php/la-corporacion>
- CTA. (2014). Informe de diagnóstico. Sistematización de experiencias significativas y prácticas exitosas del proceso de atención a la emergencia causada por el fenómeno de La Niña 2010 - 2011 en el sector educativo, liderado por el Ministerio de Educación Nacional. Medellín.
- INEE. (2010). Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia. Recuperado en noviembre de 2014, de Normas mínimas para la educación: preparación, respuesta, recuperación: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/87614F0B5FE10490492577C3>
- MAVDT. (2005). Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Serie Ambiente y Desarrollo Territorial. Recuperado en marzo de 2014, de Guía Metodológica No.1. Incorporación de la Prevención y la Reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento Territorial: <http://www.sigpad.gov.co/sigpad/archivos/documentos/GUIAS%20METODOL%C3%93GICAS/introduccion%201-7.pdf>
- MEN & ICONTEC. (24 de noviembre de 1999). Norma Técnica Colombiana NTC 4595. Bogotá, Colombia.
- MEN. (2006). Ministerio de Educación Nacional. Recuperado en febrero de 2014, de Sistema Interactivo de Consulta de Indicadores de Infraestructura Educativa -SICIED: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85585_inventario_pdf1.unknown
- MEN. (2007). Aprendizajes para mejorar. Guía para la gestión de buenas prácticas. Bogotá.
- MEN. (Septiembre - noviembre de 2007). Ministerio de Educación Nacional. Recuperado en diciembre de 2013, de Altablero N° 42: <http://www.mineduccion.gov.co/1621/propertyvalue-35860.html>
- MEN. (2008). Guía para el Mejoramiento Institucional. De la Autoevaluación al Plan de Mejoramiento. Bogotá.

- MEN. (Julio de 2009). Directiva Ministerial No. 12 de 2009. Ministerio de Educación Nacional. Continuidad de la prestación del servicio educativo en situaciones de emergencia. Bogotá, Colombia.
- MEN. (2011). Alcance visitas de verificación y diagnóstico – fenómeno de La Niña 2010 - 2011. Bogotá.
- MEN. (18 de agosto de 2011). Directiva Ministerial No. 16 de 2011. Ministerio de Educación Nacional. Orientaciones complementarias a la Directiva Ministerial No. 12 de 2009 sobre continuidad de la prestación del servicio educativo en situaciones de emergencia. Bogotá, Colombia.
- MEN. (19 de enero de 2012). Directiva Ministerial No. 01 de 2012. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá, Colombia.
- MEN. (2012). Rendición de cuentas diciembre de 2011 - septiembre de 2012. Bogotá.
- MEN. (2014). Lineamientos para la formulación de planes escolares para la Gestión del Riesgo. Bogotá.
- MEN. (2014). Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa. Obtenido de SICIED: <http://sineb.mineducacion.gov.co/sicied/>
- MEN. (s.f.). Plan de acción para atender la emergencia por el fenómeno de La Niña. Bogotá.
- MIJ. (2010). Ministerio del Interior y de Justicia. Recuperado en febrero de 2014, de Guía Plan Escolar para la Gestión del Riesgo: <http://www.gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/archivos/GPEGRColombia.pdf>
- OEI. (s.f.). Informe de Gestión. Convenio 07/07/2011 de 2011. Bogotá.
- PREDECAN. (2009). Educación para la gestión del riesgo de desastre. Lima.
- República de Colombia. (18 de julio de 1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.
- República de Colombia. (13 de mayo de 1998). Decreto 879 de 1998. Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. Bogotá, Colombia.
- República de Colombia. (28 de junio de 2010). CONPES 3667 de 2010. Recuperado en enero de 2014, de Lineamientos de política para la reducción del riesgo ante la amenaza de flujo de lodo (avalancha) en el volcán nevado del Huila: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=an4auiC7F9o%3D&tabid=1063>

- República de Colombia. (29 de diciembre de 2010). Decreto 4827 de 2010. Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la prestación del servicio educativo con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. Bogotá, Colombia.
- República de Colombia. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014. Prosperidad para Todos. Bogotá.
- República de Colombia. (3 de noviembre de 2011). Decreto 4147 de 2011. Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto estructura. Bogotá, Colombia.
- República de Colombia. (10 de junio de 2011). Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.
- República de Colombia. (24 de abril de 2012). Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.
- Unicef & MEN. (2011). Sala Humanitaria. Recuperado en febrero de 2014, de Sistema de Apoyo a la Emergencia de la Educación S.A.E.: www.colombiassh.org/gtmi/IMG/pdf/SAE.pdf
- UNICEF. (Octubre de 2010). La gestión integral del riesgo: un derecho de la comunidad educativa. Guía para la elaboración de planes de gestión del riesgo en instituciones educativas. Panamá.