

Revelaciones y hallazgos en la actualización de las Normas Mínimas de Educación de la Red Interagencial de Educación para Situaciones de Emergencia

Carmen América Affigne

Profesora e investigadora titular del Centro de Investigación de la Comunicación (CIC) de la Universidad Católica Andrés Bello y del Dpto. de Lengua y Literatura de la Universidad Simón Bolívar. Doctora en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Chile). Líneas de trabajo: comunicación para el desarrollo y el cambio social; educación en situaciones de emergencia y crisis prolongadas e historia política y cultural (siglo XIX-XX). ORCID: 0000-0001-5295-3290

Resumen

El artículo explora las capacidades instaladas en el país, los capitales sociales y técnicos del área de la Educación en Emergencia en Venezuela en el contexto de la actualización del manual de las Normas Mínimas para la Educación de la INEE (Venezuela, febrero-abril 2022). Se revelan capacidades, interacciones y agencias de respuesta educativa de la sociedad civil y otras organizaciones del sistema humanitario. Los hallazgos del proceso de actualización se enmarcan en tres anillos de contextualización: el primero geo, social, cultural y técnicamente localizado. Aquí se muestran las percepciones de los participantes sobre la especificidad de la emergencia y la crisis prolongada del país, el uso de la Normas Mínimas de la INEE y la respuesta educativa intersectorial. El segundo anillo revela las capacidades técnicas, de análisis instaladas, el capital social y las respuestas para el logro del enfoque del triple nexo (complementariedad de la respuesta humanitaria, de desarrollo y logro de la paz). El tercer anillo de contextualización revela los riesgos y amenazas a las capacidades y respuestas del sector de Educación en Emergencia en Venezuela.

Palabras claves: Manual de Normas Mínimas, INEE, Educación en Emergencia, Capacidades, Venezuela

Disclosures and findings in the Inter-agency Network for Education in Emergencies (INEE) Minimum Standards update

Abstract

The article explores the capacities installed in the country, the social and technical capitals in the area of Emergency Education in Venezuela in the context of the update of the INEE's Minimum Standards for Education manual (Venezuela, February-April 2022). It reveals capacities, interactions and educational response agencies of civil society and other organizations of the humanitarian system. The findings of the updating process are framed in three contextualization rings: the first is geo, social, cultural and technically localized. Here the participants' perceptions of the specificity of the emergency and the country's protracted crisis, the use of the INEE Minimum Standards and the inter-sectoral educational response are shown. The second ring reveals the installed technical, analytical capacities, social capital and responses for the achievement of the triple nexus approach (complementarity of humanitarian, development and peace building response). The third contextualization ring reveals the risks and threats to the capacities and responses of the Education in Emergencies sector in Venezuela.

Key words: Minimum Standards Manual, INEE, Education in Emergency, Capacities, Venezuela.

AFFIGNE

El proceso de consulta para la actualización del manual de las Normas Mínimas para la Educación de la INEE¹ se desarrolló en Venezuela entre febrero y abril de 2022. El manual de las Normas Mínimas para la educación es un recurso valioso, de uso global, para los actores del sector humanitario y de desarrollo. Su primera edición fue del año 2004, luego se actualizó en el 2010. Para el primer trimestre del año 2024 se espera la nueva edición del manual tras haber completado el proceso de actualización en 16 países. En Venezuela, para este proceso, realicé 10 entrevistas a profundidad y un taller presencial con 13 participantes, todos actores relevantes en el área de la educación en emergencia, tanto de organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, instituciones educativas de la provincia y de la capital, del Ministerio del Poder Popular para la Educación, investigadores independientes, como representantes de las agencias de las Naciones Unidas en Venezuela y de la coordinación del Clúster de Educación en Venezuela de la Oficina de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés).

Una advertencia inicial: este artículo no se detiene en el proceso de la actualización en sí; por lo menos no solo en eso, sino en lo que se desprende de éste como práctica social; nos detenemos en los contenidos, las discusiones e interacciones de sus participantes sobre el contexto de la emergencia y la crisis prolongada vista desde el sector de la educación. Otra advertencia es que se ha decidido suprimir la identificación específica de los participantes al momento de referir y citar sus aportes, sugerencias y perspectivas. Esto porque nos interesa proponer un cuadro colectivo sobre la construcción y la presencia de un capital técnico y social en las respuestas educativas de emergencia, crisis prolongada y de recuperación de Venezuela. Todas las citas y referencias de los/las participantes fueron tomadas del conjunto de entrevistas transcritas y del reporte final realizados por mí para el proceso de actualización de las Normas Mínimas de Educación de la INEE.

Luego de la consulta generamos un corpus textual a partir de las entrevistas y los resultados de un taller presencial. Escribimos 10 reportes de las entrevistas y un reporte general acerca de todo el proceso de actualización de las Normas; todo esto en suma conformó el corpus de análisis. En este corpus se encuentran las respuestas y los resultados de las interrelaciones de los participantes sobre varios aspectos relativos al manual y a la respuesta educativa en Venezuela en el contexto de la crisis compleja prolongada. Como estamos proponiendo, todo el corpus se constituye como un texto y un evento discursivo. Pues fue el resultado de una práctica social relevante generada desde la interrelación lingüística de los participantes en el marco de la actualización del manual de las normas mínimas de

¹ Red Interagencial de Educación para situaciones de Emergencia (INEE, por sus siglas en inglés. <https://inee.org/es>).

AFFIGNE

educación la INEE. Esa práctica estuvo socialmente situada en el contexto de las entrevistas y en las dinámicas del taller presencial, en las discusiones grupales, donde se revelaron un conjunto de experiencias y de acciones intencionadas: tanto la de responder a los requerimientos de actualización del Manual como la de referir experticias y respuestas particulares del campo de la Educación en Emergencia en Venezuela.

Este artículo propone el uso del término de revelación entendido como categoría particular que da cuenta no tanto de aquello que se descubre, sino más bien como manifestación, no de algo secreto ni misterioso, sino de algo quizá ignorado. Revelación se usa acá, por tanto, como un mecanismo discursivo asociado a hacer visible o manifestar indicios o certidumbres de algo que no está necesariamente a la vista.

Proponemos tres anillos de contextualización para estudiar el corpus acá reunido: un primer anillo que incorpora la localización regional, algunos aspectos sociales y la experticia de los participantes en sus respuestas educativas. El segundo anillo tiene que ver con las interacciones sociales reveladas en el proceso de actualización relativas a las capacidades técnicas, de análisis instaladas, el capital social y las respuestas para el logro del enfoque del triple nexo (complementariedad de la respuesta humanitaria, de desarrollo y logro de la paz). Por último, el tercer anillo establece tensiones entre los hallazgos y revelaciones del corpus de estudio con el contexto nacional de la crisis compleja prolongada y el financiamiento del campo de la educación en emergencia.

El hallazgo más significativo de la consulta en Venezuela fue entonces la comprobación de las capacidades técnicas, las prácticas, de respuesta y de análisis instaladas en este grupo representativo de participantes del sector de la educación en emergencia. Esta revelación, sin embargo, esta en tensión. Las capacidades de respuesta del sector educativo en Venezuela están en riesgo debido a diversas razones, las que nos ocupa acá, entre varias, tienen que ver tanto con el contexto de la crisis prolongada y su impacto en los equipos de respuesta educativa y los programas educativos, como con la fragilidad de su sostenibilidad por la falta de financiamiento, el infra-financiamiento o por los mecanismos rígidos de financiación de los donantes que atienden la acción humanitaria y/o de desarrollo.

1. Primer anillo de contextualización: la localización de las respuestas y los hallazgos revelados

AFFIGNE

El proceso de consulta para la actualización de las Normas Mínimas de Educación reunió un total de 23 participantes: 13 mujeres y 10 hombres. Todos ligados a la respuesta educativa en diversos contextos de crisis y emergencia humanitaria compleja².

Tuvimos una representación amplia y variada, tanto en género como de representación de organizaciones de la sociedad civil, de las redes de escuelas, universidades, organizaciones no gubernamentales internacionales, organizaciones multilaterales de las Naciones Unidas, del clúster de Educación de OCHA Venezuela, de maestros y directores de escuelas de zonas urbanas y rurales vulnerables y del ministerio del Poder Popular para la Educación.

El perfil de las organizaciones y de cada uno de los participantes reveló unas capacidades de agencia, gestión y acción muy importantes para los ámbitos educativos en contexto de crisis prolongada y de crisis por pandemia del país. Esto fue uno de los hallazgos más relevantes: el de la disposición de saberes, experiencias y capacidades de organización y respuesta personal e institucional previas disponibles para blindar las respuestas educativas especialmente formuladas para la emergencia y/o su recuperación. Tuvimos participantes que trabajan en terreno atendiendo los desafíos de poner en coordinación diversas partes en las respuestas educativas en situación de emergencia (entre ellas, autoridades nacionales, estatales y municipales de educación, la sociedad civil, coordinación entre los directivos y docentes, etc.). Los participantes se encuentran trabajando en varios estados del país con grados variables de precariedad en cuanto a los servicios de electricidad, agua, salud y educación. La mayoría de los participantes tienen presente la importancia de incluir enfoques intersectoriales en sus respuestas educativas (en alimentación, agua, saneamiento, higiene, enseres, protección, servicios de prevención y contra la violencia). Las zonas del país que tuvieron representación en esta consulta fueron la region capital: Distrito Capital, los estados: Táchira, Trujillo, Apure, Amazonas, Zulia, Delta Amacuro. Sin embargo faltó contar con representantes ubicados en la zona de oriente, de los estados Sucre, Anzoátegui y Monagas; de Bolívar y de estados centrales como Aragua, Carabobo, Lara, Yaracuy, Cojedes, Portuguesa y Barinas, entre otros. No obstante para la consulta contamos, como se mencionó,

² Las siguientes organizaciones estuvieron representadas en los 10 entrevistas a profundidad: UNICEF-Venezuela; Instituto Radiofónico de Fe y Alegría IRFA; Universidad del Zulia; Instituto de Educación Especial José Gregorio Hernández en el Estado Trujillo; Red de Madres, Padres y Representantes; Consorcio Desarrollo y Justicia; ProDiseño-Escuela de Comunicación Visual y Diseño; especialistas independientes y la Unidad Democrática del Sector Educativo UDSE. Mientras que las organizaciones que participaron en el Taller presencial fueron: Asociación Venezolana de Educación Católica AVEC; Movimiento de Educación Popular y Acción Social Fe y Alegría; ASEINC; Universidad Nacional Experimental Libertador UPEL; Universidad Católica Andrés Bello UCAB y Universidad Central de Venezuela UCV; Ministerio del Poder Popular para la Educación; Asociación Civil Nilo; Colectivo Tinta Violeta; Save the Children Venezuela; Clúster de Educación OCHA Venezuela; Fundación amigos del Adolescente FUNDAMAD; Unidad Educativa Estatal 5 de Julio; Unidad Educativa Estatal Simón Bolívar y Educa-Acción.

AFFIGNE

con instituciones educativas y ONGs con presencia nacional. Las organizaciones y los especialistas reunidos atienden y han trabajado con una población estudiantil diversa: niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos, población indígena y con necesidades educativas especiales que bien está ubicada en determinada región o está en condición de movilidad interna o en tránsito para abandonar el país. Otro rasgo de la consulta fue que los participantes en terreno trabajan en zonas de vulnerabilidad social, económica, educativa tanto de espacios urbanos, como rurales, como en zonas de conflicto armado y zonas de frontera.

La actualización del manual estuvo organizada a partir de un guión de preguntas abiertas y actividades de interacción preparadas para las entrevistas y para el taller respectivamente por la Red Interagencial de Educación para situaciones de Emergencia (INEE, por sus siglas en inglés). Se advirtió a los participantes que el proceso de consulta no contemplaba la actualización de las 19 normas mínimas³, sino que se concentraba en aspectos materiales del manual, sobre su uso accesible y algunos contenidos precisos. La actualización se paseó por las consideraciones de cambio o mejoras en cuanto al diseño; se atendió aspectos de su materialidad en papel, PDF y/o virtual; las realidades y preferencias para la consulta y lectura del manual. Otros aspectos que se consideraron para su actualización fueron: la contextualización, la participación de las comunidades, niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el proceso educativo, las personas con discapacidades, género, protección, pandemia, políticas y donantes.

³ Las Normas Mínimas de Educación de la INEE están agrupadas en cuatro ámbitos técnicos y en el ámbito de las normas fundamentales. Se trata de 19 normas distribuidas en cinco ámbitos. Hasta la edición de 2010 de las *Normas Mínimas*, se encuentra el ámbito de las normas fundamentales: sobre la participación comunitaria, la coordinación y análisis. El primer ámbito técnico es el de acceso y ambiente de aprendizaje. Allí están agrupadas las normas de igualdad de acceso; protección y bienestar, y de instalaciones y servicios. El segundo ámbito técnico, el de enseñanza y ambiente de aprendizaje, contiene la norma de planes de estudios; la norma de capacitación, desarrollo y apoyo profesional; la norma de procesos de instrucción y aprendizaje y la norma de análisis de los resultados del aprendizaje. El tercer ámbito técnico es el de maestros y otro personal educativo. En él está la norma de contratación y selección; la norma de condiciones de trabajo y la norma de apoyo y supervisión. El cuarto ámbito y último es el de política educativa. Allí se encuentran dos normas: la de formulación de leyes y la de planificación e implementación. Además de los ámbitos y sus normas, el manual que las contiene presenta para cada norma acciones claves y notas de orientación. En el *Manual de Normas Mínimas de Educación* de la INEE se insiste en contextualizar las normas a cada país. El recurso de las normas mínimas de educación se crea a propósito de la necesidad de contar con insumos rigurosos para la consulta, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de las respuestas para atender las situaciones de crisis y emergencia humanitaria del sector educativo. Las normas mínimas de educación de la INEE están inspiradas en las formas de trabajo a partir del cumplimiento de las normas mínimas que se usan en otros sectores de las respuestas humanitarias: como son los sectores de agua, saneamiento e higiene; el sector de seguridad alimentaria y nutrición; el sector de alojamiento, energía y enseres, y el sector de salud. Estas normas mínimas de estos sectores se encuentran recogidas en el *Manual Esfera*. Asimismo, la presentación de las normas mínimas de educación contemplan los escenarios de preparación, respuesta y recuperación. VER ANEXO, donde se puede ver un mapa que sintetiza las 19 normas mínimas para la educación de la INEE:

Del primer anillo de contextualización se reveló 5 hallazgos. Estos son: la respuesta y atención educativa geo y culturalmente localizada; la relación género-protección y vulnerabilidad; respuesta educativa inclusiva y con hoja de ruta informativa; los usos técnicos del manual de Normas Mínimas y la perspectiva crítica de la coordinación de la respuesta educativa en Venezuela.

En el artículo seguimos la idea de los estudios del discurso centrada en las formas de acción intencionadas, las vinculaciones e interacciones de los participantes en situaciones social y técnicas contextualizadas (Cfr. Calsamiglia y Tusón, 1999: 15; Dijk, van, 2000 a y 2000 b; Charaudeau, 2007: en dirección electrónica correspondiente; Haidar, 1998: 134; Escandell en Calsamiglia y Tusón, 1999: 187-188). El resultado de estas vinculaciones permite configurar un mapa de hallazgos de contenidos técnicos y de capital social desarrollado al interior de los intercambios de los participantes en las respuestas en educación.

1.1 Atención y respuesta educativa geo, social y culturalmente localizada

Vamos a entender por localización social, geográfica y cultural, un aspecto de incidencia para la planificación de toda respuesta educativa que se debe a las particularidades, necesidades y demandas del lugar. Los contextos de emergencia y crisis pueden variar sustancialmente y afectar de modo diferenciado a las poblaciones que están ubicadas en determinadas coordenadas, no solamente en situación de permanencia en los lugares sino también en situación de tránsito. Así como las características sociales y culturales de una determinada población demandan unas respuestas educativas y de participación específicas; las situaciones de movilidad humana en el contexto de la crisis prolongada en Venezuela, por ejemplo, resultan un desafío a tomar en cuenta para la planificación.

Una de las discusiones más productivas en la actualización fue precisamente sobre los ajustes que habría que hacer al manual de las Normas Mínimas en la inclusión de estrategias para el trabajo en frontera que no está abordado en la versión del año 2010. Asimismo se hizo mucho hincapié en considerar las diversas respuestas y programas educativos para poblaciones con necesidades educativas especiales, poblaciones en situación de movilidad humana y los pueblos indígenas. Todo esto que estamos mencionando tiene que ver con localizaciones social, geográficas y culturalmente diferenciadas. Para la consulta contamos con especialistas y organizaciones que insistieron en estos aspectos de la contextualización geolocalizada, inclusiva, social y culturalmente pertinente.

Uno de nuestros participantes, que trabaja en contextos de frontera en los estados Táchira, Apure y Amazonas con poblaciones en condiciones de desplazamiento interno y externo, ha hecho una primera distinción en sus planificaciones para los contextos geográficos y administrativos rurales y urbanos. En estos estados se recibe población del centro del país. Las personas se trasladan a la frontera

AFFIGNE

en búsqueda de mejoras para sostener algunos espacios de vida, nos ha dicho nuestro entrevistado. Otro grupo de personas busca salir del país. Otra distinción importante ha tenido que ver con la atención de contextos de conflicto armado en la frontera de Venezuela y Colombia, por ejemplo. En el estado Apure hay grupos armados irregulares que pertenecen a organizaciones desmovilizadas de la guerrilla colombiana así como organizaciones paramilitares de los dos lados de la frontera. La incidencia geocontextual es tan dinámica que todos estos grupos no operan únicamente en zonas de frontera, sino que han penetrado en Venezuela y se encuentran incluso en zonas más alejadas geográficamente como la del Oriente del país. Además, a estos contextos se suman los de violencia a lo interno del país.

Un participante ubicado en el estado Zulia (estado de frontera al occidente del país) menciona, a propósito del contexto geo y culturalmente localizado, la necesidad de considerar diversas respuestas educativas de acuerdo a las realidades urbanas y rurales de las comunidades de frontera. En el caso de las escuelas urbanas del estado Zulia, estas sufren la migración pendular de las familias. Mientras que las escuelas en zonas fronterizas de paso, en localización rural, están en situación de riesgo y vulnerabilidad por la presencia de la guerrilla y por las condiciones socioeconómicas adversas que atraviesa el país. Menciona dos centros educativos que son núcleos de protección, integración y paz que responden a estos contextos geolocalizados. Son espacios de refugio para las familias en tránsito. De modo que es necesario tomar en consideración estas diversas realidades contextualizadas geo, social y culturalmente para planificar y ajustar mejores respuestas educativas en la emergencia compleja.

Para la actualización del manual se sugiere abordar el tema de frontera y la movilidad de las personas. Esto porque el tema de frontera no aparece en la edición del Manual de Normas Mínimas del año 2010, como mencionamos, en términos de ejes de atención específica geolocalizada y en situación de crisis continuada.

“La idea es que estas normas respondan a lo que nosotros somos y donde estamos”, apuntó una socióloga experta en la atención a las comunidades indígenas del Delta Amacuro (zona al oriente del país, con desembocadura al mar). En ese sentido los participantes advirtieron que dentro de los temas claves del manual la interculturalidad no aparece. Tampoco ubicaron la oralidad como asunto esencial en las comunicaciones de las culturas indígenas, donde es una práctica cultural ancestral. De esta manera los participantes recomendaron que la palabra interculturalidad aparezca como eje transversal de la respuesta educativa. De modo que sugieren que dentro del primer ámbito de las Normas Fundamentales en el apartado de la participación comunitaria se refiera la educación intercultural.

Otro de los puntos de discusión, dentro de la valoración del contexto geográfico y cultural para desarrollar planes y programas para distintos tipos de docentes, fue la incorporación de los docentes

AFFIGNE

indígenas. Las respuestas geolocalizadas toman en cuenta las formas y maneras culturales de participación. Por ejemplo, en las comunidades indígenas las decisiones se toman dentro de un marco de asambleas, nos dijo la socióloga con amplia experiencia de vinculación con comunidades indígenas, en especial del Bajo Delta del Orinoco. Todos los miembros de la comunidad participan y todos son convocados: desde el niño hasta el anciano. No hay manera de que se pueda establecer una norma, unos acuerdos, unos compromisos solo con las mujeres por un lado, o solo con los hombres por otro. Tomando en consideración estas prácticas sociales, para la socialización de las Normas Mínimas para la educación, tendría que estar presente un interlocutor bilingüe. No solamente que hable el idioma materno en el cual se dan las discusiones a un nivel mayor de profundidad, sino que también sea una persona con conocimiento de los enfoques de la Educación en Emergencia⁴. De manera que pueda darse una decisión legítima respaldada por toda la comunidad. Generalmente esta persona suele ser un docente.

También se tocó el punto de la transparencia en las auditorías de los programas educativos por parte de las comunidades indígenas; se pide que se considere una validación autóctona. Las culturas indígenas en Venezuela son ancestralmente ágrafas. Entonces las discusiones son a nivel oral, no escrito. En la interacción presencial de los participantes en el taller se hizo una sugerencia al respecto: crear un formato oralizado de las Normas Mínimas, que las normas se presenten grabadas y así se ofrezcan a la comunidad. En este sentido, habría que considerar hacer una entrega progresiva. No solamente entregar el audio completo, sino hacer una entrega paulatina del recurso. Y los participantes expertos en las locaciones con población indígena indicaron las lenguas a las que se puede traducir el manual, al menos a las tres con más hablantes: wayunaiki, warao y pemón. La atención geo y culturalmente localizada facilitaría la formación de los maestros indígenas y las comunidades en el uso del manual, sobre todo desde el ejercicio de ciudadanía y la planificación para situaciones de emergencia, nos dijo el participante del estado Zulia. En estas apreciaciones es posible evidenciar la interacción del grupo en las sugerencias y recomendaciones de aspectos relacionados con la convivencia intercultural y social situada geográficamente.

1.2. Respuesta educativa inclusiva y con hojas de ruta informativa

⁴ El *Manual de las Normas Mínimas de Educación* de la INEE define Educación en Emergencia como “oportunidades de aprendizaje para todas las edades. Abarca el desarrollo de la primera infancia y la educación primaria, secundaria, no formal, técnica, profesional, superior y de adultos. En situaciones de emergencia y hasta la recuperación, una educación de calidad proporciona la protección física, psicosocial y cognitiva necesaria para mantener y salvar vidas” (INEE, 2010: 2).

AFFIGNE

Durante el taller presencial la persona experta en atención educativa a población con necesidades especiales, junto con el equipo de trabajo conformado por colegas de otras especialidades⁵, generaron las siguientes recomendaciones para la atención educativa de esta población en particular: el desarrollo de manuales de emergencia, evacuación, en los contextos escolares adaptados a las distintas poblaciones. Estas adaptaciones deben corresponderse a las diferentes necesidades motoras y cognitivas de la población. En ese sentido se sugiere que se englobe los tipos de discapacidad. Y un paso adicional es contar con un mapa o ruta de recomendaciones para los padres, madres y representantes sobre acceso a servicios clínicos, de diagnóstico, redes de apoyo y organizaciones que atienden a niños, niñas, adolescentes con discapacidad y necesidades especiales. Se recalcó que sea una obligación de la institución educativa entregar este recurso informativo. Esto que puede parecer obvio es revelador de las pérdidas de capacidades y servicios de las instituciones educativas que no cuentan, en muchos casos, con sistemas actualizados de información de derivación. En ese sentido, la entrevista con una directora de una institución de educación especial del estado Trujillo (estado andino, al sur-occidente) mostró un escenario de crisis en su institución: con los programas intermitentes de alimentación, falta de transporte público y daños en la infraestructura que se agravan en épocas de lluvia. Ella también mencionó en la entrevista, a propósito de esta idea de las hojas de ruta informativa, que cada institución tenga a mano toda la información necesaria para orientar a los estudiantes y sus familias; más aún en contextos de educación a distancia. Esta docente menciona la inclusión de información sobre alimentación especial, los riesgos y vulnerabilidades a los que están expuestos los estudiantes con necesidades educativas especiales. También agrega que debería existir información sobre el buen trato hacia las personas con discapacidad. Se evidencia una falta de material informativo, sobre educación remota, derechos y protección, así como sobre acceso a servicios clínicos y de diagnóstico para estos estudiantes.

Es importante que se forme a todos los adultos, especialmente a los profesores, no sólo sobre qué hacer y cuáles deben ser las acciones de prevención y las vías de atención, sino también sobre cómo formar a sus alumnos en el respeto y la protección de las personas vulnerables.

1.3. Género-protección, revelación de otras vulnerabilidades

Sobre la consulta de cómo eliminar las disparidades de género y proteger especialmente a las niñas de los riesgos altos de violencia, los participantes revelaron lo siguiente: aunque todos están de acuerdo en que en la nueva actualización del manual se encuentre contenido sobre cómo eliminar las

⁵ Las modalidades de trabajo interactivo en el taller presencial fueron una constante. Así se conformaron grupos de trabajo de diversas especialidades y de distintas organizaciones.

AFFIGNE

disparidades de género, enfatizaron que no solamente, ni siempre, son las niñas el grupo de mayor riesgo y en vulnerabilidad. De nuevo la perspectiva geolocalizada, con un peso cultural importante, permite mirar el campo de la protección y el género de un modo más complejo. Nuestros participantes mencionaron otros grupos que podrían estar más expuestos y en riesgo. Por ejemplo en el Estado Zulia, uno de los entrevistados mencionó los casos de abuso y discriminación hacia niñas, niños, adolescentes, que se declaran homosexuales. En la educación media general los participantes se han encontrado con personas de la comunidad LGBTI+. Expusieron que al revisar las Normas Mínimas para la Educación hay una percepción de que esta comunidad no está incluida en el manual. Sería interesante poder hablar de eso. Ampliar el alcance, lo que implica la comunidad LGBTI+.

Los participantes revelaron una amplitud del impacto de la vulnerabilidad y los riesgos asociados al género y la edad, descentrando la mirada del grupo de las niñas hacia otras poblaciones. Por ejemplo, los niños tienden a abandonar la escuela mucho antes que las niñas porque trabajan. En situaciones de emergencia, la necesidad de trabajar aumenta. Por lo tanto, los chicos se retiran de la escuela para apoyar a los padres en mayor proporción y mucho antes. En el país, son muchas más las niñas que los niños que permanecen en la escuela y completan sus estudios. Esto es evidente incluso en la educación universitaria, donde hay más mujeres que ingresan en la universidad y se gradúan. Pero una vez que salen de la universidad se enfrentan a la disparidad de género en los puestos de trabajo y los salarios que obtienen, nos dijo un participante. Hay una percepción general de que todos los niños, niñas y adolescentes están en riesgo de sufrir abusos y violencia, especialmente en contextos de crisis y emergencia. Pero habría que separar o distinguir los riesgos e incluir como riesgo el abandono de la escuela. Porque en el caso de las niñas, pueden abandonar los estudios por embarazos precoces o porque tienen que cuidar a sus hermanos mientras sus madres trabajan. Pero el abandono de los niños que ya pueden trabajar para la familia es un elemento que no se tiene en cuenta. En las zonas rurales, por ejemplo, los niños trabajan desde muy pequeños, lo que hace que vayan menos a la escuela. Los niños y adolescentes también están más expuestos a ser cooptados por las bandas criminales y grupos armados irregulares.

1.4. Diversos usos del Manual de las Normas Mínimas para la Educación

El proceso de consulta para la actualización reveló que la mayoría de los participantes no conocían el Manual de las Normas Mínimas para la Educación. Por ello enviamos con antelación a las entrevistas y al taller presencial el manual para que fuera revisado por todos los/as participantes. Los que sí conocían el material nos compartieron diversos usos.

Uno de los participantes ha utilizado el manual para ajustar los procesos de coordinación entre los diferentes actores de la educación: autoridades (a nivel nacional, estatal y municipal),

AFFIGNE

organizaciones locales asociadas a la respuesta humanitaria, gestores y profesores. Para ello, ha desarrollado talleres de formación para los socios humanitarios que participan en la respuesta educativa. En el estado Táchira ha impartido talleres desde el Clúster de Educación Subnacional durante los últimos 3 años. Ha impartido 4 veces el taller de sensibilización sobre las Normas Mínimas a los socios y a las autoridades gubernamentales en el marco de la formación directa a los supervisores y profesores de los distritos (esto a abril de 2022). Ha utilizado las Normas Mínimas de la INEE para coordinar el plan de respuesta humanitaria en materia de educación en el Subgrupo Nacional de Educación; para coordinar con las autoridades y evitar la duplicación de acciones por parte del personal de emergencia humanitaria de diferentes organizaciones.

Una de nuestras participantes ha utilizado los estándares mínimos para el diseño de talleres para docentes. Talleres enfocados al uso del lenguaje oral y escrito como recurso fundamental para la planificación y atención de la propuesta educativa en situaciones de emergencia.

Otra ha utilizado los estándares mínimos para tener un parámetro sobre lo que se debe observar en la situación de las escuelas y el entorno educativo en el contexto actual. Y en términos de activismo, le ha servido como base para saber qué exigir.

Comenta que ha existido una llamativa brecha entre el documento y las prácticas, que se ha visto en la implementación de medidas de emergencia en este contexto de la crisis humanitaria compleja desde antes de la pandemia. Los organismos internacionales que participan en la coordinación del proceso de organización de las entidades nacionales ante la emergencia tienen ciertas preferencias y toman ciertas decisiones que no necesariamente responden a las normas de manera imparcial. Esto se ha visto particularmente en la educación, y le parece muy preocupante. Hay una dimensión de la implementación que no se rige por el manual porque hay un componente político que no se refleja allí.

Una participante en el taller sugirió que se incorporara en un solo documento tanto el manual de las Normas Mínimas para la educación como el documento del marco de indicadores de Normas Mínimas de la INEE, que actualmente están separados. Resulta muy interesante este hallazgo de una usuaria venezolana, graduada en educación, con experticia y conocedora de los recursos disponibles de la INEE para la Educación en situaciones de emergencia y crisis prolongada. Ella considera de una vez, en la planificación y respuesta, la incorporación de los indicadores.

Otro participante afirma que las Normas Mínimas sirven para construir un cuerpo categórico, o un conjunto de categorías, en medio de la emergencia; además de nombrar, calificar y determinar las acciones en situaciones de emergencia. El manual ofrece pautas para un modelo de actuación en los distintos niveles, un horizonte por donde empezar las acciones. Las normas fundamentales y la sección sobre entornos de aprendizaje (ámbito técnico¹) son muy importantes en las circunstancias actuales del

AFFIGNE

país. Proporcionan valiosas pistas para el entorno de trabajo y para la naturaleza de las personas con las que trabaja la organización. El manual arroja una luz importante sobre cómo desarrollar los procesos educativos.

Por otra parte, recibimos recomendaciones de usos alternativos del manual como la implementación de círculos de lectura. En las situaciones de trabajo cuando fallan los servicios básicos como el de electricidad, situación muy frecuente a lo largo del país, uno de los participantes comentó que en esas circunstancias y junto con el equipo de trabajo de planificación y respuesta se reúnen a revisar el manual. En este caso el recurso se utiliza como material de estudio y análisis. La recomendación en cuanto a estos usos alternativos es la de crear círculos de lectura y estudios como espacios de reflexión, aclaratoria de dudas y socialización del Manual de las Normas Mínimas.

Otro de los participantes centró su lectura desde la gestión de riesgos. Ha utilizado algunos aspectos de los estándares, específicamente los vinculados a los de la investigación de context, para el diseño de talleres de capacitación en diferentes áreas de la prevención de riesgos sociales, de manera que cada propuesta se sitúa en cada realidad.

Este participante destaca la metodología propuesta por el INEE para desarrollar buenas prácticas y ayudar a los involucrados a comprender la responsabilidad que esto implica. Destaca el impacto de la propuesta de partir del análisis del contexto e involucrar a los actores implicados en el proceso educativo, para que quede claro la responsabilidad de cada uno.

Sobre el uso de las Normas en el aspecto de la participación, los participantes resaltaron la metodología de incluir la participación de la comunidad educativa para el diagnóstico, la planificación, diseño, monitoreo y evaluación de los planes de respuesta. Muchos valoraron estas normas relativas a la participación de docentes, personal directivo, coordinadores, personal administrativo, las familias, el personal obrero y la comunidad aledaña. Toda la comunidad tiene una responsabilidad en los programas y planes de respuesta de la educación en situaciones de emergencia. Sin embargo, este uso en particular necesita contar con instrumentos de validación e indicadores específicos en asuntos muy sensibles como es el de monitoreo y auditorías de las comunidades en la financiación de los proyectos.

Los participantes valoraron de forma recurrente el componente de la inclusión de la participación de las comunidades en los planes y respuestas educativas.

Otro uso de las Normas documentado por los participantes es el desarrollo de estrategias para trabajar el currículum. Se señaló que el tema del currículo es prioritario en los contextos en emergencia. En ese sentido, se tomó en cuenta los indicadores de las normas para trabajar el currículum. Asimismo, la consulta sobre actividades, indicadores y contenidos que fortalecen la dimensión psicoafectiva de los estudiantes fue otro de los usos dados al Manual. En el relato de uno de los participantes, se destaca el

AFFIGNE

estudio del manual y sus normas para ser presentado a todo un equipo nacional de dirección de 10 estados del país, para explicar las normas dentro del plan de respuesta educativa y en el contexto de la emergencia compleja del país. Uno de los aspectos que destacó de esas reuniones fue los acuerdos logrados para comprender que la emergencia no solo afecta a los niños sino a toda la comunidad educativa.

1.5. Perspectiva crítica acerca de la coordinación de las respuestas

Este apartado que se reveló en la consulta no corresponde tanto a la discusión respecto a la actualización del manual de las normas mínimas como sí a los desafíos de la coordinación de las respuestas en un escenario muy complejo a nivel político y social. Las coordinaciones de los planes de respuesta educativos en contextos de emergencia y crisis compleja tienen el desafío de incorporarse en conjunto con otros sectores de la respuesta humanitaria como el de protección, alimentación, agua, saneamiento e higiene, por ejemplo. Pero, además, estas coordinaciones intersectoriales e interagenciales deben seguir pautas y lineamientos de las autoridades nacionales. En escenarios de complejidad social y política donde son varias organizaciones las que intervienen en las respuestas humanitarias, donde no hay una familiarización con los diversos enfoques utilizados en las respuestas humanitarias, ni de los instrumentos técnicos utilizados para el monitoreo, la coordinación no suele ser sencilla. En Venezuela, mucho del trabajo de las organizaciones no gubernamentales internacionales y de las agencias del sistema de las Naciones Unidas ha sido forjar capacidades, puentes de confianza y acompañamiento técnico al sector oficial; con lo cual se comienza a tejer alianzas y ofrecer permisologías para las acciones concretas en educación. Durante el proceso de consulta pudimos escuchar las perspectivas de todas las partes involucradas en el proceso de coordinación de la respuesta educativa. Por una parte, desde la representación del Ministerio del Poder Popular para la Educación se informó sobre los planes de coordinación en temas de gestión de riesgos. Se hizo hincapié en esto: en el abordaje de temas de seguridad y protección ante eventos de riesgo sísmico y por vaguadas. Al ministerio le interesa asimismo trabajar el manejo de desechos y crear una cultura de responsabilidad al respecto. Insistieron en la necesidad de estar preparados para las emergencias. En este sentido, la atención va hacia la formación de los maestros, y de toda la comunidad educativa, en mitigación y gestión de riesgos de fenómenos ambientales o cualquier contingencia que amerite la declaración de una emergencia.

Una vez que se declaró la intención de trabajar en este campo de la gestión de riesgos, se mencionaron acciones y perspectivas para la coordinación. En primer lugar, el Ministerio sigue la metodología de las mesas de trabajo con algunas organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales y agencias del sistema de Naciones Unidas. La representante instó a que se continúe

AFFIGNE

trabajando desde estas mesas y que se amplíe el espacio de coordinación. Ella expuso que con el Clúster de Educación pudieron planificar qué necesitaba el Ministerio de Educación o el gobierno nacional en educación, qué recursos tenía la sociedad civil, qué recursos tenían los organismos multilaterales y planificaron en conjunto. Se tomaron decisiones, se establecieron metas, un enlace de comunicación constante con los jefes de zonas educativas para que llegaran directamente a las instituciones educativas. Les gustaría que esa mesa de coordinación siga y que sea intersectorial con el liderazgo del sector educativo, el Ministerio de Educación y las “grandes organizaciones que administran la educación en el país”, eso dijo. Un aspecto que mencionó sobre el acceso a las instituciones educativas de las diversas partes involucradas en las respuestas educativas es que se llegue con respeto. Que todas las partes estén comunicadas y vinculadas. Dijo que al Ministerio le interesa reconocer los roles y funciones de la sociedad civil, de las organizaciones que la representan y del poder popular organizado. Pero, también es necesario reconocer el rol que tiene el Ministerio de Educación en las respuestas educativas en los contextos actuales. Es importante que las organizaciones entren en contacto con el ente que planifica las políticas públicas en educación. Esto va a permitir que las respuestas educativas y la articulación con las organizaciones sean más eficientes.

Respecto a este tema de los desafíos de la coordinación en escenarios sociales y políticos complejos, una participante de la sociedad civil manifestó la dificultad de poder ser recibidos y tomados en cuenta por el Ministerio de Educación. Nos dijo que desde hace relativamente poco tiempo atrás habían trabajado con el Ministerio, pero que de un tiempo para acá ya no tuvieron acceso. Por otra parte, otro participante reconoció que el trabajo en mesas en coordinación con el Ministerio ha sido una experiencia fructífera; pero que se demoró tres años en implementarse, una vez que llegó la pandemia. Le preocupa que organizaciones pequeñas no puedan acceder a estas mesas de trabajo.

Otro participante reconoció la importancia de la coordinación intersectorial con el Ministerio de Educación a la cabeza para el desarrollo de programas de preparación a las emergencias. Se destacaron dos proyectos posibles de realizar: una plataforma digital y programas de certificación docente para las respuestas de emergencia. Esta coordinación con participación de la sociedad civil, las ONGs especializadas y la autoridad nacional haría posible la construcción de una plataforma digital de respuesta educativa para las emergencias, con clases grabadas, con recursos a mano:

La plataforma incluye asignaturas de todos los grados, desde primero a sexto, hasta el bachillerato. La mejor manera de hacerlo es invertir en educación a través de la tecnología. Una respuesta ágil, con claridad, con calidad y, además, con el sello y la garantía de profesores que lo hicieron en tiempos tranquilos, con todos los recursos necesarios, expresó el participante.

Sobre la coordinación que debe hacerse para la formación docente, los participantes señalaron el desarrollo y la disposición de plataformas para la capacitación tanto de docentes como de actores

AFFIGNE

educativos que no son docentes para contextos de crisis y emergencia. Otra participante indicó que estos programas de formación en servicio para personas que enseñan pero no están certificadas deben funcionar como un puente para el acceso a la formación profesional si la persona quiere estudiar a posteriori la carrera en educación. Para la formación de profesionales no docentes, en el taller se habló de la opción de los diplomados en Componente Docente como acciones que están en funcionamiento actualmente.

La percepción general es que la coordinación de la respuesta educativa debe estar articulada de manera intersectorial, interagencial y con la autoridad nacional. Como un desafío último de la coordinación, los participantes expresaron que los elementos de la respuesta de emergencia no deben limitarse a la propia emergencia, sino que deben estar vinculados al enfoque de desarrollo. Es decir, que tengan continuidad en el tiempo. Sin duda lograr este nexo entre lo humanitario y la cooperación para el desarrollo es a lo que se está apostando desde la propia coordinación del sistema de Naciones Unidas en Venezuela. Este será nuestro segundo anillo de contextualización del proceso de consulta.

2. Segundo anillo de contextualización. El camino hacia el nexo de lo humanitario con el desarrollo. Construcción de capacidades, capital social y resiliencia

El coordinador residente y coordinador humanitario de las Naciones Unidas en Venezuela, Gianluca Rampolla del Tindaro, en el prólogo del Informe anual de resultados del año 2021, enuncia un enfoque de trabajo de cooperación del Sistema de Naciones Unidas que desafía los límites más tradicionales de las acciones humanitarias y de desarrollo, normalmente separadas entre sí. Este enfoque basado en tres pilares permite atajar y resolver las tensiones que existen en las zonas grises de la respuesta humanitaria y de desarrollo. El enfoque de los tres pilares o triple nexo parece ser la respuesta más adecuada a los desafíos de las crisis prolongadas (Rey, Abellán y Gómez, 2022: 24). Siguiendo los acuerdos de la Cumbre de Naciones Unidas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) y la Primera Cumbre Humanitaria (2016), las palabras de Rampolla trazan unas estrategias de acciones y marcos de operación que se complementan entre sí. Se trata de los tres pilares o triple nexo, como dijimos, que sostienen el panorama general de la cooperación en 2021 y 2022: el de la complementariedad de la respuesta humanitaria, de desarrollo y de construcción de paz, teniendo en perspectiva constante el cumplimiento de los 17 objetivos de Desarrollo Sostenible. Es un enfoque integral cuya meta apunta a la recuperación de la crisis de manera sostenible (Rampolla en Naciones Unidas de Venezuela, marzo 2022: 3). Y esto contemplando la atención de las poblaciones más afectadas y vulnerables. La recuperación socioeconómica y sostenible del país, la creación de espacios y una cultura de paz, “ampliar la respuesta humanitaria de forma articulada hacia la recuperación [...] abogar por un mayor compromiso para el desarrollo”, son los focos de acción desde la complementariedad con la respuesta humanitaria que se establecieron en el año 2021 y para el 2022 en

⁶ Para el año 2023 continúa esta forma de trabajo del triple NEXO según se desprende del: *Marco de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible con la República Bolivariana de Venezuela 2023-2026*. 23 de septiembre de 2022.

Venezuela (Rampolla en Naciones Unidas de Venezuela, marzo 2022: 3; Naciones Unidas de Venezuela, marzo 2022: 6 y 29)⁷.

Si miramos todo esto y lo relacionamos con el proceso de actualización que llevamos adelante nos encontramos con que en el espacio del encuentro entre los participantes hallamos un soporte esencial para sostener este foco del triple nexo. En las interacciones, entrevistas y comentarios se revelaron capacidades centrales en los equipos locales para asegurar y sostener la implementación del enfoque de la recuperación sostenible.

Los participantes del proceso de actualización de las Normas Mínimas tienen diversos perfiles, formaciones y capacidades que resultan centrales para el sostenimiento de este foco de acción. Más aún, el informe del sistema de Naciones Unidas en Venezuela insiste en el enfoque de la complementariedad de las capacidades. El conjunto de educadores, expertos en desarrollo de programas de respuesta educativa con perspectiva intersectorial en los planes de respuesta humanitaria, filósofos, investigadores académicos, expertas en enfoque de género y de protección, expertas en educación especial, educación intercultural, atención a adolescentes y jóvenes, las redes de padres, madres y representantes, directivos y coordinadores a nivel regional y nacional, especialistas en terreno, este conjunto de profesionales comprende un campo de expertos/as, poseedores de capacidades, habilidades y agencia para la recuperación sostenida del país. Son agentes de desarrollo, potenciales agentes de cambio sostenible que estuvieron presentes en las entrevistas y el taller presencial.

En el evento del taller se establecieron relaciones entre los participantes para encuentros y contactos posteriores. Esto también resulta muy relevante para entender otro rasgo de interacción dado en el taller. Se trata en este sentido de la creación de un capital social de especialistas que bien puede estar disponible para fortalecer las respuestas educativas y la participación de las comunidades en los contextos de crisis prolongadas⁸. Esta generación de capital social en eventos de interacción de este

⁷ Acotamos que las referencias a los años 2021 y 2022 corresponden al momento en que se preparó el *corpus* y el reporte general del proceso de actualización en Venezuela de las Normas Mínimas de Educación de la INEE (Febrero-abril 2022).

⁸ El concepto de capital social es complejo en términos de que no puede establecerse como un paradigma fijo. La acepción puede tener diversas aproximaciones en los autores que lo han sistematizado desde finales del siglo XX con James Coleman, Pierre Bourdieu y Robert Putman a la cabeza. Pierre Bourdieu, por ejemplo utiliza la categoría para acercarla al estudio de la estratificación y movilidad social. Para Coleman, a diferencia de Bourdieu, no la aborda como una suma de recursos y vínculos sociales exclusivamente vinculada a las clases con alto capital económico, sino que reconoce para sectores sociales marginados económicamente la posesión de un capital social (Cfr. Seid, 2012). Para este artículo no empleo la categoría de capital social para abordar la estratificación y movilidad social. Me interesa más bien un uso más amplio de la categoría del ámbito de las comunidades y proponer la revelación de un capital social al interior de eventos de interacción técnica como otro de los recursos que fortalecen las capacidades de expertos en el campo de la Educación en Emergencia. Así la categoría de capital social puede estar implicada en diversas relaciones y estructuras sociales tanto en comunidades como al interior de organizaciones diversas. En todo caso para Bourdieu, Coleman y Putman, y en

AFFIGNE

tipo como el taller de actualización contribuye a crear condiciones para la cooperación desde las habilidades y capacidades sociales de los equipos de trabajo y entre las organizaciones con diversos mandatos de atención de las emergencias y las crisis complejas. De nuevo estamos considerando un anillo de contextualización que se centra en una red de vínculos significativos y normativos, donde las capacidades individuales e institucionales funcionan en un entorno de oportunidades para crear confianza mutua, reconocimiento entre pares, cooperación y redes sociales personales e institucionales al servicio de una mejor respuesta del sector de la Educación en Emergencia (Cfr. Romero Picón y Jiménez Becerra, 2004: 93; Giddens, 2010: 864). Estas fuentes para crear capital social: el afecto, respeto mutuo, la confianza, el seguimiento de normas efectivas y las redes sociales no se dan por sentadas, hay que activarlas y el taller fue un espacio privilegiado para observar y hacer visible, esto es revelar, estas relaciones sociales de cooperación, pensamiento crítico y aprendizaje en compañía; lo que podríamos llamar un capital social de utilidad directa para atender las emergencias y crisis compleja del país desde la perspectiva de la recuperación (Cfr. Bourdieu en Canseco, en dirección electrónica correspondiente). El capital social es una categoría funcional para correlacionar las capacidades de los expertos, desde otras aristas adicionales a lo estrictamente técnico, para construir cooperación intersectorial, generar capacidades de resiliencia al interior de sus equipos y en las comunidades que atienden, llevando adelante el enfoque del triple nexo donde la recuperación, la resiliencia de las poblaciones afectadas pueden establecerse como metas en donde sea posible tomar en cuenta la atención al bienestar, los contextos socioculturales, los medios de vida y las capacidades de agencia de estas comunidades (Cfr. DGPODES, 2018: 9, 38; Romero Picón, y Jiménez Becerra, 2004: 89, 98).

3. Tercer anillo de contextualización. Tensiones y riesgos en las capacidades instaladas y en la respuesta educativa en contextos de múltiples crisis

Los reportes de las entrevistas a profundidad y del taller presencial dan cuenta de una importante reflexión de los participantes acerca de dos aspectos críticos para la recuperación y sostenibilidad de las respuestas educativas: un aspecto es el de la complejidad del contexto de crisis que afecta a Venezuela, pudiendo hablarse de múltiples crisis. El segundo aspecto tiene que ver con el financiamiento de las respuestas educativas. En estos dos puntos se centra este tercer anillo que revela las tensiones y riesgos no solo de las capacidades instaladas al interior de los equipos de trabajo, sino de los propios planes de alcance educativo.

esto lo sigo, cuando se habla de capital social lo hacen en términos de su producción dentro de las prácticas sociales de cooperación e interrelación de diferentes grupos a través de redes sociales, el reconocimiento mutuo, la creación de confianza, aspiraciones y metas semejantes. Para ampliar las diversas perspectivas de análisis de capital social ver Bourdieu, 2011 y 2012; Coleman, 1994 y 2000; Putnam; 1993; Seid, 2012; Giddens, 2010; Ramírez Plascencia, 2005, entre otros.

AFFIGNE

En las reflexiones de los participantes surgió el concepto de crisis silenciosa, que tiene que ver con los impactos específicos de la crisis en Venezuela en una población determinada. Uno de los participantes explicó que trabaja en un contexto afectado por la crisis silenciosa del embarazo adolescente, que no siempre es consecuencia del abuso, sino de la iniciación sexual temprana derivada de la emergencia crónica. También abordaron otras aristas de la crisis en la pérdida de profesores. Nos dijeron que en Venezuela, más que deserción de estudiantes, ha habido deserción de profesores, ya sea porque se han ido del país o porque se dedican a otras actividades económicas que les proporcionan mayores ingresos. Esto ha generado una migración de niños entre escuelas. Muchas escuelas han tenido que cerrar varias clases porque se han quedado sin profesores en este escenario de crisis prolongada. Tras la pandemia por COVID-19, muchos profesores no pudieron volver porque ya tenían trabajos mejor pagados. Parte de la crisis de abandono de los profesores se debe a la desvalorización del profesor como agente de cambio social y a la desmotivación provocada por la compleja emergencia humanitaria.

Un participante propone hacer visible en el manual de Normas Mínimas a otros grupos afectados de la crisis silenciosa: al profesor jubilado, al estudiante de la carrera universitaria de educación, a adolescentes y jóvenes en riesgo de ser cooptados por grupos armados, a adolescentes y jóvenes entre 13 y 23 años que han muerto por la violencia en el país; a niños hospitalizados. La categoría de "crisis silenciosa" que se revela para contextos de emergencia compleja merece ser abordada y desarrollada pues revela más aristas de complejidad de la situación social y educativa del país.

Nuestros participantes consideran necesario visibilizar situaciones que, siendo tan comunes, se han vuelto invisibles para la sociedad, como la de los adolescentes y las familias que, en medio de la crisis crónica del país, consideran que la educación escolar no es imprescindible para ganarse la vida. Por todo lo anterior, afirman que es necesario tener más información sobre cómo involucrar a todos los actores del proceso educativo en el contexto de la emergencia. Es necesario que la comunidad recupere el concepto de que ella sí es transformadora de su propia realidad.

Otro aspecto de las crisis en Venezuela es que se vuelven crónicas y pierden relevancia. En las crisis crónicas se reducen los presupuestos. Para algunos donantes, la crisis no está en Venezuela, sino en Colombia, en Ecuador, en el norte de Chile. “Tenemos que hacer mucho trabajo de promoción en el tema de la educación porque muchos de los donantes se centran exclusivamente en el Manual Esfera y no en el Manual de Normas Mínimas”, esto lo señaló un participante. Una de sus preocupaciones es que la emergencia ha durado tanto tiempo que está perdiendo su validez. También está perdiendo su atractivo para poder invertir con fondos. Serían las crisis olvidadas. Esto se debe a que la emergencia se está normalizando. Esto significa enfrentar los desafíos de financiamiento, que son mucho mayores.

AFFIGNE

Le preocupa que en estos escenarios con poca financiación se pierdan las capacidades que inicialmente se habían empezado a recuperar.

Acá pasamos al segundo elemento de tensión y riesgo de las capacidades: el del financiamiento. Para algunas organizaciones donantes, debido a los criterios técnicos para medir la crisis humanitaria, Venezuela no califica como población en crisis humanitaria. La realidad es que no se proporcionan datos actualizados y oficiales que puedan describir adecuadamente el estado de la prolongada y compleja crisis humanitaria de la nación.

Por otra parte, existe el riesgo asociado al infra-financiamiento del sector educativo en la respuesta de los donantes humanitarios. Este aspecto ha sido documentado en las diversas reuniones que se han llevado a cabo dentro del Clúster de Educación en Venezuela, así como en otras instancias a nivel global (Nicolai et al, 2015: 10). El Clúster de Educación, en su informe para el 13 de marzo de 2022 daba cuenta del tema de recursos disponibles para educación:

El financiamiento para dar apoyo a la reapertura de escuelas es limitado. A esto hay que sumar que, todavía, hay escuelas que no han podido reabrir sus puertas debido a reparaciones pendientes o en desarrollo. Es urgente priorizar a los docentes en la respuesta técnica y financiera porque sus necesidades se mantienen y continúan aumentando (OCHA, junio 2022, en dirección electrónica correspondiente).

Respecto a los financiamientos de la respuesta humanitaria en general, no logran alcanzar más del 50 % de lo requerido, pese a que ha habido una leve mejoría en los últimos años respecto a los requerimientos del año 2019. En 2019 se requerían 222,7 millones de dólares americanos y se recibieron en total: 75,4 millones. En 2020, el requerimiento era de: 762,5 millones y lo que se recibió fue: 180 millones. Hubo un aumento de financiamiento en el año 2021. Se requirió: 708,1 millones. Se financió: 274 millones (Humanitarian Data Exchange-OCHA, en dirección electrónica correspondiente).

Sobre el financiamiento al sector de la educación en emergencia, se creó el programa de "La educación no puede esperar" (Education Cannot Wait) en 2016 para atender precisamente esta necesidad de financiación exclusiva para el sector educativo a nivel mundial. En este sentido, cabe preguntarse si este programa de financiación sigue vigente en el país. Lo estaba en 2020. En todo caso, esta es una situación que vale la pena considerar para aquellos escenarios en los que no existe una actualización oficial de los datos del país. Sin datos oficiales y actualizados, se dificulta tanto la clasificación del país en estado de emergencia y crisis prolongada como, en particular, la entrada de financiación para el sector educativo.

La magnitud del deterioro de las condiciones de vida en Venezuela, debido a la fragilidad y las fallas del Estado en sus políticas económicas, sociales, educativas y otras, por un lado, y las sanciones económicas, por otro, describen una crisis prolongada que no ha sido superada. Los donantes deben entender estos escenarios de crisis y apoyarse en programas de financiación que sostengan las

AFFIGNE

capacidades operativas y de respuesta que, como recursos cognitivos e institucionales, aún están presentes en la sociedad civil. Los participantes reconocieron el apoyo y los esfuerzos de capacitación que organismos como UNICEF y la coordinación del Clúster de Educación en Venezuela han realizado en el Ministerio de Educación. Sin embargo, la realidad sigue siendo muy precaria. Los participantes insistieron en que debería haber un espacio en el Manual para el concepto de emergencias y crisis que se producen por razones políticas. En este sentido, algo a considerar para el manual es la valoración de lo que constituye una situación de emergencia por razones políticas.

La práctica de los donantes debe implicar altos niveles de flexibilidad, que no es lo mismo que relativización. Se pueden flexibilizar algunos elementos de las políticas de donación para que lleguen en los momentos en que se necesitan y no en periodos inamovibles que pueden resultar inoperantes. Hay que revisar si los protocolos de los donantes facilitan el fortalecimiento de las entidades ejecutoras o si generan una serie de tensiones y les hacen desviarse de lo que son y quieren hacer. Deben preguntarse cómo respetar la identidad institucional del ejecutor. En lugar de obviarla y sustituirla por una identidad más acorde o más conveniente para ellos, pero que implica un desdoblamiento de la personalidad de la institución.

Por lo tanto, hablamos de estas tensiones y riesgos que afectarían las capacidades instaladas en los participantes y sus organizaciones, y en los planes de respuesta, por los propios desafíos de comprensión del contexto, del concepto de crisis prolongada y la implementación de políticas de financiamiento rígidas o de baja cuantía de parte de los donantes internacionales que atienden los escenarios humanitarios.

Este artículo consideró el corpus reunido de los reportes de las entrevistas y el taller presencial como representativo para explorar una práctica discursiva en situación de contexto que reveló capacidades, interacciones y agencias de respuesta educativa de la sociedad civil y otras organizaciones del sistema humanitario en situaciones de crisis prolongada. Acá se revelaron los hallazgos del proceso de consulta para la actualización del Manual de Normas Mínimas de educación de la INEE como acciones intencionadas en potencia para hacer cambios, interactuar desde la complementariedad de las capacidades y de los enfoques del nexo de lo humanitario y la cooperación para la recuperación sostenible de la educación en Venezuela. La percepción particular y construida en grupos de los participantes durante el proceso de la consulta reveló consideraciones mucho más atinadas al contexto particular de la crisis prolongada del país. El hallazgo más significativo de la consulta en Venezuela fue la comprobación de capacidades técnicas, prácticas, de respuesta y análisis instaladas, un capital técnico y social en un grupo representativo de participantes del sector de la educación en emergencia. Pero, al mismo tiempo, observamos que esas capacidades no dejan de estar en riesgo debido a la complejidad

de la crisis prolongada en el país, el bajo financiamiento y la rigidez de los sistemas de donación para atender las crisis de muchos años.

Referencias

- Affigne, Carmen América (2022). Reporte general y reporte de entrevistas. Documentación del proceso de actualización en Venezuela de las Normas Mínimas de Educación de la Red Interagencial de Educación en situaciones de Emergencia. Documentos de trabajo para la INEE. Febrero-abril 2022.
- Bourdieu, Pierre (2011) Las estrategias de la reproducción social. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bordieu, Pierre (2012). “Capital simbólico y clases sociales”, en: Revista Herramienta, N° 52 . Tomado de: <https://r.issu.edu.do/vb> y <https://biblat.unam.mx/hevila/HerramientaBuenosAires/2013/no52/9.pdf>
- Calsamiglia Blancafort, Helena y Amparo Tusón Valls (1999). Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso. Barcelona: Ariel Lingüística.
- Canseco, Alberto (S/F). nota de “El capital social | por Pierre Bourdieu”. En: Nota Antropológica. Tomado de: <https://www.notaantropologica.com/el-capital-social-por-pierre-bourdieu/> [19/07/2022]
- Coleman, James (1994) “Microfundamentos y conducta macrosocial”. En Alexander, J. et. al. El vínculo micro-macro. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Coleman, James (2000) Foundations of social theory. Cambridge: Belknap Press
- Charaudeau, Patrick (2007). “Analyse de discours et communication. L’un dans l’autre ou l’autre dans l’un ?” en: Revue SEMEN 23, Sémiotique et communication. État des lieux et perspectives d’un dialogue, Presses Universitaires de Franche-Comté, Besançon, avril. Tomado de: <http://www.patrick-charaudeau.com/Analyse-de-discours-et.html> [03-02-2022]
- DGPOLDES (2018). Construcción de Resiliencia para el Bienestar. Directrices para la Cooperación Española. Subdirección General de Planificación, Coherencia de Políticas y Evaluación. Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Tomado de: [directrices-resiliencia-cooperacion-espanola.pdf](#)
- Dijk van, Teun (comp.) (2000 a). El discurso como estructura y proceso. Estudio sobre el discurso I. Una introducción multidisciplinaria. Barcelona: Gedisa.
- Dijk van, Teun (comp.) (2000 b). El discurso como interacción social. Estudios sobre el discurso II. Una introducción multidisciplinaria. Barcelona: Gedisa.
- General Secretariat of the Council of the European Union (2017). Operationalising the Humanitarian-Development Nexus - Council conclusions. 19 de mayo. 3540th meeting held. Tomado de: [nexus-st09383en17.pdf](#) (europa.eu)
- Haidar, Julieta (1998). “Análisis del discurso”. En Jesús Galindo Cáceres (coord.): Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación. México, Pearson, CNCA. Addison Wesley Longman, pp. 117-164.
- Humanitarian Data Exchange-OCHA (S/F). Venezuela, Bolivarian Republic of - Requirements and Funding Data. Tomado de: <https://data.humdata.org/dataset/fts-requirements-and-funding-data-for-venezuela-bolivarian-republic-of>.
- INEE. Red Interagencial de Educación para situaciones de Emergencia (INEE, por sus siglas en inglés) (2010). Normas Mínimas para la Educación. Preparación, respuesta y recuperación. INEE. Tomado de: <https://inee.org/resources/inee-minimum-standards>
- Naciones Unidas de Venezuela y República Bolivariana de Venezuela (2022). Marco de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible con la República Bolivariana de Venezuela 2023-2026. 23 de septiembre.
- Naciones Unidas de Venezuela (2022). Trabajando juntos para no dejar a nadie atrás. Informe anual de resultados del Sistema de Naciones Unidas en Venezuela 2021. Marzo. Tomado de:

<https://venezuela.un.org/es/180758-informe-anual-de-resultados-de-las-naciones-unidas-en-venezuela-2021>

Nicolai, Susan; Sébastien Hine and Joseph Wales (2015): Education in emergencies and protracted crises. Toward a strengthened response. London: Overseas Development Institute ODI.

OCHA. Oficina de Asuntos Humanitarios del Sistema de Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés) (2022). “Informe de situación, marzo-abril 2022 /al 13 de marzo de 2022”. Sistema de información de OCHA Venezuela. 13 de junio. Tomado de: <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/venezuela-informe-de-situacion-marzo-abril-2022-al-13-marzo-2022>

Putnam, Robert (1993). “The prosperous community. Social capital and public life”. En American Prospect, vol. 4.

Ramírez Plascencia, Jorge (2005) “Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam”. En Acta Republicana. Política y Sociedad, año 4, número 4.

Rampolla del Tindaro, Gianluca (2022). “Prólogo”, en: Trabajando juntos para no dejar a nadie atrás. Informe anual de resultados del Sistema de Naciones Unidas en Venezuela 2021. Marzo, pp. 3. Tomado de: <https://venezuela.un.org/es/180758-informe-anual-de-resultados-de-las-naciones-unidas-en-venezuela-2021>

Rey, Francisco; Abellán, Beatriz y Andrés Gómez. (2022). La aplicación del enfoque de “triple nexo” entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz en el contexto de los flujos migratorios de Venezuela. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Enero. We World, Member of ChildFund Alliance. Tomado de: <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/la-aplicaci-n-del-enfoque-de-triple-nexo-entre-la-acci-n>

Romero Picón, Yuri y Javier Jiménez Becerra (2004). “¿Por qué hablar de capitales intangibles en antropología del desarrollo?”, en: Maguaré, 18, pp. 87-102. Tomado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4862412.pdf>

Seid, Gonzalo (2012). “Conceptualizaciones sobre capital social y redes de relaciones sociales. Potencialidades y desafíos para la investigación en estratificación y movilidad social”, en: VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata. Tomado de: <https://www.aacademica.org/000-097/22.pdf>

