



Consejo Económico y Social

Distr. general
13 de julio de 2020
Español
Original: inglés

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones de 2020

8 a 11 de septiembre de 2020

Tema 9 del programa provisional*

Evaluación de la contribución del UNICEF a la educación en situaciones humanitarias

Resumen**

Resumen

El UNICEF es desde su creación un agente humanitario internacional que responde a situaciones de emergencia en todos los rincones del mundo. En el sector de la educación, las iniciativas encaminadas a ofrecer oportunidades de aprendizaje coinciden con la provisión de agua, saneamiento e higiene para facilitar protección y espacios seguros, nutrición, salud mental y servicios de aprendizaje social y emocional, entre otros. En el período y las circunstancias actuales se están poniendo a prueba los límites de las capacidades del UNICEF para la respuesta humanitaria, pues todas las oficinas —la sede y las oficinas regionales y en los países—, programas, funciones y operaciones están colaborando en la respuesta a la pandemia de enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19).

La evaluación de la contribución del UNICEF a la educación en situaciones humanitarias, que se puso en marcha en 2019, se encargó con el propósito de determinar la medida en que el enfoque del Fondo sobre la educación en contextos humanitarios es adecuado para lograr la igualdad en el acceso a una educación de calidad. Examinó la educación en el marco de los programas de emergencia del período 2014-2019, abordando la cuestión de si los programas educativos del UNICEF contribuyeron de manera eficaz a mejorar los resultados de la educación para diversos grupos de niños vulnerables a las crisis humanitarias. En la evaluación se siguió un planteamiento teórico combinado, cuyos elementos clave fueron la elaboración de una teoría del cambio retrospectiva en relación con los programas educativos implementados en contextos humanitarios y la realización de un examen documental sobre nueve países. Los evaluadores visitaron tres de estos países, donde entrevistaron

* E/ICEF/2020/17.

** El resumen del informe de evaluación se publica en todos los idiomas oficiales. El informe completo se encuentra disponible en inglés en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF (véase el anexo).

Nota: El presente documento ha sido procesado en su totalidad por el UNICEF.



a informantes clave, celebraron entrevistas grupales y visitaron escuelas y otros emplazamientos donde se ofertan programas educativos.

La evaluación concluyó que el UNICEF ha logrado aumentar la importancia de la educación como componente fundamental de la respuesta humanitaria; ha contribuido significativamente a fortalecer la estructura mundial para la educación en situaciones de emergencia; ha cumplido de forma adecuada sus responsabilidades como organismo principal para la educación en emergencias; y ha dado los primeros pasos para reforzar los vínculos entre la respuesta educativa en situaciones de emergencia¹, el desarrollo y los objetivos educativos nacionales. También concluyó que los programas del UNICEF han facilitado el acceso a oportunidades de aprendizaje y ofrecido programas educativos apropiados en las etapas más tempranas de las emergencias repentinas, si bien no tuvieron tanto éxito en las emergencias agudas o las crisis prolongadas.

Pese a los logros del esfuerzo de promoción mundial, la evaluación observó, en ciertos casos, que a la dirección superior del UNICEF le faltaba constancia al incorporar la educación a la respuesta de emergencia, o bien no asignaba a tal efecto recursos suficientes. Asimismo, se señalaron deficiencias en la focalización y priorización de los niños más vulnerables, por ejemplo los niños con discapacidades y las niñas, y se instó al UNICEF a desarrollar programas más innovadores que satisfagan diversas necesidades de aprendizaje en distintos contextos de emergencia, entre ellos las emergencias agudas y las de salud pública.

La evaluación recomienda que el UNICEF tome las siguientes medidas: a) dotar a los responsables de capacidades y herramientas de liderazgo y promoción adecuadas para plasmar el compromiso de proveer educación como elemento esencial de la respuesta humanitaria; b) promover oportunidades de aprendizaje equitativas, la igualdad de género y la inclusión de la discapacidad en los contextos de educación en situaciones humanitarias; c) orientar a los principales asociados en materia de educación para que desarrollen, implementen a escala y compartan soluciones de aprendizaje innovadoras y de gran repercusión para los niños afectados por emergencias agudas, crisis prolongadas y crisis de salud pública; d) aumentar las capacidades técnicas del personal y los asociados en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia; y e) reforzar la implicación con los asociados del sector educativo y la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas.

En la sección VI se recogen los elementos de una decisión para su examen por parte de la Junta Ejecutiva.

¹ Cabe señalar varios términos que se emplean en el presente informe. El término *educación en situaciones de emergencia* se utiliza en el UNICEF y fuera del Fondo para describir a un subsector, mientras que los términos *respuesta educativa en situaciones de emergencia* o *acción humanitaria en la educación* se refieren de manera más concreta a un conjunto de actividades que se llevan a cabo durante una situación humanitaria para dar acceso a servicios educativos. La *educación en situaciones o contextos humanitarios* describe los programas de educación que se desarrollan en países afectados por una emergencia humanitaria.

I. Introducción

1. Las crisis humanitarias representan una amenaza crítica para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre ellos el Objetivo 4, que insta a garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. En 2018, aproximadamente 128 millones de niños y jóvenes que vivían en países afectados por crisis no acudían a la escuela en el mundo; entre ellos, 67 millones de niñas². La situación, que ya era pésima, se agravó todavía más a causa de la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19): se calcula que, en mayo de 2020, 1.290 millones de niños de 186 países se habían visto afectados por el cierre de escuelas. El derecho a la educación está más amenazado que nunca, por lo que se requiere una respuesta predecible, oportuna y eficaz que garantice que los niños tienen acceso en igualdad de condiciones a una enseñanza de calidad en todos los contextos y en todas las etapas educativas.

2. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 representa un cambio de paradigma para la comunidad educativa mundial: el énfasis de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el acceso a la educación primaria da paso al propósito de garantizar el acceso, la participación, la equidad y el aprendizaje en todas las etapas de la educación. En el conjunto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se hace hincapié en fortalecer el vínculo entre la labor humanitaria y de desarrollo. Para ello hay que dedicar atención a la creación de sistemas educativos más seguros y equitativos y garantizar sistemas nacionales, regionales y mundiales bien coordinados a fin de prepararse para las emergencias y darles respuesta.

3. La Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en 2016, también insufló nueva vida a la estructura mundial de educación mediante la puesta en marcha de La Educación No Puede Esperar, un nuevo fondo internacional para la educación en situaciones de emergencia y crisis prolongadas. Con el nacimiento de este fondo y el paquete de reformas en la financiación humanitaria conocido como el Gran Pacto³ se renovó el compromiso con la educación en contextos humanitarios, aunque los niveles de financiación siguen muy alejados de los que se necesitan.

4. En este marco general y en consonancia con su mandato en favor de la infancia, la labor del Fondo en la educación en situaciones de emergencia se basa en sus objetivos estratégicos institucionales, su estrategia en materia de educación y los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria. Durante una parte del período de evaluación, la labor del UNICEF en educación en situaciones de emergencia correspondió el Plan Estratégico del UNICEF para 2014-2017. Otra se enmarca en el Plan Estratégico posterior, 2018-2021, dirigido a responder al paradigma mencionado anteriormente, en el que el énfasis en el acceso a la enseñanza primaria se amplió con vistas a garantizar el acceso, la equidad y el aprendizaje en todas las edades y etapas educativas.

5. La Estrategia de Educación presentada en 2007 fue el principal documento en el que se definieron los objetivos del Fondo en relación con la educación en situaciones de emergencia, el cual estuvo en vigor durante el período de evaluación. Los objetivos clave de la estrategia para las intervenciones de educación en situaciones de emergencia y después de una crisis eran a) ayudar a restablecer la

² Plan Internacional, “Left out, left behind: adolescent girls’ secondary education in crises” (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, 2019).

³ Como agente destacado del sector humanitario, el UNICEF se adhirió a los 32 compromisos asumidos en la Cumbre Humanitaria Mundial (2016), en los que se incluye el paquete de reformas conocido como el Gran Pacto sobre la financiación humanitaria y el refuerzo de las capacidades nacionales. Desde entonces, el UNICEF ha presentado informes anuales sobre sus progresos a la secretaría del Gran Pacto.

normalidad para todos los niños y adolescentes afectados por medio de entornos de aprendizaje seguros y comprensivos; b) ayudar a reintegrar a los niños afectados por conflictos (niños soldado); y c) ayudar a los países que salen de una crisis a reconstruir mejor sus instituciones y sistemas de educación.

6. El UNICEF publicó posteriormente la Estrategia de Educación para 2019-2030, que se centra en la calidad de la educación e incluye entre sus seis ámbitos prioritarios la educación en situaciones de emergencia y contextos frágiles. En la estrategia el Fondo se compromete a seguir aportando liderazgo internacional en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia, servicios directos y suministros, así como a intensificar los enfoques integrados para promover la educación de las niñas en emergencias y crisis prolongadas. La estrategia contempla también nuevas líneas de trabajo, tales como la promoción de la cohesión social y la consolidación de la paz; el apoyo al reconocimiento del aprendizaje, los certificados o acreditaciones de los estudiantes desplazados y migrantes; y el cumplimiento de los compromisos de la organización en materia de educación que se recogen en el pacto mundial sobre los refugiados y el Gran Pacto, sobre todo en lo referente a la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas.

7. Por último, en los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria se establece una serie de medidas concretas y normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia. Elaborados inicialmente en 1998 y actualizados en 2010, los Compromisos Básicos, que se han revisado recientemente, se aplicarán en 2020 para facultar al UNICEF y sus asociados para llevar a cabo una respuesta humanitaria y una labor de promoción basadas en principios, oportunas, de calidad y centradas en la infancia en todas las crisis con consecuencias humanitarias, por ejemplo en entornos complejos y de alto riesgo y en respuesta a retos novedosos y en auge como las emergencias de salud pública y los grandes desplazamientos de refugiados, migrantes y desplazados internos.

II. Enfoque de la evaluación: metodología y alcance

8. El propósito general de la evaluación consiste en determinar la medida en que el enfoque del UNICEF sobre la educación en contextos humanitarios es adecuado para lograr la igualdad en el acceso a una educación de calidad.

9. De acuerdo con el objetivo, la evaluación tuvo un alcance tanto temático como geográfico amplio. Abarcó la labor del UNICEF en los planos mundial, regional y nacional, y examinó todos los componentes de la respuesta de educación, desde el nivel operativo hasta el de las políticas, incluidas la coordinación y las funciones de los grupos temáticos. Cubrió el período comprendido entre 2014 y 2019, que coincide con el Plan Estratégico del UNICEF para 2014-2017 y los dos primeros años del Plan Estratégico para 2018-2021.

10. Para recopilar los datos se combinaron varios métodos, entre ellos un exhaustivo examen documental, entrevistas con informantes clave y estudios monográficos (6 de carácter documental y 3 en los países), que se complementaron con triangulación y procesos iterativos de retroalimentación. Una encuesta corroboró la validación de las conclusiones. Al seleccionar los países de los estudios monográficos se buscó que fueran representativos del conjunto de contextos y tipos de emergencia en los que opera el UNICEF. Se aplicó una perspectiva de análisis de la contribución a nivel mundial y en 3 de los 9 casos nacionales —Jordania, Nepal y Somalia— con vistas a examinar tres temas: soluciones y resultados en educación; coordinación y aprovechamiento de las alianzas; y vínculo entre la programación humanitaria, de desarrollo y en favor de la paz, respectivamente.

11. La evaluación trató de responder a la siguiente pregunta general: “¿Cuál ha sido la contribución del UNICEF a la respuesta y programación educativa en situaciones de emergencia, y está logrando el Fondo mejorar su contribución a los resultados educativos de diversos grupos de niños vulnerables a distintas crisis humanitarias?”. Se determinaron seis preguntas claves de evaluación, las cuales figuran en el cuadro 1.

Cuadro 1

Preguntas clave de la evaluación

<i>Preguntas clave de la evaluación</i>	
EQ1.	¿En qué medida ha sido adecuado el enfoque del UNICEF sobre la educación en situaciones humanitarias, teniendo en cuenta el mandato y los objetivos del Fondo?
EQ2.	¿Cuáles son los resultados identificables de la labor del UNICEF en el ámbito de la educación en situaciones humanitarias? ¿Se distinguen patrones en estos resultados? ¿Coinciden los resultados con los objetivos y el mandato del UNICEF?
EQ3.	¿Qué grado de coherencia y coordinación han tenido los enfoques sobre la educación en situaciones humanitarias en el seno del UNICEF?
EQ4.	¿Ha sido la labor del UNICEF en el ámbito de la educación en situaciones humanitarias coherente y coordinada con el trabajo de los asociados externos?
EQ5.	¿En qué medida ha servido la labor del UNICEF en el ámbito de la educación en situaciones humanitarias para reforzar los vínculos entre la programación humanitaria y de desarrollo?
EQ6.	¿Qué factores han incidido en el éxito o los reveses de la labor del UNICEF en el ámbito de la educación en situaciones humanitarias?

III. Conclusiones de la evaluación

12. En esta sección se presenta una selección de las principales conclusiones a partir de las preguntas de la evaluación. Estas se exponen de manera exhaustiva en la versión íntegra del informe de evaluación⁴.

A. Adecuación del trabajo educativo en los contextos humanitarios

Como criterio de evaluación, la adecuación se define como la medida en la que las actividades humanitarias del UNICEF en el ámbito de la educación se adaptan a las necesidades locales en aras de la apropiación y la rendición de cuentas (de conformidad con las políticas y prioridades mundiales del Fondo)⁵.

1. Enfoque estratégico

13. La evolución de las normas y mejores prácticas internacionales para la educación en situaciones de emergencia se plasma en el Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021 y la Estrategia de Educación para 2019-2030. El Plan Estratégico incluye compromisos referentes al desarrollo en la primera infancia, los adolescentes,

⁴ El informe de evaluación completo y los estudios monográficos pueden consultarse en https://www.unicef.org/evaldatabase/index_61171.html.

⁵ La adecuación sustituye al criterio de pertinencia que se aplicaba en las evaluaciones del desarrollo. Fuente: Red de Aprendizaje Activo sobre Rendición de Cuentas y Resultados de la Acción Humanitaria, *Guía de Evaluación de la Acción Humanitaria* (2016).

el desarrollo de competencias y los resultados del aprendizaje, entre otras prioridades, todos ellos adecuados a la luz del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Estas prioridades se reflejan en la nueva estrategia de educación, que refuerza el énfasis en la calidad de la educación e incluye la educación en situaciones de emergencia y contextos frágiles entre los seis ámbitos prioritarios. Al igual que el Plan Estratégico, amplía el conjunto de niños que reciben servicios educativos al incluir expresamente a la primera infancia y la adolescencia.

14. La evaluación concluyó que las estrategias eran adecuadas. No obstante, además del grado de adaptación de los programas a las necesidades de los niños en contextos humanitarios, la adecuación aborda la cuestión de si el UNICEF está invirtiendo en las estrategias correctas. En ese sentido, la evaluación concluyó que las estrategias eran adecuadas. Sin embargo, apenas se disponía de orientaciones prácticas que ayudasen a las oficinas en los países a la hora de adoptar decisiones difíciles sobre los aspectos que debían priorizar, ni herramientas complementarias para adaptar estas estrategias a contextos específicos.

15. Todavía más importantes son las preguntas que se han planteado tanto en el seno de la organización como a nivel externo sobre qué otras medidas se requieren para mejorar la calidad de la educación y el aprendizaje en los contextos humanitarios, sobre todo en las situaciones de emergencia aguda. Sería fundamental aclarar qué otras medidas, además de las normas mínimas, deberían adoptarse para mejorar los resultados de aprendizaje en los contextos de emergencia y qué capacidades adicionales hacen falta (p. ej., financiación, dotación de personal, orientación institucional). Se consideraron adecuadas, coherentes y claras las estrategias relativas a otros imperativos como el acceso a entornos de aprendizaje seguros y la provisión de información que salva vidas y apoyo psicosocial.

16. En la práctica, los programas de educación del UNICEF en contextos humanitarios por lo general han cumplido los Compromisos Básicos para la Infancia de la organización y las *Normas mínimas para la educación: preparación, respuesta, recuperación*⁶. No obstante, en los estudios monográficos elaborados con motivo de esta evaluación y en una síntesis de las evaluaciones humanitarias⁷ se destacó la necesidad de contextualizar en mayor medida los Compromisos Básicos en distintos tipos de emergencias (por ejemplo, crisis prolongadas, emergencias de salud pública, aparición lenta o rápida). Muchas de estas cuestiones se han tenido presentes en la revisión de los Compromisos Básicos.

17. En los países, se consideró que los programas de educación en situaciones de emergencia del UNICEF son generalmente pertinentes a las necesidades educativas de los niños en contextos humanitarios. Sin embargo, se observaron dos dificultades. En primer lugar, la labor del UNICEF en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia normalmente resultó más adecuada en las situaciones de desastre natural que en las crisis complejas y prolongadas. En segundo lugar, el UNICEF no se dirigió de manera suficientemente específica a los niños más necesitados. En los diversos contextos, la selección de los destinatarios de las intervenciones de educación en situaciones de emergencia se vio mermada por deficiencias en la recopilación, el desglose y la comunicación de los datos.

18. La falta de especificidad al seleccionar a los niños afectados por situaciones de emergencia no afecta solamente a la cartera de programas de educación en situaciones de emergencia; se trata de una deficiencia que ha afectado de forma general a las

⁶ Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, *Normas mínimas para la educación: preparación, respuesta, recuperación* (2010).

⁷ UNICEF, *Hacia la mejora de las respuestas de emergencia: síntesis de las evaluaciones del UNICEF en materia de acción humanitaria 2010-2016* (2017).

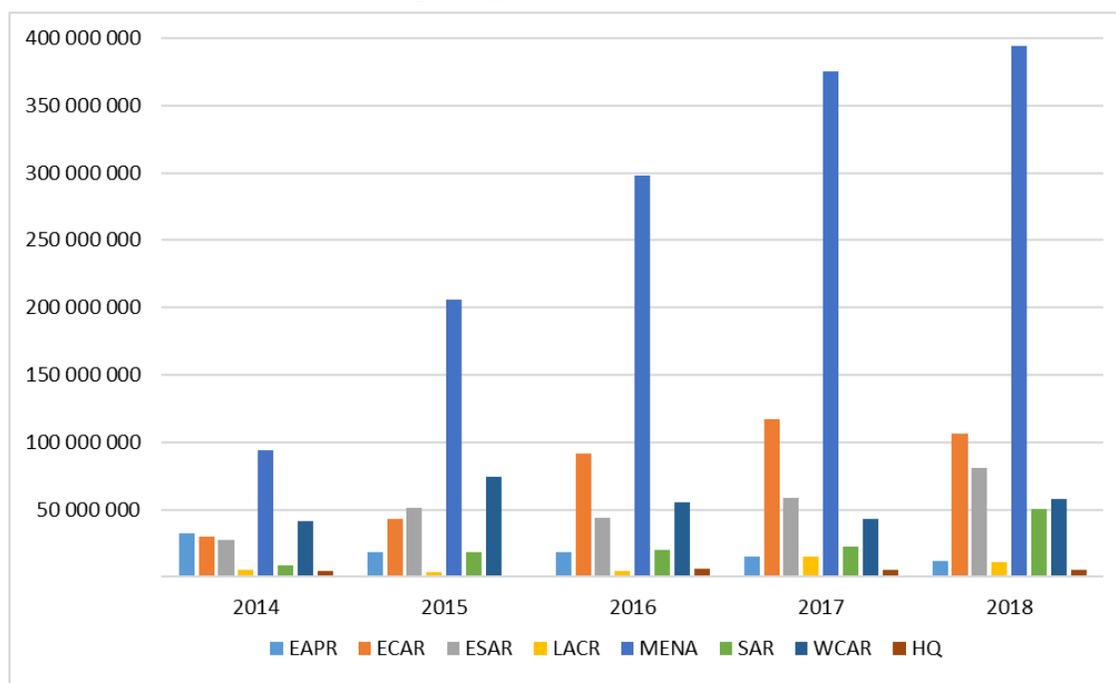
respuestas humanitarias, como se documenta en la evaluación de 2019 de la cobertura y la calidad de la respuesta humanitaria del UNICEF en emergencias humanitarias complejas. Cabe deducir, por tanto, que es necesario reforzar los sistemas de datos e innovar más en la obtención de fuentes de datos y la recogida de información, para lo que el Fondo deberá aprovechar su propia experiencia y la de otras organizaciones.

2. Asignación de recursos

19. El gasto de la organización en la educación en situaciones de emergencia aumentó significativamente en los últimos años, de 242,5 millones de dólares en 2014 a 718,8 millones en 2018. Esta tendencia demuestra el creciente compromiso de los donantes, que a su vez refleja la labor de promoción llevada a cabo por el UNICEF y otros asociados. No obstante, en términos generales, la financiación para la educación en situaciones de emergencia se mantuvo muy por debajo de lo necesario durante el período de evaluación, y solo se asignó a la educación en situaciones de emergencia el 10% de la financiación humanitaria recibida por el UNICEF. Además, el incremento del gasto no se distribuyó de forma pareja. Más de la mitad del gasto en educación en situaciones de emergencia se concentró en la región de Oriente Medio y Norte de África. De hecho, al desglosar los datos por años, se observa que en otras regiones el gasto no aumentó de manera significativa (véase el gráfico I).

Gráfico I

Gasto de UNICEF en educación, por región (2014-2018)



Leyenda: EAPR: región de Asia Oriental y el Pacífico; ECAR: región de Europa y Asia Central; ESAR: región de África Oriental y Meridional; LACR: región de América Latina y el Caribe; MENA: región de Oriente Medio y Norte de África; SAR: región de Asia Meridional; WCAR: región de África Occidental y Central; HQ: sede.

Fuente: Datos financieros del UNICEF facilitados el 17 de abril de 2019.

20. La dotación de personal específico para la educación en situaciones de emergencia en la sede del UNICEF tampoco fue suficiente en relación con la tarea y el presupuesto. Durante una gran parte del período de evaluación, un número reducido de funcionarios compaginaron varios elementos del plan de trabajo de educación en situaciones de emergencia, tales como supervisar el programa Learning for Peace;

apoyar a las asociaciones y redes, participar en la puesta en marcha de La Educación No Puede Esperar, elaborar directrices sobre la programación basada en los riesgos, y colaborar en la respuesta frente al ébola, entre otros ámbitos de trabajo.

21. Por consiguiente, se percibió (a nivel interno y externo, según lo manifestado en las entrevistas con informantes clave) que la sede del UNICEF trabajaba de manera reactiva y respondía a cada caso, en lugar de actuar de manera estratégica. Las consecuencias también se hicieron notar en la coordinación interna y la calidad de la ayuda. En este sentido, el desarrollo de las habilidades del personal de educación del UNICEF en relación con la educación en situaciones de emergencia no se priorizó lo suficiente. Los resultados de las encuestas indican que el personal no se consideraba bien preparado para aplicar el énfasis reforzado en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, así como en la planificación a largo plazo y la armonización de la financiación, en la medida de lo posible, con las necesidades de desarrollo nacionales.

22. Pese a estas limitaciones, en general el Fondo facilitó un apoyo de refuerzo adecuado en las situaciones de crisis por medio del equipo de respuesta rápida del grupo integrado mundial de educación, las oficinas regionales del UNICEF, los equipos de respuesta rápida del Fondo y los asociados de reserva.

B. Resultados

Como criterio de la presente evaluación, la eficacia se define como la medida en la que las actividades educativas del UNICEF en contextos humanitarios alcanzan su propósito, o bien si cabe prever que lo hagan a partir de sus productos.

1. Niveles mundial y regional

23. La evaluación concluyó que, a nivel mundial, el UNICEF contribuyó sustancialmente a la evolución de la estructura de educación en situaciones de emergencia. Por ejemplo, la organización desempeñó un papel fundamental en el desarrollo del fondo La Educación No Puede Esperar y con su labor de promoción y participación activa en la Alianza Mundial para la Educación. Si bien es imposible cuantificar la contribución de la organización, las partes interesadas consultadas por el equipo de evaluación coincidieron en que el UNICEF tuvo un papel destacado y fundamental de cara a posicionar la educación en situaciones de emergencia en un lugar más prominente de los panoramas educativo y humanitario, en colaboración con sus asociados clave.

24. El Fondo también asumió un liderazgo eficaz en los planos de representación, promoción y técnico en varios grupos de trabajo temporales para influir en los nuevos marcos humanitarios y en favor del desarrollo internacionales, y como miembro fundador de las distintas redes fundamentales que conforman la estructura mundial de la educación en situaciones de emergencia, tales como el grupo integrado mundial de educación, la Coalición Mundial para la Protección de la Educación contra los Ataques, la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, la Alianza Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Resiliencia en el Sector de la Educación, y la Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas.

25. Pese a que las alianzas y foros mundiales generaron un acervo significativo de conocimientos, orientaciones y lecciones aprendidas, estos fueron adoptados de manera *ad hoc* por las oficinas regionales y en los países, por lo general a iniciativa de determinados funcionarios. Ello se debe a una confluencia de factores, en especial a la falta de claridad en el reparto de las funciones de las oficinas mundiales, regionales y en los países en los ámbitos de la comunicación específica, la gestión del

conocimiento y el apoyo técnico, así como a la capacidad insuficiente del personal de la sede dedicado a la educación en situaciones de emergencia.

26. Las oficinas regionales asumieron el liderazgo de varias iniciativas que impulsaron la educación en situaciones de emergencia, a menudo con limitaciones de financiación, aunque esa labor se llevó a cabo de forma *ad hoc*. Se espera que la mejora reciente de las capacidades para la comunicación sobre la gestión del conocimiento facilite la puesta en común de experiencias entre los niveles mundial, regional y nacional.

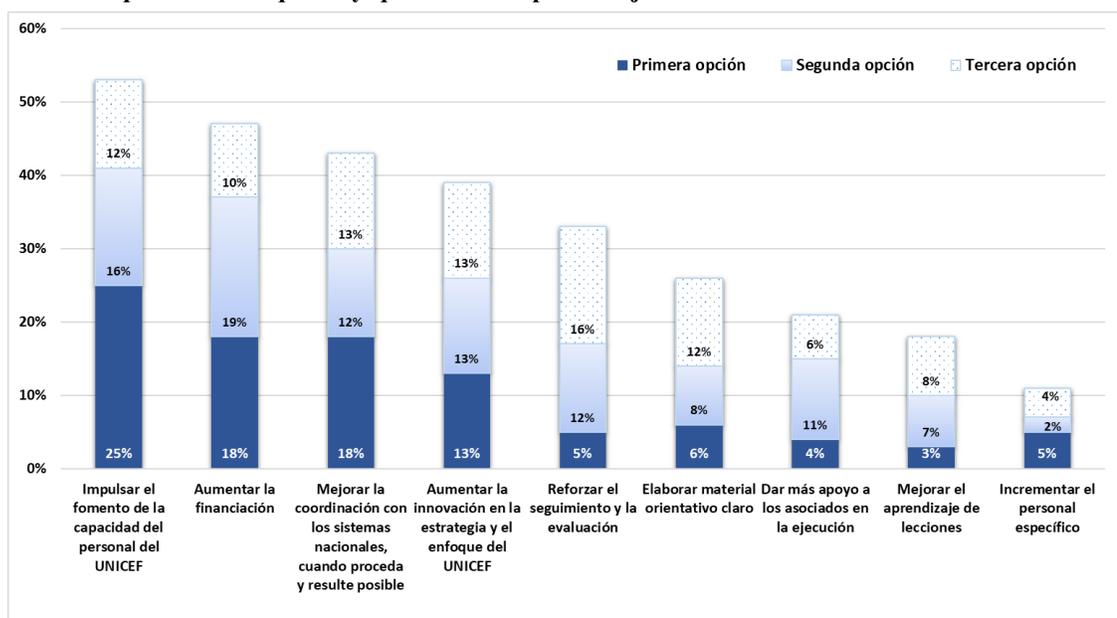
2. Nivel nacional

27. La evaluación concluyó que el UNICEF hizo progresos significativos de cara a alcanzar los hitos de los Compromisos Básicos para la Infancia y los planes estratégicos del Fondo para 2014-2017 y 2018-2021; también mejoró el acceso a la educación en todos los niveles, desde la primera infancia hasta la adolescencia. En colaboración con los asociados en la ejecución, el UNICEF ofreció servicios de educación no formal a niños sin escolarizar y, en la medida de lo posible, programas de refuerzo educativo para preparar a los niños para reincorporarse a la educación formal. Con la nueva estrategia de educación, la organización toma medidas adicionales para reforzar su énfasis en los resultados del aprendizaje y en las competencias para la ciudadanía activa y la empleabilidad.

28. Habitualmente, el paquete de educación que el UNICEF implementa en el marco de la respuesta educativa en situaciones de emergencia consiste en la provisión o construcción de espacios de enseñanza provisionales. Este enfoque resultó eficaz en situaciones de emergencia aguda y fundamental para garantizar el acceso a oportunidades de aprendizaje seguro para los niños y las niñas, así como su continuidad. En emergencias más prolongadas, el UNICEF debe hacer más hincapié en desarrollar su comprensión y capacidad técnica a nivel interno, y las alianzas deben prestar menos atención a los suministros y más a la enseñanza y el aprendizaje de calidad. También es preciso entender mejor las medidas prácticas para armonizar la programación y la financiación humanitaria y de desarrollo, mejorar el trabajo y la comunicación relacionados con las innovaciones y desarrollar un enfoque más sólido sobre el aprendizaje aplicado en todos los niveles. En este sentido, uno de los retos conexos fue que los programas respaldados por el UNICEF no siempre se dirigieron a los distintos grupos de estudiantes (por ejemplo, desarrollo en la primera infancia, secundaria y niños sin escolarizar).

29. Cuando se les planteó en qué debería centrarse el UNICEF para mejorar los resultados de la educación en situaciones de emergencia, los encuestados señalaron como tres principales prioridades el desarrollo de la capacidad del personal del Fondo, más financiación y más coordinación con los sistemas nacionales (véase el gráfico II).

Gráfico II
Ámbitos prioritarios que hay que reforzar para mejorar los resultados



Fuente: Análisis de los resultados de la encuesta por parte del equipo de evaluación; n=116.

30. La evaluación también concluyó que la labor del UNICEF encaminada a fortalecer los sistemas mediante la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo en situaciones de emergencia aguda y crisis prolongadas contribuyó significativamente al desarrollo de políticas y capacidades por parte de los Gobiernos. En Jordania, por ejemplo, el UNICEF consiguió que la educación en situaciones de emergencia se integrara en las políticas del sector educativo y ayudó al Gobierno en la transición de la ejecución mediante organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales a la ejecución directa. En el nuevo programa para el país se adoptó un enfoque basado en la vulnerabilidad con el que se respaldó el Plan Bianual y la Visión Nacional de Jordania para 2025, así como el Plan de Respuesta de Jordania.

31. Como codirector del grupo integrado de educación, el UNICEF ha sido designado como proveedor de última instancia, lo que le confiere la responsabilidad de asegurar la predecibilidad en la respuesta del grupo integrado de educación y la cobertura de todas las poblaciones necesitadas de asistencia (Comité Permanente entre Organismos [CPO], 2018). A partir de una serie de ejemplos de los estudios monográficos nacionales, la evaluación concluyó que el UNICEF asumió su responsabilidad como proveedor de última instancia, a menudo solventando deficiencias al facilitar asistencia en zonas remotas y de difícil acceso, en colaboración con asociados locales. Por ejemplo, el Fondo creó tres oficinas de zona en 2014 a fin de aumentar su presencia sobre el terreno en la República Centroafricana. En Liberia, el UNICEF alquiló helicópteros para entregar suministros de educación en nueve zonas del país de difícil acceso por carretera, y negoció con los donantes para que redirigieran la financiación a la respuesta de emergencia con vistas a cubrir estas actividades. En Sudán del Sur, el UNICEF despachó suministros y desplegó a expertos en educación para posibilitar la puesta en marcha o reanudación

de actividades educativas en las misiones cubiertas por el mecanismo integrado de respuesta rápida⁸.

32. El UNICEF no siempre ha podido cumplir satisfactoriamente sus responsabilidades como proveedor de última instancia. Por ejemplo, en países con graves déficits de financiación, como la República Centroafricana y Somalia, tuvo que dirigir su atención a priorizar correctamente los escasos recursos disponibles, en lugar de tratar de cubrir todas las deficiencias. Asimismo, pese a que se utilizaron plataformas digitales innovadoras como EduTrac o U-report para recopilar información útil sobre las necesidades humanitarias en zonas inaccesibles para los trabajadores humanitarios, por ejemplo en la República Centroafricana, la organización no logró facilitar servicios esenciales, entre ellos de educación, a poblaciones importantes necesitadas de asistencia.

C. Coherencia y coordinación

Como criterios de esta evaluación, la coherencia y la coordinación se definen como la medida en la que las actividades educativas del UNICEF en contextos humanitarios se armonizan internamente entre los sectores, así como la medida en la que el Fondo ha facilitado orientación y apoyo metodológico y garantizado la capacidad en aras de la coherencia en cuanto a sus prioridades para el ámbito de la educación.

1. Coherencia interna

33. La evaluación concluyó que el agua, saneamiento e higiene y la protección de la infancia se integraron por lo general correctamente en las actividades de educación en situaciones de emergencia, hecho que se vinculó a la función del UNICEF como organismo principal del grupo integrado en estos ámbitos. No obstante, la coherencia y la coordinación con otros sectores fueron dispares. En la evaluación se observó en los estudios monográficos que el trabajo transversal en las oficinas en los países fue más sólido cuando se llevó a cabo en el marco de emergencias agudas.

34. Las entrevistas realizadas con motivo de la evaluación revelaron la necesidad de una mejor coordinación entre la sede y las oficinas regionales y en los países. A nivel nacional, se requiere una mayor atención a la comunicación y el trabajo en equipo, la orientación y la asistencia técnicas y la mejora de la gestión del conocimiento. En particular, es preciso mejorar de manera notable el aprendizaje y la puesta en común de experiencias entre países y regiones. Por otra parte, los países recibieron capacidades adicionales al declarar emergencias de nivel 2 o 3, lo que posibilitó una mejor coordinación entre la sede y las oficinas regionales y en los países.

2. Coherencia externa

35. A nivel mundial, la evaluación observó una buena coordinación y coherencia con otros agentes en relación con la promoción, las políticas y la clasificación de las aportaciones para reforzar la educación en la estructura de emergencias. Se requiere un planteamiento más estratégico sobre la ventaja comparativa de la organización y la complementariedad con la labor de los asociados, así como la elaboración de protocolos a nivel regional y nacional en aras de la complementariedad de las iniciativas.

⁸ Desarrollado en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos, el mecanismo integrado de respuesta rápida se concibió para llegar a las poblaciones de difícil acceso durante un período breve en el que presta una combinación de servicios de salud; agua, saneamiento e higiene; nutrición; educación; y protección de la infancia.

36. En los países con capacidad escasa en materia de educación hubo una gran compatibilidad con el gobierno y los ministerios de Educación como principales asociados. El UNICEF también promovió la coherencia en su función como codirector del grupo integrado. En la evaluación se observó una complementariedad y coordinación transversal crecientes entre los asociados dedicados a la educación en situaciones de emergencia, el WASH y la protección de la infancia, en consonancia con la complementariedad que existe entre estos sectores en el seno del UNICEF. La coordinación bilateral con los asociados no fue tan sólida, y algunas organizaciones se involucraron en ámbitos de trabajo semejantes a los de otras.

37. El UNICEF contribuyó a aumentar la eficacia de la respuesta educativa en contextos humanitarios al apoyar el fortalecimiento de los sistemas y estructuras de coordinación nacionales y desarrollar la capacidad de los gobiernos, preparándose gradualmente para el traspaso de responsabilidades. No obstante, debe prestarse más atención al fomento de la capacidad en el plano subnacional. En relación con esta cuestión, pese a que el UNICEF está canalizando un porcentaje cada vez mayor de fondos a través de las ONG locales en la mayoría de los países de los estudios monográficos, la organización ha de priorizar de forma sistemática el desarrollo de la capacidad de dichas ONG. Las limitaciones en la capacidad de estos asociados clave pueden mermar las contribuciones del Fondo al fortalecimiento de sistemas y la sostenibilidad.

38. Aprovechando su capacidad como codirector del grupo integrado de educación, el UNICEF efectuó inversiones sustanciales en la función de coordinador de grupo integrado en los países. Además, se valoró positivamente el apoyo brindado a los grupos temáticos nacionales por medio de los mecanismos de reserva y el despliegue de coordinadores de los grupos temáticos y gestores de información para los equipos de respuesta rápida a fin de apoyar respuestas oportunas y dotadas del personal adecuado.

39. La evaluación también concluyó que existía margen para mejorar la coherencia entre el equipo de educación del UNICEF a nivel mundial y el grupo integrado mundial de educación, de los que se señala que con frecuencia trabajan en paralelo, en compartimentos estancos (por ejemplo, en la labor de protección de la educación frente a los ataques y en la puesta en marcha de La Educación No Puede Esperar).

40. Asimismo, los informantes apuntaron que las orientaciones y el apoyo dirigidos al grupo integrado mundial de educación se diseñaron en gran medida para situaciones de emergencia en las que las capacidades gubernamentales en el sector educativo están muy mermadas. En los países con capacidades relativamente más robustas en este ámbito que, sin embargo, no bastan para cubrir las necesidades de los niños, la activación de los grupos integrados de educación dio pie a estructuras paralelas poco o nada conformes con los planes del sector educativo.

D. Mejora de la resiliencia y de la vinculación de los programas humanitarios y de desarrollo

41. Vincular la programación humanitaria y en aras del desarrollo es una prioridad manifiesta del UNICEF, y en la evaluación se observó que la organización dio el primer paso con la publicación de directrices a este respecto, entre otras un procedimiento interno divulgado en 2019. Se requiere más trabajo en herramientas prácticas que sirvan para contextualizar y poner en práctica las orientaciones globales para los distintos contextos nacionales y sectores programáticos, entre ellos la educación.

42. Uno de los aspectos fundamentales de la estrategia del UNICEF con vistas a mejorar el vínculo entre la respuesta humanitaria y las iniciativas nacionales ha sido

el fortalecimiento de sus alianzas con ONG locales. En la práctica, el UNICEF se comprometió en 2016 con una serie de reformas de financiación y localización; por ejemplo, a asignar al menos el 30% de la financiación humanitaria a agentes locales y nacionales. En 2019, el Fondo informó de que el 31% del gasto humanitario se había transferido a equipos de respuesta locales y nacionales. No obstante, se plantearon interrogantes sobre la eficacia de esta estrategia en ausencia de inversiones más amplias en el fomento de la capacidad de las ONG locales para relacionarse de forma más significativa con los sistemas nacionales. Tampoco está claro qué parte del gasto se destinó al sector de la educación.

43. De igual modo, el UNICEF ha asumido un fuerte compromiso con la promoción de la participación de las poblaciones afectadas, presumiendo implícitamente que esta favorecerá la sostenibilidad de la educación en las actividades en situaciones de emergencia. Por ejemplo, la evaluación concluyó que el UNICEF integró con asiduidad a los órganos comunitarios de progenitores y escuelas en las intervenciones de educación en situaciones de emergencia. Sin embargo, se requieren más esfuerzos para recabar pruebas sobre la eficacia de diversos enfoques de participación comunitaria y compartir experiencias entre los países.

44. Junto a la labor encaminada a adoptar enfoques a más largo plazo en la respuesta humanitaria, también se hicieron esfuerzos por que los sistemas nacionales sean más receptivos y resilientes en las emergencias. En muchos países, el UNICEF promovió con éxito que las instituciones nacionales integraran la educación en las responsabilidades en situaciones de emergencia. En este sentido, el Fondo logró que la mitigación y prevención de riesgos se incorporaran en los sistemas nacionales de educación. Esta labor fue más intensa en relación con los desastres naturales y, en mucha menor medida, los conflictos. Otros peligros como las crisis sanitarias y económicas no se previeron ni siguieron, ni se les dio respuesta, con tanto acierto.

45. La evaluación concluyó que el UNICEF hizo cuantiosas inversiones a nivel institucional con miras a elaborar directrices sólidas que respaldaran la programación y la planificación de la preparación basadas en los riesgos contra múltiples peligros. Los progresos fueron más patentes en la preparación y mitigación de las consecuencias de los desastres naturales, aunque estos aspectos deben ampliarse y priorizarse todavía más. Sin embargo, aún queda camino por recorrer en la aplicación de estas orientaciones en el sector de la educación.

46. Por otra parte, la prominencia de las actividades de consolidación de la paz parece haber disminuido de forma acusada, sobre todo sobre el terreno, en el período de evaluación. Se comunicaron efectos positivos de los proyectos piloto que vinculan la educación con la paz, si bien no se amplió la escala de estos programas ni se sostuvieron en los sistemas nacionales ni como prioridades de las oficinas del UNICEF en los países. A falta de un énfasis institucional decidido, la medida en que se incluyeron enfoques de consolidación de la paz en los programas de educación dependió del compromiso de la dirección o determinados miembros de la oficina, en particular de aquellos expuestos al programa de consolidación de la paz, educación y promoción (Learning for Peace).

47. En términos generales, el cortoplacismo de la mayoría de la financiación humanitaria dificultó la integración de la planificación a más largo plazo necesaria para que los programas maduren y alcancen la fase de desarrollo.

E. Igualdad de género e inclusión de la discapacidad

48. En general, la cuestión de género se incorporó sistemáticamente en las evaluaciones de necesidades, la planificación y la presentación de informes, así como en las herramientas y marcos mundiales. La evaluación concluyó que el personal

normalmente conocía las desigualdades de género y trató de corregirlas, y al examinar los documentos de planificación del UNICEF en los estudios nacionales se observaron ejemplos consistentes de incorporación de la perspectiva de género. La labor más apreciable del Fondo en materia de género fue la relacionada con la matriculación y la retención de las niñas en la escuela (por ejemplo, en Jordania, Nepal, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, Somalia y Sudán del Sur). Cabe mencionar otros ámbitos de trabajo como la distribución de kits de higiene menstrual y la provisión de letrinas separadas en colaboración con el sector y los grupos temáticos de agua, saneamiento e higiene. Por ejemplo, se facilitaron escuelas dotadas de servicios de WASH y respetuosas con la cuestión de género y la discapacidad en la República Árabe Siria y estructuras de transición para el aprendizaje en Nepal. En Nepal, la gestión de la higiene menstrual también se integró en los servicios educativos.

49. En cualquier caso, es preciso reforzar la incorporación de la perspectiva de género en la respuesta humanitaria educativa, de conformidad con el Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros. En todos los países, las pruebas indican que la organización desaprovechó oportunidades para contextualizar correctamente las directrices a fin de reflexionar en más profundidad sobre las brechas de género y de aplicar las lecciones aprendidas y buenas prácticas de todos los sectores, incluido el de educación. Por ejemplo, aunque en las propuestas de proyectos existía el compromiso de promover el equilibrio entre los géneros en todas las actividades en Dominica, dicho compromiso no se plasmó en los informes. En Liberia, el ébola afectó de manera desproporcionada a las niñas debido a que las barreras a las que se enfrentan no se afrontaron durante el cierre de las escuelas. En ese aspecto, la incorporación de la perspectiva de género y la violencia de género se incluyeron en iniciativas posteriores de capacitación de docentes, aunque en los informes que se presentaron después no se determinaron los resultados de tales actividades.

50. Pese a que se hicieron progresos meritorios en la programación para los niños con discapacidad en varios países (por ejemplo, Jordania), las pruebas indican que grupos vulnerables como los niños con discapacidad, los niños de las comunidades de ganaderos, los estudiantes con una edad superior a la correspondiente al curso y las niñas vulnerables al matrimonio infantil no tuvieron la suficiente prioridad en la programación. Asimismo, se observó la necesidad de desarrollar una serie de capacidades técnicas para incorporar la inclusión de la discapacidad en la planificación, implementarla e informar al respecto.

IV. Conclusiones

51. Conclusión 1: En el período de evaluación, el UNICEF defendió sistemáticamente la importancia de la educación en situaciones de emergencia como elemento de la respuesta humanitaria y asumió un liderazgo enérgico a nivel internacional de cara a impulsar la educación en la agenda sobre emergencias. Ahora se reconoce en mayor medida que la educación es un elemento necesario de la respuesta humanitaria y un logro en sí misma. Por consiguiente, ha aumentado la financiación para la educación en situaciones de emergencia y se ha llegado a un mayor número de niños. No obstante, se requiere una promoción continuada para que la educación se priorice de forma sistemática e inmediata al mismo nivel que otros elementos de la respuesta y para que las formas de financiación posibiliten que el UNICEF vincule la programación humanitaria y de desarrollo en aras de soluciones educativas a largo plazo.

52. Conclusión 2: Basándose en los Compromisos Básicos para la Infancia, la evaluación concluyó que, en general, el UNICEF cambió la situación en los contextos humanitarios al facilitar el acceso continuado a oportunidades educativas seguras y la

continuidad del aprendizaje, fundamentalmente mediante la creación de espacios de aprendizaje donde se ofrecen servicios de educación primaria y enseñanza no formal. Sin embargo, la evaluación señala también que, debido a la escasez de recursos y la falta de capacidad técnica, la cobertura prevista a menudo no ha sido suficiente para cubrir las necesidades, sobre todo en las crisis prolongadas. La mejora de las capacidades técnicas para el seguimiento y la evaluación de necesidades aumentará la eficacia del UNICEF y sus asociados a la hora de seleccionar a los niños más afectados por emergencias, en particular a los niños con discapacidades, y en situaciones prioritarias, de acuerdo con la política en materia de igualdad entre los géneros, el Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros y la orientación sobre la inclusión de los niños y niñas con discapacidad en la acción humanitaria del UNICEF. Asimismo, hace falta más trabajo para priorizar a los adolescentes, el desarrollo en la primera infancia y los niños más vulnerables, muchos de los cuales no están escolarizados; y para informar sistemáticamente sobre los progresos en la consecución de las metas.

53. Conclusión 3: Las soluciones del UNICEF en materia de educación normalmente han resultado más adecuadas en las etapas tempranas de las emergencias repentinas que en las emergencias agudas y crisis prolongadas. La disponibilidad de soluciones educativas normalizadas basadas en la oferta ha permitido al UNICEF dar una respuesta a escala a las emergencias imprevistas. En este sentido, se identificaron una serie de mejores prácticas que deben servir para que el Fondo siga adaptando y mejorando sus soluciones de educación en las crisis prolongadas. Por ejemplo, el diseño y la gestión mejorados de los espacios de aprendizaje provisionales; materiales de aprendizaje más adaptados a las condiciones locales; capacitación y desarrollo profesional más sólidos e integrales del profesorado; fortalecimiento de los sistemas; vínculos más robustos entre sectores; y planificación y financiación a más largo plazo con vistas a vincular la labor humanitaria y de desarrollo. De cara al futuro, el UNICEF debe desarrollar la gestión interna del conocimiento y la capacidad para adaptar las soluciones de educación en situaciones de emergencia, sustituyendo los paquetes normalizados basados en la oferta por soluciones más matizadas y a largo plazo fundamentadas en un análisis del contexto.

54. Conclusión 4: Como organismo principal del grupo integrado, el UNICEF resultó clave para reunir a los agentes humanitarios con ánimo de planificar e implementar una respuesta coordinada y colectiva. Estos esfuerzos han contribuido al logro de resultados colectivos y promovido eficiencias en todos los contextos, tales como una mejor planificación, selección de destinatarios y priorización conjuntas, una mayor cobertura de las deficiencias y el aprovechamiento de los recursos colectivos de los asociados. Gracias también a la buena coordinación entre los sectores, el UNICEF ha actuado como proveedor de última instancia, si bien la medida en que esto ha sido posible se ha visto limitada por la escasez de recursos en numerosos contextos, sobre todo en las crisis prolongadas. Hay oportunidades para aumentar la colaboración y coherencia entre la labor internacional del UNICEF en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia y el trabajo del grupo integrado mundial, de maneras beneficiosas para la respuesta en los países y que permitan aprovechar las ventajas comparativas del Fondo en cada contexto.

55. Conclusión 5: En la sede y las oficinas regionales del UNICEF, ni las capacidades del personal ni la dotación de recursos para la educación en situaciones de emergencia fueron acordes con el crecimiento de la cartera tanto en volumen como en importancia. Hace falta más personal para reforzar la función de gestión del conocimiento y la coordinación entre los niveles de la organización, los sectores, las regiones y los países. También hay oportunidades para mejorar el trabajo conjunto, aclarar las funciones y responsabilidades y que los países y regiones aprendan los unos de los otros, por ejemplo aprovechando la experiencia del personal del Fondo en

los países, que representa la memoria de la institución y suele contar con experiencia práctica en la respuesta a emergencias.

56. Conclusión 6: Las capacidades en los países para la educación en situaciones de emergencia se mejoraron durante el período de evaluación. También se elaboraron varias directivas, marcos y orientaciones institucionales, algunas de las cuales se consideraron sumamente útiles. Por otra parte, las orientaciones y marcos disponibles deben consolidarse en un marco integrado y un paquete de recursos concebido para ayudar al personal que participa en la educación en situaciones de emergencia. Este paquete debe incorporar las prioridades de la nueva estrategia de educación, en las que se hace más hincapié en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. En la Estrategia de Educación para 2019-2030 se reconoce la importancia de desarrollar la capacidad del personal del UNICEF. Se trata de un aspecto especialmente importante, dado que para vincular la labor de desarrollo y humanitaria se requieren aptitudes de programación y liderazgo para hacer frente a las necesidades en constante evolución y, al mismo tiempo, crear sistemas y capacidades adaptables a las respuestas a más largo plazo. Se precisan inversiones más cuantiosas en el personal del Fondo y en los asociados locales y nacionales.

57. Conclusión 7: El UNICEF ha hecho avances satisfactorios en la vinculación de los programas humanitarios y de desarrollo. Como primer paso, su labor conducente a que la educación —considerada tradicionalmente una prioridad correspondiente al ámbito del desarrollo— se establezca como prioridad fundamental de la respuesta humanitaria es una contribución en sí misma. El UNICEF también ha progresado en la elaboración de directivas institucionales sobre la vinculación entre la programación humanitaria y de desarrollo, aunque se requiere una reflexión más profunda sobre las funciones de la organización y sus ventajas comparativas frente a sus asociados. Se han hecho aportaciones importantes al ayudar a los gobiernos a integrar la educación en situaciones de emergencia en las políticas del sector educativo y las capacidades institucionales; asimismo, la labor del UNICEF en los programas basados en la preparación y los riesgos ha supuesto una gran diferencia en cuanto a la preparación interna y externa para responder a las crisis. Cabe mencionar la labor inicial del UNICEF con los gobiernos a fin de incluir la reducción del riesgo de desastres y la consolidación de la paz en las políticas y estrategias nacionales.

58. El trabajo del Fondo sobre la programación fundamentada en los riesgos recibió un amplio reconocimiento y deberá ser objeto de una atención continuada. Durante el período de evaluación también se adquirió una experiencia valiosa en relación con la cohesión social y la consolidación de la paz, en especial mediante el programa Learning for Peace, que tuvo una repercusión sostenida en la investigación y la programación en este ámbito, incluso fuera del UNICEF. Sin embargo, una gran parte del impulso se perdió cuando concluyó el programa. La organización debe esforzarse más para aprovechar y sostener su labor en la reducción del riesgo de desastres y la consolidación de la paz.

59. Conclusión 8: Se observa una diversidad de buenas prácticas educativas en muchos países que están implementando programas humanitarios. No obstante, las limitaciones de los sistemas del UNICEF de cara al seguimiento, la evaluación y la gestión del conocimiento han mermado la capacidad de la organización para aprender y mejorar su programación. Pese a que la sede del Fondo se ha involucrado cada vez más en la identificación y el apoyo de innovaciones en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia, la corriente de información y conocimientos a raíz de esa labor es susceptible de mejora. Además, en el UNICEF, los flujos de información se concentran en la presentación de informes institucionales globales, lo cual no resulta idóneo para recabar sistemáticamente información sobre innovaciones, buenas prácticas o lecciones aprendidas en las regiones y los países.

60. Conclusión 9: En el plano nacional, el UNICEF registró logros en el fomento de la capacidad de los gobiernos y asociados en la ejecución. Uno de los ámbitos de progreso importantes ha sido la labor inicial con los gobiernos encaminada a integrar la educación en situaciones de emergencia en las políticas sectoriales, así como la incorporación de la preparación y la reducción del riesgo en los planes nacionales de educación. El UNICEF también ha incrementado su financiación y relación con las ONG, en consonancia con la agenda de localización, si bien este aspecto debe impulsarse todavía más.

61. En distintos contextos, las comunidades participaron en iniciativas de concienciación, aunque no siempre se tuvieron en cuenta los puntos de vista y opiniones de los beneficiarios al diseñar las intervenciones. Asimismo, se ha prestado menos atención al fomento de la capacidad a escala subnacional, pese a su evidente importancia. El UNICEF debe actuar de forma más deliberada y sistemática en el desarrollo de la capacidad de los equipos de respuesta de primera línea, las comunidades, las ONG locales y los funcionarios de las administraciones subnacionales.

V. Recomendaciones

62. A continuación se exponen las recomendaciones generales que se derivan de la evaluación, acompañadas de su justificación y detalles sobre las medidas propuestas. También se indican los plazos recomendados y las responsabilidades en el seno de la organización.

63. Las recomendaciones se complementan y relacionan entre sí y no conllevan un cambio de orientación drástico, sino que se centran en “hacer mejor las cosas” con el propósito de reforzar la labor en curso en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia al hacer hincapié en las esferas generales del liderazgo y la promoción; la mejora de las capacidades del UNICEF para la educación en la acción humanitaria; la planificación, la programación, el seguimiento y el aprendizaje; y la mejora de la ayuda a los Gobiernos y asociados.

64. Recomendación 1: El UNICEF debe dotar a los directivos (entre ellos, el Representante, el Representante Adjunto, el Jefe de Educación y los Oficiales de Emergencia) de capacidades de liderazgo y herramientas adecuadas para plasmar en su labor el compromiso de la organización con la educación como elemento esencial de la respuesta humanitaria en el vínculo entre asistencia humanitaria, desarrollo y paz.

65. El UNICEF ha contribuido en gran medida a situar el sector educativo en el centro de la respuesta humanitaria a nivel mundial, regional y nacional, y ha obtenido reconocimiento por la promoción y el fortalecimiento de la infraestructura global para la educación en situaciones de emergencia. La organización debe consolidar estos logros dotando a los equipos de dirección en los países de capacidades y herramientas con las que impulsar la priorización de la educación en la programación humanitaria a escala nacional y tomar decisiones fundamentadas en relación con la respuesta humanitaria, trabajando en programas de desarrollo y humanitarios y llevando a cabo una labor de promoción en favor del grupo integrado de educación ante el equipo en el país y con los gobiernos y asociados.

66. También debe priorizarse sistemáticamente la educación en la misma medida que otros sectores en la acción humanitaria, y las formas de financiación deben posibilitar que el UNICEF vincule la programación humanitaria y de desarrollo en aras de soluciones educativas a largo plazo. Aunque la evaluación concluyó que la financiación de la educación en situaciones de emergencia aumentó en términos absolutos y como porcentaje de la financiación general para educación, también

observó que la educación en situaciones de emergencia sigue representando una pequeña parte de la financiación humanitaria que recibe el UNICEF, que además se distribuye de forma desigual entre las regiones⁹.

67. Como organismo principal en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia con otras responsabilidades como proveedor de última instancia, corresponde al UNICEF defender la causa de la educación y promover activamente la asignación de más recursos a este sector en la acción humanitaria. En este sentido, asignar recursos a actividades como la planificación de la preparación en la educación no solo favorece la resiliencia, sino que también constituye una salvaguardia necesaria para mitigar emergencias posteriores. Así pues, la Recomendación 1 alienta al UNICEF a invertir en el desarrollo de herramientas, como los argumentos para justificar la inversión en los países para la educación en situaciones de emergencia, que contribuyan a la promoción para obtener recursos, alianzas y, a la larga, mejores resultados para la infancia.

68. En el desarrollo de la capacidad del personal debe incorporarse un paquete exhaustivo de capacitación basado en un marco y orientaciones integrales de educación cuyo fundamento sean las disposiciones contenidas en los Compromisos Básicos para la Infancia. Esta capacitación debe abarcar todos los niveles de competencia de la dirección de las oficinas, llevando a la práctica la tarea de dirigir un programa de educación en las fases humanitaria, de desarrollo, de consolidación de la paz y de resiliencia.

69. Recomendación 2: En consonancia con las prioridades de la estrategia de educación, el UNICEF debe promover oportunidades de educación equitativas en la respuesta educativa humanitaria, con especial énfasis en la igualdad de género y la inclusión de la discapacidad.

70. La evaluación concluyó que la labor del UNICEF en contextos humanitarios cambió la situación al facilitar el acceso continuado a oportunidades educativas seguras y la continuidad del aprendizaje, fundamentalmente mediante la creación de espacios de aprendizaje donde se ofrecen servicios de educación primaria en las modalidades de educación formal y no formal.

71. No obstante, la evaluación también señaló que el UNICEF debe aplicar enfoques de equidad más eficaces y adaptar las intervenciones a las necesidades y características específicas de los niños. Uno de los grupos a los que debe prestarse atención es el de las niñas, que por lo general se encuentran en una situación de desventaja desproporcionada a causa de las normas sociales que les impiden acceder a la escuela y participar en ella. Estas desventajas se amplifican en las situaciones humanitarias, en las que las niñas y jóvenes están más expuestas a otras muchas prácticas nocivas, entre ellas la violencia de género y el matrimonio forzado. De forma parecida, los niños con discapacidad se encuentran casi siempre entre los más necesitados de asistencia, pues están también más expuestos a abusos semejantes. Dado que estos dos grupos están desproporcionadamente excluidos de las oportunidades educativas, una de las acciones fundamentales para promover la inclusión y la igualdad en materia de género o discapacidad consiste en buscar a niñas y a menores con discapacidad, entender las barreras a las que se enfrentan y sus opiniones, prioridades y capacidades, y, por último, garantizar su participación en todos los niveles de educación.

72. Recomendación 3: El UNICEF debe orientar a los principales asociados del ámbito de la educación para que desarrollen, implementen a escala y compartan

⁹ Más de la mitad del gasto en educación en situaciones de emergencia se concentró en la región de Oriente Medio y Norte de África debido a la crisis en la República Árabe Siria.

soluciones de aprendizaje innovadoras y de gran repercusión adecuadas para las necesidades de los niños afectados por emergencias agudas y crisis prolongadas, incluidas las emergencias de salud pública.

73. Uno de los desafíos educativos más abrumadores en la actualidad es la “crisis del aprendizaje” —consistente en que los niños de la mayoría de lugares del mundo se han rezagado en la adquisición de conocimientos y competencias propios de su edad—. En términos generales, la evaluación concluye que las soluciones educativas del UNICEF resultan eficaces en las primeras etapas de las emergencias repentinas, lo cual atribuyen a la disponibilidad de soluciones educativas normalizadas basadas en la oferta, que con frecuencia dotan a las oficinas en los países de capacidad para actuar con rapidez y desplegar la respuesta a la escala deseada. Por el contrario, las soluciones educativas del Fondo se consideran mucho menos eficaces en emergencias agudas o crisis complejas y prolongadas.

74. Esta conclusión también apunta a un énfasis escaso en la gestión del conocimiento, el seguimiento y la evaluación, que ha mermado la capacidad de la organización para extraer lecciones con las que mejorar la programación.

75. La Recomendación 3 alienta al UNICEF y un conjunto de asociados de la esfera de la educación en situaciones de emergencia (tradicional y no tradicional) a centrarse en maneras significativas o soluciones innovadoras que generen resultados de aprendizaje tangibles, superando ampliamente el énfasis predominante en este momento en el acceso a espacios de aprendizaje seguros. Cabe mencionar aquí, por ejemplo, el diseño mejorado de los contenidos y la gestión del aprendizaje temporal; el desarrollo y la adaptación de materiales de aprendizaje de producción local y culturalmente adecuados; métodos innovadores de capacitación de una plantilla docente cuando el personal profesional esté mermado; y el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones con fines educativos, por ejemplo el audio como recurso educativo interactivo. Estas soluciones deben cubrir también las necesidades de los niños en los primeros años de vida y los adolescentes, en especial de las niñas, mucho más allá del énfasis actual en los niños en edad escolar de primaria.

76. La Recomendación 3 también advierte de la necesidad de valorar la eficacia de las soluciones de aprendizaje y de validarlas para distintos tipos de emergencias, contextos de aprendizaje y modalidades y plataformas de enseñanza, con ánimo de ampliar el acceso y la cobertura a diversos niños y determinar la escalabilidad de las soluciones. A tal efecto, los asociados del UNICEF deben trabajar de manera sistemática y sostenida para crear una serie de capacidades individuales e institucionales basadas en sus ventajas comparativas.

77. Recomendación 4: Al implementar los Compromisos Básicos para la Infancia en la educación, el UNICEF debe mejorar las capacidades del personal y los asociados con responsabilidades en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia relacionadas con la identificación y selección de los niños afectados y el seguimiento y la presentación de informes sobre las intervenciones y resultados, de manera que la educación en la acción humanitaria llegue a los niños más marginados.

78. En los Compromisos Básicos para la Infancia, revisados recientemente, se enumeran los compromisos programáticos para la educación y los hitos conexos en seis ámbitos, a saber: liderazgo y coordinación, acceso equitativo al aprendizaje, entornos de aprendizaje seguros, salud mental y apoyo psicosocial, mejora de los sistemas educativos y participación de la comunidad en aras de un cambio social y de comportamiento. En cualquier caso, los hitos señalados para cada compromiso representan el mínimo absoluto, teniendo en cuenta las amplias necesidades de los

niños en las situaciones de emergencias y las expectativas recogidas en los objetivos y el plan de trabajo del UNICEF acerca de la educación en situaciones de emergencia.

79. La evaluación señala los progresos que el UNICEF ha hecho en el fomento de las capacidades del personal que implementa los programas de educación en situaciones de emergencia. Ese trabajo, sin embargo, no ha logrado seguir el ritmo de la creciente cartera de educación en situaciones de emergencia o la huella humanitaria del UNICEF, lo que ha propiciado lagunas en los conocimientos técnicos del personal sobre elementos esenciales de la programación humanitaria en general, la educación en situaciones de emergencia y la respuesta educativa humanitaria. Por tanto, la evaluación recomienda un enfoque sistemático de fomento de la capacidad organizado con miras a cumplir los seis compromisos pertinentes de los Compromisos Básicos para la Infancia y las *Normas mínimas para la educación: preparación, respuesta, recuperación* de la INEE, respaldadas por el Comité Permanente entre Organismos y el Proyecto Esfera, así como a implementar la Estrategia de Educación para 2019-2030, y que presta especial atención a facilitar las aptitudes necesarias para ayudar a los gobiernos en la transición de la programación humanitaria a la encaminada al desarrollo, incluidas la consolidación de la paz y la resiliencia.

80. Esta recomendación subraya de nuevo la necesidad de contextualizar en mayor medida el desarrollo de la capacidad del personal del UNICEF en relación con los distintos tipos de emergencias (por ejemplo, crisis prolongadas, repentinas y de comienzo lento, emergencias de salud pública). El paquete de fomento de la capacidad debe ser adecuado para todas las categorías de personal del Fondo y ampliarse de manera significativa a los asociados en la ejecución y homólogos gubernamentales.

81. La capacitación también debe ir más allá de las habilidades técnicas, a fin de aprovechar las ventajas comparativas del UNICEF en cada contexto e impulsar la colaboración en todos los niveles de la educación en el marco del trabajo en emergencias.

82. Recomendación 5: El UNICEF debe reforzar su relación con el sector de la educación (gobierno, sector privado y sociedad civil), asegurándose de que el diseño y la implementación de las intervenciones educativas en emergencias aprovechen las capacidades nacionales, de modo que se promueva la agenda de localización y se mejore la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas.

83. El UNICEF tiene la responsabilidad y el privilegio de ser el organismo principal de las Naciones Unidas en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia, codirector del grupo integrado mundial de educación y proveedor de última instancia en las respuestas coordinadas por el CPO. En este contexto, el Fondo debe potenciar los compromisos relativos a la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, fortalecer los sistemas nacionales y locales, invertir en las capacidades locales y plantear los programas de forma que se vincule la programación humanitaria y de desarrollo.

84. La evaluación concluye que, si bien la mayoría de los programas contaban con un componente de participación comunitaria que incluía iniciativas de concienciación sobre varios componentes de la respuesta en materia de educación, las opiniones y puntos de vista de los niños afectados y sus familias no siempre se tuvieron en cuenta al diseñar tales intervenciones. Asimismo, el UNICEF ha de invertir más en las capacidades de los equipos de respuesta de primera línea, entre otros de los representantes comunitarios, las ONG locales y los funcionarios de las administraciones subnacionales.

85. Se recomienda que el UNICEF aproveche los progresos señalados en la evaluación e impulse las consultas a la comunidad de cara a la planificación, el diseño y la implementación de programas, facilitando la comunicación y el diálogo

sistemáticos mediante la creación de bucles de retroalimentación para la rendición mutua de cuentas.

VI. Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva

Toma nota de la evaluación de la contribución del UNICEF a la educación en situaciones humanitarias, su resumen ([E/ICEF/2020/19](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2020/20](#)).

Anexo

Evaluación de la contribución del UNICEF a la educación en situaciones humanitarias

1. Debido a limitaciones de espacio, el informe de evaluación de la contribución del UNICEF a la educación en situaciones humanitarias no se incluye en el presente anexo.
 2. El informe se encuentra disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF: https://www.unicef.org/evaldatabase/index_61171.html
-