

**MINISTERIO DE EDUCACION
DE EL SALVADOR**

PRODERE

COOPERACION ITALIANA

Los Planes Escolares de Emergencia en El Salvador

Una Experiencia de Organización Local para la Reducción de Riesgos



SAN SALVADOR, EL SALVADOR, C.A. ABRIL DE 1995.

La producción de este documento ha sido apoyada por el Programa de Reconstrucción a raíz del terremoto del 10 de Octubre de 1986, Subprograma Socio-Sanitario Cooperación Italiana, El Salvador.

Colaboradores Técnicos

- *Julio Alfredo Osegueda,*
Cooperación Italiana.
- *Lisandro Colato,*
Ministerio de Educación.
- *María Luisa Benítez,*
Ministerio de Educación.

Consultoría Técnica:

- *Francesca Jessup.*

Supervisión a la Edición y Diseño Gráfico:

- *Cecilia Gosso.*

Coordinación a la Elaboración y Edición:

- *Dr. Antonio Luzi,*
Coordinador del Programa Socio Sanitario en El Salvador.
- *Dr. Luciano Gonnella,*
Vice-Coordinador del Programa Socio Sanitario en El Salvador.

AGRADECIMIENTOS

Agradecimientos al Dr. Giovanni Camilleri, por su coordinación técnica para la realización del presente documento.

A la Unidad Técnica de Preparativos de Salud para Emergencias del Ministerio de Salud.

A la Unidad Técnica de Prevención de Desastre del Ministerio de Educación.

INDICE

Introducción

I. Antecedentes

1. El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN)
2. La Experiencia Salvadoreña

II. El Plan Escolar de Emergencia de El Salvador

1. Marco Conceptual y Estratégico
2. Marco Operativo y Modalidades de Implementación
3. Gestión, Seguimiento y Evaluación del Plan Escolar

III. Retos y Desafíos

IV. Resultados

- A. Aspectos Cuantitativos (Planes de Emergencia Organizados, Capacitación, Actividades Realizadas)
Cuadros
- B. Aspectos Cualitativos
Efectos Multiplicadores del Programa
Integración
Coordinación Inter-Institucional
Planificación del Territorio
El Papel del Maestro

V. Conclusiones

VI. Referencias

PLAN ESCOLAR DE EMERGENCIA EN EL SALVADOR:

Una experiencia de organización local para la reducción de riesgos

Introducción

El enfoque asistencialista tradicional sobre situaciones de emergencia que ha caracterizado al sistema internacional de ayuda y a los gobiernos nacionales frente a los desastres, ha sido duramente criticado desde hace algún tiempo, a raíz de su cuestionada capacidad para ofrecer soluciones adecuadas y efectivas y también por los procesos negativos que puede generar.

En estos últimos años los estudios sobre la problemática de los desastres de origen natural ha comenzado a analizar el problema a la luz de la clara relación entre las amenazas naturales y los grados de vulnerabilidad, exhortando a que cada vez más se concentre la atención en diseñar e implementar estrategias que busquen reducir y mitigar las consecuencias del desastre a través de una inversión en planes de reducción del riesgo basados en la participación de la comunidad, logrando de esta forma reducir y a veces hasta evitar los efectos devastadores potenciales.

El aceptar cada vez con mayor claridad la existencia de un círculo vicioso entre el desastre y el subdesarrollo - dado que los efectos del desastre atrasan significativamente los procesos de desarrollo - ha llevado a los planificadores nacionales, a los donantes internacionales, así como a las comunidades afectadas, a prestar una mayor atención a los enfoques basados en una

prevención local de los riesgos, buscando la forma de enfrentar más eficazmente los efectos negativos del desastre

A partir de la premisa de que las condiciones de vulnerabilidad social, ambiental e individual en una comunidad agravan el impacto del desastre, las estrategias de prevención buscan dar respuestas a los diferentes factores de riesgo cotidiano, dentro del marco de un plan local concertado. Como ha destacado un planificador *"Pocas actividades podrían encontrarse más rentables social y económicamente que la prevención de riesgos, concepto demostrado universalmente por las estadísticas que relacionan el producto nacional bruto con el número de catástrofes y sus consecuencias. A mayor nivel de pobreza, más graves y contundentes son los efectos producidos."*

Este trabajo pretende examinar la experiencia de un país en estrategias de reducción de riesgos, específicamente el "Plan Escolar de Emergencia de El Salvador". Aunque los esfuerzos de El Salvador, apoyados por el Programa PED-OPS, para desarrollar programas nacionales que respondan a los desafíos planteados por los desastres potenciales precedieron la resolución de Naciones Unidas al respecto, la designación de la Década para la Reducción de Desastres aportó un mayor impulso y apoyo a este proceso.

I. Antecedentes

1. Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN)

El creciente consenso internacional sobre la importancia de promover, diseñar e implementar tales enfoques se reflejó en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de Diciembre de 1987 que declaró la década de los noventa como la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales. La resolución reflejó el compromiso de la comunidad internacional de promover una amplia cooperación internacional en el campo de la prevención de los desastres naturales, buscando específicamente *“reducir, por medio de la acción internacional concertada, especialmente en los países en desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas por los desastres naturales”*.

En Septiembre de 1991, representantes de veinte países de América Latina y el Caribe participaron en la *“Reunión Regional del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”*. El propósito de esta reunión era crear o fortalecer las Comisiones Nacionales de DIRDN, promover la cooperación entre gobiernos, sectores y agencias, y estimular la participación de los diversos sectores sociales en las actividades nacionales del DIRDN. En la Declaración de Guatemala, los grupos de trabajo estuvieron de acuerdo en cuanto a los elementos claves subyacentes al amplio marco de actividades para la prevención y mitigación de los desastres: la planificación del territorio es un instrumento necesario para la reducción del impacto del desastre; la coordinación inter-institucional es un rasgo imprescindible en la implementación exitosa de tales políticas; el proceso de descentralización (institucional y financiero) es un paso importante de este proceso, y por último el proceso de planificación debe ser acompañado de un desarrollo institucional de formas de coordinación

y de instrumentos técnicos y jurídicos que aseguren que el concepto de prevención del desastre sea incluido en la planificación de las entidades locales públicas como privadas. El concepto de participación de la comunidad fue ampliamente reconocido como la pieza clave de este proceso y el determinante indiscutible de su éxito.

2. La Experiencia Salvadoreña

La vulnerabilidad de El Salvador caracterizada por la pobreza crítica que afecta un amplio sector de la población ha sido un factor multiplicador de los efectos de las graves y repetidas amenazas de origen natural que han afectado al país. Con un 56/1000 de mortalidad infantil, 30% de analfabetismo entre la población económicamente activa, con un 47% de niños menores de 5 años que padecen diversos grados de malnutrición, aproximadamente un 44% de la población en viviendas inadecuadas y una alarmante degradación ambiental, el impacto devastador ambiental de un terremoto, una inundación o una erupción volcánica se incrementa dramáticamente. Además el conflicto militar de esta última década que se presenta como un desastre procurado por el hombre ha recalcado la importancia crítica de implementar estrategias basadas en la comunidad para enfrentar el tema de la reducción del riesgo.

El Comité de Emergencia Nacional (COEN) es la institución nacional, encargada de establecer amplias políticas para mitigar, preparar, prevenir y atender el desastre. El Secretariado del COEN serviría para coordinar a nivel nacional los diseños y las ejecuciones de los planes de emergencia de las instituciones gubernamentales y no-gubernamentales. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), en coordinación con el COEN, comenzó desde 1983 en adelante a

enfocar crecientemente en el rol del sector salud en la preparación del desastre. Los esfuerzos de entrenamiento fueron dirigidos hacia el personal de salud regional con el objetivo de diseñar Planes de Emergencia de la Institución.

Sin embargo, en la mayoría de los casos los planes de emergencia eran de conocimiento de las personas que los realizaban y se quedaban "reservados" al post-impacto sin relacionarse con la práctica y el quehacer cotidiano de entidades y programas.

Desde enero de 1988, el MSPAS, Ministerio de Educación, OMS/OPS, Cruz Roja y la Cooperación Italiana unieron esfuerzos para iniciar un programa piloto en la zona sur de la ciudad de San Salvador, titulado "Preparativos Comunitarios para Situaciones de Emergencia". El proyecto procuró promover información y su circulación, organizar comités locales, y entrenar al personal escolar y de salud y líderes de la comunidad con el objetivo de preparar a la comunidad para enfrentar situaciones de desastre. El Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Educación Básica, designó 8 escuelas en las zonas en las cuales desarrollan dicho programa.

En Diciembre de 1988 se celebró en San Salvador un Seminario Regional - "Personal de Salud local y la comunidad de cara al desastre" - con participación de todos los países centroamericanos, México, Colombia y Perú, organizado por el MSPAS y la Organización Panamericana de la Salud(OPS), Cruz Roja y la Cooperación Italiana que justamente planteó la necesidad de contar con estrategia de prevención, mitigación y preparación fundamentados en el papel activo de la comunidad local:

- 1) Que se promueva la coordinación inter-institucional para desarrollar programas de preparación del desastre.
- 2) Que la comunidad sea plenamente integrada en todos los programas de preparación de desastre.
- 3) Que el entrenamiento del personal lo-

cal sea asumido para la organización y educación de la comunidad.

- 4) Que se implemente un manual de organización local para emergencia.
- 5) Que se formulen convenciones bilaterales relativas a la ayuda inmediata en zonas fronterizas que comparten las mismas características de alto riesgo.

Como respuesta a las recomendaciones del seminario en materia de coordinación de los sectores sociales, se formó el Comité Técnico Interinstitucional para casos de Desastre (COTIDE). En el marco del COEN, COTIDE debe proveer coordinación técnica entre las diversas instituciones, principalmente en los sectores de salud y educación, con el fin de integrar la prevención y la mitigación a las estrategias de atención primaria en salud y programación local. COTIDE fue conformada por el MSPAS, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior, la Cruz Roja, la Cooperación Italiana, OMS-OPS, PNUD, Visión Mundial y PRODERE entre otros. El amplio mandato de COTIDE consistía en integrar los Planes locales de Emergencia en los programas de los sectores de Salud y Educación, centrándose principalmente en las fases de prevención y preparación del monitoreo y la ejecución de los planes.

En Abril de 1991 se llevó a cabo el primer seminario de entrenamiento, "Organización y Gestión de Planes de Emergencia Locales", dirigido a maestros y personal de servicio local, para promover y distribuir información sobre el establecimiento de Comités Escolares de Emergencia locales. Posteriormente se creó una Unidad Técnica de Educación para Casos de Desastres, cuyo mandato específico era coordinar con el COEN y el COTIDE la implementación de entrenamiento en estrategias de reducción de riesgo para las comunidades escolares. A raíz de un taller realizado en 1991 en el que se revisaron los currículums para la educación sobre desastres, patrocinado por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, OPS/INCAP, Cruz Roja y