

permitiéndoles evitar riesgos comerciales innecesarios, a la vez que incentivará a una participación activa y desarrollo de su eficiencia institucional, compitiendo sanamente con los demás homólogos.

Se deberá tener en cuenta la integración del componente de asistencia financiera con la capacitación y asistencia técnica, en el sentido que las ONG's o instituciones gubernamentales que van a participar como canalizadores de recursos no reembolsables, a su vez, podrán participar ofreciendo los servicios de capacitación y asistencia técnica, para lo cual el programa les deberá proveer fortalecimiento institucional.

La población definida de subsistencia deberá ser atendida por entidades sin fines de lucro, especializadas en programas de apoyo social, no de intermediación financiera.

Sección VI. Enfoques transversales

1. Educación para el desarrollo

1.1 Daños directos a la educación

Se estima que cerca del 7% de los centros educativos sufrieron daños como consecuencia directa del huracán Mitch. De un total de 4,905 escuelas públicas existentes en el país, 326 reportaron diversos tipos de daños, a las que es necesario agregar las 78 escuelas que funcionaron como albergues durante la emergencia, lo que supone un total de 405 escuelas afectadas directa o indirectamente.

Si bien el sistema de educación pública sufrió una pérdida que puede ubicarse en los 94 millones de colones, incluyendo pérdidas directas e indirectas, el costo estimado de reconstrucción puede superar los 107 millones de colones, equivalente a 12.3 millones de dólares. (Para el detalle de daños ver Anexo V)

1.2 Logros y avances en educación.

El sector educación ha tenido un dinamismo considerable en los últimos cinco años:

El programa EDUCO llega en la actualidad a más de 190,000 estudiantes en todo el país, de preescolar a séptimo grado, con más de 6,000 aulas y más de 4,000 maestros. La importancia de este programa es particularmente alta en las zonas rurales, donde cubre más de un 35% de la matrícula total.

El liderazgo del Ministerio de Educación (MINED) y la participación de instituciones de la sociedad civil, han permitido lograr muchos avances en el diagnóstico de los grandes problemas nacionales, en la formulación de políticas y en la ejecución de planes de trabajo.

Los nuevos programas de estudio para los niveles básico y medio ayudan a maestros y estudiantes a alcanzar una visión más integrada de la realidad y a concentrar sus esfuerzos en la adquisición de conocimientos y en el desarrollo de habilidades y valores más relevantes tanto para la participación ciudadana como para la contribución al desarrollo económico mediante el trabajo en un mundo caracterizado por la competitividad y los cambios tecnológicos.

Es importante destacar que el nuevo plan de estudios de educación básica y media incluye nuevas metodologías participativas y un enfoque pedagógico novedoso para la educación física, artística, y ecológica-. Asimismo, el desarrollo cultural, la orientación de género y la formación en valores aparecen como ejes transversales impregnando todo el esfuerzo educativo de las nuevas generaciones de niños y jóvenes salvadoreños.

Los cambios curriculares introducidos por la reforma educativa son en si mismos una condición de posibilidad y un factor dinamizador para mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, esta pendiente un esfuerzo similar para renovar la curricula en el nivel de educación superior y en los programas prioritarios de educación no formal prestando atención a las necesidades cambiantes de la sociedad y la evolución de las distintas profesiones. Los esfuerzos renovadores del curriculum están encaminados en continuar promoviendo la profundidad mas que la extensión de los contenidos.

En general en El Salvador el proceso de reforma educativa se desarrolla con el fin de profundizar en los siguientes aspectos fundamentales:

- Proceso de descentralización
- Mejoramiento de la calidad educativa y evaluación.
- Fortalecimiento de las capacidades de los docentes
- Mayor inversión por alumno

1.3 Vulnerabilidades en la Educación³³

Los problemas más críticos de la educación nacional se agrupan en tres apartados principales que reflejan los tres criterios mas amplios: cobertura, calidad y sostenibilidad.

a) Cobertura

Aunque hay señales positivas resultantes de las medidas implementadas durante los últimos cuatro años, como la baja del índice de analfabetismo en aproximadamente un 40% entre los jóvenes, el nivel actual de este mismo índice -alrededor del 15%- todavía indica que las oportunidades educativas que el sistema escolar proporciona continúan siendo insuficientes, especialmente en relación a los primeros grados.

Adicionalmente la estructura del sistema educativo sigue siendo una pirámide que se estrecha demasiado rápidamente, comenzando con coberturas de cerca del 90% en educación básica hasta del 17% en educación superior³⁴.

La educación parvularia y básica constituyen la primera prioridad del sistema educativo, ya que estos niveles son los mas apropiados para la socialización y para el desarrollo de las habilidades cognitivas básicas que facilitan la habilitación posterior para el trabajo. El déficit de cobertura que aun tiene el sistema educativo nacional es, por lo tanto, un freno importante para el desarrollo.

La mayor parte de la escasa oferta de servicios educativos para el grupo de 0 a 6 años de edad esta centrada en la zona urbana, además de ser en su mayoría privada y cara. En la zona rural y urbano-marginal este nivel ha sido atendido especialmente por ONGs e instituciones religiosas a través de Centros de Desarrollo Infantil y Guarderías, en las cuales han participado personas de la comunidad que se vinculan a procesos de formación y se desempeñan como educadores.

En el nivel básico, en cambio, el déficit de cobertura es menor y no se debe principalmente a la insuficiencia de escuelas y maestros. El círculo vicioso de la pobreza y educación es el problema estructural mas importante. Muchos niños no asisten a la escuela porque deben procurarse su subsistencia. Otros muchos intentan asistir a la escuela, pero desertan antes de completar siquiera tres años de escolaridad, debido a la falta de incentivos y apoyos mínimos en el ámbito familiar. Los problemas de empleo, vivienda, nutrición y salud en las capas indigentes de la sociedad tienen también un impacto negativo en las posibilidades de aprovechamiento de la oferta educativa, situación mas presente en las áreas rurales del país.

Los resultados de la necesaria inversión en la mejora de las oportunidades de acceso y de la calidad en el nivel de educación básica generará presiones en los otros niveles que deberán ser resueltos para

³³ Temas Claves para el Plan de Nación, cap. Educación cultura y deporte

³⁴ Estadísticas anuales del Ministerio de Educación.

mantener el sistema educativo sincronizado. Existirá entonces un problema de cobertura de educación media y superior que deberá ser resuelto teniendo en cuenta las diferencias geográficas y favoreciendo aquellas donde la situación sea mas critica.

La cobertura además se ve afectada por la poca integración de los esfuerzos de educación no formal con el Ministerio de Educación.

b) Calidad

La reforma educativa ha empezado a hacer posible una identificación más precisa de los problemas de calidad.

La calidad de la educación se ve con demasiada frecuencia comprometida en el círculo vicioso de la pobreza.

El bajo nivel educativo y cultural, registrado en amplios sectores de la población, impide a las nuevas generaciones, contar en sus hogares con la valoración, los incentivos, las exigencias y las condiciones materiales necesarios para dedicar tiempo al estudio fuera de la escuela. Estas circunstancias son limitantes para alcanzar un buen aprendizaje, aun cuando se resolvieran satisfactoriamente las deficiencias en la enseñanza.

Dada la estructura piramidal de la matricula escolar, adquieren mayor importancia las formas alternativas de educación (caracterizadas por la flexibilidad para adecuarse a las necesidades y disponibilidades de los niños y jóvenes afectados por la pobreza y la marginación social). La educación no-formal, fortalecida y concebida como complementaria a la educación formal, permite y facilita la reincorporación al sistema formal de las personas que, por diversas razones, se retiran temporalmente de la educación formal pero continúan su proceso educativo mediante el trabajo y los programas de capacitación.

Una de las lecciones aprendidas durante el desastre es el rol clave jugado por las comunidades escolares locales así como las alcaldías y las comunidades, en hacer efectiva la respuesta inmediata, la reducción de las pérdidas humanas y la organización de la ayuda de emergencia. La educación y formación previa y sistemática de los mismos actores en el ciclo integral de respuesta a desastres reforzaría de manera sostenible la estrategia nacional de prevención y mitigación de situaciones de emergencia y desastres con base en los niveles locales.

De cara a los desafíos de la globalización, se vuelve especialmente importante para nuestro país la incorporación de tecnologías de avanzadas , adaptadas en los procesos de enseñanza- aprendizaje. El uso de tecnologías de información y comunicación, como medio y también como objeto de aprendizaje, resultará critico en dicho contexto.

De igual forma, debe señalarse como problemática la escasa vinculación entre el sector productivo y el sistema de formación de recursos humanos sobre todo en el sector agropecuario y rural, lo cual se traduce en formación deficiente para el desempeño en los puestos de trabajo y en falta de retroalimentación para la planificación educativa, siendo esto un posible factor limitante de la estrategia de reconstrucción con enfoque de desarrollo rural integral basado en el potenciamento de la participación de los actores locales.

Aunque el desarrollo de la identidad nacional y de otras dimensiones importantes de la cultura es prioritariamente atendido en el ámbito escolar, no deben pasarse por alto las necesidades de educación y re-educación de la población adulta. Tanto el desarrollo de una cultura política que de sustento al sistema democrático como la modificación de los valores y actitudes que obstaculizan la productividad y la convivencia social en todos los ámbitos de la vida cotidiana, requieren un esfuerzo continuo, en el que tienen un papel critico los medios de comunicación social, los programas de extensión universitaria, el trabajo de las casas de la cultura, los programas de promoción del deporte y las iniciativas empresariales para el desarrollo humano integral de sus empleados.

c) Sostenibilidad

Un factor relevante que impacta negativamente la cobertura es la inversión en Educación. Aunque se han recuperado los niveles de inversión en educación como porcentaje del presupuesto nacional de antes de la guerra y el Ministerio ha hecho fructíferos esfuerzos para racionalizar el uso de dichos recursos debe planearse un incremento en la inversión en Educación.

Se puede asumir razonablemente que una parte considerable de los problemas de calidad en la educación, en la promoción del deporte y en el desarrollo cultural son atribuibles a problemas como las deficiencias en la formulación de políticas, en la elaboración de planes de trabajo, en la administración de recursos y en la coordinación entre las instituciones del estado y de la sociedad civil. La superación de estos problemas es un desafío que debe abordarse no solamente con el fortalecimiento del Ministerio de Educación, sino también con el reconocimiento de la necesidad de un mayor apoyo a instituciones como INSAFORP, INDES y CONCULTURA, las cuales en fortalecerse podrán impulsar con creatividad y eficacia el desarrollo de la capacitación laboral, la masificación del deporte y la promoción cultural.

La atención a la complejidad de factores que determinan la calidad de la educación requiere una inversión fuerte y sostenida. Teniendo en cuenta que la educación privada atiende a un porcentaje mayoritario de la población estudiantil en los niveles parvulario, medio y superior, es de suma importancia buscar formas creativas y eficientes de resolver los problemas de financiamiento de la educación en el sector privado y comprometer un porcentaje suficiente del presupuesto nacional en el mejoramiento de la educación pública en todos los niveles.

Asimismo, el gobierno central, los gobiernos municipales y la empresa privada deben aunar esfuerzos e invertir mucho más en el mejoramiento de la infraestructura escolar y deportiva, así como en la dotación y mantenimiento de bibliotecas, laboratorios, recursos tecnológicos y material deportivo. Es igualmente importante que la empresa privada asuma su adecuado nivel de responsabilidad por ser beneficiada con los resultados del sistema educativo.

1.4 Enfoque estratégico: educación para el desarrollo

La tormenta tropical Mitch ha revelado que es necesario fortalecer el proceso educativo, para reducir la vulnerabilidad debidas a algunas de las insuficiencias educacionales que son directamente funcionales a la prevención y mitigación de desastres, al desarrollo socioeconómico sostenible y al manejo ambiental y de las cuencas hidrográficas, enfocando elevar a la vez el nivel de capital humano en los grupos mayormente afectados por la pobreza en las áreas rurales y algunas áreas urbano marginales.

Considerando que el capítulo sobre “Pistas y Recomendaciones” del Informe a la UNESCO, de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, recomienda que una cuarta parte de la ayuda para el desarrollo, debería ser destinada a la Educación.

La estrategia de educación para el desarrollo contenida en la presente propuesta, considera que la educación debe ser un eje que se desenvuelve a lo largo de la vida de todos los seres humanos, con el objetivo de mejorar su condición social. Por eso, el proceso de la educación debe abarcar a las escuelas, a las familias, a la comunidad y a la nación. Solo de esa manera el país puede contar con recursos humanos capacitados para enfrentar y asimilar los procesos normales de cambios.

Esta perspectiva significa pensar la educación, en general y en especial en el proceso de reconstrucción, no tanto como un sector específico, sino como una dimensión que atraviesa todos los sectores, lo que implica tratar la educación en sus distintas facetas (formal, no formal, de adultos, aplicada, etc.).

Al fin de profundizar y consolidar los avances logrados con los diferentes esfuerzos gubernamentales, no gubernamentales, e internacionales, de los proyectos innovadores que se

desarrollan tales como PAEBA, EDUCO, ESCUELAS SALUDABLES etc., el proceso de reconstrucción transformación post Mitch pide a El Salvador fortalecer el sistema educativo a través de mayores recursos financieros y humanos, ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y establecer una efectiva coordinación con los demás agentes de la educación aprovechando el proceso de reforma educativa en curso, para profundizarlo en sus aspectos fundamentales:

1) A mayores niveles educativos, mayor es el bienestar y las oportunidades de desarrollo que tienen las personas y sus comunidades. De la misma manera, se observa una relación muy estrecha entre calidad de empleo, remuneración y nivel de escolaridad, conocimientos e información. En este sentido, el objetivo estratégico de la educación en la etapa de reconstrucción y transformación post Mitch es mejorar la cobertura y calidad de la educación a nivel local para fortalecer los actores y las comunidades en la implementación de dicha etapa, y simultáneamente aumentar las oportunidades de empleo productivo y la cultura de prevención de desastres y manejo sostenible de los recursos naturales y el ambiente.

2) Los resultados del sistema educativo necesitan ser mejorados para que el mismo contribuya a superar las desigualdades sociales, siendo mas bien un factor de movilidad social. La educación como mecanismo de movilización y superación permite a la población aspirar a mejores niveles de ingreso y empleo para así mejorar la calidad de vida.

Para ello es necesario asegurar compromisos entre las diferentes fuerzas sociales, económicas y políticas para destinar recursos financieros adecuados al sector, que permitan retener a la población en edad escolar, ampliar la oferta educativa a la población en edad de trabajar y elevar la calidad de dicha oferta en un ambiente de estabilidad, reconstrucción para el desarrollo, competencia y democracia.

Los ejes de acción a corto y largo plazo abajo detallados responden a la doble lógica de atender daños y secuelas inmediatas por un lado y reducción de vulnerabilidades por el otro.

Ejes de Acción a corto plazo

- ❑ Reparación de la infraestructura dañada y reposición de material didáctico y equipo escolar (libros, lápices, cuadernos, pupitres, pizarrones, etc.) para el aseguramiento del nuevo año escolar a fin de evitar retrasos; evaluando el tipo de infraestructura y los lugares donde se encuentran ubicados, a fin de establecer criterios de reducción de vulnerabilidad ambiental, constructiva y funcional para la reconstrucción.
- ❑ Atención psicosocial a la niñez de las áreas afectadas. Este aspecto es de mucha importancia para subsanar secuelas ocasionadas por la catástrofe y garantizar la incorporación de la niñez al ciclo normal educativo.
- ❑ Orientación, Capacitación e Información a los maestros, los padres y en general las poblaciones afectadas sobre prevención de enfermedades, manejo de alimentos, saneamiento de agua, uso de letrinas, animales muertos, etc. para que el conjunto de la comunidad escolar a nivel local sea capacitada y contribuya activamente a la prevención preparación y respuesta a emergencias y desastres.

Ejes de Acción a largo plazo

Mejoramiento de la cobertura, la calidad educativa, funcionalidad y evaluación.

Acciones tendientes a aumentar la cobertura

1. La cobertura básica y media debe garantizarse en un 100% por ser ésta la base de todo sistema. Especial atención se requerirá para evitar que se recree la situación de pobreza focalizando esfuerzos donde más se necesiten. Por ende, deben incrementarse maestros y aulas para ampliar el sistema en educación básica. Las aulas y los maestros deben destinarse principalmente en el área rural. Los maestros también deben asignarse a aquellas escuelas con tasas alumno/profesor especialmente altas.

2. Debe promoverse la creación de redes de educación no formal por áreas de acción para localizar esfuerzos, racionalizar recursos y garantizar mejores resultados, enfatizando la creación de sistemas alternativos de educar.

3. Favorecer acciones coordinadas en salud, nutrición y educación (Política nacional de salud y educación). Por ejemplo, el Programa Escuela Saludable deberá ampliarse a todas las escuelas de educación básica del país. Además, se debe continuar en los esfuerzos por promover programas de "escuelas de padres" para favorecer ambientes familiares propicios a los procesos educativos, a fin de que apoyen la labor educativa como parte del sistema. Involucrarlos más ya que en el Plan de Nación se menciona que muchos niños fracasan y desertan antes de completar siquiera 3 años de escolaridad por falta de incentivos y apoyos mínimos en el ámbito familiar.

4. Promover programas de estímulo en beneficio de las familias más pobres, tales como bonos a las familias cuyos hijos se mantengan dentro del sistema educativo y becas para estudiantes de bajos ingresos en especial en educación media y superior.

5. Orientar prioritariamente el servicio social de los estudiantes de educación media y superior a programas educativos, principalmente al esfuerzo de alfabetización.

6. Mejorar y fortalecer la educación a distancia, haciendo entre otros mejor uso de los medios de comunicación.

7. La escuela, la comunidad y la municipalidad deben vincularse para ofrecer programas extracurriculares de ayuda a los niños y niñas que manifiestan dificultades de aprendizaje. Por ejemplo, prever clases de reforzamiento para los alumnos que tienen más dificultades para seguir con el programa escolar.

8. También se tendrá que flexibilizar los horarios para que tomen en cuenta, entre otros, las fechas de cosechas agrícolas.

ii) Acciones tendientes a mejorar la calidad educativa

1. Consolidar la reforma educativa adaptando los contenidos curriculares a la realidad rural de las comunidades y a la realidad laboral. El contenido de currículos flexibles tiene que priorizar temáticas relacionadas con desarrollo local, la preservación del medio ambiente, salud reproductiva y sexualidad, prevención de la violencia y brindar a los maestros mayor capacitación y motivación para impartirlos. Considerar parte de la calidad educativa, la eliminación de estereotipos vinculados a discriminación de género, no sólo de los textos, sino del proceso de socialización general que tiene lugar en el proceso educativo.

2. Cambiar de una pedagogía tradicional (tipo frontal) de la lección a una pedagogía personalizada y grupal que favorezca la actividad, la investigación y la creatividad. Reemplazar la currícula memorística y uniforme por una currícula con visión de futuro y adecuada a las necesidades diversas de una población heterogénea.

3. La profesionalización del magisterio es elemento crítico de la calidad. Las universidades formadoras de docentes deben comprometerse con la calidad en sus programas de formación. Además, la profesionalización continua del magisterio nacional constituye un proceso que incorpora múltiples factores como el reconocimiento social, la remuneración adecuada, la capacitación, la acreditación, la supervisión y la evaluación.

Integrar el maestro como actor en su comunidad para apoyar los esfuerzos de ella. La escuela también debe considerarse como parte integral de la comunidad.

4. Ajustar y adaptar los materiales y medios didácticos como también su disponibilidad y verificar la entrega eficiente de los contenidos curriculares.

Generalizar el uso de tecnologías de información como objetivo de aprendizaje y como recursos del proceso enseñanza-aprendizaje.

5. Creación de bibliotecas. La falta de libros de texto en el aula es en sí un problema grave para el aprendizaje. La falta de bibliotecas complica aun más. Es de suma importancia promover la lectura entre los estudiantes y sus familias. Por lo tanto hay que pensar en establecer bibliotecas móviles o de fácil acceso a estudiantes, padres y madres de familia y maestros . En algunas bibliotecas y escuelas se puede promover la instalación de INTERNET.

6. Asegurarse que las escuelas tengan servicios de personal médico y psicológico para ayudar al alumno en el manejo de problemas en el hogar (violencia, abuso, etc.) que generan entre otros, problemas de aprendizaje. Esto se podría lograr por la integración de servicios locales en las mismas escuelas.

7. Debe considerarse como una estrategia educativa , elevar el acceso y la cobertura nacional del deporte en el sistema educativo para mejorar la calidad de vida de la población y como una forma para prevenir la violencia y delincuencia.

iii) Acciones tendientes a aumentar la funcionalidad social de los contenidos educativos

En los programas de educación de adultos, enfatizar en la educación de niñas y mujeres y la importancia de las mujeres en la multiplicación de la educación en sus familias.

Ampliar o incluir en la currícula de educación de adultos, temas sobre la preservación del medio ambiente, educación cívica y democrática, salud reproductiva y sexual, orientación vocacional,prevencion ,preparacion y mitigacion de desastres.

Capacitación de actores locales en sus comunidades sobre temáticas de interés general, tales como salud, preservación del medio ambiente, manejo de la basura, deportes, etc.

Involucrar a los medios de comunicación, como instrumentos de educación por su capacidad para informar y difundir mensajes. La radio juega un papel primordial en los países en desarrollo.

iv) Acciones tendientes a mejorar la evaluación del sistema

Construir indicadores de seguimiento del proceso de mejoramiento de la cobertura y del impacto en cuanto a una educación para el desarrollo.

Mejoramiento del sistema de administración docente: sistema de selección y contratación, sistema de desarrollo profesional, sistema de supervisión, política salarial y reconocimiento social.

Debe modernizarse el marco legal para establecer un sistema de incentivos al rendimiento docente bajo estándares de calidad como la evaluación de logros de objetivos de aprendizaje y los índices de retención.

Promover la investigación en las diferentes disciplinas, especialmente en el área de ciencias y tecnología. La información estadística confiable y estudios etnográficos son indispensables para la toma de decisiones en el Ministerio de Educación.

2. La dimensión de género de la reconstrucción

Existen suficientes antecedentes sobre el hecho de que las situaciones de desastre muestran descarnadamente las condiciones previamente existentes, en términos de vulnerabilidad económica y social, al mismo tiempo que pueden producir retrocesos, mantenimiento y reproducción de la situación previa, o bien pueden ser aprovechadas como oportunidades para el cambio. Este aserto es

especialmente válido en cuanto la situación de equidad de género existente en un contexto determinado (país, región, institución).

Los efectos del desastre no son inocuos respecto de las relaciones de género, lo que implica la necesidad de adoptar desde el principio criterios para evitar en lo posible que se produzcan retrocesos (totales o parciales) en este campo, y, más bien, para utilizar esos efectos como oportunidades para incrementar la equidad de género.

Sin embargo, este criterio suele competir casi siempre con necesidades de urgencia en recolecciones de datos o repartir primeras ayudas. De hecho, como se ha mencionado en capítulos anteriores, surge el problema del registro de información desagregado por sexo. Parece que, en términos generales, se constituye un círculo vicioso. Los registros creados en el momento de emergencia, sin desagregar, privilegian los listados de jefes de familia, propietarios, etc. que reflejan una sobrerrepresentación de varones. Cuando, posteriormente, se quiere evitar la discriminación de las mujeres como beneficiarias directas de la ayuda, resulta extraordinariamente difícil, a menos que se realicen nuevos registros de los universos de damnificados. Esta situación conviene estudiarla con los organismos que procesan la información en el inmediato período de emergencia.

La creación de un sistema nacional basado en la descentralización y en la participación comunitaria local, donde tengan presencia las mujeres y sus organizaciones, constituye un instrumento fundamental para facilitar la desagregación de la información inicial, así como para mejorar la calidad de los procesos de ayuda inmediata.

La información acumulada sobre género y desastres indica que la articulación de las particularidades de género con la orientación de la respuesta a los desastres introduce un apreciable factor de calidad en dicha respuesta. Durante un tiempo, este criterio se utilizó únicamente para diferenciar las vulnerabilidades de las mujeres, pero, desde los años ochenta, se pone cada vez más el acento en tomar en consideración también las capacidades de la población femenina.

En general, existe la coincidencia en torno a la idea de que, si bien en el momento mismo del desastre las vulnerabilidades de las mujeres se aprecian más claramente (también como reflejo de las relaciones de género existentes), desde el inicio de la respuesta, la población femenina en general y la damnificada en particular, comienza a mostrar capacidades crecientes. Las mujeres enfrentan mejor procesos graves de supervivencia, con menos disfunciones conductuales que los varones.

Ahora bien, uno de los problemas principales es que el trabajo de supervivencia que realizan las mujeres para la reconstrucción suele ser invisible o velado, en muchos casos porque se considera simplemente algo obvio para recomponer el hogar. Es crucial para el resto del proceso que la contribución de las mujeres en términos de reconstrucción, estrategias de supervivencia, etc. sea reconocido socialmente.

Por otra parte, como se mencionó, en algunas situaciones de desastre ese esfuerzo de las mujeres no se ha traducido directamente en empoderamiento, pero quizás el problema principal es que, en una gran cantidad de casos donde se demuestra que sí hubo tal empoderamiento, este se disolvía cuando el país iba volviendo a la "normalidad".

En cuanto a la posibilidad de transformar el desastre en oportunidad, se sabe que en el proceso de reconstrucción se presenta con frecuencia la posibilidad de modificar elementos claves que en situaciones de "normalidad" eran difíciles de modificar. El ejemplo más evidente es el régimen de propiedad en el tema de la vivienda. Existen antecedentes acerca de como la ayuda para la construcción de vivienda o para su reconstrucción pudo establecerse como condición que se cambiara la propiedad (que generalmente estaba a nombre del varón) a una propiedad mancomunada, tanto de pareja como familiar. En este punto también cabe mencionar algunos usos nuevos de parte de las mujeres con respecto a determinadas tecnologías.

Lineamientos estratégicos sobre género y reconstrucción

- ❑ En suma, pueden sintetizarse algunos criterios de estrategia para mejorar la calidad de las acciones de reconstrucción, al tiempo que se avanza hacia una mayor equidad de género.
- ❑ Dar visibilidad al esfuerzo y las capacidades que las mujeres han mostrado en las fases de emergencia y rehabilitación, para que sean tomadas en cuenta efectivamente en la fase de reconstrucción.
- ❑ En términos de empoderamiento durante la respuesta al desastre: a) lograr que el esfuerzo femenino de reconstrucción se traduzca inmediatamente en empoderamiento, b) conseguir que el empoderamiento circunstancial sea sostenible y se traduzca en estratégico.
- ❑ Promover la presencia de las mujeres y sus organizaciones en la participación comunitaria que facilite, entre otros procesos, la recolección de información y prepare las ayudas.
- ❑ Fortalecer la participación de las mujeres en los programas de protección ambiental y en las iniciativas de prevención de desastres y manejo de riesgos.
- ❑ Evitar que las acciones de reconstrucción, especialmente en todo lo referido al empleo, suponga un retroceso en la posición que las mujeres poseían antes del desastre en relación con los hombres.
- ❑ En cuanto a la reconstrucción como oportunidad, estudiar las posibilidades de avanzar en la equidad de género en aspectos difíciles en situaciones de "normalidad", especialmente en lo referido al acceso de las mujeres a los recursos productivos (tierra, crédito, capacitación técnica, etc.) y a la flexibilización de roles (cuido por parte de los hombres del hogar, relación mas cercana con los hijos, aprendizaje de tareas domésticas, etc.).

3. Promoviendo la participación, la transparencia y la responsabilidad

La participación, la transparencia y la responsabilidad como elementos claves

- ❑ La reducción de la vulnerabilidad y la promoción de un desarrollo social y ambientalmente sostenible no puede darse en un vacío político y social. Los países deben promover sistemas e instituciones democráticas funcionales a la gobernabilidad, que promuevan y posibiliten el desarrollo humano; sin ellos, las posibilidades para promover un desarrollo equitativo y participativo, así como las posibilidades de enfrentar los desastres, se ven fuertemente limitadas. Esta institucionalidad también puede jugar un importante papel preventivo reduciendo la vulnerabilidad a los desastres. De igual manera, se puede afirmar que ella es esencial para fomentar procesos de desarrollo sostenible, y que en su ausencia, el crecimiento inequitativo, la pobreza y la degradación medioambiental constituyen un peligro para la consolidación de la democracia. Entre los responsables de la definición de políticas públicas hay un acuerdo creciente acerca de que no existe una relación automática entre crecimiento económico y desarrollo humano, y, de que -en adición a la construcción del capital económico- es de crucial importancia, crear un capital ecológico y social. Los sistemas e instituciones democráticas de gobernabilidad son claves para asegurar que estos capital converjan y se refuercen mutuamente.
- ❑ La gobernabilidad democrática ha sido definida como los diversos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los diferentes grupos, articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones legales. Todo ello incluye el estado, pero lo trasciende, al articular vinculaciones claves entre el sector privado y la sociedad civil. La gobernabilidad democrática implica una interrelación constructiva entre los tres sectores, y una institucionalidad que articula las principales funciones de cada uno: el estado debe promover y habilitar el marco político y legal; la sociedad civil debe

organizarse para participar en forma efectiva en actividades políticas, económicas y sociales a fin de contribuir a la transparencia y legitimación del estado; el sector privado está llamado a jugar un papel importante en la generación de empleo e ingresos. Las condiciones esenciales para un ejercicio de gobernabilidad, son, entre otras: a) mecanismos de participación institucionalizados; b) respeto irrestricto de los derechos humanos y del sistema legal; c) rendición de cuentas y transparencia; y, d) capacidad y eficiencia administrativa.

- Estas condiciones están integralmente relacionadas, de tal manera que los mecanismos de participación son esenciales tanto para mejorar la transparencia en la administración del sector público, así como mejorar las capacidades administrativas y la eficiencia al permitir a los actores de la sociedad civil asumir co-responsabilidad o un papel complementario importante, en la implementación de las iniciativas para el desarrollo. La sociedad civil ha mostrado su capacidad para desempeñar un papel importante en la formulación de políticas, en la provisión de servicios sociales, en la protección de los derechos humanos, y en la promoción del debate público, cumpliendo así un papel esencial en la gobernabilidad democrática. La participación es un medio y un objetivo en sí mismo, en cuanto que al promover una mayor inclusión política y social, hace que los esfuerzos para el desarrollo sean más eficientes, sostenibles y adecuados a las realidades locales.
- Un elemento clave tanto para el éxito para la modernización del estado como para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (y por consiguiente para reducir la gobernabilidad) es el proceso de descentralización y el fortalecimiento de las capacidades administrativas y gerenciales a nivel local. Los formuladores de política están cada vez más convencidos que la descentralización es un paso crítico muy importante para que los estados alcancen mayores niveles de eficacia en el cumplimiento de sus responsabilidades en las esferas política, económica y social, con mayor eficiencia, con más transparencia en la gestión pública, de forma más inclusiva y con mejores respuestas a las prioridades nacionales de desarrollo tales como la erradicación de la pobreza. Este proceso, ya en marcha en El Salvador, necesita ser fortalecido en función de potenciar su impacto. En el proceso de reconversión e innovación institucional que debe acompañar la descentralización, nuevas funciones institucionales deben ser definidas y fortalecidas, no únicamente en el estado y en los gobiernos locales, sino también para los socios de la sociedad civil que se encuentran trabajando con el gobierno y los actores municipales, a fin de llenar el significativo vacío creado por la reestructuración administrativa del estado. **Esto requiere una efectiva desconcentración de la autoridad, de la toma de decisiones y de los recursos, hacia el nivel local y fortalecer las capacidades locales para contribuir al diseño, implementación y monitoreo de los esfuerzos e iniciativas para el desarrollo.**

Participación, transparencia y responsabilidad en la reconstrucción y reducción de vulnerabilidad

- La gobernabilidad democrática tiene una función clave con respecto a los desastres, tanto en relación a reducir la magnitud del impacto, como en relación a responder a las necesidades de reconstrucción. La existencia de alianzas efectivas entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, con funciones claras y complementarias en los esfuerzos para el desarrollo, puede hacer más efectivas las respuestas a la emergencia así como prevenir el grado de los daños. Esta asociación, crucial en tiempos “normales”, es especialmente importante en el momento de los desastres, y puede mejorar la distribución de los servicios básicos, compartir información crucial, crear sinergia importantes a nivel local y nacional, utilizando las diferentes ventajas comparativas, mejorando la coordinación y contribuyendo a crear condiciones de transparencia en el manejo de la ayuda de emergencia. La ausencia de mecanismos institucionalizados para la participación contribuyen a aumentar la gravedad de los daños, impide una efectiva asistencia para aliviar la emergencia y mina los futuros esfuerzos para la reconstrucción y el desarrollo. Los especialistas en el tema de los desastres, subrayan el hecho que aún sociedades con altos índices de pobreza que se encuentran conexas, bien organizadas y con mecanismos institucionales, trabajando hacia objetivos consensados a nivel de base, pueden recuperarse de los desastres mejor que aquellas que están

pobremente organizadas y polarizadas. Es precisamente este capital social el que necesita ser apoyado y fortalecido, institucionalizando la asociación pública/privada y a nivel nacional/local, a fin de fortalecer la cohesión social y hacer los más eficientes esfuerzos de reconstrucción y desarrollo.

Estrategias para promover la participación, la transparencia y la responsabilidad y construir capital social para la reconstrucción

La asociación funcional entre los actores, públicos y privados, no se forma en el vacío, ella requiere mecanismos institucionalizados de participación para la desarrollar procesos de consulta, construcción de consensos y de toma de decisiones. Estos espacios necesitan ser fortalecidos y donde no existen, deben de ser creados. Algunos pasos estratégicos a ser adoptados para promover mecanismos consolidados de participación y gobernabilidad, son los siguientes:

- ❑ Desarrollar el marco legal que sustenta la transferencia de funciones a los administradores , gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales, aclarando la distribución de funciones e insitucionalizando una amplia participación de la sociedad en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas y los programas de desarrollo.
- ❑ Fortalecer la capacidad gerencial a nivel local, a través de la capacitación de funcionarios locales, personal de los gobiernos locales y ciudadanos, para el desempeño de funciones de planificación, administración y ejecución de planes y proyectos.
- ❑ Fortalecer mecanismos locales inter-institucionales para la planificación del desarrollo, tales como mesas multisectoriales o equipos para el monitoreo conjunto de los programas.
- ❑ Promover mayor participación de la mujer en los mecanismos de toma de decisiones, y promover políticas específicas para mejorar el acceso de la mujer a la educación, información y recursos para el desarrollo
- ❑ Promover sistemas de información para generar la adecuada difusión de la misma, creando condiciones para la transparencia y la rendición de cuentas, no únicamente en forma vertical de lo local a lo central, sino también horizontalmente entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil.

Asegurar el acceso a recursos financieros necesarios y suficientes para que los distintos actores locales desempeñen eficientemente sus responsabilidades en los esfuerzos de desarrollo.