

◆ Generalidades

La sociedad, cada vez más expuesta a distintos tipos de riesgo, producto, en gran medida, de procesos de desarrollo mal concebidos, inadecuados a las distintas realidades o deficientes en sus resultados, se enfrenta a la permanente probabilidad de sufrir daños importantes en las personas, los bienes, los servicios y el ambiente.

Esta situación, lejos de mostrar alguna tendencia a disminuir, por el contrario, parece agravarse al ser notorio en los países un incremento en los factores que contribuyen a la generación del riesgo, especialmente la pobreza y sus nefastas consecuencias para la seguridad de las comunidades.

Una de esas consecuencias es la dificultad de acceso al estudio que sufren millones de niñas, niños y jóvenes en el hemisferio, así como la existencia de ofertas educativas cada vez más carentes de contenidos en valores asociados con el bien social, la solidaridad, la autoestima y el respeto por las demás personas.

Los últimos desastres en el Hemisferio Americano han hecho evidente, de nuevo, la necesidad de que las comunidades cuenten con una formación básica sobre el riesgo y el desastre, que les permita identificar aquellas conductas sociales que puedan generar nuevos riesgos para, de esta forma, poder evitarlas o cambiarlas y lograr la preparación necesaria para mitigar los riesgos y enfrentar posibles situaciones de desastre.

Sin duda, esta formación básica tan necesaria en los países del hemisferio le corresponde a la educación, en todas sus formas, tanto por medio de los sistemas educativos nacionales, cuanto por medio de la educación no formal e informal.

Urge que las poblaciones logren una nueva forma de percibir los riesgos y los desastres que les permita crear los mecanismos sociales necesarios para evitarlos o mitigarlos y reducir sus consecuencias ante la ocurrencia de posibles eventos adversos.

Esta educación para la seguridad social debe integrar todos los esfuerzos que la sociedad realiza para la capacitación y la formación de personas que llevarán implícito el concepto de riesgo en todas sus actuaciones, de tal manera que cada actividad u obra humana revele un fuerte compromiso de sus autores por crear ambientes de convivencia cada vez más seguros, producto de estilos de vida llenos de un alto contenido de compromiso y responsabilidad con su propia seguridad y la de las demás personas.

Esos esfuerzos nacionales y regionales orientados a la educación para la reducción del riesgo que se necesita, se ven representados en lo que se ha llamado el sector educación,

²⁶ Pedro Bastidas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y Manuel Ramírez de la Oficina de Asistencia para Desastres (USAID/OFDA-LAC) prepararon el documento sectorial de discusión y condujeron el grupo de trabajo.

liderado por los respectivos ministerios de educación de los países pero al que se deben integrar todas las actividades educativas que las distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales desarrollan, en este caso, para la prevención y la mitigación del riesgo, así como para la preparación para responder a situaciones de emergencia y desastre.

En tres grandes funciones se pueden sintetizar el aporte de este sector para cumplir su misión en la gestión de riesgos en los países: La función formadora del sector que permite la educación más adecuada para las actuales y futuras generaciones sobre el tema; la función aseguradora de la integridad física y psicológica de los cientos de millones de estudiantes que asisten a clases en los distintos planteles educativos de primaria, secundaria y superior, susceptibles al riesgo y a sufrir eventos adversos en sus instalaciones y; finalmente, la función de seguridad nacional, cuando se integra el sector a los otros sectores de la sociedad como por ejemplo salud, vivienda, agropecuario y energía, a fin de formar parte del "*plan nacional de emergencia o defensa civil*". La interinstitucionalidad y la intersectorialidad, en este caso, son los tejidos que permiten la integración necesaria, que da fuerza al sector y al mismo plan nacional de emergencia.

◆ **Áreas de intervención**

Para que las funciones fundamentales del sector puedan cumplirse plenamente, es necesario el desarrollo de lo que se pueden considerar sus componentes más importantes y que a la vez son áreas de trabajo para lograr el mismo. Estas áreas han de considerarse por lo tanto, más que partes rígidas de un todo, ingredientes necesarios, cuando se quiere lograr un avance integral y efectivo del sector, con una visión amplia de su forma y de su proyección.

Área legal: Incluye el sustento legal que necesita el sector para poder hacer efectivas sus propuestas. En esta área se deben considerar aquellos elementos legales de la constitución política, la ley general de educación y las disposiciones que se establecen en el plan nacional de desarrollo, el plan nacional de educación y el plan nacional de emergencia o defensa civil.

Área de planificación: Considera el "*plan nacional de educación para la reducción del riesgo*" que explica los alcances que se quieren dar en el país a la educación sobre el tema, el compromiso del sector con esa tarea y la responsabilidad del mismo en casos de emergencia o desastre nacional. Este involucrará la educación formal en todos sus niveles y modalidades, así como señalará los medios para integrar la educación no formal y la informal en un solo esfuerzo o sea que trasciende el ámbito del aula para proyectarse al hogar y a la comunidad.

Área de organización: Orientada a integrar a las distintas instituciones y organizaciones nacionales e internacionales en un solo esfuerzo en donde, cada una, sin renunciar a sus objetivos particulares y a su especialidad, desarrolla sus actividades en forma compartida y solidaria, con un claro sentido de complementariedad que domina la exclusividad tan generalizada, en el abordaje del tema en la actualidad.

Area académica: En la cual se incluye la propuesta curricular que determina el marco científico y de realidad nacional y local en que se sustenta el contenido educativo que se incluye en los planes y programas de estudio. Contempla, a la vez, los lineamientos sobre el tipo de formación y capacitación de los docentes en los distintos niveles del sistema educativo incluyendo, lógicamente, los de las escuelas normales y las universidades que forman a los profesores y profesoras de los países. También debe considerarse en esta área todos los elementos que tienen que ver con la tecnología educativa que asegurará el tipo de aprendizaje que se desea lograr en este campo.

Area de infraestructura y equipos: Destinada a velar por la calidad de la construcción educativa y sus instalaciones claves como las aulas y los laboratorios, especialmente los de las universidades donde se emplean materiales peligrosos; el mantenimiento y las estrategias para mejorar sus condiciones actuales, así como la de los equipos que se utilizan para diversos fines.

Area de investigación: Que permite, desde lo interno del sector, promover la investigación como ejercicio educativo de proyección social y el permanente contacto del sector con los agentes institucionales y comunales generador de nuevos hallazgos susceptibles de vincular con la educación para la reducción del riesgo.

Recursos: Pretende asegurar, con el aporte interinstitucional y la definición de estrategias específicas, los recursos, tanto humanos, como materiales, necesarios para lograr las metas que persigue el sector. No trata esta área de crear una caja única de fondos o un banco único de recursos, sino de organizar de la mejor forma los recursos disponibles, de tal manera que no haya duplicidad de esfuerzo y que por el contrario, se logre una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de riesgos.

Realimentación: Representado por las actividades de evaluación planificadas en el sector, que como gestión permanente, permite identificar las debilidades y fortalezas para mejorarlo cuando sea necesario y para contribuir a la evaluación de los planes nacionales de educación y de emergencia.

Ningún país del hemisferio puede presumir en la actualidad de gozar de las fortalezas necesarias en el sector por medio de las cuales pueda asegurar una educación adecuada sobre el tema a los estudiantes, lo mismo que la seguridad en sus instalaciones o las estrategias de apoyo suficientes al "*plan nacional de emergencia o defensa civil*". Cada país tiene su propio nivel de avance en la preparación y cumplimiento de estas funciones claves, sin embargo, existen fortalezas que se van observando en los procesos hemisféricos de desarrollo del sector educación entendido este sector como un factor importante en la gestión social para la reducción del riesgo.

Son fortalezas actuales del sector:

- Su propia misión, su misión de formar a las actuales y futuras generaciones del hemisferio.

- La existencia en todos los países de un ministerio de educación que siendo la institución líder del sector, cuenta con una organización que facilita a sí mismo y a otras instituciones del mismo campo la canalización de contenidos educativos y estrategias de gestión del riesgo con la seguridad que llegarán a las comunidades más alejadas de los grandes centros urbanos.
- El gran número de instituciones que lo pueden integrar y que se encuentran distribuidas por todo el territorio del país.
- Los cientos de miles de personas que trabajan para instituciones del sector, la gran mayoría en educación media y superior.
- Los recursos en infraestructura y equipos que se encuentran tanto en centros de educación primaria y secundaria como en las universidades útiles en tareas de prevención y mitigación, así como para la preparación para desastres.
- Goza de las facultades para lograr una estrecha relación con la población civil y con las comunidades.
- Su legislación y decretos son de obligado acatamiento de su personal y de cobertura nacional, lo cual permite regular lo que conviene al país en materia del riesgo y el desastre, desde la competencia del sector educativo.
- El sector es parte, junto a otros sectores de la sociedad, de los planes nacionales de emergencia y defensa civil.
- El sector tiene capacidad para responder a demandas en los campos de prevención y mitigación, así como de preparación y respuesta.

Se identifican como debilidades:

- Salvo casos aislados, no hay una legislación suficiente que respalde en forma directa el cumplimiento de las funciones claves del sector vinculadas con la gestión del riesgo. Donde existe, su implementación es deficiente.
- La visión de corto plazo de los ministerios de educación, dificulta la aproximación necesaria para la gestión de riesgos.
- Existen en el campo educativo diversos proyectos sobre gestión de riesgos que se dan en forma aislada, hecho que dificulta el seguimiento de los programas, así como el adecuado uso de los recursos disponibles.
- No existe en la mayoría de los países un "*plan nacional de educación para la reducción del riesgo*" que oriente y regule los esfuerzos que las distintas instituciones nacionales e internacionales realizan en el campo.
- No existen en los organigramas de la mayoría de los ministerios de educación de los países una dependencia que cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para realizar la tarea de coordinación del sector que le corresponde. En algunos casos hay pequeñas oficinas con una o dos personas que forman parte de departamentos o direcciones superiores que obstaculizan su desarrollo y debilitan sus esfuerzos, ya que, generalmente, es otra la naturaleza de sus funciones principales que deben cumplir.
- No se destinan presupuestos permanentes en los ministerios de educación para financiar las tareas de educación para la reducción del riesgo.

- Los organismos internacionales aún no brindan el apoyo financiero necesario para programas integrados en el sector y cuando se dan, se ofrecen como actividades específicas y aisladas.
- Los especialistas y técnicos en la materia tienen poco acceso y poca participación directa en los procesos de definición de préstamos y donaciones para la reducción del riesgo.
- La educación para la prevención y la mitigación del riesgo y la preparación para el desastre no está aún en las agendas de la mayoría de los funcionarios y funcionarias que definen las políticas de desarrollo de los países.
- No se han creado las vías necesarias para lograr una mayor participación de la población civil en la planificación y la ejecución de las estrategias nacionales y locales de reducción del riesgo.
- No hay suficiente personal docente capacitado para educar en gestión de riesgos, tanto en la educación primaria y media, cuanto superior.
- Son insuficientes los programas curriculares de formación tanto en su contenido como en su nivel de cobertura.
- Aún no se ha explorado suficientemente el posible aporte de la tecnología educativa a la gestión de riesgos.
- No se han creado los suficientes nexos entre las fuentes de conocimiento en materias y disciplinas vinculadas con el tema y el sector educativo.
- La investigación para alimentar el contenido y las metodologías para la enseñanza del tema sigue siendo insuficiente.
- En pocos casos se han aprovechado los fondos relacionados con los últimos desastres en el hemisferio, para crear y ejecutar estrategias efectivas conducentes a la sostenibilidad de la educación en gestión del riesgo.

◆ Discusión de grupos

Aunque falta mucho para alcanzar las condiciones necesarias en el hemisferio conducentes al desarrollo de verdaderos procesos educativos sobre el riesgo y el desastre, debemos ser optimistas al observar cambios que poco a poco se están dando en los países y que van mostrando nuevas vías para lograr mayores resultados al corto, mediano y largo plazos:

- Se le está dando, en la práctica, mayores espacios a nivel local, nacional y regional, a la educación como recurso y factor útil en la reducción del riesgo.
- Poco a poco se van destinando en los presupuestos de donaciones y préstamos de la banca internacional mayor cantidad de recursos para las actividades educativas del sector.
- Se han ido equilibrando los enfoques de abordaje del tema entre los esfuerzos que históricamente se han destinado a la preparación y la respuesta y los que se están destinando a la prevención y la mitigación del riesgo, por medio de la acción educativa.



- El mayor interés en los países por diseñar un “*plan nacional de emergencia o defensa civil*”, está abriendo la posibilidad de elaborar una estrategia nacional integrada e integradora, destinada al sector educación.
- Las instituciones formadoras de docentes en los países cada vez se están interesando más en incluir en sus planes y programas, contenidos que permitan una mejor formación en el campo de los futuros docentes de los países.
- Se está consolidando la planificación regional y hemisférica en educación sobre el tema, la cual ha seguido un interesante proceso que se inició en Ciudad Antigua Guatemala en enero de 1996 cuando en reunión ordinaria de ministros (as) y Viceministros (as) de Educación de los países de la Región Centroamericana aprobaron el Anexo Institucional Estratégico en la Educación Sobre Riesgos y Desastres y Reducción de Vulnerabilidad, auspiciado por CEPREDENAC, OEA y CECC, acuerdo que se fortalece en la XVI Reunión Ordinaria de la CECC celebrada en la República de El Salvador entre el 25 y el 26 de octubre del mismo año.
- En Caracas Venezuela del 15 al 17 de septiembre de 1997 con el apoyo de OEA, DIRDN, OFDA, OPS y la Universidad Central de Venezuela, entre otras instituciones, se realiza la Conferencia Hemisférica del Sector Educativo para la Mitigación del Riesgo y los Desastres Socio-Naturales de donde surge, como principal resultado, el Plan Hemisférico para Reducir la Vulnerabilidad del Sector Educativo a los Desastres Socio-Naturales.
- Por otra parte y como resultado de este proceso, entre el 3 y el 8 de junio de 1998, en la Reunión Centroamericana de Coordinación e Integración de la Educación sobre Riesgos y Desastres, celebrada en la República de Panamá, con el auspicio de CEPREDENAC, CECC, GTZ y OEA, se redacta, con base en el Anexo Institucional Estratégico, el Plan Centroamericano de Educación sobre Riesgos y Desastres que fue publicado, oficialmente, en agosto de ese mismo año.
- Existen propuestas curriculares en algunos países, como ejes transversales en la mayoría de los casos, que están permitiendo sistematizar y extender entre los estudiantes de la educación primaria y secundaria, el estudio del tema.
- Se está tomando en cuenta en los procesos de diseño curricular de los países la inclusión del tema en distintas formas.
- Aunque en porcentaje insuficiente aún, poco a poco se están capacitando más docentes en técnicas de seguridad escolar.
- Las universidades están concretando mayores compromisos en la formación de sus estudiantes por medio de actividades de índole académico de investigación y de extensión, promoviendo nuevos y mayores conocimientos al respecto.

- Cada vez se está fortaleciendo más la relación entre las instituciones que tradicionalmente han abordado el tema gestión del riesgo y desastres y las instituciones que integran el sector educación, hecho que enriquece el contenido educativo y los recursos disponibles.
- Se ha logrado mayor conciencia y mejores mecanismos para la orientación y el control de la construcción de infraestructura educativa, así como para su adecuado mantenimiento.

Con el fin de facilitar el abordaje del tema de gestión de riesgos desde la perspectiva del sector educativo, se describen a continuación los objetivos y las recomendaciones institucionales o estrategias que se proponen a cuatro temas transversales considerados esenciales en esta temática: finanzas, ordenamiento territorial, tecnología de la información y sociedad civil, que pudieran ser exploradas en el desarrollo inmediato y futuro del sector.

◆ Finanzas y educación

Objetivo 1

Que los especialistas en educación, riesgos y desastres promuevan un mayor acercamiento con los entes financieros, de tal forma que sea posible hacer más pertinente el financiamiento en el campo educativo, de acuerdo con el criterio de personal técnicamente autorizado.

Recomendaciones

Aprovechar las fuentes tanto internas (presupuesto nacional e institucionales) como externas de financiamiento (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, otros).

Mejorar las estimaciones del riesgo con base en las recomendaciones técnico-económicas.

Objetivo 2

Establecer las condiciones para crear un mercado de seguros.

Recomendaciones

Implantación de políticas y regulaciones al respecto.

Brindar mayor información sobre los riesgos.

Establecimiento de auditorías e inspección de las instalaciones, así como la aplicación efectiva de los códigos.

Objetivo 3

Promover la priorización de la prevención y la mitigación a nivel político (ministerios de educación y planificación de los países) con el propósito de obtener mayor financiamiento.

Recomendaciones

Establecimiento de las responsabilidades y autoridad de los ministerios de educación y los sistemas nacionales de gestión del riesgo y otros actores sociales en coordinación con entidades financieras como los fondos de inversión social.

Establecer incentivos que motiven las inversiones en prevención y mitigación para evitar que solo fluyan recursos después de ocurridos los desastres.

Que en la evaluación de daños, antes y después de los desastres se tomen en cuenta las pérdidas indirectas, a fin de justificar las inversiones en prevención, mitigación y preparación.

Objetivo 4

Mejorar los presupuestos para la construcción y las condiciones como se construye.

Recomendaciones

Aplicar normas de construcción y de supervisión como responsabilidad compartida entre las instituciones sectoriales y financieras.

Aplicación real de los códigos y normas de ubicación, diseño, construcción y mantenimiento.

Que se realicen auditorías e inspecciones de las instalaciones educativas por parte de entidades independientes.

◆ Ordenamiento territorial y educación

Objetivo 1

Es necesario identificar las fuentes de información sobre las amenazas relacionadas con los terremotos de los centros educativos.

Recomendaciones

Localizar en las instituciones especializadas información sobre localización de las amenazas, intensidad y frecuencia de los eventos adversos.



Informar a los actores responsables y los beneficiados de los servicios educativos sobre las reales condiciones de riesgo donde se ubican o se ubicará infraestructura educativa.

Objetivo 2

Definir o cumplir con los procedimientos para la aprobación de terrenos para la construcción de infraestructura educativa.

Recomendaciones

Identificar la normativa vigente en los países en temas relacionados con la selección de terrenos para la construcción educativa y las características de la misma según amenazas existentes.

Reconocer, con mayor profundidad las herramientas que ofrece el ordenamiento territorial sobre los terrenos para el uso educativo.

Mantener los estándares y las recomendaciones de los códigos vigentes antes de aceptar terrenos donados para la construcción de infraestructura escolar.

◆ Tecnología de la información y educación

Objetivo 1

Se deben aprovechar los avances en la tecnología para el manejo de la información sin descuidar los medios que tradicionalmente han sido empleados en esta función.

Recomendaciones

Aprovechar los medios modernos disponibles para el manejo de información reconociendo que, aún en los países hay muchas instituciones educativas que no tienen accesos a los mismos.

Promover el uso de la radio local como un medio para la difusión de mensajes e información educativa.

Que las autoridades educativas locales velen porque llegue al docente y a las aulas información válida y actualizada para la educación en gestión del riesgo.

Objetivo 2

Realizar estudios e inventarios sobre la información disponible en los centros educativos y las necesidades reales de información que existen.

Recomendaciones

Identificar las fuentes de información a que pueden tener acceso los centros educativos, partiendo de lo existente en las comunidades, así como de los medios para recibirla.

Realizar estudios entre el personal docente y los estudiantes que identifiquen las verdaderas necesidades de información que se están dando en los centros educativos.

Objetivo 3

Promover la conectividad como medio para establecer redes entre instituciones educativas y de estas con centros de información.

Recomendaciones

Definir acciones para lograr la creación de redes de manejo de información que fortalezcan la actividad educativa.

Promover la conectividad en el manejo de sistemas de información para la determinación del riesgo y de alerta temprana.

◆ Sociedad civil y educación

Objetivo 1

Lograr la participación activa y permanente de la sociedad civil para que los esfuerzos educativos tengan mayor sentido.

Recomendaciones

Concretar la función motivadora de la educación.

Es indispensable contar con una actitud abierta de las organizaciones que facilite la integración de la sociedad civil.

Conviene entender la participación y empresas de la sociedad civil como parte de un sistema amplio y abierto en el cual todos debemos entendernos como necesarios.

Se reconoce la educación a la sociedad civil como un pilar fundamental en los procesos de transformación de las condiciones de riesgo de las comunidades.

Es necesario integrar los esfuerzos educativos existentes y futuros y hacer proyectos que trasciendan el corto plazo.

Objetivo 2

Enriquecer el contenido de la información con mayor proyección a la sociedad civil.

Recomendaciones

Incorporar en la educación y en la información pública, los valores que sustentan la gestión del riesgo: autoconservación, autoestima, cooperación, compromiso social y trabajo colectivo.

Facilitar el acceso a la información en cuanto a canales y al lenguaje que se utiliza.

Ejecutar programas de información y comunicación social que aporten conocimientos a la comunidad y promuevan un mayor compromiso.

◆ **Comentarios generales**

La Conferencia Hemisférica ha permitido comprobar que el desarrollo del sector educación en reducción del riesgo si bien no ha alcanzado los niveles necesarios en los países y en el hemisferio, sí revela que se ha avanzado notoriamente durante la última década.

El enfoque del sector basado en el desastre y en la preparación para enfrentarlo se ha visto positivamente ampliado por una perspectiva que, sin renunciar al enfoque anterior, integra una visión en la que se considera con igual importancia la reducción de los factores que originan el riesgo.

De un enfoque educativo centrado en la capacitación para enfrentar desastres en las instituciones, se ha logrado un interés y una preocupación mayor por la parte formativa del estudiante, en la cual los conocimientos se amplían hacia el campo de los riesgos y la experiencia personal hacia mayores niveles de conciencia y compromiso personal y grupal.

Los programas educativos que generalmente se circunscribían a la educación primaria y secundaria, en la actualidad, están siendo del interés de los centros de educación superior, no solamente como esfuerzos por promover un mayor conocimiento, sino como un esfuerzo para crear nuevo conocimiento y, especialmente, para formar una nueva actitud, una nueva conciencia y un mayor compromiso en la reducción del riesgo.

Los resultados que se han logrado en la Conferencia y la calidad y amplitud en los enfoques relacionados con la educación en los temas que se tomaron con ejes transversales, no solo dieron como resultado un producto educativo enriquecido por distintos criterios interdisciplinarios y multisectoriales, sino que demostraron que la educación para la gestión del riesgo es necesaria y es asunto de todos los integrantes de la sociedad.



Los temas eje lograron en la Conferencia provocar enriquecedoras discusiones que sin duda, han abierto nuevos espacios de discusión, génesis, sin duda, del origen de nuevas rutas por medio de las cuales se fortalecerá el sector educación. Se ha ampliado el horizonte hacia el futuro de la educación hemisférica para la reducción del riesgo y, se han ganado nuevos aliados en un proceso como el educativo que, por valioso y necesario, pero por complejo a la vez, requiere de mucha comprensión para esperar los verdaderos resultados a mediano y largo plazo y de una adecuada inversión, que de momento puede verse como de mucha cuantía, pero dado los frutos que se pueden lograr por su medio, se reconocerá como el mejor negocio social.

Siendo tan compleja la educación y tan amplio el ámbito en que debe crecer y debe fortalecerse, lo propuesto por los diferentes grupos de trabajo en la Conferencia es material suficiente para comenzar a lograr mayores cambios en los países. Se debe reconocer, sin embargo, que quedaron preguntas aún sin contestar en esos grupos y quedan otros temas por tratar, también bajo el mismo criterio de transversalidad y que son parte de un conjunto que debe nutrirse del saber y la experiencia existente, para poder lograr superar los retos que demandan las situaciones de riesgo actuales en las que el principal protagonista de las mismas es y será el ser humano.