

Revista de Administración Pública

Perspectiva de género en la gestión integral de riesgos

Gloria Balderas Dórame*

Introducción

Contemplar la perspectiva de género como enfoque en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas de gobierno, va encaminado a alcanzar un desarrollo general y a largo plazo mediante estrategias y procesos coordinados. Propone cambiar paradigmas limitantes para potenciar las capacidades de las personas, siendo una obligación para el Estado el promover su incorporación conforme las particularidades que empoderan agentes activos y propositivos de transformación.

De un concepto “tradicional”, el género encamina los comportamientos de las personas. Involucra habilidades, oportunidades, necesidades, actitudes y capacidades diversas, lo que en consecuencia implica que las vulnerabilidades se vivan de manera diferenciada.

La sensibilización en materia de desastres, encaminada hacia la inclusión de un enfoque con perspectiva de género, implica no sólo tomar conciencia

* Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac, Campus Xalapa. Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública.

Colaboró en la Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación como Directora de Normatividad e Instrumentos Financieros Preventivos, como parte de la Dirección General para la Gestión de Riesgos. Se ha desempeñado como abogada en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Energía, así como en la Procuraduría General de la República.

En el sector privado, ha brindado asesoría como abogada corporativa en materia de contratos, derechos de autor y propiedad industrial, consultas, licitaciones y contacto con entidades gubernamentales.

Colaboró en la Revista de Administración Pública No. 135 “Reforma Energética: Implicaciones sociales, en la empresa pública y en el medio ambiente” con el artículo “La industria petrolera en México, su contexto histórico y situación actual”, en coautoría con el Lic. Sergio Miguel Quintana Coronado.

Actualmente, Directora de Servicios Técnicos, en el Centro Nacional de Prevención de Desastres, de la Secretaría de Gobernación.

de los riesgos desde la prevención y la acción, sino considerar también una orientación integral y transversal de las políticas públicas e instrumentos de gobierno, sus características e impacto.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), en los trabajos preparatorios de la *IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres*¹, adoptó la definición de género como la forma en que todas las sociedades del mundo determinan las funciones, actitudes, valores y relaciones que conciernen al hombre y a la mujer. Mientras el sexo hace referencia a los aspectos biológicos, el género es una definición de las mujeres y de los hombres, construido socialmente y con claras repercusiones. Citando a Lucero Saldaña (2007) "*nada en nuestra herencia biológica dice que un sexo debe considerarse más valioso que otro, no existe teoría científica o de cualquier otra índole que pueda explicar la dominación de uno sobre el otro.*"² El sexo de una persona es determinado por la naturaleza, pero su género lo elabora la sociedad. En este sentido es posible advertir que género y sexo no son sinónimos, y como tal debe entenderse.

Como parte de esta distinción y la necesidad de emplear los conceptos de manera rigurosa, debe precisarse que igualdad de género es un objetivo de desarrollo que plantea la incorporación de una perspectiva con enfoques específicos y estratégicos, así como procesos técnicos e institucionales para alcanzar dicho objetivo.³ Alcanzar la igualdad de género debe ser un elemento central de una visión sostenible en la cual, la sociedad en su conjunto respeta a las y los demás, desempeñando un papel que le permite aprovechar su potencial al máximo.⁴ La incorporación de una visión con enfoque de género en la Gestión Integral de Riesgos, debe considerar la igualdad de derechos y obligaciones entre personas como parte de una organización, en la elaboración de políticas públicas, así como en la prestación de servicios.

El principio de igualdad constituye una de las bases del Estado de derecho. Es el fundamento de la obligación estatal respecto a tratar a las personas en condiciones de equidad, "*brindando un trato idéntico a personas que se encuentran en circunstancias idénticas, o tratarlas de manera diferenciada, cuando son personas cuyas situaciones no guardan ninguna similitud, o dar un trato paritario cuando, habiendo algunas similitudes y algunas diferencias, aquéllas son más relevantes. El trato*

¹ Celebrada en Pekín, en septiembre de 1995.

² Saldaña, Lucero. *Poder, género y derecho. Igualdad entre mujeres y hombres en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007, p. 69.

³ Incorporación de la perspectiva de género [en línea], disponible en: <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming#sthash.tCpplJrM.dpuf>

⁴ *Igualdad de género* [en línea], disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/gender-equality/>

*paritario equivale al mandato de no discriminación, mientras que un trato diferenciado implica el deber de protección”.*⁵

Debe reconocerse la relación entre género y la capacidad de recuperación frente a los desastres. Resulta necesario escuchar las voces de mujeres y hombres, sus necesidades y su experiencia en la Gestión Integral de Riesgos. Dejar fuera a las mujeres de la prevención y atención de desastres, sería un error que incrementaría la posibilidad de una rápida recuperación, al dejar de lado sus habilidades y capacidades.

La sociedad ha establecido relaciones desiguales entre hombres y mujeres que conllevan a una elaboración inequitativa de políticas públicas, generando a su vez que vivan el riesgo y consecuencias de desastres de manera distinta. La posibilidad de daños o pérdidas como consecuencia de desastres, no solamente está determinada por la amenaza de que se presente un fenómeno, sino por la susceptibilidad o propensión de quienes pueden verse afectadas o afectados.

En el presente análisis, se estudia la importancia de integrar la perspectiva de género en el actuar público, de manera específica por lo que hace a la Gestión Integral de Riesgos como premisa del Estado, hacia una acción de gobierno incluyente, en aras de garantizar la seguridad e integridad de las personas y eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas.

Perspectiva de Género en la Gestión Integral de Riesgos

Brechas de género

Nuestro país ha elevado a rango constitucional los Derechos Humanos contemplados en convenios internacionales, que ha ratificado. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*⁶, dispone en su artículo 4º. que tanto hombres como mujeres son iguales ante la Ley. Se trata de un derecho fundamental, cuyo reconocimiento ha sido producto de una serie de acontecimientos que han permitido avanzar, en la búsqueda hacia el concepto de igualdad entre ambos géneros, como parte de una misma sociedad. Lo anterior bajo la interpretación de que los derechos, responsabilidades y oportunidades de hombres y mujeres, no se basen en el hecho de haber nacido con uno u otro sexo.

No obstante, las violaciones a la dignidad humana que aún padecen las mujeres, derivadas de los roles atribuidos históricamente, han

⁵ *Derechos Humanos y Administración Pública* [en línea]. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/pdf/21_LIIBRO_INAP_DERECHOS_HUMANOS.pdf, p. 109.

⁶ Texto vigente [en línea], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

desencadenado la necesidad de llevar a cabo acciones afirmativas dirigidas a la exigencia expresa del reconocimiento de los Derechos Humanos en el marco jurídico nacional e internacional, encaminadas a la transformación de estructuras sociales. La Gestión Integral de Riesgos no es la excepción.

Debe distinguirse que el término sexo refiere a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres. Por su parte, el género describe los roles, funciones y responsabilidades establecidos por la sociedad y que ha sido considerado como apropiado.⁷ Se trata de una categoría que desarrolla un enfoque basado en conceptos psicológicos, culturales y sociales.

Por brechas de género entendemos “*el resultado de diversos factores culturales, sociológicos y económicos que una comunidad vive y trata de disminuir cuando asume... que frenan el desarrollo en su más amplia expresión, por la vía de constituir barreras de equidad y de oportunidades*”.⁸

Las brechas de género en sentido amplio y la vulnerabilidad ante la presencia de desastres, se vinculan en virtud de que ambos conceptos consideran que factores físicos, sociales, económicos, ambientales, culturales, entre otros, pueden representar obstáculos o aumentar la propensión a sufrir daños. Para la Gestión Integral de Riesgos, las brechas de género son un factor que incrementa la vulnerabilidad por lo que el Estado deberá enfocar sus esfuerzos para que el desarrollo, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, atiendan las necesidades de todas las personas.

En nuestro país, el trabajo en la materia ha sido arduo y constante. Teniendo como base compromisos internacionales y la voluntad que ha permeado para reflejar dichas obligaciones en la planeación nacional, se busca establecer una gestión pública *de iure* y *de facto* incluyente, con perspectiva de género. El Estado, debe velar por la seguridad de su población, salvaguardando el interés público por medio de políticas de convivencia, atendiendo demandas de interés general a través del gobierno, buscando alcanzar una mayor calidad de vida de la población, sin distinción.⁹

Perspectiva de género y su contexto jurídico

Alcanzar el desarrollo equitativo de la sociedad requiere considerar que tanto mujeres como hombres, niñas, niños, viven y enfrentan situaciones

⁷ Texto original [en línea], disponible en: http://www.unicef.org/spanish/gender/3984_bigpicture.html

⁸ *Cerrando las brechas de género: Es hora de actuar* [en línea]. Disponible en: http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Cerrando_las_brechas_de_g_nero.pdf, p. 9.

⁹ *Derechos Humanos y Administración Pública* [en línea]. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/pdf/21_LIIBRO_INAP_DERECHOS_HUMANOS.pdf, pp. 18, 19.

distintas en circunstancias iguales. El caso de los desastres no es la excepción, por lo que de la misma forma deben ser prevenidos y atendidos. La integración de aspectos relacionados con cuestiones de género en los programas sociales, se estableció como estrategia global en la Plataforma de Acción adoptada en la *Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer*, celebrada en Pekín en 1995¹⁰, destacando la necesidad de garantizar que la igualdad entre los géneros es un objetivo primario en todas las áreas del desarrollo social.

Posteriormente, en el marco de la *Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres* celebrada del 14 al 18 de marzo del 2015, en Sendai, Japón, los participantes aprobaron al sucesor del *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015*¹¹, siendo éste el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*.¹² Es la guía bajo la cual actualmente las partes, entre ellas México, encaminan sus esfuerzos en materia de reducción del riesgo de desastres. Establece entre sus principios que la reducción del riesgo de desastres requiere la colaboración de toda la sociedad, así como el empoderamiento y participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas más vulnerables, integrándose perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, promovándose el liderazgo de las mujeres y las personas jóvenes. Establece con carácter inclusivo, que las personas con discapacidad y comunidades con vulnerabilidades, tienen un papel a desempeñar en la reducción del riesgo de desastres, a través de una participación activa. Destaca la relevancia de las mujeres en el desarrollo de estrategias con una tendencia hacia la planeación, prevención y construcción de una población resiliente.

En México, la Ley de Planeación¹³ establece de manera expresa que la planeación nacional deberá basarse, entre otros principios, en la perspectiva de género para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres siendo obligación de las dependencias de la Administración Pública, conducir sus actividades con perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, integral y sustentable, haciendo notoria la necesidad de transversalizar el enfoque de género en la política pública.

¹⁰ *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* [en línea]. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

¹¹ "Marco de Acción de Hyogo" [en línea]. Disponible en: http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf

¹² "Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres" [en línea]. Disponible en: http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

¹³ Texto vigente [en línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf

De conformidad con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018¹⁴, como instrumento que precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional y rige el contenido de los programas que se generen conforme la Ley de Planeación, promueve de manera específica como estrategia transversal en todas las políticas públicas, incorporar la perspectiva de género, es el primer Plan Nacional de Desarrollo en nuestro país con este componente, como principio esencial.¹⁵ Considerando lo anterior, la perspectiva de género como parte de la planeación nacional, debe identificar las necesidades e intereses de mujeres y hombres en todas las etapas, hasta su evaluación.

Consecuentemente, el Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018¹⁶ no es ajeno a lo anterior al disponer como Objetivo 3. *“Mejorar la coordinación de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil en emergencias y desastres”*, Estrategia 3.1 *“Fortalecer el enfoque estratégico del Sistema Nacional de Protección Civil en emergencias y desastres”*, reflejando en la Línea de Acción 3.1.4. *“Identificar factores sociales de vulnerabilidad de género en la atención de desastres de origen natural y humano”* así como 3.1.5. *“Incorporar la perspectiva de género en los programas y planes de protección civil.”* Asimismo, como parte de la Estrategia 4.1 *“Consolidar la actualización y creación de ordenamientos jurídicos complementarios de la Ley General de Protección Civil”*, la Línea de Acción 4.1.4, dispone *“Incorporar la perspectiva de igualdad de género en toda la normatividad que se emitan en materia de protección civil”*.

Es importante destacar que la política en materia de igualdad en nuestro país, ha quedado establecida en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres¹⁷, que en su artículo 1 establece como objetivo el *“regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.”* La Ley en comento, dispone que la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer, entre otras, las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en todos los ámbitos de la vida, la promoción a la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres, la igualdad entre mujeres y hombres en la vida civil, así como la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo.

¹⁴ Texto vigente [en línea]. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

¹⁵ Texto vigente [en línea]. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

¹⁶ Texto vigente [en línea]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014

¹⁷ Texto vigente, [en línea]. Disponible en: http://dof.gob.m/nota_detalle.php?codigo=4926719&fecha=02/08/2006

Acorde con lo anterior y conforme lo dispuesto por el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD)¹⁸, “*garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres y las niñas es uno de los compromisos prioritarios del gobierno federal; ya que sólo con su pleno cumplimiento será posible alcanzar las potencialidades que tenemos y se logrará el crecimiento y el bienestar al que aspiramos*”. Partiendo de esta premisa, es fundamental considerar esta obligación en todos los niveles y materias, como administradores públicos.

El género como componente de vulnerabilidad

Una vez entendido el concepto de género como aquellos roles, funciones y responsabilidades basadas en conceptos psicológicos, culturales y sociales, así como que una misma población presenta diferentes vulnerabilidades ante iguales fenómenos, se advierte que género y vulnerabilidad tienen en común la presencia de desigualdades y estereotipos, determinados por factores muchas veces construidos socialmente.

Tradicionalmente, los roles de género preestablecen una división de trabajo que sitúa a las mujeres bajo tareas relacionadas con la atención de labores domésticas, a cargo a su vez de niñas, niños, personas de la tercera edad, etc. Asimismo, en la actualidad, aún se asigna un deber ser en cuanto a vestimenta (que dificulta el movimiento), costumbres (no poder salir de casa sin la presencia de un hombre) y ubicación física (el hogar). Con ello, se resta movilidad física e intelectual a este grupo, pudiendo afectar el desarrollo de su participación en otras actividades, minimizando su inclusión proactiva e incluso poniendo en riesgo su vida ante la presencia de un desastre, es decir, encontrándose en una situación vulnerable, construida socialmente.

El concepto vulnerabilidad contempla componentes o variables tales como físicas, económicas, políticas, institucionales, sociales, educativas, culturales, ambientales, que se entretajan y resultan en una condición de incapacidad para absorber el impacto o de recuperarse de los efectos de las amenazas. De manera intrínseca, se encuentran las desigualdades que pudieran existir entre hombres y mujeres asociadas a este factor, pudiendo conformar el género, un elemento más de vulnerabilidad para la Gestión Integral de Riesgos si no es entendido y atendido en su completa dimensión. La reducción de la vulnerabilidad es la manera más atinada de prevenir desastres, disminuyendo la exposición en aras de evitar la pérdida de vidas.

¹⁸ Texto vigente [en línea]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312418&fecha=30/08/2013

Transversalidad de la perspectiva de género en la Gestión Integral de Riesgos: De la vulnerabilidad a la resiliencia

Las mujeres no son vulnerables por el hecho de serlo. Son las condiciones del entorno, las que las ubican en tal situación frente a la sociedad. Las desigualdades de género son construidas por los roles, asignaciones y características impuestas con base en las diferencias de sexo. La diferencia de tareas asignadas a hombres, mujeres, niñas y niños, ha creado históricamente diferentes relaciones de poder. El Fondo de Población de las Naciones Unidas, señala que las mujeres componen el 52% de la población mundial, lo que las posiciona a una primera y mayor vulnerabilidad ante desastres y a otra propia del género.¹⁹

La Gestión Integral de Riesgos destaca la necesidad de alcanzar un desarrollo humano sostenible, respetando y valorando la diversidad de circunstancias y condiciones, en la búsqueda de sociedades más seguras y resilientes²⁰, con iguales oportunidades. La transversalidad en la perspectiva de género se orienta a desarrollar acciones encaminadas a disminuir la desigualdad, a efecto de incluir la perspectiva de género en las políticas públicas y en la cultura organizacional, relacionado con las aspiraciones de la sociedad y satisfacción de necesidades atendiendo la diversidad y pluralidad.

La transversalidad se entiende conforme el PROIGUALDAD, como un *“método de gestión pública que permite aplicar recursos de distintas esferas a un mismo propósito cuando los objetivos son complejos, traslapan o sobreponen las fronteras organizacionales funcionales o sectorizadas... permite agregar valor a las políticas públicas y alcanzar sus objetivos con eficiencia y eficacia; con oportunidad y pertinencia... es un proceso activo de transformación en las concepciones y en el abordaje de un problema público...”*²¹ Con ello, se busca institucionalizar la perspectiva de género e incidir en la sociedad y en el Estado, cambiando de fondo una estructura preconcebida, mediante políticas públicas encaminadas a dichos fines, potencializando y fortaleciendo capacidades. Es un proceso que resulta de analizar los impactos que para hombres y mujeres representan cualquier acción de gobierno, su diseño, ejecución, supervisión y vigilancia.

En la Administración Pública, dicha transversalidad se orienta a incidir en la disminución de brechas de desigualdad, modificando el enfoque de

¹⁹ Texto original [en línea]. Disponible en: <http://eird.org/americas/noticias/mujeres-y-ninas-la-fuerza-de-la-resiliencia.html>

²⁰ Resiliencia de conformidad con la Ley General de Protección Civil, es la *capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, logrando una mejor protección futura y mejorando las medidas de reducción de riesgos.*

²¹ *Idem.*

políticas uniformes, reconociendo diferencias y elaborando acciones para disminuirlas y eliminarlas. Implica un análisis profundo de las medidas que afectan a la vida cotidiana, sus causas y efectos. Como parte de la estructura organizacional en la Administración Pública, se han desarrollado modelos de acción que enmarcan el trabajo para institucionalizar una cultura laboral con perspectiva de género y asegurar la sinergia necesaria que integre los elementos que conforman una institución, tales como clima laboral, comunicación incluyente, capacitación, promociones, vida personal, familiar, laboral e institucional, prevención, atención, sanción y erradicación de hostigamiento y acoso sexual y laboral, entre otros.²²

La construcción de una cultura de igualdad entre hombres y mujeres, como proceso de cambio, no podría dejar de lado la Gestión Integral de Riesgos, requiriendo para ello una planeación coordinada por parte del Estado, tal como es posible advertir de los instrumentos de planeación y jurídicos, previamente citados.

El concepto riesgo ha estado relacionado con la noción de aceptabilidad. La Ley General de Protección Civil, define el riesgo como “*daños o pérdidas probables sobre un agente afectable, resultado de la interacción entre su vulnerabilidad y la presencia de un agente perturbador.*”²³ Un mismo nivel de riesgo puede dañar en mayor o menor grado a grupos distintos de personas, de conformidad con sus características particulares y las de su entorno. Hombres y mujeres desde su perspectiva y condiciones, pueden entender, aceptar y enfrentar el riesgo de manera diversa, atendiendo sus roles y posiciones.

Tradicionalmente, la gestión de desastres se ha enfocado a las actividades de atención durante la emergencia y post evento. Sin embargo, este concepto se ha desarrollado y evolucionado hasta alcanzar el que se advierte en la Ley en comento, que incorpora una serie de etapas y fases, así como elementos multicausales. La Ley General de Protección Civil define la Gestión Integral de Riesgos²⁴ como el “*conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad.*” Como fases o etapas se contempla por virtud de la Ley

²² Programa de Cultura Institucional y Guía para la Ejecución del Programa de Cultura Institucional [en línea]. Disponible en <http://www.gob.mx/inmujeres/>

²³ Texto vigente [en línea], disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_030614.pdf

²⁴ *Ídem.*

en cita, los siguientes componentes: *identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción*. Dichas acciones, de conformidad con la planeación nacional del país, no pueden dejar de lado la obligación de incluir oportunidades en igualdad de circunstancias, conforme políticas eficientes que reconozcan las particularidades, que impactan en los efectos de los fenómenos perturbadores.

El proceso de la Gestión Integral de Riesgos acorde con la Ley General de Protección Civil²⁵ conlleva, entre otras, las siguientes fases anticipadas a la ocurrencia de un fenómeno perturbador:

- I. *Conocimiento del origen y naturaleza de los riesgos, además de los procesos de construcción social de los mismos;*
- II. *Identificación de peligros, vulnerabilidades y riesgos, así como sus escenarios;*
- III. *Análisis y evaluación de los posibles efectos;*
- IV. *Revisión de controles para la mitigación del impacto;*
- V. *Acciones y mecanismos para la prevención y mitigación de riesgos;*
- VI. *Desarrollo de una mayor comprensión y concientización de los riesgos, y*
- VII. *Fortalecimiento de la resiliencia de la sociedad.*

La integración de nuevos valores al actuar público en la materia, implica acciones constantes en todas sus fases; desde su identificación hasta la reconstrucción, hacia la elaboración de políticas públicas para contribuir a cerrar brechas en aras de encaminar propuestas de acciones coordinadas y multidisciplinarias, alineadas con compromisos internacionales para conformar una sociedad resiliente. Implica también obligaciones de parte de los administradores públicos para adecuar el marco normativo con elementos de perspectiva de género, bajo el cual se circunscriba nuestro actuar.

Conforme las diferencias que se señalan y las etapas que implica la Gestión Integral de Riesgos, la necesidad de articular un enfoque de prevención, reacción y atención incluyente, requiere acciones que identifiquen de manera conjunta el origen de los desastres y su impacto diferenciado, desagregando la información y fortaleciendo los programas de prevención, comunicación y difusión, así como de recuperación, con participación activa de hombres y mujeres, conformando agentes de cambio a todos los niveles.

Las capacidades que han ido adquiriendo las mujeres en la gestión integral de riesgos, las sitúa en el centro de tal planteamiento. Son eje fundamental desde la parte emocional de la comunidad, conocimiento de

²⁵ *Idem.*

la misma y problemática en torno a ella, proponen soluciones y desarrollan habilidades para ejercer de manera eficiente los recursos existentes. Sus habilidades de comunicación, también les permite ser parte fundamental en los grupos y actores que participan en la gestión de desastres.

Permitir y fomentar la intervención activa de las mujeres en las diferentes fases de la gestión de riesgos, contribuye a crear un ambiente de confianza y empoderamiento, liderazgo y generación de estrategias y fortalezas, evitando la creación y desarrollo de estereotipos, reduciendo la imposición y aumentando elecciones personales que faciliten un desarrollo personal continuo sin limitantes de género, son instrumentos para alcanzar un modelo incluyente en la gestión de riesgos.

La realización de los Derechos Humanos y libertades de las mujeres es fundamental para potenciar sus fortalezas, considerando las particularidades en cada caso, permitiendo alcanzar la igualdad y un desarrollo equitativo.

El género constituye un elemento a considerar en todas las sociedades. Hombres y mujeres perciben, enfrentan y responden ante el riesgo de manera distinta por lo que es indispensable contar con información diferenciada que permita atender las necesidades de cada grupo conforme a sus características y, a su vez, proporcione insumos para mejorar las estrategias de gestión integral, entendiendo diferencias para alcanzar similitudes.

Guardianas de la ladera: Caso de análisis

Como parte de un proyecto encaminado a mejorar la sustentabilidad de las laderas ubicadas en Manizales²⁶, capital del departamento de Caldas, en Colombia, la Alcaldía de Manizales durante 2003 llevó a cabo un programa de educación y cultura para la prevención de riesgos por deslizamiento de ladera en dicha comunidad, la cual cuenta con una población aproximada de 368.124 habitantes y dividida territorialmente en 11 comunas.

Este proyecto involucró un equipo interdisciplinario coordinado por las Secretarías Municipales de Obras Públicas, Planeación, Gobierno, Jurídica, Desarrollo Comunitario y de la Oficina para la Atención y Prevención de Desastres, profesionistas, académicos y estudiantes a cargo de la capacitación y el trabajo técnico.

A través de un grupo de 100 mujeres madres de familia denominadas *Guardianas de la ladera*, a las cuáles se les brindó capacitación de naturaleza social, ambiental y hasta técnica, se formaron facilitadoras de

²⁶ Manizales ha sufrido tragedias debido a deslizamientos de ladera y graves condiciones de estabilidad.

mensajes preventivos a la comunidad, buscando maneras de acercarse a la población vulnerable y prevenir posibles riesgos. Las Guardianas a su vez, reciben un ingreso. Es decir, aunado a la mitigación del riesgo que se buscó con este proyecto, una de las ventajas de su puesta en marcha es la generación de empleos e ingresos para las madres de familia de Manizales, empoderando así sus capacidades. Se fomentó también en las participantes, un espíritu de liderazgo y trabajo en equipo, fortaleciendo su pertenencia hacia su lugar de origen y reconocimiento en sus comunidades.

El programa ha permitido monitorear y contar con información oportuna de las laderas de alto riesgo en la ciudad de Manizales y áreas de la región, disminuyendo con ello la pérdida de vidas humanas.

A través de la capacitación de las Guardianas, así como del cuidado y mantenimiento de las laderas en las comunidades, se ha logrado fortalecer el concepto “prevención de desastres”, a efecto de crear una cultura en la materia.

El proyecto se ha mantenido en el tiempo y busca continuar en etapas futuras. Sin duda, destaca de esta experiencia la participación de las mujeres y el que estén involucradas directamente con la comunidad, mediante una metodología que les permite ser parte de una estrategia para la prevención de riesgos.

Consideraciones finales

El escenario constitucional que en materia de Derechos Humanos vive nuestro país desde hace algunos años, acorde con la transformación derivada de la ratificación de instrumentos internacionales, implica contemplar de manera transversal en las políticas públicas, los principios que permitan establecer modelos administrativos congruentes con dicho panorama.

Asimismo, es indispensable acabar con los roles preconcebidos tradicionalmente y asignados a hombres y mujeres, contemplando como parte del actuar público, el recabar y generar información y escenarios de manera desagregada, incluyendo sexo, edad, ubicación, personas con discapacidad, entre otros. Ello encaminado a integrar datos valiosos para conocer el impacto de las políticas en cada uno de los grupos, las brechas de desigualdad y en consecuencia, las estrategias para su atención.

En este orden de ideas, el enfoque de equidad de género en la Gestión Integral de Riesgos, debe contar con una normativa armonizada que establezca las pautas para basar el actuar en materia, privilegiando fortalezas, como parte de un proceso de desarrollo integral y constante

que les permita a todas y todos, alcanzar la plenitud considerando sus particularidades.

Es obligación de las y los servidores públicos, continuar fomentando y promoviendo la realización de acciones afirmativas como parte de su actuar, acelerando con ello la búsqueda de la modificación de estructuras sociales, dejando de lado los obstáculos que conllevan a detener la participación y ejercicio pleno de derechos.

La política en materia de Gestión Integral de Riesgos, debe integrar la base de diagnósticos interdisciplinarios a través de un proceso metodológico que implica un elevado nivel de complejidad, por las variables que intervienen, con visión clara hacia los resultados buscados.

La persecución de un objetivo, como parte de una política pública, debe concentrar esfuerzos comunes, a efecto de cumplir las atribuciones del Estado, a largo plazo.

Los desastres son el resultado de varios factores, entre ellos naturales y sociales. Traen consigo consecuencias para la población y el gobierno, donde aquella supone la capacidad de éste último para solucionar de la mejor manera la problemática derivada de dichos fenómenos.

Como administradores públicos, nos encontramos en una transición profunda que, mediante acciones conjuntas y coordinadas, nos permitirá reducir vulnerabilidades. Los desastres nos ayudan a aprender y comprender, han dado lecciones fehacientes de que es necesario continuar incorporando la perspectiva de género en el actuar público, a todo nivel y en todos los sentidos, para el goce de todas las personas, frente al nuevo paradigma que en materia de Derechos Humanos, nos encontramos reconociendo principios amplios e incluyentes, haciendo visible la participación no por ser una cuestión de hombres o mujeres, sino de todas las personas.

FUENTES

Avances y desafíos de la igualdad de género. A veinte años de la Plataforma de Acción de Beijing [en línea], México, 2015, formato PDF, Instituto Nacional de las Mujeres, disponible en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/99985/ct61.pdf> [Fecha de consulta: 7 de septiembre del 2016].

AGUILAR, Luis, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* [en línea], México, 1993, ISBN 968-842-320-3, 1993, formato PDF, disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PUBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf> [Fecha de consulta: 20 de septiembre del 2016].

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada DOF, 27-01-2016, Texto vigente [en línea], formato PDF, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> [Fecha de consulta: 2 de agosto del 2016].
- Derechos Humanos y Administración Pública* [en línea], formato PDF disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/pdf/21_LIBRO_INAP_DERECHOS_HUMANOS.pdf [Fecha de consulta: 3 de agosto del 2016].
- GARCÍA, Rodrigo. 2011. *Los derechos sociales como derechos humanos fundamentales. Su imprescindibilidad y sus garantías*. México: Porrúa.
- Guardianas de la Ladera* [en línea], formato PDF, disponible en: http://www.gestiondelriesgomanzales.com/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=20:guardianas-de-la-ladera-un-programa-de-cultura-ciudadana-en-la-prevencion-del-riesgo&id=6:redriesgo [Fecha de consulta: 2 de octubre del 2016].
- GUERRERO, Omar. 1984. *Introducción a la Administración Pública*. México: Harla.
- Igualdad de género* [En línea], formato html, disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/gender-equality/> [Fecha de consulta: 20 de julio del 2016].
- Igualdad de género* [en línea], formato html, disponible en: http://www.unicef.org/spanish/gender/3984_bigpicture.html. [Fecha de consulta: 13 de septiembre del 2016].
- Incorporación de la perspectiva de género* [en línea], formato html, disponible en: <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming#sthash.tCpplJrM.dpuf>. [Fecha de consulta: 10 de septiembre del 2016].
- Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* [en línea], formato PDF, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf> [Fecha de consulta: 15 de junio del 2016].
- Ley General de Protección Civil*, últimas reformas publicadas DOF, 03-06-2014, Texto vigente [en línea], formato PDF, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_030614.pdf [Fecha de consulta: 2 de agosto del 2016].
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, DOF, 02-08-2006, Texto vigente [en línea], formato PDF, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4926719&fecha=02/08/2006 [Fecha de consulta: 2 de agosto del 2016].
- Ley de Planeación*, última reforma publicada DOF, 06-05-2015, texto vigente [en línea], formato PDF, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf [Fecha de consulta: 2 de agosto del 2016].

- Marco de Acción de Hyogo* [en línea], formato PDF, disponible en: http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf [Fecha de consulta: 15 de junio del 2016].
- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres* [en línea], formato PDF, disponible en: <http://www.unisdr.org/files/43291-spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf> [Fecha de consulta: 15 de junio del 2016].
- MERINO, Mauricio. 2013. *Políticas Públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Mujeres y Niñas ante desastres: La Fuerza de la Resiliencia* [en línea], formato html, disponible en: <http://eird.org/americas/noticias/mujeres-y-ninas-la-fuerza-de-la-resiliencia.html> [Fecha de consulta: 10 de junio del 2016].
- OCDE, *Cerrando las brechas de género: Es hora de actuar* [en línea], formato PDF disponible en: http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Cerrando_las_brechas_de_g_nero.pdf ISBN 978-956-7265-69-5 (PDF) [Fecha de consulta: 06 de agosto del 2016].
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Texto vigente [en línea], formato PDF, disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf> [Fecha de consulta: 02 de agosto del 2016].
- Programa de Cultura Institucional y Guía para la Ejecución del Programa de Cultura Institucional*, Texto vigente [en línea], formato html, disponible en: <http://www.gob.mx/inmujeres/> [Fecha de consulta: 03 de junio del 2016].
- Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018*, Texto vigente [en línea], formato html, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014 [Fecha de consulta: 3 de agosto del 2016].
- Programa para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación 2013-2018*, Texto vigente [en línea], formato PDF disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312418&fecha=30/08/2013 [Fecha de consulta: 2 de agosto del 2016].
- Reglamento de la Ley General de Protección Civil*, DOF, 06-05-2015, Texto vigente [en línea], formato PDF disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344324&fecha=13/05/2014 [Fecha de consulta: 2 de julio del 2016].
- SALDAÑA, Lucero. *Poder, género y derecho. Igualdad entre mujeres y hombres en México* [en línea], México, ISBN 970-644-531-5, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007, formato PDF, disponible en: http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/Var_46.pdf