



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas
Tesis para optar al grado académico de Magíster en Género, Sociedad y Políticas

**INCLUSIÓN DE LAS MUJERES Y PERSONAS CON IDENTIDADES NO
BINARIAS EN LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL
CANTÓN DE SANTA ANA. UN ANÁLISIS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL A
PARTIR DE LOS ENFOQUES DE DERECHOS HUMANOS, GÉNERO E
INTERSECCIONALIDAD.**

Constanza Schmipp

Autora

María José Chaves Groh

Directora

Argentina, mayo de 2024

TABLA DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	4
RESUMEN.....	5
ABSTRACT	5
LISTA DE ACRÓNIMOS	6
I. INTRODUCCIÓN	8
A. Justificación.....	8
B. Antecedentes	12
C. Marco Conceptual	24
D. Formulación del problema de investigación	27
E. Abordaje metodológico	29
II. MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE CASO	30
A. El ámbito del Desarrollo	30
B. Desigualdades estructurales y su impacto en lo local	35
C. Enfoque de derechos en el ámbito de las políticas públicas	38
D. Gestión pública.....	40
III. ARTICULACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS VARIABLES CONCEPTUALES, POLÍTICAS Y METODOLÓGICAS	42
A. Progresión de la vulnerabilidad desde el enfoque de género	42
B. Interseccionalidad y territorio	43
IV. ESTUDIO DE CASO: EL CANTÓN DE SANTA ANA.....	45
A. Caracterización geográfica y poblacional	45
B. Análisis.....	48
C. Conclusiones	64
D. Recomendaciones.....	66
ANEXO 1. Mapa de amenazas del Cantón de Santa Ana.....	69
ANEXO 2. Instrumento de análisis de las políticas	70

ANEXO 3. Instrumento para las entrevistas	71
V. Lista de referencias.....	73

AGRADECIMIENTOS

A las personas que ven en la gestión de riesgos de desastres la oportunidad para luchar contra la opresión y siembran a su paso semillas amorosas para la emancipación colectiva de nuestros pueblos.

RESUMEN

Esta investigación aborda el análisis de la vulnerabilidad diferenciada de mujeres y población no binaria en los procesos de gestión de riesgos de desastres en la Municipalidad de Santa Ana, Costa Rica. A través de los enfoques de derechos humanos, interseccionalidad y género, analiza la política municipal e identifica posibles brechas en la elaboración de la normativa. La investigación ofrece recomendaciones para fortalecer el impacto de las políticas de género y gestión del riesgo de desastres, y así cubrir las brechas existentes en la política municipal. Este estudio busca contribuir al fortalecimiento de la política de igualdad de género y a una gestión más efectiva de la vulnerabilidad diferenciada en Santa Ana.

ABSTRACT

This research examines the analysis of the differentiated vulnerability of women and non-binary population in disaster risk management processes in the Municipality of Santa Ana, Costa Rica. Through the lenses of human rights, intersectionality, and gender, it scrutinizes municipal policy and identifies potential gaps in regulatory development. The study provides recommendations to bolster the impact of gender and disaster risk management policies, aiming to address existing gaps in municipal policy. This study aims to contribute to strengthening gender equality policy and achieving more effective management of differentiated vulnerability in Santa Ana.

LISTA DE ACRÓNIMOS

CCCI	Consejos Cantonales de Coordinación Institucional
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COMMCA	Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana
COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
IDH	Índice de Desarrollo Humano
LGBTIQ+	Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales, queer, más
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCGIR	Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo
PIEG	Plan de Igualdad y Equidad de Género
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
PNGR	Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres
POA	Plan Operativo Anual
PRIEG	Política Regional de Igualdad y Equidad de Género

PRIGEPP	Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas
RAR	Informe de Evaluación Regional sobre el Riesgo de Desastres en América
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SNP	Sistema Nacional de Planificación
UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo

I. INTRODUCCIÓN

A. JUSTIFICACIÓN

La percepción de que las grandes emergencias y desastres afectaban con mayor intensidad a las mujeres se evidenció a inicios de los años 1990 cuando se comenzó a registrar de forma diferenciada el impacto en víctimas fatales y personas directamente afectadas. Entre los eventos más significativos que dieron cuenta de este hecho, en 1991, durante el paso de una serie de ciclones en Bangladesh, murieron 125.000 personas de las cuales el 80% fueron mujeres (Boyano Sotillo, 2018). Esta desproporción antes invisible se repitió y fue evidenciada estadísticamente a lo largo de las décadas siguientes; por ejemplo, en el 2004, luego del tsunami en Sri Lanka se registraron 130.000 fallecimientos y el 65% fueron mujeres; en 2008 en Myanmar, de las 108.000 muertes resultantes del paso del Ciclón Nargis, el 61% de las fallecidas fueron mujeres (Casas Varez, 2017).

Dado que el riesgo es vivido y enfrentado de manera distinta por las personas (Soares & Murillo-Licea, 2013), en los casos mencionados se observó que las condiciones desiguales en el desarrollo se reflejaron en el impacto diferenciado en las mujeres lo cual reveló una mayor exposición a un mismo fenómeno.

La recurrencia de estos impactos diferenciados por la condición de género en las catástrofes deja en evidencia una construcción social diferenciada de la vulnerabilidad de las mujeres en un territorio y un momento específico (Soares & Murillo-Licea, 2013). Para comprender esta diferenciación es necesario analizar sus causas y los hechos que la configuran, considerando el marco teórico y conceptual del riesgo de desastres y del enfoque de género. En primer lugar, tanto el riesgo como los desastres son construcciones sociales (Thomas Bohórquez, 2011), cuya causalidad e impacto son determinadas por las variables que se vinculan más con lo social que por los fenómenos naturales. Por otra parte, entendiendo al género no sólo como una disputa sobre identidades y roles sino como una categoría de análisis compleja que involucra todos los procesos y fenómenos de la sociedad (Bonder, 1998), se comprende cómo, en los casos mencionados, la muerte de mujeres en mayor proporción que hombres dejó al descubierto

asimetrías vinculadas a inequidades sociales y económicas preexistentes, así como la falta de acceso a derechos, capacidades y recursos que darían mayores posibilidades para que las mujeres puedan salvar sus vidas.

Las disparidades que existen en el acceso a los derechos no surgen en el desastre, sino que son condiciones cuya existencia es previa. La vulnerabilidad está estrechamente relacionada con la desigualdad entre grupos sociales y dentro de esas diferencias aparecen las brechas de género (Boyano Sotillo, 2018).

Otro hecho que también se registró durante las grandes emergencias es el incremento de los niveles de violencia contra las mujeres en sus diferentes expresiones (Parra Ojeda, 2008). En el caso del terremoto de Perú en 2007, durante las tareas de respuesta se registró un aumento en las agresiones a mujeres jóvenes y niñas con episodios de violencia, acoso y abuso a través de la manipulación, intimidación o uso de la fuerza (Parra Ojeda, 2008). En los casos de abuso sexual y violaciones todas las víctimas quedaron expuestas a contraer enfermedades de transmisión sexual. Este riesgo se incrementó en la medida en que las mujeres “no acudieron inmediatamente a un servicio de salud y no recibieron la profilaxis requerida en estos casos” (Parra Ojeda, 2008, p. 59).

Si bien en los últimos años las políticas públicas han ido incorporando elementos de las teorías feministas y con perspectiva de género para implementar acciones que mejoren las condiciones de las mujeres, las personas con identidades no binarias usualmente no son consideradas en el diseño y la planificación e incluso “el binarismo de las propias políticas públicas impide el acceso a los derechos” a esa población (Parra Ojeda, 2008, p. 86). Los registros sobre afectación diferenciada de las personas con identidades no binarias son escasos y se carece de recursos teóricos y prácticos para incluirlas explícitamente en el análisis de riesgo de desastres. Incluso en gran parte de los países de América Latina los derechos de esta población aún son tema de debate (Barrientos, 2016) y “las nuevas relaciones que comienzan a tejerse entre lo jurídico y lo sexualmente diverso son todavía tensas” (Zelada, 2018, p. 164).

Si las herramientas de análisis de riesgo de desastres y las soluciones propuestas en las políticas públicas resultantes de estos análisis -o de procesos más generales relacionados con los

derechos y la igualdad- no toman en cuenta la complejidad de los patrones de vulnerabilidad de las personas con identidades no binarias, la exposición de esta población se continuará agravando progresivamente. Es de esperar que el riesgo exacerbado de este grupo, originado en las desigualdades históricas, siga generando muerte y afectación en dimensiones que la falta de visibilidad y registro seguirá oculto.

Además, a las variables vinculadas al enfoque de género, se suman las intersecciones que existen con otros factores de vulnerabilidad social, económica y ambiental que determinan de forma más compleja los niveles de riesgo de las poblaciones.

La necesidad de identificar, comprender y mejorar las condiciones de las poblaciones afectadas desproporcionadamente por los desastres e integrar las perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas (Naciones Unidas, 2015) ha sido establecida en los marcos normativos de la gestión de riesgos de desastres en diversas escalas. La importancia de visibilizar los riesgos de forma diferenciada y desarrollar soluciones acordes para cada situación fue integrada en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Naciones Unidas, 2015). Este es el instrumento global de política pública que determina prioridades de acción y orienta el diseño de estrategias, inversiones y mecanismos de gobernanza en los países. Costa Rica es signatario del Marco de Sendai y ha adoptado esas prioridades en su marco regulatorio y de gestión.

En esta misma escala, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 1979) se hizo ley en Costa Rica en 1985. En el año 2018 se publicó la Recomendación General Nro. 37 (CEDAW, 2018) sobre las dimensiones de la condición de género en la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático. El Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) establece que, en comparación con los hombres, las mujeres se enfrentan a mayores riesgos, problemas y repercusiones durante una emergencia (CEDAW, 2018). También determinó que las personas se ven afectadas de manera diferente en situaciones de crisis porque se agravan las desigualdades de género ya existentes y las formas

interrelacionadas de discriminación, especialmente contra las mujeres que viven en la pobreza y pertenecen a grupos minoritarios étnicos, raciales, religiosos y sexuales (CEDAW, 2018).

La responsabilidad gubernamental en el tratamiento de la vulnerabilidad también puede hallarse en la normativa nacional que rige el trabajo en gestión de riesgo de desastres en Costa Rica. La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N.º 8488 del 2005 establece dentro de sus principios la responsabilidad de las instituciones del Estado en la atención de las necesidades de los grupos más vulnerables bajo los preceptos de equidad y razón (Ley N° 8.488, 2005).

En la escala local, esta investigación se va a centrar en la Municipalidad de Santa Ana, ubicada en la provincia de San José. En este ámbito, ha habido avances en la incorporación de elementos sobre el enfoque de género y se pueden observar en la elaboración de las políticas públicas. El Concejo Municipal de Santa Ana adoptó la Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género 2021-2031 (Municipalidad de Santa Ana, 2021). En ella se establecieron ejes prioritarios y un plan de acción para lograr la transversalización de la perspectiva de género y de derechos humanos en el quehacer municipal (Municipalidad de Santa Ana, 2021). La Política fue construida sobre la base de un proceso consultivo que incluyó un diagnóstico vinculado al marco normativo internacional y nacional.

La Política establece que velar por la igualdad y la equidad de género es responsabilidad de todas las personas y unidades administrativas y políticas de la Municipalidad (Municipalidad de Santa Ana, 2021). Si bien este instrumento fue elaborado de forma participativa e incluye elementos prácticos para actuar localmente en la incorporación del enfoque de género, persisten vacíos vinculados a la identificación y análisis diferenciado. Esto limita las posibilidades de incorporar una visión integral de la vulnerabilidad diferenciada, por ejemplo a través de acciones orientadas a incluir y gestionar la protección de los derechos fundamentales de las personas con identidades no binarias en la gestión del riesgo de desastres.

Las deficiencias en la calidad de las políticas públicas, en los procesos y en los instrumentos de la gestión del riesgo de desastres inciden en la dimensión elevada y progresiva que tienen las afectaciones en las mujeres y población no binaria. La falta de herramientas integrales confirma

que es necesario nutrir el conocimiento del riesgo, su gobernanza y las dimensiones de inversión pública con contenidos y acciones concretas desde el enfoque de género interseccional, así como informar adecuadamente los procesos de toma de decisiones y control político e institucional. Elaborar investigaciones que revelen los vacíos en la gestión y las opresiones que no se visibilizan fácilmente es una forma de impulsar procesos de elaboración de política pública que analicen la vulnerabilidad diferenciada y la consideren en su complejidad para ejecutar soluciones que tengan en cuenta la exposición de todas las personas.

Esta tesis de investigación se propone ser un aporte técnico y teórico para mejorar la calidad de las políticas públicas en la gestión del riesgo de desastres e incluir una visión sensible al género que incorpore observaciones sobre cómo incluir de forma eficiente las necesidades diferenciadas de las mujeres y personas con identidades no binarias en las políticas públicas y en los esquemas de gobernanza. Este estudio busca aportar valor conceptual y metodológico al análisis de la vulnerabilidad diferenciada cuando se aborden nuevos procesos de gestión del riesgo de desastres en las comunidades.

B. ANTECEDENTES

1. Marco Normativo

La Asamblea General de las Naciones Unidas, designó el período 1990-2000 como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres para impulsar acciones que disminuyan las consecuencias de las catástrofes, salvaguardar vidas y reducir las pérdidas económicas de los gobiernos asociadas a los impactos de los desastres y las emergencias (Naciones Unidas, 1987). Con este impulso internacional y político comenzó a robustecerse el desarrollo teórico y conceptual que desembocaría años después en el enfoque de reducción de riesgo de desastres, centrado en la causalidad, más que en los efectos.

Durante los años posteriores, el marco de políticas públicas de gestión del riesgo de desastres ha incorporado de forma progresiva elementos de la perspectiva de género, especialmente la incorporación de las mujeres en los procesos de gestión del riesgo de desastres y de los derechos fundamentales para las mujeres en el ámbito internacional.

A partir de la finalización del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres, la gestión del riesgo de desastres continuó avanzando en el plano internacional con la creación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) (Naciones Unidas, 2000). En el año 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) adoptó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Naciones Unidas, 2015). Por primera vez, este acuerdo global se enfocó en acciones para proteger el desarrollo y establece que “es esencial empoderar a las mujeres y las personas con discapacidad para que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción” (Naciones Unidas, 2015, p. 21).

En ese mismo año, Naciones Unidas adoptó la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un conjunto de 17 objetivos globales para trabajar de forma mancomunada en virtud del desarrollo (Naciones Unidas, 2015b). Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años. El ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, establece que la igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible (Naciones Unidas, 2015b).

Como antecedentes destacados en la escala regional centroamericana, en 2010 el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) realizó la Declaración de Panamá sobre Género, Integración y Desarrollo (SICA, 2010), donde se estableció que la necesidad de abordar los procesos de la región desde la perspectiva de la igualdad y equidad de género para aportar al desarrollo humano. Ese mismo año se incluyó en la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo (PCGIR) el enfoque de equidad de género. Tuvo como objetivo garantizar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, con equilibrio de participación y trato para reducir las brechas entre los géneros, visibilizando la forma diferenciada de afectación entre mujeres y hombres y los roles diferenciados que se les asignan frente a la gestión del riesgo y en los procesos de desarrollo (CEPREDENAC, 2010).

En el marco del SICA, en 2013 se constituyó el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (COMMCA) y se adoptó la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA (COMMCA, 2013) donde se incorporó el Eje 3 Gestión Integral del Riesgo de Desastres que establece acciones para minimizar las prácticas que reproducen la desigualdad en las políticas de planificación, organización e implementación de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático (COMMCA, 2013).

En el plano nacional, la gestión del riesgo de desastres se rige por la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley N° 8.488, 2005) la cual establece que por medio del Sistema Nacional se promocionan y ejecutan lineamientos de política pública para incorporar la gestión del riesgo de desastres como eje transversal de la planificación y de las prácticas del desarrollo. Esto resulta consistente con el objetivo de “promover el enfoque de género en las prácticas de gestión del riesgo de desastres de los tres ámbitos sub - sistémicos que apoyan la inclusividad en el modelo de desarrollo” (CNE, 2022, p. 5).

Dentro del mismo marco regulatorio, tanto la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 (CNE, 2021) como el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025 (CNE, 2021) establecen criterios, ejes y acciones que destacan como la condición de género eventualmente agrava las desigualdades (CNE, 2021). Si bien la exclusión territorial está vinculada con las condiciones económicas que determinan los dos principales factores de vulnerabilidad, la pobreza y la ubicación espacial, existen otras características tales como el género, la edad, la etnia y la discapacidad física, que pueden aumentar esta condición (CNE, 2021). En este sentido, ambos instrumentos establecen una base para analizar y abordar no sólo la vulnerabilidad diferenciada por género, sino las intersecciones con otros factores, que complejizan el problema y su eventual solución.

Tanto la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N°8488 como la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 establecen responsabilidades específicas para las autoridades de los gobiernos locales. En el caso de la Ley se crean los Comités Municipales, instancias permanentes donde “la coordinación se realizará por medio de los alcaldes o de su representante, en los cuales recae, en primera instancia, la responsabilidad de coordinar con las

instituciones las situaciones que se presenten en el ámbito de su competencia legal” (Ley N° 8.488, 2005, p. 10). En el caso de la Política en su Lineamiento 6 establece que “las Municipalidades, con apoyo de las instituciones centralizadas y organismos no gubernamentales, fomentarán la participación, la organización y la gestión local del riesgo, mediante prácticas y proyectos de autogestión y cogestión de acuerdo con los principios de participación ciudadana y énfasis en comunidad” (CNE, 2021, p. 38) . Estos proyectos deben tender a la fiscalización ciudadana de los procesos generadores de riesgo, la creación e instalación de sistemas locales para “la observación, vigilancia, control, alerta y alarma ante factores de amenaza, la organización para emergencias y la planificación de la recuperación ante desastres” (CNE, 2021, p. 38) y este mismo documento menciona que el rol de las Municipalidades es relevante “particularmente en lo referente a las medidas de planificación del uso de la tierra y el ordenamiento territorial, obliga a la identificación de alternativas novedosas de comunicación e interacción” (CNE, 2021, p. 20).

La Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres 2018 -2030 (PIEG) (INAMU, 2018) establece la importancia de impulsar “acciones de prevención y atención de otros tipos de violencia como el acoso político, acoso laboral y violencia obstétrica, relacionadas con discriminación en la participación política, en el empleo y atención de la salud de las mujeres” (INAMU, 2018, p. 46).

Durante 2022 se promulgó la “Estrategia de transversalización del enfoque de igualdad de género en el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres 2023 – 2027” (CNE, 2022). Esta normativa tiene como objetivo principal incorporar de manera transversal el enfoque de igualdad de género en los tres aspectos fundamentales del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGR): la reducción del riesgo, la preparación y respuesta, así como la recuperación. Estos ámbitos sub-sistémicos se derivan de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, y son desarrollados por los distintos actores que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (CNE, 2022).

Otra normativa con elementos innovadores que se promulgó en 2022 es la Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres de Costa Rica (2022) (Ministerio de Hacienda,

2022). Los criterios de vulnerabilidad diferenciada de las poblaciones y el impacto diferenciado para la gestión financiera del riesgo se incluyen de forma transversal a lo largo de todas las acciones y propuestas, desde aspectos más generales, como la incorporación de metodologías participativas para la resiliencia donde se definen herramientas estratégicas para identificar las condiciones diferenciadas de las personas vulnerables y expuestas al riesgo de desastre, hasta aspectos más concretos como el desarrollo de instrumentos de transferencia de riesgo que cubran las capas altas del riesgo y dentro de ellas aquellos que impactan de manera diferenciada en las poblaciones (Ministerio de Hacienda, 2022).

El marco regulatorio y de política pública mencionado es el entramado legal que sustenta la incorporación de la perspectiva de género en políticas, planes y estrategias nacionales de gestión del riesgo de desastres. Si bien se destacan estos importantes avances, las políticas públicas de gestión del riesgo de desastres no han incluido herramientas concretas para abordar la situación de riesgo de las personas con identidades no binarias. Un rasgo en común de todos estos instrumentos nacionales es que se repite la mención explícita o tácita a la existencia únicamente de dos identidades de género.

Estas características de la normatividad también pueden observarse en la escala local. En el caso del Municipio de Santa Ana se destaca la ya mencionada Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género 2021-2031 (Municipalidad de Santa Ana, 2021). Esta normativa incorpora el enfoque de género y su propósito es contribuir en el cambio de los patrones de socialización que producen desigualdades y discriminaciones y “se traducen en hábitos y comportamientos que se reproducen casi automáticamente, que afectan desigualmente a niños y niñas, mujeres y hombres adultos, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, entre otros colectivos” (Municipalidad de Santa Ana, 2021, p. 13). Asimismo, si bien a lo largo del documento se destaca la importancia de visibilizar las necesidades y vulnerabilidades diferenciadas, se reduce el análisis y la elaboración de soluciones a través de políticas públicas al binomio hombre-mujer, sin hacer mención a personas con identidades no binarias (Municipalidad de Santa Ana, 2021).

También se observa que las políticas locales tienen concordancia con los instrumentos del nivel nacional. El Plan Estratégico Municipal 2023-2027 de la Municipalidad de Santa Ana, establece dentro de sus objetivos estratégicos “3.1. Promoción de la equidad de género y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de las mujeres y niñas, garantizando el respeto y la incorporación de diferentes cosmovisiones, culturas, orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género para eliminar los estereotipos” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 29). Dentro de sus líneas de acción establece acciones orientadas al trabajo de brechas de género, por ejemplo; 3.1.1. Empoderamiento y prevención de la violencia; 3.1.2. Nuevas masculinidades; 3.1.5. Asesoría en situaciones de violencia intrafamiliar; 3.1.6. Mujeres en situaciones de Pobreza; 3.1.7. prevención del Acoso sexual callejero; 3.1.8. Política de igualdad y equidad de Género; 3.1.9. Promover el autocuidado de la salud de las mujeres y hombres, 3.1.10. Transversalidad de género; 3.1.11. Acompañar en los proyectos de la Red de Violencia Intrafamiliar de Santa Ana, Comisión de la Mujer y Red Nacional de Oficinas de la Mujer; 3.1.12. Conmemoración de fechas atinentes al tema de Género (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p.30). Nuevamente, en esta normativa es frecuente encontrar la referencia expresa o implícita a la existencia exclusiva de dos identidades de género dentro del tejido social para el que trabajan.

2. Estado de la cuestión

A continuación, se mencionan una serie de antecedentes académicos que han estudiado elementos vinculados a la temática de esta tesis. Se organizan en el siguiente orden: plano internacional, incluyendo estudios en diversos países del mundo; en la región centroamericana; y en Costa Rica, en las escalas nacional y local.

En el plano internacional, la investigación El enfoque de género en la etapa de reconstrucción de un desastre: análisis de programas sociales aplicados con equidad de género en Angangueo, Michoacán (Verduzco Miramón & Cuevas Muñoz, 2012) plantea como objetivo principal analizar los programas sociales aplicados en la etapa de reconstrucción del desastre ocurrido en la ciudad mexicana de Angangueo tras las inundaciones y deslizamientos de laderas ocurridos

en febrero del 2010. El análisis destaca que en la aplicación de los programas sociales no consideraron la perspectiva de género y al hablar de equidad se hizo referencia a hombres y mujeres, “en ambos casos hubo desigualdades, donde la cultura patriarcal fue el mayor obstáculo al cual se enfrentó la población, culturalmente inmersa en roles preestablecidos por la sociedad (Verduzco Miramón & Cuevas Muñiz, 2012, p. 125) y a su vez donde se cree que las mujeres están “intrínsecamente ligadas a las labores del cuidado del hogar, mientras que los hombres son los grandes proveedores, quienes llevan el sustento económico a los hogares” (Verduzco Miramón & Cuevas Muñiz, 2012, p. 125).

Además, la ausencia de la perspectiva de género en la estrategia de operación de los programas viene desde la incorrecta percepción de las autoridades sobre términos como equidad de género, población objetivo y jefe de familia (Verduzco Miramón & Cuevas Muñiz, 2012), donde la primera incluye a hombres y mujeres con mismas posibilidades y oportunidades de acceder a recursos, crear condiciones de equidad entre ambos, ya que cada parte tiene problemas, necesidades y acceso a recursos diferentes. Ante esto, es importante que las aplicaciones de los programas sociales “consideren los efectos e impactos desiguales por género” (Verduzco Miramón & Cuevas Muñiz, 2012, p. 126).

En el documento *Biopolitics at the Crossroads of Sexuality and Disaster: The Case of Haiti* (Petchesky, 2012) se analizan las secuelas del terremoto de 2010 y la epidemia de cólera en el país. Dentro del análisis de la cultura haitiana, se menciona que las transmisiones de radio y los sermones de la iglesia posterior al terremoto invocaron la creencia común que asocia la práctica del vudú con la homosexualidad y las identidades no binarias, actitudes que hacen que las personas sean triplemente vulnerables en condiciones de desastre (Petchesky, 2012). A su vez, esta investigación señala que “otra epidemia salió a la luz después del terremoto (SIC)¹ Tomás en Haití: la epidemia de violencia sexual de género contra mujeres, niñas y personas transgénero” (Petchesky, 2012, p. 24). Esta situación de exacerbación de la violencia dejó a las

¹ En realidad se refiere al Huracán Tomas, que toco territorio haitiano en 2010

minorías sexuales y de identidad de género mucho más vulnerables, ya que diezmó los espacios físicos ya limitados, las redes de apoyo y los servicios disponibles (Petchesky, 2012).

En el año 2014 el artículo *Queering disasters: on the need to account for LGBTI experiences in natural disaster contexts*, desarrolló un cuestionamiento de la investigación sobre los desastres estableciendo que los impactos varían en los diferentes grupos sociales (Dominey-Howes, 2014). La investigación establece que las minorías sexuales y de identidad de género se encuentran ausentes de las agendas académicas y políticas, se analiza la heterogeneidad de las minorías con diferentes necesidades provocadas por intersecciones de recursos socioeconómicos, condición de género, etnia, edad y ubicación regional o nacional (Dominey-Howes, 2014).

En la investigación *Sexuality and Natural Disaster. Challenges of LGBT communities facing Hurricane Katrina* (Haskell, 2014) también se analizaron los impactos negativos de no haber incorporado una visión interseccional que incluya a mujeres y personas con identidades no binarias en la atención de la emergencia luego del paso del Huracán Katrina en Estados Unidos. Este documento relata las dificultades que se presentaron en relación a la prestación de servicios sociales, acceso a la salud y en la estadía en albergues de emergencia particularmente en el caso de personas sexualmente diversas (Haskell, 2014).

Con respecto a que el enfoque de género en el ámbito de los desastres se ha centrado casi exclusivamente en la vulnerabilidad y capacidades de las mujeres dejando por fuera personas con identidades no binarias, el artículo *Beyond men and women: a critical perspective on gender and disaster* (Gaillard et al., 2017) argumenta que la dicotomía de entre hombre-mujer es un constructo insuficiente para abordar la complejidad de la condición de género de un desastre, ya que no captura las realidades de las diversas minorías de condición de género en contextos. El documento presenta estudios de caso donde se analiza que las minorías mencionadas muestran patrones específicos de vulnerabilidad asociados con sus posiciones marginales en sociedad. A su vez, destaca que estas minorías poseen una amplia gama de capacidades endógenas para avanzar hacia una gestión del riesgo de desastres inclusiva y sensible al género (Gaillard et al., 2017).

En complemento a esta visión, el artículo *Gender, place and mental health recovery in disasters: addressing issues of equality and difference* (Akerkar & Fordham, 2017) establece que a la hora del impacto de un desastre, hombres y mujeres movilizan diferentes estrategias de recuperación, en su mayoría consistentes con sus normas tradicionales de género y roles socialmente construidos. En sus hallazgos mencionan que la diferencia de género en el impacto de los desastres es omnipresente a nivel mundial y, por lo tanto, los análisis de riesgo deben incluir estudios de género y diversidad profundos, incluso en sociedades aparentemente igualitarias, para descubrir impactos que pueden estar ocultos (Akerkar & Fordham, 2017).

La problematización sobre cómo incorporar minorías en la gestión del riesgo de desastres también se retoma en el artículo *Beyond Binary: (Re)Defining “Gender” for 21st Century Disaster Risk Reduction Research, Policy, and Practicese* (Rushton, Gray, Canty, & Blanchard, 2019). Esta investigación identificó que de 315 publicaciones científicas divulgadas entre enero de 2015 y marzo de 2019 en las que se incluyeron los términos ‘desastre’ y ‘género’, solamente 12 incluían contenido relativo a más de dos identidades de género y explora el lugar que ocupan estas minorías en los desastres para plantear el interrogante de cómo llevar adelante investigaciones verdaderamente inclusivas. También señala que este binarismo está presente en documentos de escala internacional como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015–2030) donde no se incluye ningún tipo de pauta o recomendación para salvaguardar a estas poblaciones que sufren una marginación mayor en situaciones de desastre (Rushton et al., 2019).

A pesar de estos antecedentes, es importante aún profundizar los estudios vinculados al enfoque de género y los impactos diferenciados en mujeres, hombres y personas con identidades no binarias y no dar por sentado que las mujeres son perjudicadas de forma homogénea. La investigación *‘A walk with the lads’: Masculinities’ perspectives, gender dynamics and resilience in Soacha, Colombia* (Gutierrez & Gibbons, 2020), menciona que la vulnerabilidad de las mujeres debe explorarse y definirse cómo se configura la noción de vulnerabilidad dentro del marco de las relaciones de género en contextos de riesgo (Gutierrez & Gibbons, 2020).

El artículo Crisis reproductiva, cuidados y sostenimiento en contextos de desastre. Experiencias comunitarias tras el terremoto en Ecuador (Vega, Torres, & Paredes, 2021) también hace foco en la afectación diferenciada de los impactos de los desastres y el vínculo con las tareas de cuidado asignadas a las mujeres. En el documento se analizan los procesos de reproducción en una localidad periférica de la costa manabita tras el terremoto de 2016 en Ecuador. El caso de Coaque ratifica los liderazgos sobrecargados de las mujeres en la recreación del común reproductivo. En el ámbito de los cuidados, tal y como registra la evidencia global, son las mujeres las actoras exclusivas en lo doméstico y lo extra doméstico-comunitario. En coherencia con la literatura, en Coaque, el sismo trastocó los arreglos reproductivos y modificó la participación comunal. El desastre funcionó como acelerador del hacer común y de la articulación de la comunidad. Reafirmó liderazgos y produjo mayores sinergias en la coordinación, corresponsabilidad y cogestión (Vega, Torres, & Paredes, 2021).

En el plano regional en Centroamérica, la tesis doctoral La violencia contra las mujeres en contextos humanitarios y de refugio. Efectividad de los instrumentos internacionales y de las buenas prácticas de los organismos internacionales en América Latina y el Caribe (Alemany, 2019) desarrolla un capítulo sobre los impactos del huracán Mitch en 1998 y cuáles fueron sus impactos diferenciados. La investigación establece que la magnitud del impacto estuvo directamente relacionada con la pobreza, la vulnerabilidad social, económica y ambiental, la debilidad de las infraestructuras, las carencias de acceso a servicios básicos y la ausencia de recursos de las familias para hacer frente a los daños (Alemany, 2019). Esto responde a que los riesgos de los desastres están relacionados con la capacidad de respuesta de la comunidad afectada. En el caso de las mujeres, los efectos del desastre se agravaron sobre ellas como consecuencia de las desigualdades de género y la discriminación histórica en la participación ciudadana, el acceso y control a los recursos, la inequidad en el ingreso y la precariedad de los servicios básicos y de la vivienda (Alemany, 2019).

Asimismo, el huracán Mitch alteró las estrategias de supervivencia y redes de apoyo de las mujeres en los ámbitos doméstico y comunitario, destruyendo viviendas, comunidades, áreas productivas, servicios básicos, vías de acceso y medios de trabajo (Alemany, 2019). El impacto directo del huracán Mitch en la vida de las mujeres y sus familias condujo al desplazamiento

temporal o permanente de sus lugares de residencia, al alojamiento en refugios y albergues en condiciones transitorias que se fueron convirtiendo en permanentes ante la falta de respuestas gubernamentales. En el caso de Honduras, el país más afectado por el Huracán Mitch, las mujeres estaban presentes en la distribución de la ayuda, pero no en el proceso de toma de decisiones ni en la coordinación de los albergues (Alemany, 2019).

Finalmente, este estudio evidencia que luego del impacto de Mitch el trabajo reproductivo y comunitario aumentó en todos los países de la región centroamericana para las mujeres (Alemany, 2019). Este trabajo doméstico, reproductivo, social, comunitario y voluntario en la mayoría de las ocasiones, lo siguieron desempeñando las mujeres en un mayor número de horas. En términos económicos no fue retribuido ni valorado, a diferencia del de los hombres que participaron en labores de reconstrucción y rehabilitación. Además, después del desastre aumentaron los procesos de migración de los hombres, quedándose las mujeres solas al cuidado del hogar, asumiendo la carga familiar y comunitaria (Alemany, 2019).

En el caso específico de Costa Rica, diversos estudios han destacado la necesidad de analizar la gestión del riesgo de desastres desde un enfoque de vulnerabilidad y necesidades diferenciadas basado en lo local. La investigación *El daño y la evaluación del riesgo en América Central: Una propuesta metodológica tomando como caso de estudio a Costa Rica* (Sanahuja, 1999) propone una metodología para cartografiar el riesgo a partir del análisis de daños tomando como caso de estudio a Costa Rica. A lo largo del estudio se menciona que “el análisis de vulnerabilidad nos lleva a plantear un tema de fondo: los vínculos entre desastres y desarrollo” (Sanahuja, 1999, p. 11) y establece que la reducción de la vulnerabilidad pasa a ser un componente protagónico en el tránsito hacia una gestión eficiente del riesgo ya que se trata de generar y promover políticas de mitigación y prevención que permitan una relación con el entorno físico que minimice el riesgo de las poblaciones más vulnerables (Sanahuja, 1999). Sin embargo, Sanahuja advertía que una de las limitaciones que enfrenta el estudio social de los desastres es que el concepto de vulnerabilidad, central en su análisis, “carece aún de una metodología cuantitativa clara que permita hacerlo un concepto operativo en términos de implementación de planes y políticas de gestión del riesgo. Es en realidad un concepto eminentemente cualitativo, cuyo grado es muchas veces evidenciado solo después del desastre”

(1999, p. 10). Sanahuja destaca que la falta de indicadores que permitan leer el espacio geográfico en términos de vulnerabilidad social y riesgos encubiertos fomenta “la continuidad de políticas y modelos de desarrollo perversos, donde el desastre no se convierte nunca en oportunidad para cambiar modelos de desarrollo insostenibles” (1999, p. 11).

La investigación Determinación de riesgo de desastres en el cantón Santo Domingo de Heredia mediante sistemas de información geográfica (Reyes Chaves, 2012) identificó las amenazas y las vulnerabilidades en los 140 segmentos censales del cantón donde se agrupan las viviendas cercanas. Dentro del análisis de la vulnerabilidad social, menciona que el género “es un factor fundamental en el riesgo de desastres” (Reyes Chaves, 2012, p. 70) y es “un principio organizador central en todas las sociedades” (Reyes Chaves, 2012, p. 71) destacando que tanto hombres como mujeres tienen impactos diferenciados en relación a una situación de riesgo por lo que la investigación utilizó datos desagregados a partir del censo poblacional para la realización de la investigación (Reyes Chaves, 2012).

El Análisis retrospectivo del riesgo de desastre en la “Ciudad del lodo”: una contribución a los estudios en gestión de riesgo en el Guarco, Cartago, Costa Rica. 1563- 2018 (Martínez, 2018) estudia el riesgo como un proceso socialmente construido en una zona urbana del país y establece que la reducción del riesgo requiere la colaboración de toda la sociedad, su empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres, por lo que deberían “integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas” (Martínez, 2018, p. 87-88).

La investigación La gestión del riesgo en asentamientos humanos informales en Costa Rica (Hernández Sandí, Montero Cascante, & Amador, 2022) analiza a lo largo del documento la composición de la vulnerabilidad en el país y la presencia del riesgo en las comunidades que habitan los asentamientos. El análisis menciona aspectos interseccionales destacando que “la vulnerabilidad de estas poblaciones se expresa más allá de lo económico, en distintos ámbitos y aspectos, reconociendo el acceso desigual de los recursos y la pobreza” (Hernández Sandí, Montero Cascante, & Amador, 2022, p. 49). A lo largo del documento propone que la gestión

de asentamientos debe incorporar un análisis crítico en el cual se resalta una visión integral “acerca de las personas que habitan en los asentamientos humanos informales, comprendiendo su situación a partir de esta perspectiva de derechos humanos, y dejando la revictimización y culpabilización cultural hacia estas zonas” (Hernández Sandí, Montero Cascante, & Amador, 2022, p. 49). Asimismo, establece que en el trabajo de la gestión del riesgo de desastres las municipalidades tienen una responsabilidad vital “puesto que es el actor de intervención a nivel local, y vela por la seguridad de todas las personas que viven en su jurisdicción territorial” (Hernández Sandí, Montero Cascante, & Amador, 2022, p. 178).

C. MARCO CONCEPTUAL

En el 2017 el marco conceptual sobre gestión de riesgo ha sido normalizado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo (UNDRR). Desde este enfoque, el riesgo de desastres es la posibilidad de que se produzcan “muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad” (UNDRR, 2017). Un territorio está frente a un desastre cuando se produce una disrupción grave del funcionamiento de una comunidad “en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones a las que las personas están expuestas, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales” (UNDRR, 2017).

En ese sentido, la gestión del riesgo de desastres es un proceso social que tiene como fin último la previsión, reducción y control permanente de los factores de riesgo en la sociedad (Narváez, Lavell, & Pérez, 2009). Para gestionar los riesgos de una comunidad es necesario comprender su vulnerabilidad, es decir, aquellas "condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas" (UNDRR, 2017).

La relación entre el enfoque de género y la gestión del riesgo de desastres se ha estudiado a través de las condiciones sociales, económicas y políticas de las mujeres en contextos de riesgo (Ginigea, Amaratungab, & Haighb, 2014) y en los últimos años se han sumado algunos análisis teóricos que dan cuenta de los impactos diferenciados que tienen las personas con identidades no binarias (Gaillard et al, 2017).

El género no es un término estático, sino que su significado está abierto a interpretación y fluidez (Gaillard et al, 2017). La noción de género comprende los procesos y diferencias socialmente construidos a menudo alineados con lo femenino, lo masculino, con elementos mezclados de ambos o con ninguno (Gaillard et al, 2017). No es constructo fijo y terminado, sino que las personas se “en-generan en y a través de una red compleja de discursos, prácticas e institucionalidades, históricamente situadas, que le otorgan sentido y valor a la definición de sí mismos y de su realidad” (Bonder, 1998, p.4). Esta particularidad permite otras posibilidades de identidad y senti-pensares (Lugones, 2008) dando como resultado que no existe una identidad de género única (Bonder, 1998).

En este sentido, el enfoque interseccional permite comprender la complejidad y las diversas aristas de la desigualdad, siendo en muchos casos no solamente un instrumento analítico sino una necesidad teórica, política y ética en la cual las fronteras entre lo personal y lo intelectual se difuminan a menudo (Viveros Vigoya, 2023). La interseccionalidad se ha convertido en la expresión utilizada para designar la perspectiva teórica y metodológica que busca dar cuenta de la percepción cruzada o imbricada de las relaciones de poder (Viveros Vigoya, 2023).

En la sociedad actual, aún prevalece una dicotomía de género, es decir, un paradigma binario sin ambigüedades según el cual las personas solo pueden clasificarse como hombres o mujeres (Lugones, 2008, p. 93). Este tratamiento es una práctica regulatoria que concibe los cuerpos de varones y mujeres como diferentes pero complementarios y que asume la heterosexualidad como la norma (Bonder, 1998). Por lo tanto, una identidad no binaria refiere a la persona que está por fuera de la dicotomía de mujer y hombre (Gaillard, y otros, 2017).

A lo largo de los años el binarismo ha determinado las construcciones normativas y teóricas de la sociedad. Este hecho se repite en los marcos y políticas actuales de reducción del riesgo de

desastres ya que generalmente carecen de una visión de género que visibilice e involucre a las minorías de género por fuera del binarismo en situaciones de desastre (Gaillard, y otros, 2017).

Las construcciones teóricas y prácticas que aproximan ambos enfoques -la gestión del riesgo de desastres y el género- muestran la necesidad de asegurar la existencia de medidas adecuadas para abordar las causas de la vulnerabilidad relacionadas con la condición de género de las personas y que son identificadas a través del análisis específico de sus particularidades (Ginigea, Amaratungab, & Haighb, 2014).

La constitución de redes nacionales y regionales y la participación en redes internacionales interconectan a distintos grupos vulnerables a través del mundo y permiten la circulación de ideas, recursos y formas de comportamiento solidario (Guzmán, 2002). Para el desarrollo local en general y especialmente para la gestión local del riesgo, se debe involucrar a los habitantes de los territorios teniendo en cuenta a las autoridades competentes y las personas que puedan compartir el conocimiento técnico y comunitario (Hernández Peña, 2015). Lo local es en sentido estricto un territorio de dimensiones subnacionales o regionales en el que existe cierta homogeneidad en sus formas de desarrollo, características ambientales, personas con sentido de pertenencia al territorio y con relaciones estrechas de identidad, cooperación o conflicto (CEPREDENAC, 2003). Lo local suele asociarse de forma directa con el municipio pero puede ser un territorio de menor en extensión que una municipalidad, cruzar diferentes límites municipales o en algunos casos acotarse a un municipio particular (CEPREDENAC, 2003).

La gestión del riesgo de desastres en los niveles locales (CEPREDENAC, 2003) involucra el proceso de reducción, previsión y control de riesgos que puede conducirse o lograrse con la participación de la ciudadanía de distintas jurisdicciones territoriales- internacionales, nacionales, regionales o locales- a diferencia de la noción de gestión local de riesgos de desastres (CEPREDENAC, 2003) que refiere a un proceso que es altamente participativo por parte de la comunidad local y apropiada, muchas veces en concertación y coordinación con apoyos externos (CEPREDENAC, 2003). La gestión local de riesgos de desastres como proceso es propio de la comunidad local, lo cual la distingue del proceso más general de gestión del

riesgo de desastres en los niveles locales, cuya apropiación puede remitirse a distintos actores con identificación en distintos niveles territoriales (CEPREDENAC, 2003).

Una política local debe enfrentar las complejidades de las posibilidades que se abren en cada lugar, en un momento en que nada es puramente local o puramente global (Harcourt & Escobar, 2002). Arriagada plantea que la planificación estratégica en la organización municipal ha mejorado significativamente el proceso de gestión de lo local en profundidad, amplitud, precisión y contenido (Arriagada, 2002). Por tanto, es desde la planificación estratégica municipal, como la escala primaria de gestión e incidencia en política pública, donde se deben incorporar los elementos que cuestionen las visiones estáticas sobre el género en la gestión del riesgo de desastres para mejorar la gestión pública desde un enfoque inclusivo y con base en los derechos humanos. Con ese objetivo esta tesis centrará su análisis en la Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género de la Municipalidad de Santa Ana.

D. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Para que el abordaje de la gestión del riesgo de desastres como un componente esencial del desarrollo humano sea efectivo exige una comprensión integral que incorpore a su análisis las causas sociales, económicas y ambientales de manera compleja. La aplicación real de este abordaje integral tendría como consecuencia una integración efectiva de la inclusión como un elemento fundamental en todos los componentes y procesos de la gestión del riesgo de desastres. De igual forma los conceptos y prácticas de igualdad, al ser incluidos en la conceptualización y la práctica, deberán generar condiciones para superar la concepción tradicional de género como un concepto exclusivamente relacionado con lo femenino, así como abordar las condiciones diferenciadas e interseccionales.

El análisis de la calidad de las políticas, procesos y acciones en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres constituye una oportunidad invaluable para llevar a cabo una evaluación crítica de la aplicación de herramientas y teorías interseccionales e impulsar las reformas y

modificaciones necesarias. Este ejercicio ofrece la posibilidad de explorar nuevas perspectivas en la elaboración de instrumentos de política pública que permitan visibilizar de manera efectiva los impactos y las necesidades diferenciadas de todos los segmentos de la población. Además, el enfoque a nivel local proporciona la especificidad necesaria para identificar y abordar de manera directa las desigualdades existentes en la escala más cercana a las personas.

Por lo tanto, el objetivo de esta investigación es abordar el siguiente problema: ¿Cómo se integran e interactúan los enfoques, normativas, políticas e instrumentos de derechos humanos, género, interseccionalidad y gestión del riesgo de desastres en la Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género de la Municipalidad de Santa Ana?

1. Objetivos generales y específicos

a) Objetivo general

Diseñar una propuesta con recomendaciones para el fortalecimiento de la Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género de la Municipalidad de Santa Ana, que asegure que la vulnerabilidad diferenciada de la mujeres y población no binaria sea gestionada de forma efectiva según la propia normativa municipal así como la internacional, regional y nacional.

b) Objetivos específicos:

1. Caracterizar el abordaje de los enfoques de derechos humanos, interseccionalidad y género en la Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género de la Municipalidad de Santa Ana.
2. Identificar los vacíos que puedan existir en la Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género de la Municipalidad de Santa Ana para el abordaje de la vulnerabilidad diferenciada de mujeres y población no binaria.
3. Elaborar recomendaciones para fortalecer el impacto de las políticas para la igualdad de género y gestión del riesgo de desastres y completar los vacíos la Política Municipal de

Igualdad y Equidad de Género de la Municipalidad de Santa Ana para la reducción del riesgo diferenciado de las mujeres y población no binaria.

E. ABORDAJE METODOLÓGICO

Para esta investigación, partí del supuesto hipotético de que la falta de criterios teóricos y prácticos para incorporar las mujeres y personas con identidades no binarias da como resultado políticas públicas que invisibilizan y no alcanzan a proteger los derechos fundamentales de todas las personas. Esto también se vincula con que la situación de mujeres y personas con identidades no binarias no está suficientemente documentado y expresado en los planes y políticas territoriales, escenarios de riesgo, mapas de exposición y por tanto está subvalorado en la planificación. Para elaborar este tema, esta tesis se recogió la visión de las personas vinculadas a la gestión pública en gestión del riesgo de desastres especialmente en el espacio institucional de la Municipalidad del Cantón de Santa Ana.

1. Alcance

Si bien la gestión de riesgo de desastres y el enfoque de género han sido estudiados en numerosas investigaciones y trabajos académicos, su interrelación, en particular el abordaje efectivo de los aspectos diferenciados que caracterizan la vulnerabilidad, así como el concepto de la interseccionalidad, no han sido abordados con esa extensión y profundidad. Por esa razón en esta tesis se desarrolla un estudio cuyo alcance es exploratorio (Batthyány & Cabrera, 2011).

2. Enfoque

Esta tesis utiliza el enfoque teórico-metodológico cualitativo para comprender los procesos vinculados a la gestión del riesgo de desastres y los enfoques de derechos humanos, género e interseccional con el objetivo de construir teoría a escala de la realidad a estudiar. La selección de este enfoque metodológico se basó en dar prioridad a una comprensión exhaustiva y en explorar e interpretar las políticas públicas a través los enfoques mencionados.

3. Técnicas

Para llevar esto a cabo esta investigación se realizó un análisis documental y bibliográfico. También se incluyó una serie de entrevistas semiestructuradas a personas informantes clave como “una estrategia para hacer que la gente hable sobre lo que sabe, piensa y cree” (Spradley, 1979). De esta forma se obtuvieron nuevos puntos de vista y se contrastó con la información recopilada durante el análisis bibliográfico.

Las personas entrevistadas son las máximas autoridades en su área de gestión y son responsables de garantizar el cumplimiento de los procesos vinculados al objeto de estudio de esta tesis en la Municipalidad de Santa Ana: la Encargada del Proceso de Gestión de Riesgo de Desastres, la Encargada del Proceso Planificación Institucional Municipal y la Encargada del Proceso de Promoción de Género.

II. MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE CASO

A. EL ÁMBITO DEL DESARROLLO

El riesgo, que ya fue definido como una probabilidad de que se produzcan daños, muerte o lesiones en un determinado período, está determinado por la combinación de cuatro factores fundamentales: la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y las capacidades. Estos factores tan disímiles, cuando se interrelacionan determinan ese riesgo y consecuentemente la forma en que la población será afectada. Hemos mencionado antes que el riesgo es una construcción social (Thomas Bohórquez, 2011) que depende de la forma en la que una comunidad coexiste con los fenómenos naturales y antrópicos de su entorno. La ocurrencia de una situación catastrófica que dé como resultado una comunidad colapsada, incapaz de responder a la

emergencia de forma efectiva, está estrictamente vinculada al comportamiento humano, es decir, “que los desastres se relacionan de una u otra forma con una suma de prácticas humanas inadecuadas y que son, a la vez, representaciones del déficit en el desarrollo” (CEPRENAC, 2003, p. 15).

El “Informe de Evaluación Regional sobre el Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe” (RAR) (UNDRR, 2021) expone la relación entre desarrollo sostenible y riesgo al destacar que los desastres son el resultado de procesos de desarrollo incompletos o sesgados, y que el riesgo de desastres es una construcción social, producto de procesos incompletos e insostenibles de desarrollo (UNDRR, 2021).

Además, menciona que la gestión prospectiva del riesgo es en esencia una gestión para el desarrollo sostenible, y que la reducción del riesgo de desastres debe integrarse dentro de ese marco y del contexto de la erradicación de la pobreza (UNDRR, 2021). También destaca la importancia de integrar la reducción del riesgo de desastres en la planificación para el desarrollo sostenible y la necesidad de desarrollar una estrategia de gobernanza del riesgo de desastres que gestione las causas de fondo o los impulsores que contribuyen a su construcción (UNDRR, 2021).

Sin embargo, en las estrategias y políticas de desarrollo, históricamente los temas relacionados con las mujeres de alguna manera han estado presentes y en muchas ocasiones se han referido a lo femenino, con un débil acercamiento a una perspectiva de género. Hasta hace muy poco tiempo esa presencia era apenas perceptible. La consideración de las mujeres no era explícita, sino que se las suponía subsumidas en un universo mayor de consideraciones signadas por lo masculino como sujeto principal de la historia y de los esfuerzos del Estado (PNUD, 2008, p. 7).

La coordinación e integración de políticas de desarrollo proporciona mayores capacidades para abordar las condiciones diferenciadas de vulnerabilidad y permite una reducción del riesgo más efectiva, en comparación con prácticas desorganizadas, políticas fragmentadas y abordajes centralizados. Es crucial entender que un desarrollo ineficiente puede generar condiciones inseguras y aumentar la vulnerabilidad de las comunidades, exacerbando así el riesgo de

desastres. Por lo tanto, un enfoque integral del desarrollo es esencial para construir comunidades resilientes y sustentables en el largo plazo.

Dado que “son las mismas modalidades de desarrollo de los países con sus impactos diferenciados en la sociedad las que nos ayudan a explicar el crecimiento de la vulnerabilidad” (CEPREDENAC, 2003, p. 15), se evidencia que el problema del riesgo está vinculado a los esquemas de planificación y puede valerse de los instrumentos de la gestión pública. A su vez, si este análisis interactúa con los riesgos específicos de los grupos vulnerables tiene la posibilidad para abordar el riesgo de forma diferenciada y evitar la fragmentación de soluciones desde política pública.

“El gobierno representa el principal –aunque no exclusivo- factor instrumental para la ejecución o implementación de los mandatos contenidos en las políticas públicas” (PNUD, 2008, p. 17). A la vez, en el Estado se concreta la institucionalidad gubernamental y legislativa y las políticas públicas son instrumentos para efectuar esa gestión de lo público (PNUD, 2008).

En el caso de los instrumentos de política pública, los planes de desarrollo son la expresión del acuerdo social sobre el interés general de la población, es decir, cumplen el rol de ser la guía en el proyecto de construcción de una sociedad (Poveda Gómez, 2008). En ese sentido, la planificación como fundamento de la gestión del desarrollo es un proceso mediante el cual se intenta diseñar el futuro de una sociedad y dar continuidad a propósitos específicos (Poveda Gómez, 2008, p. 78). El plan de desarrollo es el instrumento básico para el desempeño de las responsabilidades propias de la administración pública territorial en lo que compete a sus compromisos con la ciudadanía y a los adquiridos en virtud de la concertación con los gobiernos locales (Poveda Gómez, 2008, p. 79).

Específicamente en Costa Rica, podemos visualizarlo en el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) 2023-2026 (MIDEPLAN, 2023), donde menciona que este instrumento “constituye el fin o impacto deseado que servirá de norte para la gestión pública” (MIDEPLAN, 2023, p. 21). El Plan orienta las políticas gubernamentales en un período de cuatro años y es elaborado bajo la coordinación del Ministerio de Planificación

(MIDEPLAN) junto a las instituciones del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y la participación ciudadana.

El Plan estableció la necesidad de adoptar medidas que permitan mejorar e incentivar la gestión correctiva y prospectiva del riesgo. Esto implica la integración de la planificación para el desarrollo con la gestión del riesgo, con el objetivo de garantizar la calidad y la continuidad de los servicios a la población, así como la generación de resiliencia para una recuperación efectiva y la adaptación a eventos futuros (MIDEPLAN, 2023). Además, se menciona la importancia de la coordinación y articulación del SNP en la gestión del riesgo de desastres. Se destaca la necesidad de incorporar procesos tecnológicos y digitales, así como la coordinación entre los distintos actores sociales e instituciones públicas.

Para una gestión efectiva del riesgo que contribuye a la sostenibilidad del desarrollo, como se ha mencionado antes, es crucial comprender su naturaleza compleja y diferenciada, lo cual requiere no solo examinar la dimensión de los efectos, sino también considerar su construcción histórica y social. Por ende, las políticas públicas para el desarrollo, o el Sistema Nacional de Planificación como indica el PNDIP, deben adoptar un enfoque que reconozca esta integralidad del riesgo, abordándolo desde la perspectiva del desarrollo sostenible. Esto implica tener en cuenta no solo las diversas manifestaciones del riesgo, sino también las causas subyacentes que lo han moldeado según contextos sociales, económicos y ambientales que caracterizan a la sociedad y los grupos vulnerables. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19 se observó la necesidad de contar con una articulación y coordinación entre los sistemas de gestión del riesgo de desastres y los sistemas de salud (Lavell & Lavell, 2022) y a su vez, proporcionar soluciones diferenciadas para las personas más vulnerables, quienes justamente fueron las más perjudicadas desde el punto de vista laboral, económico, social y educativo (Programa Estado de la Nación, 2022).

Sin embargo, las nociones de planificación resiliente para el desarrollo seguro, sostenible y de gestión prospectiva del riesgo, no necesariamente se encuentran en los mismos mecanismos de gobernanza, ni en los mismos arreglos institucionales y por esta razón las posibilidades reales de modificar las causas de fondo se reducen significativamente. Esta situación, de alguna

manera, implica asumir que cualquier estructura programática e institucional para la gestión del riesgo, tendrá un nivel de eficiencia determinado por la calidad de la gobernanza del país en el que se aplique, y enfrentará el desafío de incidir, desde sus propios instrumentos, en unas causas de fondo que se encuentran fuera de su ámbito de acción, de su mandato y de sus competencias, aún bajo esquemas sistémicos multisectoriales.

Por lo tanto, es evidente que aún no se responde la pregunta de cómo avanzar hacia un desarrollo sostenible, seguro y resiliente.

Varios autores y entidades internacionales han subrayado la importancia de evolucionar en los esquemas de reducción del riesgo, puesto que el impacto en el desarrollo sostenible sigue aumentando. El informe RAR menciona que la tercera década del siglo XXI avanza en un contexto de incertidumbre económica y social por la presencia aún intensa de la pandemia de COVID-19 y la “evidencia de que los esfuerzos por reducir el riesgo y los desastres han sido insuficientes, surge la necesidad de replantear la forma en que se ha venido implementando la gestión del riesgo” (UNDRR, 2021, p. 103).

En este sentido, en contraposición a un enfoque centralizado de gestión del riesgo de desastres, donde la responsabilidad recae en una única entidad pública, el enfoque desde el desarrollo aborda la comprensión del riesgo de manera integral, reconociendo su papel fundamental en la sustentabilidad. En la práctica de la gestión territorial del desarrollo, esto implica la ejecución de políticas públicas, donde los aspectos económicos, sociales, ambientales, culturales y político-administrativos se integran en la gestión de riesgo e interactúan con otros objetivos de desarrollo.

En el modelo de la gestión pública actual existe una redistribución de responsabilidades lo cual implica una descentralización de competencias y recursos entre el gobierno nacional y los gobiernos locales (Poveda Gómez, 2008, p. 39). En el nivel municipal coexisten formas organizativas de la sociedad que se acomodan a un orden jurídico-administrativo específico y el plan de desarrollo municipal refleja los intereses generales de esa comunidad (Poveda Gómez, 2008, p. 31). La descentralización acerca el Estado a la ciudadanía tanto en la

construcción de las decisiones como en el control de la ejecución de sus acciones (Poveda Gómez, 2008, p. 39).

Los desastres tienen una expresión local y el riesgo se manifiesta en un espacio definido y circunscrito donde las personas, los sistemas productivos y la infraestructura es afectada en sitios determinados (CEPREDENAC, 2003, p. 25). La tarea de construir escenarios de riesgo requiere de la descentralización y la participación de las estructuras regionales, locales o comunitarias para su comprensión y gestión (CEPREDENAC, 2003).

“El creciente nexo encontrado entre las modalidades de desarrollo, la degradación ambiental, la construcción del riesgo y la concreción de desastres en los países en vías de desarrollo en particular, impulsaron la noción de que el desarrollo sostenible solamente podría lograrse si la reducción y previsión del riesgo fuese un componente inherente de la planificación del desarrollo en los niveles internacionales, nacionales, y locales, y en la planificación sectorial y territorial” (CEPREDENAC, 2003, p. 19).

B. DESIGUALDADES ESTRUCTURALES Y SU IMPACTO EN LO LOCAL

La exclusión histórica de las necesidades e intereses específicos de las mujeres refleja que sus realidades han sido subordinadas a un orden que no las ha considerado como sujetas de derecho en igualdad de condiciones al hombre ni ha considerado que su participación sea de importancia para el desarrollo humano. Incluso, durante el desarrollo de los órdenes democráticos modernos, las mujeres fueron permanentemente excluidas de las referencias teóricas, las metodologías, los paradigmas y las estrategias de desarrollo, lo cual demuestra el limitado y casi inexistente valor humano que se les concedía (PNUD, 2008, p. 7).

La concepción social de lo que se entiende por masculino y femenino está estrictamente vinculada con estereotipos y asignaciones inequitativas entre los géneros, que redundan en el establecimiento de un sistema patriarcal que ha subordinado a las mujeres (Casas Varez, 2017) y a toda identidad que no se ajuste a los patrones heteronormativos que giran hegemónicamente alrededor del orden familiar conservador (Platero Méndez, 2018, p. 63).

El sistema sexo/género es el conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en producto de la actividad humana (Rubin, en Lagarde 1996). Desde que la persona nace, “el cuerpo recibe una significación sexual que lo define como referencia normativa inmediata para la construcción en cada sujeto de su masculinidad o de su feminidad, y perdura como norma permanente en el desarrollo de su historia personal, que es siempre historia social.” (Lagarde, 1996, p. 12). El género es una construcción simbólica y contiene el conjunto de atributos asignados a las personas a partir del sexo” (Lagarde, 1996, p. 12).

En tanto mecanismo generador de múltiples inequidades, en el sistema sexo-género la desigualdad no la causan las diferencias anatómicas sino el trato desigual e injusto que socialmente se les da a las mujeres y a los cuerpos feminizados en contraposición a los hombres y las características atribuidas a lo masculino (Casas Varez, 2017).

En el caso específico de las personas con identidades no binarias, parte del problema es el “alineamiento entre el binarismo sexual y el binarismo de las políticas públicas” (Maffia, 2018, pág. 79). Este hecho ha dado como resultado una invisibilización absoluta de las personas que no se identifican a sí mismas como hombres o como mujeres. El hecho de esta falta de protagonismo en las teorías y en las elaboraciones de política pública ha marginado históricamente a estas personas.

El ejercicio de identificar, esbozar y hacer visible la vivencia por fuera del binarismo se funda el primer paso para la inclusión, ya que “en el ejercicio político de nombrar siempre existe algún grado de agencia que la gente puede y de hecho ejerce. Y es importante señalar que la identidad sigue siendo un lugar de resistencia para las personas de muchos grupos subordinados” (Crenshaw, 1991, p. 117).

Al poner en palabras la desigualdad existente entre las mujeres y los hombres, también se pone de manifiesto la vigencia y vitalidad de la dominación y la opresión, lo cual conduce a descubrir todo lo históricamente negado, y por lo tanto, a invalidar la concepción binaria del mundo en todas las problemáticas que involucran la lucha por la emancipación (Lagarde, 1996).

El movimiento feminista colocó los asuntos relativos a la desigualdad de género en las agendas políticas de la región e impulsó la aprobación de nuevas leyes, el desarrollo de políticas públicas e incluso la transformación de la institucionalidad del Estado y de los sistemas legales (Carosio, et al., 2017).

Así, los feminismos interpelan las desigualdades que se producen de forma interseccional por razones de género, sexualidad, clase, racialización, nacionalidad, localización geográfica, etc., y buscan generar procesos de cambio en todas las áreas de la vida donde esas interseccionalidades se manifiestan como desbalances de poder (Carosio, et al., 2017). La desigualdad y la discriminación se ven aún más profundizado en el caso de las identidades no binarias (Fraser, en Casas Varez, 2017, p. 16).

En las propuestas anteriores se sustenta la corriente del género, medio ambiente y desarrollo sustentable, la cual, debe marcar una nueva pauta en la elaboración de políticas públicas de sustentabilidad con perspectiva de género. Según esta línea de pensamiento, se considera el género como elemento intermediador en las relaciones entre las mujeres, los hombres y el medioambiente, y ya no se observa solamente a las mujeres sino a las relaciones de poder en las que se encuentran insertas (Rico, 1998) asumiendo que existen diferentes tipos de mujer y que cada una de ellas experimenta de manera diferente el impacto diferenciado de los embates climáticos y el deterioro ambiental (Arora-Jonsson, 2011 y Resurrection 2013, en: Casas Varez, 2017).

Los desastres son momentos testimoniales. Toda la construcción social de una sociedad se hace evidente durante estos momentos y quedan al descubierto las desigualdades preexistentes de los territorios. Esto sucede porque los eventos catastróficos no crean nuevas violencias, inequidades y desigualdades sino que evidencian, y hasta pueden intensificar, las asimetrías en el desarrollo de la comunidad.

La distribución social y territorial del impacto se concreta en forma de daños y pérdidas en lo local y afecta diferenciadamente a grupos sociales y territorios. El impacto es antecedido por la existencia de condiciones objetivas de riesgo y, a su vez, la distribución social y territorial del

riesgo refleja diferencias en la forma en que las amenazas y vulnerabilidades se conforman (CEPREDENAC, 2003).

C. ENFOQUE DE DERECHOS EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III). En ella se establecen los derechos fundamentales que deben ser respetados y protegidos en todo el mundo (Asamblea General de la ONU, 1948). Reconoce la igualdad y la dignidad de todas las personas y proclama derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que deben ser respetados y protegidos por todos los Estados y actores sociales. La Declaración incluye derechos como la libertad de expresión, el derecho a la vida, la igualdad ante la ley, la educación, el trabajo digno, la seguridad social y la participación en la vida cultural y política, entre otros (Asamblea General de la ONU, 1948).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de la ONU, 1966) establece una serie de derechos civiles y políticos fundamentales que deben ser respetados y protegidos por los Estados parte. Entre los derechos reconocidos en este pacto se encuentran: el derecho a la vida, la libertad y seguridad personales, la igualdad ante la ley y el derecho a un juicio justo, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, la libertad de expresión, reunión y asociación pacífica, el derecho al voto y a participar en la vida pública, así como los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas (Asamblea General de la ONU, 1966). El Artículo 26 establece que “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (Asamblea General de la ONU, 1966, p. 8).

El enfoque de derechos impulsa el establecimiento de políticas institucionales tendientes a que las personas se apropien de manera activa en su desarrollo social, controlando las acciones de la esfera pública (Solís Umaña, 2003). El enfoque de derechos reivindica el papel del Estado

para garantizar el desarrollo humano y establece la política social como un derecho humano (Solís Umaña, 2003).

La relación entre este enfoque y la gestión de riesgo está claramente identificada en su marco conceptual. Son sólo la democracia y los derechos humanos los que pueden asegurar el papel positivo de la movilización ciudadana hacia la reducción de los riesgos (Blaikie, Cannon, David, & Wisner, 1996).

El RAR menciona que el enfoque de derechos humanos es fundamental en la gestión del riesgo de desastres (UNDRR, 2021). Destaca que este enfoque busca abordar las complejidades del desarrollo desde una perspectiva holística, teniendo en cuenta las conexiones entre las personas y los sistemas de poder o influencia. Además, busca reforzar las capacidades de los garantes para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. El enfoque de derechos humanos también tiene el objetivo de crear una dinámica para la rendición de cuentas en pro del cumplimiento de los derechos de las personas, en lugar de solo satisfacer sus necesidades (UNDRR, 2021).

De igual forma, el informe indica que “la prioridad de aplicar los principios de los derechos humanos fue la piedra angular de las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas que comenzaron en 1997, y que se consolidaron en el 'Entendimiento común de las Naciones Unidas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación para el desarrollo'. Antes de 1997, la mayor parte de los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas adoptaban un enfoque basado en las necesidades básicas: identificaban las exigencias de los beneficiarios y apoyaban iniciativas para mejorar la prestación de servicios, o fomentaban su cumplimiento.” (UNDRR, 2021, p. 102). La diferencia entre ambos enfoques es fundamental para el establecimiento de políticas públicas y acciones de gestión, puesto que evoluciona de una respuesta a necesidades específicas hacia un gestión preventiva, en donde las acciones de gestión de riesgo en poblaciones vulnerables dejan de ser compensatorias y se ubican en el ámbito de las responsabilidades gubernamentales en cumplimiento a un marco de derecho.

La aplicación del enfoque de derechos requiere de una comprensión profunda de la sociedad y sus características diferenciadas. “El análisis de género feminista es detractor del orden

patriarcal, contiene de manera explícita una crítica a los aspectos nocivos, destructivos, opresivos y enajenantes que se producen por la organización social basada en la desigualdad, la injusticia y la jerarquización política de las personas basada en el género” (Lagarde, 1996, p. 3).

La discriminación que afecta a las mujeres se expresa principalmente en tres esferas: la división por género del trabajo y la consecuente asignación casi exclusiva de la responsabilidad de la crianza, las tareas de cuidado y del trabajo doméstico; el acceso desigual a los recursos productivos y a sus beneficios y; las limitaciones en la participación y acceso a los procesos de decisión y posiciones de poder (Fraser, en Casas Varez, 2017, p. 16).

En este sentido, una agenda de futuro tendría que estar determinada por procesos que incidan sobre la gobernanza del desarrollo y las causas de fondo del riesgo en los países y sus esquemas institucionales y de participación democrática, así como procesos e instrumentos que permitan el control y la rendición de cuentas frente a la desigualdad, la injusticia y la jerarquización política de las personas basada en el género, a los déficits de desarrollo y las acciones públicas y privadas que continúen creando el riesgo.

D. GESTIÓN PÚBLICA

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) establece que en la gestión pública en América Latina “el Estado realiza sus funciones mediante diversas acciones que le son de su competencia, como es la realización de inversión pública; la ejecución de programas públicos, la provisión de servicios públicos; la regulación normativa de sectores estratégicos como la energía, transporte, seguridad alimentaria; el fomento e inversión en innovación; la orientación económica ofreciendo incentivos o concesiones de licencias y permisos comerciales, así como la fiscalización de la normativa para asegurar el bien común” (CEPAL, 2014, p. 42). Para esto define la gestión pública como la manera como se realicen estas funciones y acciones que tienen como objetivo principal el desarrollo socioeconómico de los países (CEPAL, 2014).

En este sentido, la implementación y el control de las políticas públicas en gestión de riesgo sensibles al género, dependen de unas adecuadas condiciones de gestión pública, que pasan por la estructura institucional, los procesos y sus recursos. La creación de condiciones para mejorar la gobernabilidad en la gestión del riesgo de desastres es un elemento crucial para revertir el impacto negativo de las causas subyacentes de vulnerabilidad social, las deficiencias en el sistema económico con una débil capacidad institucional, y también para contrarrestar el efecto de presiones dinámicas como la rápida urbanización, degradación ambiental y las ineficiencias de los mercados (Guerrero Compeán, Salazar, & Lacambra Ayuso, 2017).

Dado que la escala en la que se concretan las condiciones de riesgo y la desigualdad es precisamente la local, es necesario un proceso de descentralización para la aplicación de las políticas públicas. Este proceso ha obligado a un replanteamiento tanto del concepto como de la práctica de la planificación, haciendo de los planes de desarrollo “uno de los instrumentos esenciales e indispensables en la concreción del proceso descentralista en relación con la promoción del desarrollo territorial, en lo local y lo regional, al menos en lo que hace relación al ordenamiento, al propósito de consolidar el municipio y a la construcción de la democracia local” (Poveda Gómez, 2008, p. 36).

Los avances heterogéneos que se observan en los marcos nacionales de gobernanza siguen levantando dudas sobre el papel real que están jugando los gobiernos locales en la reducción efectiva del riesgo como proceso sesgado del desarrollo.

Las acciones municipales involucran una opción real de engranaje dada su importancia en la promoción del desarrollo local, en la consolidación de la descentralización, la negociación y articulación de otros actores sociales y, finalmente, por sus facultades normativas y de control (CEPREDENAC, 2003).

Para enfrentar el desafío que implica abordar integralmente las causas y el impacto diferenciado e interseccional, es necesario contar con instituciones ágiles y adaptativas que puedan desarrollar nuevas capacidades de liderazgo estatal, acompañado de una sociedad civil comprometida en la elaboración de nuevos pactos sociales. Los mecanismos clave para lograr este objetivo incluyen el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la promoción del

capital social, la descentralización y el establecimiento de redes de colaboración (Guerrero Compeán, Salazar, & Lacambra Ayuso, 2017).

III. ARTICULACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS VARIABLES CONCEPTUALES, POLÍTICAS Y METODOLÓGICAS

A. PROGRESIÓN DE LA VULNERABILIDAD DESDE EL ENFOQUE DE GÉNERO

Piers Blaikie, Terry Cannon, Ian Davis y Ben Wisner (1996) contribuyeron al acervo científico de la gestión del riesgo de desastres, con un modelo que explica la vulnerabilidad de una forma más compleja. Parten del reconocimiento de que la vulnerabilidad tiene vínculos o niveles que conectan el desastre con procesos que a veces son muy remotos y yacen en la esfera económica y política.

“Las más distantes de éstas son causas de fondo (o causas subyacentes), un conjunto de procesos extensos, bien establecidos dentro de una sociedad y la economía mundial. Las causas de fondo más importantes que dan origen a la vulnerabilidad (y que reproducen vulnerabilidad con el tiempo) son procesos económicos, demográficos y políticos. Estos afectan la asignación y distribución de recursos entre diferentes grupos de personas.” (Blaikie, Cannon, David, & Wisner, 1996, p. 3)

En el análisis de estas causas radicales y globales, además de los aspectos económicos y sociales, se incluyeron factores legales y otros elementos del orden ideológico (Blaikie, Cannon, David, & Wisner, 1996).

El punto que los autores olvidaron al elaborar la caracterización de las causas subyacentes, donde se analizan los elementos globales para entender la vulnerabilidad, fueron las relaciones de poder y dominación asociadas al género. Esto podría llevarnos a incorporar al sistema patriarcal como otra de las ideologías que determina las causas de fondo de la vulnerabilidad. El conocimiento del riesgo debe reconocer la importancia de investigar los sistemas y prácticas

sociales que originan la desigualdad y discriminación. Esto implica ampliar el análisis más allá de las desigualdades de clase (Carosio, y otros, 2017).

Por otra parte, las presiones dinámicas son procesos y actividades que traducen los efectos de las causas de fondo y las convierten en condiciones inseguras a la escala más local y específica de los grupos vulnerables (Blaikie, Cannon, David, & Wisner, 1996). “Las presiones dinámicas canalizan las causas de fondo hacia formas particulares de inseguridad que tienen que considerarse en relación con los tipos de amenazas que afronta esta gente. Estos incluyen reducido acceso a los recursos como un resultado de la forma en que presiones regionales o globales tales como un crecimiento rápido de la población, enfermedad epidémica, urbanización rápida, guerra.” (Blaikie, Cannon, David, & Wisner, 1996, p. 4). Desde el enfoque de género, la discriminación, la misoginia, la violencia hacia las mujeres y la absoluta invisibilización de la población no binaria son los efectos del sistema patriarcal en formas específicas de inseguridad.

Finalmente, las condiciones inseguras son las formas específicas en las cuales la vulnerabilidad de una población se expresa en el tiempo y espacio de forma conjunta con una amenaza (Blaikie, Cannon, David, & Wisner, 1996). Por ejemplo, la población que tiene que vivir en lugares peligrosos, sin posibilidad de hacer construcciones seguras, que carece de protección efectiva por parte del Estado, con medios de vida arriesgados, trabajos con sus riesgos para la salud o que tienen mínimos recursos de alimentos o beneficios que están propensos a rápida interrupción (Blaikie, Cannon, David, & Wisner, 1996). En este grupo podemos incluir las tareas de cuidado usualmente asignadas a las mujeres, la feminización de la pobreza y la brecha salarial de género (Casas Varez, 2017).

B. INTERSECCIONALIDAD Y TERRITORIO

A pesar de que los desastres tienen una circunscripción territorial definida que puede denominarse como el territorio del impacto y que el riesgo se manifiesta en esos mismos espacios, "los factores causales del riesgo y del desastre - tanto eventos físicos como los

componentes distintos de la vulnerabilidad-, no tienen necesariamente la misma circunscripción territorial” (CEPREDENAC, 2003, p. 26). El territorio de la causalidad en muchas oportunidades tiende a diferir sustancialmente del territorio del impacto, aun cuando frente a otros factores particulares puedan coincidir (CEPREDENAC, 2003).

El reporte del RAR incluyó por primera vez en el 2021 la noción de territorios interseccionales en su marco de análisis. La noción “surge a partir de la aplicación del concepto de interseccionalidad, acuñado en 1989 y aplicado al territorio. Aunque este concepto nace originalmente en los estudios de género, ha servido como instrumento para comprender la manera en que operan las interacciones de distintas características, atributos, estados y situaciones en determinados contextos socioterritoriales” (UNDRR, 2021, p. 41).

En el ámbito del RAR, Lejtregger (2021) desarrolla el concepto de territorios interseccionales como “un concepto que se gesta desde la perspectiva de género y desde las herramientas que con ese enfoque se han creado. Coloca en el centro el hecho de que así como en las personas, las opresiones, afectaciones y capacidades diferenciadas se relacionan con características que son diversas, algo similar ocurre en la sociedad y también en el soporte físico natural y construido” (Lejtregger, 2021, p. 27). Esta relación entre las dinámicas sociales y el territorio presentan una oportunidad para comprender más adecuadamente la forma en que se configura el riesgo de desastres, con vulnerabilidades que generalmente se presentan agrupadas por áreas administrativas, localizaciones o escalas de interpretación que terminan invisibilizando (Lejtregger, 2021).

Esas características comprenden el género, las generaciones, la diversidad y pertinencia cultural, la condición de discapacidad, entre otras y en la sociedad como tal, operan otras interacciones como la existencia de ámbitos de organización, colaboración, participación y ciudadanía, la existencia de una cultura e identidad construidas a través de elementos simbólicos inmateriales patrimoniales, entre otras (Lejtregger, 2021) A ello se suma el soporte físico donde se vinculan con características como la ubicación – con zonas de riesgo o seguras-, el costo del metro cuadrado de suelo urbano y en general del acceso a la vivienda, la integración al espacio urbano y a las centralidades a través de la movilidad, la red de servicios básicos como energía,

comunicaciones, abastecimiento de agua potable y saneamiento, las condiciones constructivas del espacio habitable, el sistema de espacios públicos, la existencia de elementos simbólicos materiales patrimoniales e identitarios, las calidades de agua, suelo, aire y otras (Lejtregger, 2021).

El conocimiento social debe estar consciente de la necesidad de indagar en los sistemas, procesos y prácticas sociales que generan la desigualdad y la discriminación y que son la base y sustento de la explotación en lo concreto, ampliando así la mirada a las desigualdades que no tienen su origen en la clase (Carosio et al., 2017). El enlace entre discriminación, opresión y explotación, sintetiza un tipo de dominación que es, al mismo tiempo, dominación de clase, de género, y de etnia (Carosio et al., 2017).

La concepción del género dentro de las políticas públicas en gestión del riesgo de desastres no es todavía un elemento constituyente como parte del desarrollo humano y no lo será hasta encontrar la manera de incluir dentro de su teoría y de su práctica a todas las identidades del tejido social.

IV. ESTUDIO DE CASO: EL CANTÓN DE SANTA ANA

A. CARACTERIZACIÓN GEOGRÁFICA Y POBLACIONAL

El cantón de Santa Ana presenta una dinámica natural que ha variado con el desarrollo urbano y poblacional. Frecuentemente es afectado por eventos donde se combinan los factores de vulnerabilidad con un entorno proclive a fenómenos como amenazas hidrometeorológicas, deslizamientos (inestabilidad de suelos) y eventos sísmicos (CNE, 2024).

Como un evento histórico destacado, el deslizamiento de Alto de Tapezco ocurrido en el año 1923 fue uno de los eventos más significativos del país. Según estudios recientes, este fenómeno

representa una amenaza para las comunidades a lo largo del río Uruca, como Salitral y Santa Ana (CNE, 2024). Como ejemplo de estas consecuencias se puede citar el deslizamiento Chitaria, que tuvo lugar en la cuenca alta de la quebrada Canoas en 2010 (CNE, 2024). Este incidente desencadenó un flujo de lodo que ocasionó daños en numerosas viviendas del Barrio Montoya, Santa Ana. Los posibles efectos adversos de estos deslizamientos incluyen la destrucción de infraestructuras vitales como carreteras, caminos y puentes, la generación de flujos de lodo, la devastación de tierras cultivables, el riesgo de sepultamiento para las personas y el deterioro de líneas esenciales de servicios (CNE, 2024).

Las zonas o barrios más afectados y con alto riesgo por las inundaciones y flujos de lodo de los ríos y quebradas son: Salitral, Santa Ana, Río Oro, Piedades, Pozos, Concepción y Calle Los Montoya (CNE, 2024). La exposición a movimientos de tierra (deslizamientos) es muy alta, y los lugares más vulnerables son: San Rafael, Corrogres, Paso Machete, Chimba, Piedades, Brasil, Rincón San Marcos, Salitral, Matinilla, además de las carreteras que comunican a cada una de estas poblaciones. Se incorpora un mapa del Cantón de Santa Ana en el Anexo 1.

Según el Atlas Cantonal de Desarrollo Humano (PNUD, 2022) Santa Ana se encuentra a la cabeza del país, con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,871 en la categoría “muy alto”, como se puede observar en la Tabla 1.

Tabla 1

Índice de Desarrollo Humano (IDH) de cantones con la categoría más alta en Costa Rica en el año 2020.

Cantón	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Categoría de desarrollo humano
Santa Ana	0,871	Muy Alto
Escazú	0,867	Muy Alto
Belén	0,858	Muy Alto
Montes de Oca	0,857	Muy Alto
Moravia	0,835	Muy Alto
Curridabat	0,835	Muy Alto
San Pablo	0,833	Muy Alto
San Isidro	0,826	Muy Alto
Heredia	0,816	Muy Alto
Santo Domingo	0,810	Muy Alto
La Unión	0,809	Muy Alto
San Rafael	0,805	Muy Alto
Santa Bárbara	0,805	Muy Alto
Barva	0,804	Muy Alto
Vázquez de Coronado	0,801	Muy Alto
Mora	0,801	Muy Alto
El Guarco	0,798	Alto
Cartago	0,791	Alto
Alajuela	0,784	Alto
Paraíso	0,778	Alto

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022) Atlas de Desarrollo Humano Cantonal en Costa Rica (p. 24). Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado. Universidad de Costa Rica.

La coordinación multinivel se desarrolla por medio de los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI), que se crearon mediante la Ley 8801 general de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades para coordinar el diseño, ejecución y fiscalización de la política pública con incidencia local. Son los espacios de articulación entre la Municipalidad, los Consejos de distrito y los entes públicos con representación cantonal o distrital, según corresponda, los cuales son presididos por la Alcaldía (Municipalidad de Santa Ana, 2023).

Para garantizar el funcionamiento de los CCCI, se debe tener una coordinación interinstitucional orientada a satisfacer las necesidades reales de cada cantón o distrito y conciliar los programas y presupuestos de los entes públicos con el fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en la acción pública (Municipalidad de Santa Ana, 2023).

Dentro de las fortalezas detectadas en su Plan Estratégico (Municipalidad de Santa Ana, 2023), se encuentra la Gestión de riesgo y capacidad de respuesta ante emergencias. El cantón ha generado una serie de instrumentos de política pública, para orientar sus aspiraciones de desarrollo sostenible. Esos instrumentos serán analizados a continuación.

B. ANÁLISIS

La reducción del riesgo de desastres, la prevención y el “derecho a un ambiente sano y seguro” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949, Art.50), se concretan en la escala más cercana a la población a través de la normatividad y la organización comunal.

Sobre la base de los postulados teóricos y el estado del arte de la política pública internacional y nacional en la materia, se realiza el presente análisis de situación en la escala local, específicamente en el cantón de Santa Ana, en la provincia de San José. Se examinó la forma en que las principales políticas públicas del Cantón de Santa Ana, relacionadas directa o indirectamente con el desarrollo sostenible, el enfoque de género y la gestión del riesgo, establecen los mecanismos necesarios de gestión pública para asegurar el cumplimiento de los derechos de todas las personas y para proveer los servicios, recursos y procesos participativos que garanticen los medios necesarios para la implementación de la gestión local de riesgos de desastres con equidad de género e interseccionalidad.

El proceso de análisis se compuso por dos vertientes: i) un estudio de las normativas vinculadas a la gestión de riesgos y ii) un análisis de percepción del personal jerárquico institucional a cargo de los procesos vinculados a este estudio:

- Ing. Emilia Jiménez, Encargada del Proceso de Gestión de Riesgo de Desastres de la Municipalidad de Santa Ana;
- Lic. Elen Milena Araya Navarro, Encargada del Proceso Planificación Institucional de la Municipalidad de Santa Ana;
- Lic. Laura Méndez Elizondo, Encargada del Proceso de Promoción de Género de la Municipalidad de Santa Ana.

Se incorporan los instrumentos de análisis en Anexo 2 y entrevistas en Anexo 3.

El análisis de las políticas públicas se realizó a partir de ocho criterios:

- **Carácter explícito de la responsabilidad:** Incluye un marco de responsabilidades explícitas, institucionales y personales, para el cumplimiento de los objetivos y actividades. Este criterio es fundamental para analizar las condiciones de implementación de la política pública, puesto que en la administración pública es necesario que las funciones, tareas, y responsabilidades sean explícitas y claras.
- **Vulnerabilidad diferenciada:** Los contenidos de la política identifican factores sociales, económicos y ambientales que generan condiciones de riesgo de desastres.
- **Enfoque de derechos humanos:** Los contenidos de la política identifican elementos para garantizar, respetar y proteger los derechos humanos.
- **Enfoque de género:** Los contenidos de la política que permiten velar por la igualdad y la equidad de género.
- **Interseccionalidad:** Los contenidos de la política identifican la interrelación factores de inequidad, discriminación o acceso desigual por género, generación, etnia y condiciones de discapacidad.
- **Identities no binarias:** Está incluida explícitamente a las personas de género no binarias en los contenidos de la política o se hace referencia de alguna manera a la existencia de más de dos identidades de género.
- **Arreglos de implementación:** Establecen instrumentos específicos para la implementación de acciones de gestión del riesgo sensible al género, tales como presupuesto, estructura organizativa, procesos de consulta y participación.
- **Mecanismos de control:** La política identifica mecanismos de control o sistemas de sanciones para asegurar el cumplimiento de los objetivos.

Bajo estos criterios se analizaron los siguientes cuatro instrumentos de política pública:

1. Plan Estratégico de la Municipalidad de Santa Ana 2023- 2027 (Municipalidad de Santa Ana, 2023)
2. Plan de Acción Climática del Cantón de Santa Ana Periodo 2023-2027 (Municipalidad de Santa Ana, 2023)

3. Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género 2021-2031 (Municipalidad de Santa Ana, 2021)
4. Plan Operativo Anual 2023 (Municipalidad de Santa Ana, 2023)

A continuación, se presentan los resultados del análisis de la política pública y la aplicación de los criterios de calidad en su propio marco de gestión. Además, se integran elementos provenientes de las entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo.

1. Plan Estratégico Municipal 2023- 2027 (Municipalidad de Santa Ana, 2023)

Carácter explícito de la responsabilidad: Si bien el Plan establece que la operativización se realizará año a año en el Plan Operativo Institucional, donde se incorporará “toda la información anual de la programación de metas y su respectivo presupuesto, donde cada una de las Gestiones y Procesos Municipales vinculan sus Planes de Trabajo a los Objetivos Estratégicos y líneas de acción previstas de la formulación del Plan Estratégico Municipal” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p.42), esto no incluye explícitamente sobre quien recae la responsabilidad en el Plan Estratégico. Dicha operativización se programa anualmente considerando la distribución de resultados, metas, indicadores, año de ejecución, programa y gestión o ejecutor del proceso (Municipalidad de Santa Ana, 2023).

Esta determinación futura puede generar incertidumbre sobre la implementación dado que, como se mencionó anteriormente, un criterio de calidad de la política pública es la claridad en el marco de responsabilidades institucionales. Sin embargo, la Lic. Elen Milena Araya Navarro, Encargada del Proceso Planificación Institucional de la Municipalidad de Santa Ana, confirmó la ausencia del carácter explícito de la responsabilidad en esta normativa y que la incorporación se realiza año a año a través del Plan Operativo Anual y en sus respectivos Programas.

Vulnerabilidad diferenciada: En el Plan se identifican factores sociales, económicos y ambientales que generan condiciones de riesgo de desastres. El Eje 3. Desarrollo Humano establece “mejorar las condiciones de vida de las personas por medio de un incremento en la economía local, la productividad, el empleo decente, inclusión social, cultura, participación ciudadana, seguridad alimentaria, necesidades básicas y complementarias” (Municipalidad de

Santa Ana, 2023, p. 26). Según se mencionó anteriormente en el Marco Teórico, los factores de vulnerabilidad son determinantes en la ecuación del riesgo y definen su dimensión final, así como la de los desastres. Por esta razón, podemos considerar un elemento altamente positivo que el Plan Estratégico aborde de manera clara y explícita las necesidades de grupos vulnerables.

Un punto negativo en esta línea es que el Plan no establece relaciones articuladas entre estos factores y los procesos de gestión de riesgo y de adaptación al cambio climático. El hacerlo de forma explícita permitiría mayor trazabilidad, establecimiento de sinergias y potencialmente un aumento en la calidad de la gestión.

Enfoque de derechos humanos: Los contenidos del plan muestran un claro compromiso con la garantía, el respeto y la protección de los derechos humanos, especialmente de las poblaciones vulnerables, lo cual es fundamental para una política de desarrollo inclusiva. Establece en el Eje 3. Desarrollo Humano que la mejora de las condiciones de vida las personas “respeten los derechos humanos especialmente de las poblaciones vulnerables” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 26).

Enfoque de género: El plan incluye medidas concretas para promover la equidad de género y eliminar la violencia y discriminación contra las mujeres y niñas. Dentro de los Objetivos estratégicos del Eje 3 establece “Línea de Acción 3.1. Promoción de la equidad de género y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de las mujeres y niñas, garantizando el respeto y la incorporación de diferentes cosmovisiones, culturas, orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género para eliminar los estereotipos” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 29). Este enfoque es esencial para abordar las desigualdades de género y promover la inclusión. De igual forma, implica una acción sobre condiciones de vulnerabilidad, que tendrá un impacto en la gestión del riesgo de desastres.

Interseccionalidad: Si bien no es un enfoque transversal al instrumento y no explicita la interrelación de factores de inequidad, discriminación o acceso desigual por género, generación, etnia y discapacidad, se observan algunos elementos de intersección en las líneas de acción, por ejemplo “3.1.6. Mujeres en situaciones de Pobreza” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 30)

y “3.9.4. Aumentar la participación laboral por medio de una bolsa de empleo que brinde oportunidades inclusivas a mujeres, personas con discapacidad, personas jóvenes, personas migrantes, refugiadas, afrodescendientes, LGTBI, en condición de vulnerabilidad” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 33) Estas incorporaciones sugieren un reconocimiento de la importancia del enfoque interseccional pero no lo aborda de manera explícita.

Identidades no binarias: El plan hace referencia a la existencia de más de dos identidades de género en la “Línea de Acción el 3.1. Promoción de la equidad de género y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de las mujeres y niñas, garantizando el respeto y la incorporación de diferentes cosmovisiones, culturas, orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género para eliminar los estereotipos” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 29), lo que demuestra una sensibilidad hacia la diversidad de identidades de género y la necesidad de inclusión de todas las personas, independientemente de su identidad de género. Sin embargo, no se establecen acciones explícitas para personas con identidades no binarias, y tampoco se visibilizan las condiciones de riesgo específicas para esta población.

Arreglos de implementación: Se establecen instrumentos específicos para la implementación de acciones de gestión del riesgo sensible al género, lo que proporciona un marco sólido para la ejecución del plan. “La operativización del Plan Estratégico Municipal 2023-2027, consta del Marco General definido por la CGR para efectos de la Matriz de Desempeño Programático. Dicho Marco, se encuentra en el documento complemento de esta parte teórica del Plan. Para lograr, la operativización, anualmente se realiza el Plan Operativo Institucional” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 41). Sin embargo, la referencia a que el plan no define las responsabilidades y refiere a otro instrumento puede afectar la implementación actual, como mencionamos anteriormente.

Mecanismos de control: Si bien se establece la utilización de herramientas como el *Software Delphos* para el seguimiento y la evaluación (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 42), lo cual puede mejorar la eficiencia en la implementación, no hay un desarrollo explícito de los mecanismos de control y sistemas de sanciones para asegurar el cumplimiento de los objetivos

en el cantón, lo cual puede mejorar la supervisión de los procesos de gestión pública y facilitar la toma de decisiones basada en datos.

En resumen, el Plan muestra un compromiso político claro con la equidad de género y la inclusión, así como un marco normativo sólido para su implementación y seguimiento. La Lic. Elen Milena Araya Navarro, Encargada del Proceso Planificación Institucional de la Municipalidad de Santa Ana, destacó durante la entrevista que este Plan Estratégico es el primero en el país en estar alineado a los instrumentos internacionales de la Agenda de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2015b) en estricta relación con las metas de los ODS. Esta vinculación ha sido útil para abordar y visibilizar a las minorías y personas que muchas veces quedan por fuera de las políticas públicas.

También durante la entrevista se destacó que los resultados de evaluación de este Plan revelaron que las acciones de los diversos sectores de la Municipalidad generaron una contribución destacada Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países. Por lo tanto, la funcionaria menciona que los aportes integrados y organizados desde una agenda gubernamental local orientada al desarrollo sostenible del cantón han influido en la reducción de las desigualdades de las personas de Santa Ana.

Sin embargo, algunos aspectos, como una definición de responsabilidades acorde al nivel del instrumento pero más explícita y la profundización del enfoque interseccional al igual que la inclusión de personas con identidades no binarias, podrían fortalecerse para garantizar una respuesta más efectiva a las necesidades de todas las personas, especialmente de aquellas en situación de mayor vulnerabilidad. También, la claridad en la normativa podría orientar mejor a las personas encargadas en la Municipalidad que son responsables de hacer cumplir los mandatos del gobierno.

2. Plan de Acción Climática del Cantón de Santa Ana Periodo 2023-2027 (Municipalidad de Santa Ana, 2023)

Carácter explícito de la responsabilidad: El plan incluye un marco de responsabilidades explícitas para el cumplimiento de los objetivos y actividades, detallando los actores involucrados en cada eje estratégico. Incluye una ficha que establece las acciones necesarias para la implementación de los ejes instaurando quienes son los actores involucrados en el cumplimiento. Por ejemplo, en la ficha “A17 Fortalecimiento de la información sobre vulnerabilidad y daños y pérdidas” del “Eje 6 Gestión del riesgo” se establece como actores institucionales involucrados a “Proceso de Gestión del Riesgo, Proceso de Vulnerabilidad y Riesgo Social, Proceso de Promoción Social, Proceso de Desarrollo Económico Local, Unidad Técnica de Gestión Vial, Unidad de Discapacidad, ONG y colectivos de personas con discapacidad y personas mayores, Centros de cuidado y atención de personas con discapacidad y personas mayores” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 197).

Vulnerabilidad diferenciada: Se identifican factores sociales, económicos y ambientales que generan condiciones de riesgo de desastres, especialmente en la sección de "Caracterización de la vulnerabilidad", por ejemplo, en la ficha mencionada anteriormente “A17 Fortalecimiento de la información sobre vulnerabilidad y daños y pérdidas” del “Eje 6 Gestión del riesgo” se detalla que el alcance geográfico de la acción involucra a todo el canton pero se deben priorizar las zonas identificadas con mayor exposición al riesgo a eventos climáticos con afectaciones por eventos hidrometeorológicos, “entre estos se incluyen las zonas con mayor vulnerabilidad a inundaciones y flujo de lodos como lo son: Salitral, Santa Ana, Río Oro, Piedades, Pozos, Concepción y Calle Los Montoya. Asimismo, se incluyen zonas de mayor vulnerabilidad a deslizamientos como San Rafael, Paso Machete, La Chimba, Piedades, Matinilla, Salitral, Rincón San Marcos y Corrogres. De igual manera, se deben priorizar los barrios Los Herrera, Calle Mina, San Francisco, Las Lapas y La Cebadilla debido a que presentan una población en donde más del 50% de sus habitantes son menores de edad o mayores de 65 años” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 97). Este enfoque diferenciado permite abordar las necesidades específicas de diversos grupos de la población, lo que es fundamental para una política de acción climática inclusiva.

Enfoque de derechos humanos: Aunque el plan no hace una mención explícita al enfoque de derechos humanos, es importante destacar que están estrechamente vinculados a la acción climática. Sería beneficioso para el plan incluir elementos que garanticen, respeten y protejan los derechos humanos en el contexto del cambio climático.

Enfoque de género: El enfoque se encuentra dentro de los principios orientadores del plan, reconociendo la importancia de incorporar las necesidades específicas de mujeres y hombres, así como de otros grupos históricamente vulnerables: “Desde una perspectiva de cambio climático, el enfoque de género incide en la formulación y gestión de políticas públicas, ya que incorpora las necesidades específicas de mujeres y hombres, de los grupos históricamente vulnerados por razones de origen étnico, social, orientación sexual, género, edad, entre otros aspectos, en todo el ciclo de las políticas climáticas, favoreciendo una gestión pública eficiente y eficaz orientada a la igualdad social y de género” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 29). Esto es crucial para garantizar que las políticas climáticas sean efectivas y equitativas para todos los miembros de la comunidad. También se observa en las acciones y actividades que establece el plan que se detallan los datos desagregados de las mujeres y adultas mayores del cantón, jefas de hogar y mujeres en condición de vulnerabilidad.

Interseccionalidad: Aunque el plan no aborda explícitamente la interrelación de factores de inequidad por género, generación, etnia y discapacidad, sería beneficioso para la política reconocer y abordar estas intersecciones para garantizar una respuesta más completa y efectiva al cambio climático. Durante la entrevista, la Ing. Emilia Jiménez, Encargada del Proceso de Gestión de Riesgo de Desastres de la Municipalidad de Santa Ana, coincide con que la noción de interseccionalidad es reconocida como un elemento importante para la gestión pero faltan herramientas de sensibilización e instrumentos prácticos para la aplicación de indicadores interseccionales. Por ejemplo, menciona que a lo largo del proceso de operacionalización del Plan la variable discapacidad ha sido fuertemente trabajada. A pesar de ello, no se observa una interrelación entre esta variable y la clase o etnia de las personas del cantón.

Identities no binarias: El plan no hace mención explícita a personas de identidades no binarias o a la existencia de más de una identidad de género. Reconocer la diversidad de identidades de

género es importante para garantizar la inclusión de todas las personas en las políticas climáticas.

Arreglos de implementación: El plan establece instrumentos específicos para la implementación de acciones de gestión del riesgo climático, incluyendo la planificación temporal y financiera de las acciones propuestas. En la "1.2 Ruta de Implementación" se enfoca en la planificación temporal y financiera de las acciones propuestas en el plan. Destaca la necesidad de “incluirlas en los Planes Anuales Operativos municipales durante julio y agosto del año anterior para asegurar los recursos económicos necesarios” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 226) Además, establece la importancia de integrar estas acciones en los planes operativos municipales y de iniciar acciones relacionadas con el financiamiento climático lo antes posible para asegurar recursos y apoyos externos (Municipalidad de Santa Ana, 2023).

Mecanismos de control: La normativa define un esquema de monitoreo y seguimiento donde se detalla una serie de indicadores para cada acción climática propuesta y “el gobierno local en conjunto con los actores claves debe dar seguimiento de manera anual hasta lograr el cumplimiento de cada acción en el plazo establecido” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 28).

El Plan de Acción Climática muestra una buena base para abordar el cambio climático, con un enfoque en la responsabilidad, la vulnerabilidad diferenciada y la equidad de género. La adaptación o la acción climática es en sí misma una gestión de las condiciones existentes de riesgo de desastres.

Durante la entrevista, la Ing. Emilia Jiménez, Encargada del Proceso de Gestión de Riesgo de Desastres de la Municipalidad de Santa Ana fue consultada sobre la ausencia de un elemento específico de gestión de riesgos de desastres como tienen otras municipalidades, dado que en el caso de Santa Ana las acciones vinculadas al riesgo se ordenan a través del Plan de Acción Climática. La entrevistada mencionó que este instrumento ha logrado integrar los procedimientos vinculados a gestión de riesgos de desastres y a la acción climática, compilando en un solo documento la adaptación, la mitigación y el reporte a metas globales a través de una serie de indicadores específicos. Para la operacionalización del Plan de Acción Climática se ha

desarrollado un instrumento que tiene indicadores a nivel nacional e internacional, incluye un análisis de amenazas, vulnerabilidades y exposición, escenarios climáticos y herramientas de resiliencia.

La Municipalidad de Santa Ana ha logrado alinear sus metas con las directrices nacionales que reporta al Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, así como con los estándares internacionales de indicadores, tales como los establecidos en el Marco de Sendai (Naciones Unidas, 2015). Además, se coordina de manera conjunta con las políticas a nivel nacional, como el Plan de Descarbonización, y se integran otros instrumentos locales, como los indicadores relacionados con la movilidad urbana.

La aplicación de este instrumento es una experiencia de vanguardia en el país. La Ing. Emilia Jiménez también destacó que Santa Ana se encuentra compartiendo el aprendizaje con otros cantones con el fin de que puedan familiarizarse con la metodología utilizada y adaptarla según sus necesidades para desarrollar una iniciativa similar.

Sin embargo, hay áreas donde la experiencia de Santa Ana puede mejorar. La inclusión de un enfoque explícito de derechos humanos, el desarrollo de indicadores que exploren más profundamente la interseccionalidad y el reconocimiento de la diversidad de identidades de género para tener un instrumento que pueda garantizar la inclusión de todas las poblaciones y grupos vulnerables, mejorando la efectividad del plan.

3. Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género 2021-2031 (Municipalidad de Santa Ana, 2021)

Carácter explícito de la responsabilidad: El plan incluye un marco de responsabilidades explícitas, a nivel institucional y de personas responsables para el cumplimiento de los objetivos y actividades. Esto se evidencia mediante la inclusión de una ficha detallada para cada actividad que especifica la meta, el indicador, el responsable y el plazo de ejecución, lo que proporciona claridad sobre quién es debe asumir cada acción.

Vulnerabilidad diferenciada: Si bien se identifican factores sociales y económicos que vulnerabilizan las condiciones de vida de las mujeres y se establecen acciones para cerrar estas brechas, el plan no establece de forma categórica la relación de estas vulnerabilidades con las condiciones del entorno y las diferentes amenazas que podrían concretarse en un desastre. Tampoco se evidencia una coordinación con la estructura institucional encargada de la gestión del riesgo, lo que puede limitar la efectividad de las medidas propuestas. Tanto la Ing. Emilia Jiménez, Encargada del Proceso de Gestión de Riesgo de Desastres de la Municipalidad de Santa Ana como la Lic. Laura Méndez Elizondo, Encargada del Proceso de Promoción de Género de la Municipalidad de Santa Ana, coinciden en que este instrumento no articula de forma explícita acciones en ambas áreas. Esto genera que se pierda la posibilidad de abordar de forma profunda el tratamiento de la vulnerabilidad diferenciada a través de una política pública robusta. Ambas responsables señalan que en la práctica las áreas trabajan en conjunto y se complementan, pero coinciden en que una mejora de la normativa debe incluir de forma categórica y con mayor profundidad en el nivel de detalle la colaboración y las responsabilidades conjuntas para potencializar la capacidad de ambas áreas.

Enfoque de derechos humanos: El plan establece el enfoque de derechos como uno de los “enfoques orientadores que sirven de base a la política” (Municipalidad de Santa Ana, 2021, p. 41) y establece que “el Enfoque de Derechos Humanos aporta un marco conceptual y metodológico como un aspecto constitutivo e implícito, está basado en los valores, principios y normas universales, propios de la dignidad de la persona humana, que se refieren a la vida, libertad, igualdad, seguridad, participación política, bienestar social y cualquier otro aspecto ligado al desarrollo integral de la persona, y que se sustentan en los derechos humanos.” (Municipalidad de Santa Ana, 2021, p. 41). También incluye el enfoque de forma explícita, por ejemplo, dentro de las acciones de “Gestión del personal: Reclutamiento, selección, promoción y evaluación del desempeño” se insta “Diseñar e implementar un plan de formación y capacitación en temas de derechos humanos y género al personal de la Municipalidad: que incluya temas de nuevas masculinidades y feminidades, transversalización de género, entre otros” (Municipalidad de Santa Ana, 2021, p. 80).

Enfoque de género: El plan se centra en el enfoque de género y los aspectos de igualdad y equidad, incluyendo criterios de acción afirmativa y priorización a la condición de mujeres y niñas. Establece que este enfoque “considera las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ambos y los distintos papeles que socialmente se les asignan. Las relaciones de género derivan de los modos en que las culturas asignan las funciones y responsabilidades distintas a la mujer y al hombre. Lo que determina a la vez las diversas formas de acceder a los recursos materiales como tierra y crédito, o no materiales como el poder político” (Municipalidad de Santa Ana, 2021, p. 43). También lo incluye en sus actividades, por ejemplo, dentro de sus “Líneas Estratégicas A 10 Años Vida libre de violencia” establece la acción “4.1.4 Incorporar el enfoque de derechos y la igualdad de género en las políticas institucionales de las instancias encargadas de la seguridad pública y municipal” (Municipalidad de Santa Ana, 2021, p. 103). Si bien visibiliza otros factores trascendentales en referencia al género, como el trabajo sobre masculinidades, el enfoque de igualdad y equidad podría considerarse incompleto al no incluir de forma explícita a las personas con identidades no binarias.

Interseccionalidad: Aunque se establece el enfoque de interseccionalidad dentro de los enfoques orientadores de la Política, no se evidencia una consistencia en su implementación entre los enfoques y las actividades. Las actividades definidas no reflejan de manera categórica la interrelación de género, generación, etnia y condiciones de discapacidad. Durante la entrevista, la Lic. Laura Méndez Elizondo, Encargada del Proceso de Promoción de Género de la Municipalidad de Santa Ana, coincide en que, si bien se desarrollan actividades que abordan por separado algunos de estos elementos, por ejemplo la atención a mujeres discapacitadas en zonas vulnerables del cantón, la Política no creó el mandato de elaborar instrumentos para desarrollar elementos técnicos que puedan abordar la situación del cantón desde el enfoque interseccional.

Identidades no binarias: No se hace mención explícita a personas de identidades no binarias o a la existencia de más de una identidad de género, lo que limita la inclusividad del plan en términos de diversidad. La Lic. Laura Méndez Elizondo, Encargada del Proceso de Promoción de Género de la Municipalidad de Santa Ana, coincide en que falta desarrollo en la inclusión

específica de esta población. Señala que ha sido muy difícil garantizar la participación de personas con identidades no binarias en actividades de la municipalidad y reconoce que han sido muy pocas las que se han acercado a las actividades que el municipio desarrolla. La Lic. Laura Méndez Elizondo menciona que en su experiencia esta población suele sentirse más cómoda en la participación a través de organizaciones o instituciones específicas que agrupan identidades no binarias, diversas o grupos LGBTIQ+ y son más resistentes a incorporarse en los procesos y actividades que se proponen desde la Municipalidad. También señala la necesidad de seguir sensibilizando y capacitando sobre este punto al personal de la administración pública municipal y a la dirigencia.

Arreglos de implementación: El plan no establece provisiones presupuestarias ni procesos de consulta o auditoría ciudadana en la implementación. Tanto la Lic. Laura Méndez Elizondo, Encargada del Proceso de Promoción de Género de la Municipalidad de Santa Ana como la Lic. Elen Milena Araya Navarro, Encargada del Proceso Planificación Institucional de la Municipalidad de Santa Ana destacaron que si bien en el desarrollo de las acciones no ha sido un inconveniente para la ejecución de las acciones que establece la Política reconocen como un punto extremadamente importante la ausencia de esta previsión dentro del instrumento. Esta incorporación podría ser considerada una mejora para futuras elaboraciones de la próxima Política de Equidad. La normativa tampoco evidencia una coordinación y articulación con otras áreas clave de la estructura, como la gestión de riesgos, lo que podría afectar la efectividad de las acciones propuestas.

Mecanismos de control: La política identifica mecanismos de control mediante una matriz de "Control operacional" que especifica "Meta, Indicador, Responsable, Plazo de ejecución" para cada actividad, lo que facilita la supervisión y el seguimiento del cumplimiento de los objetivos (Municipalidad de Santa Ana, 2021, p. 91).

Se destaca que el Plan Municipal de Igualdad y Equidad de Género 2021-2031 (Municipalidad de Santa Ana, 2021) muestra un compromiso con la igualdad de género y los derechos humanos, pero podría mejorar en términos de inclusión de la diversidad de género, complejizar el abordaje de la interseccionalidad, las provisiones presupuestarias y la coordinación con otras áreas clave

de la estructura municipal. Particularmente en relación con la inclusión de las personas con identidades no binarias la Política podría cumplir el rol de pilar fundamental e innovador en el reconocimiento de más de dos identidades de género para la aplicación de políticas públicas. Siendo un elemento por excelencia que trabaja la vulnerabilidad de las mujeres podría también haber abierto camino para materializar acciones por fuera de la lógica binaria. Esta inclusión garantizaría que todas las personas tengan acceso equitativo a los servicios y oportunidades que ofrece la administración municipal.

De la misma manera, la política podría establecer desafíos para incorporar el enfoque interseccional, estableciendo la obligatoriedad, las personas responsables y las partidas presupuestarias para desarrollar instrumentos técnicos que integren este enfoque de manera transversal en todas las políticas y programas municipales. Esto garantizará que se aborden las intersecciones de la identidad de género con otros aspectos de la diversidad, como la etnia, la clase social, la orientación sexual y la generación, asegurando así una atención equitativa y sensible a las necesidades de todas las personas en la comunidad.

4. Plan Operativo Anual 2023 (Municipalidad de Santa Ana, 2023)

Carácter explícito de la responsabilidad: El Plan Operativo Anual (POA) incluye un marco de responsabilidades explícitas, institucionales y personales para el cumplimiento de los objetivos y actividades. Cada actividad planificada establece la figura de “funcionario responsable”, detallando su puesto de trabajo, cargo y nombre de la persona a cargo (Municipalidad de Santa Ana, 2021, p. 7), lo que proporciona claridad sobre quién es responsable de cada tarea. Por ejemplo, para el cumplimiento de la meta “20. Realizar el 100% de actividades de la competencia del Proceso de Riesgo de Desastres con el fin de orientar acciones tanto hacia la Gestión Integral del Riesgo y Cambio Climático como hacia la prevención, mitigación de riesgos asociados a las amenazas, así como preparativos y respuestas para emergencias durante el periodo 2023” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 7) la responsable es la Ing. Emilia Jiménez, Encargada del Proceso de Gestión de Riesgo de Desastres (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 7).

Vulnerabilidad diferenciada: El POA posee los mismos objetivos que el Plan Estratégico Municipal (Municipalidad de Santa Ana, 2023) analizado anteriormente. Establece explícitamente factores sociales, económicos y ambientales que generan condiciones de riesgo de desastres y cómo se abordarán estos riesgos en la implementación anual en el Eje 3: “Mejorar las condiciones de vida de las personas por medio de un incremento en la economía local, la productividad, el empleo decente, inclusión social, cultura, participación ciudadana, seguridad alimentaria, necesidades básicas y complementarias” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 3). Esto se refleja en las acciones, por ejemplo en el objetivo de mejora “3.2 Generar capacidades y acceso para optimizar las oportunidades de desarrollo personal y el bienestar de la población del cantón con énfasis en grupos socialmente vulnerables” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 10)

Enfoque de derechos humanos: De la misma forma que se detalla en el Plan Estratégico (Municipalidad de Santa Ana, 2023), el POA también aborda específicamente el enfoque de derechos en el “Eje 3. Desarrollo Humano” donde establece que la mejora de las condiciones de vida las personas “respeten los derechos humanos especialmente de las poblaciones vulnerables” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 3). Aunque esto muestra un compromiso con la protección de los derechos fundamentales, la implementación de las actividades planificadas carece de acciones explícitas vinculadas al enfoque de derechos para concretar el progreso en la consolidación del enfoque.

Enfoque de género: El POA incluye la promoción de la equidad de género y la eliminación de la violencia y discriminación contra las mujeres y niñas como una de las áreas estratégicas. Por ejemplo, el objetivo “3.1. Promoción de la equidad de género y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de las mujeres y niñas, garantizando el respeto y la incorporación de diferentes cosmovisiones, culturas, orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género para eliminar los estereotipos”, establece como meta “Realizar el 100% de las acciones del Proceso de Promoción del Género, en el periodo 2023” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 11). Esto refleja un compromiso concreto con la igualdad y la equidad de género en la implementación de las acciones planificadas. El hecho de que el PAO mencione explícitamente medidas concretas para prevenir la discriminación y promover la participación

plena de todas las personas, lo convierte en una herramienta para impulsar el cambio social y garantizar el respeto y la protección de los derechos.

Interseccionalidad: No se aborda la interseccionalidad como un enfoque del POA.

Identidades no binarias: No se hace mención explícita a personas de identidades no binarias o a la existencia de más de una identidad de género en el POA.

Arreglos de implementación: El POA establece instrumentos específicos para la implementación de acciones de gestión del riesgo sensible al enfoque de género, como asignación de presupuesto y promoción de la participación ciudadana en procesos de consulta. Las áreas estratégicas de “3.Desarrollo Humano” y “7.Gestión de Riesgos” incluyen asignación de presupuesto (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 7). En el área estratégica “3. Desarrollo Humano” se incluye “3.4. Promover la participación de todos los grupos de población en los procesos de consulta públicos” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 11). Estos arreglos son fundamentales para asegurar una ejecución efectiva de las actividades planificadas.

Mecanismos de control: El POA identifica mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de los objetivos, como la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la optimización de los recursos municipales. En el área estratégica “9. Fortalecimiento de la Gestión Municipal” se establece como meta “9.3. Lograr una Gestión Municipal efectiva que promueva la Transparencia y Rendición de Cuentas, las alianzas estratégicas y la optimización de los recursos municipales” (Municipalidad de Santa Ana, 2023, p. 9) .Estos mecanismos son esenciales para garantizar la efectividad y el seguimiento de las acciones planificadas.

En resumen, el POA analizado muestra un compromiso con la responsabilidad, la inclusión de enfoques clave como el de género y derechos humanos, y establece arreglos de implementación y mecanismos de control que son fundamentales para una ejecución efectiva de las actividades planificadas. Sin embargo, podría mejorar su abordaje de la interseccionalidad y la inclusión de identidades no binarias para garantizar una mayor diversidad e inclusión en la implementación de las acciones planificadas.

Al analizar el POA, se evidencia un compromiso genuino con la responsabilidad y la inclusión de las personas, al incorporar enfoques fundamentales como género y derechos humanos. Además, se establecen disposiciones para la implementación, la transparencia de los procesos y el control que son esenciales para llevar a cabo las actividades planificadas de manera efectiva. No obstante, existe margen para mejorar el abordaje de la interseccionalidad y la inclusión de identidades no binarias, lo que permitiría una mayor diversidad y participación en la ejecución de las acciones planificadas.

C. CONCLUSIONES

Durante el análisis llevado a cabo en la Municipalidad de Santa Ana, se ha constatado la existencia de normativas, asignación de responsabilidades y herramientas especializadas relacionadas con el enfoque de género y los derechos humanos. Estas contribuyen a enriquecer los procesos que abordan la problemática del desarrollo y trabajan las desigualdades de las poblaciones.

La Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género 2021-2031 de la Municipalidad de Santa Ana (Municipalidad de Santa Ana, 2021) incorpora instrumentos de política pública que contienen una visión inclusiva y equitativa de las acciones municipales, contribuyendo así al fortalecimiento de una sociedad resiliente y diversa. Esto es particularmente visible en el caso de las necesidades diferenciadas de las mujeres, donde se establecen acciones específicas para mujeres en condiciones de vulnerabilidad, mujeres adultas mayores y mujeres con discapacidad (Municipalidad de Santa Ana, 2021).

También se evidenció que la Municipalidad tiene su propia estructura de política pública específica para la gestión de riesgos de desastres en su territorio a través de la aplicación del Plan de Acción Climática del Cantón de Santa Ana Periodo 2023-2027 (Municipalidad de Santa Ana, 2023) que aborde las condiciones de su población y con condiciones que integran y han logrado desarrollar este trabajo en concordancia con los instrumentos de política pública nacional. Cuentan con regulaciones, responsabilidades, instrumentos y procesos que abordan la

problemática del riesgo, de forma dispersa pero con elementos concretos que podrían generar acciones exitosas.

La vulnerabilidad diferenciada de la población en Santa Ana es abordada de forma variada en los instrumentos analizados con poca profundidad en el enfoque interseccional que si bien es mencionado explícitamente en la Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género 2021-2031 (Municipalidad de Santa Ana, 2021) no se traduce en acciones concretas en los instrumentos analizados y es señalado por las responsables de las áreas como un elemento donde el personal técnico carece de elementos prácticos y teóricos para incorporar este enfoque en su trabajo.

La Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género 2021-2031 (Municipalidad de Santa Ana, 2021) no incorpora un abordaje detallado que analice las particularidades de la población con identidades no binarias en el cantón y no profundiza las características de este grupo vulnerable. Además, no explicita la relación indisoluble entre el riesgo de desastres y las vulnerabilidades de género, lo que impide establecer acciones y metas específicas para abordar el riesgo y su vinculación con identidades diversas.

El análisis relevó que existen algunos vacíos en el marco regulatorio. La principal ausencia es un instrumento integral e interseccional que aborde la gestión local del riesgo desde un abordaje específico y sensible a la vulnerabilidad diferenciada.

En relación al marco institucional de la municipalidad se observa que están definidos las funciones y las responsabilidades del personal, la forma de implementación y el presupuesto para la gestión pública, con lo cual se puede concluir en la existencia de condiciones adecuadas y robustas para la administración y gestión municipal.

Sin embargo, uno de los puntos más trascendentales es que no se observa de forma explícita en la normatividad una adecuada articulación funcional, eficiente y operativa entre áreas que actúan en la problemática del riesgo y los desastres con la atención particular en género e inclusión.

D. RECOMENDACIONES

A continuación, se presentan las recomendaciones destinadas a fortalecer la Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género 2021-2031, así como también aspectos para mejorar la gestión pública y la gestión de riesgos de desastres desde los enfoques de género, derechos humanos e interseccionalidad, que fueron explorados a lo largo de este estudio. Las recomendaciones tienen como objetivo promover una mayor inclusión, equidad y justicia social en todas las esferas de la gestión municipal, particularmente contribuyendo a ampliar la comprensión de la vulnerabilidad diferenciada en los procesos relacionados con el desarrollo sostenible.

- Impulsar una nueva visión de políticas públicas más flexibles en relación con los enfoques de género, los derechos humanos y la interseccionalidad, que se alejen de los valores tradicionales en la concepción de las identidades de género. Esta perspectiva facilitará la inclusión efectiva de todas las personas en las políticas y programas municipales, contribuyendo así a la construcción de una sociedad más equitativa y resiliente.
- Desarrollar un profundo proceso de sensibilización a largo plazo de los cuadros técnicos y las personas responsables de ejecutar procesos de gestión pública en la municipalidad detectando e incorporando a las instituciones y organizaciones que trabajan con personas con identidades no binarias para que puedan contribuir en la incorporación de esta población de forma responsable, segura y progresiva.
- Incorporar explícitamente acciones y actividades que visibilicen las necesidades de personas que no se identifiquen como hombres o mujeres en la comunidad y hacer mención concreta a la existencia de más de dos identidades de género en los instrumentos de política pública.
- Establecer interrelaciones operativas entre las áreas de gestión de riesgos de desastres e igualdad de género dentro de la Municipalidad de Santa Ana. Robustecer el diálogo y

establecer procesos compartidos mejorará la integración entre las áreas de trabajo, siendo ambas esenciales para mejorar el desarrollo comunitario.

- Todo proceso de gestión pública debe incorporar instrumentos que asignen partidas presupuestarias y roles definidos para el cumplimiento de las metas. Esta incorporación es particularmente urgente en relación con la inclusión de mujeres y personas con identidades no binarias y su visibilización.
- Es necesario profundizar la sensibilización para el reconocimiento de las necesidades diferenciadas que incorporen a las personas con identidades no binarias de forma explícita dentro de los grupos vulnerables. El desarrollo de herramientas de sensibilización para promover la visibilización y el reconocimiento de las personas con identidades no binarias en todas las esferas de la gestión municipal es una deuda de toda la sociedad con este grupo vulnerabilizado.
- Adoptar una perspectiva más amplia que reconozca la existencia de sentires diversos que se corresponden también con un nuevo abanico de necesidades para las personas con identidades no binarias dentro de la comunidad.
- Revisar y fortalecer el enfoque interseccional para ampliar la visión sobre las identidades de género. Si bien es explícita la mención al enfoque en la Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género 2021-2031 de la Municipalidad de Santa Ana (2021), y por lo tanto la intención de considerar este aspecto en la gestión pública, el análisis revela que aún falta instrumentalizar este criterio de manera más específica en las acciones y actividades que se llevan a cabo en el cantón.
- Profundizar las interrelaciones entre diversas dimensiones de la vulnerabilidad, especialmente en lo que concierne a aspectos étnicos, y reflejarlo en los instrumentos de política pública. Esto permitirá una comprensión holística de las necesidades y

realidades de la población, lo que a su vez facilitará la implementación de políticas y programas más inclusivos y efectivos.

- Promover una directriz municipal para que todas las políticas articulen tanto la gestión local del riesgo como la reducción de vulnerabilidades diferenciadas.
- Establecer mecanismos de control que garanticen el cumplimiento del enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad.
- Habilitar un mecanismo seguro de comunicación sobre consultas, quejas y control comunitario del cumplimiento de lo establecido en los instrumentos de política pública del Cantón.

ANEXO 1. Mapa de amenazas del Cantón de Santa Ana.

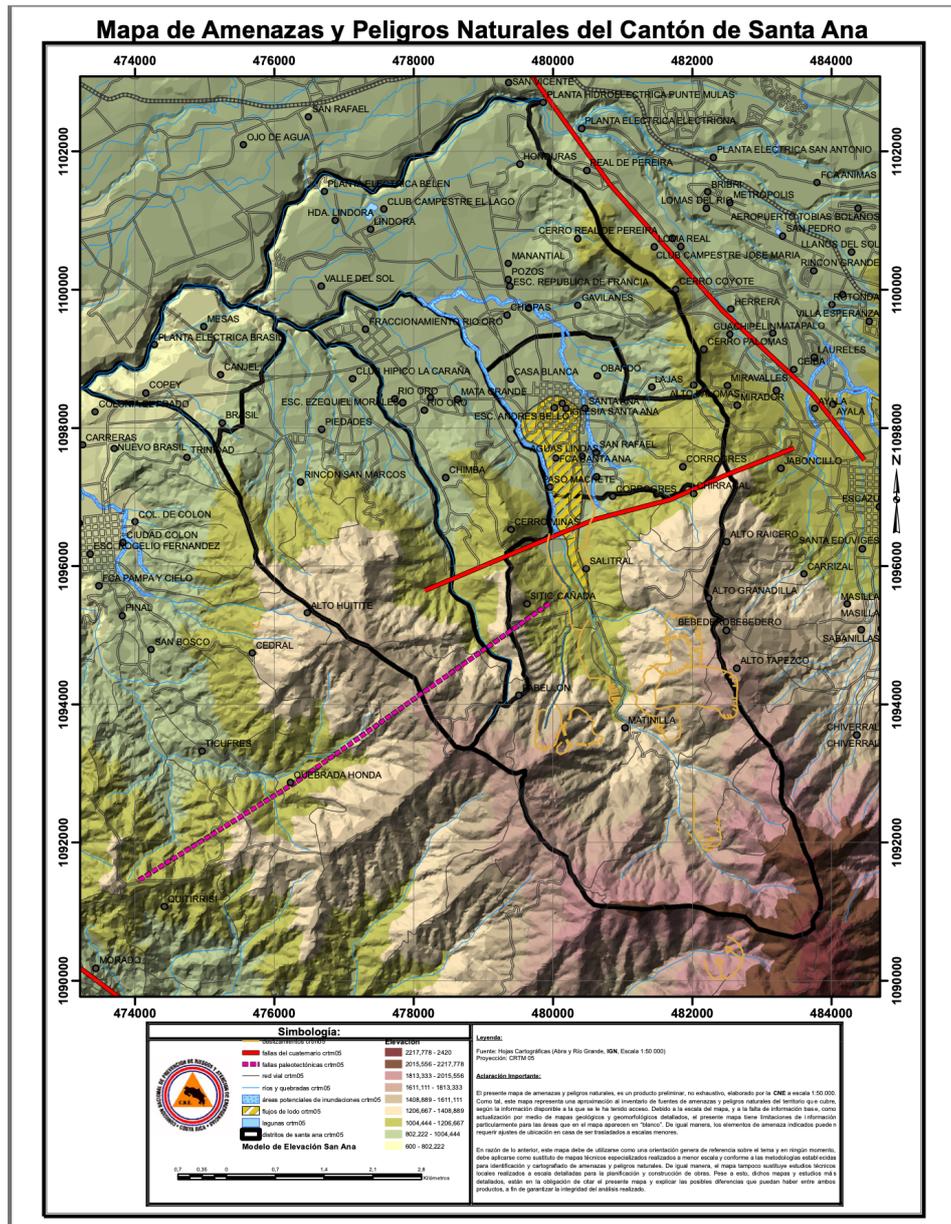


Figura 1. Mapa de amenazas del Cantón de Santa Ana.

Fuente: Comisión Nacional de Emergencias (2024).

https://www.cne.go.cr/reduccion_riesgo/mapas_amaznas/mapas_de_amaneza/san_jose/Santa%20Ana.pdf

ANEXO 2. Instrumento de análisis de las políticas

Nombre de la política pública a analizar

Criterio de análisis	Existe Sí/No	Comentarios
Carácter explícito de la responsabilidad		
Vulnerabilidad diferenciada		
Enfoque de derechos humanos		
Enfoque de género		
Interseccionalidad		
Identidades no binarias		
Arreglos de implementación		
Mecanismos de control		

ANEXO 3. Instrumento para las entrevistas

NOMBRE DE LA ENTREVISTADA

CARGO

<p>Introducción: La presente entrevista tiene como fin indagar sobre su visión en el abordaje que realizan los instrumentos de política pública analizados desde el enfoque de género, derechos humanos e interseccionalidad.</p>		
	Política analizada	Preguntas disparadoras
1	<p>Plan Estratégico 2023-2027 (Municipalidad de Santa Ana, 2023)</p>	<p>¿Encuentran desafíos en la incorporación del enfoque de género y la interseccionalidad en la aplicación de la normativa?</p> <p>¿Cómo se aborda la inclusión de identidades de personas no binarias dentro de las estrategias y objetivos del Plan Estratégico 2023-2027 de la Municipalidad de Santa Ana?</p>
2	<p>Plan de Acción Climática del Cantón de Santa Ana Periodo 2023-2027 (Municipalidad de Santa Ana, 2023)</p>	<p>¿Cómo se están coordinando las acciones del gobierno local entre las áreas de género y gestión de riesgos de desastres?</p> <p>¿Cuáles son los principales obstáculos para la implementación efectiva del Plan de Acción Climática?</p> <p>¿Qué consideraciones se están tomando en cuenta para garantizar la inclusión de mujeres e identidades de personas no binarias en las medidas adoptadas para abordar el cambio climático en el cantón?</p>

3	<p>Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género 2021-2031 (Municipalidad de Santa Ana, 2021)</p>	<p>¿Qué medidas se están tomando para promover la igualdad de género dentro de la Municipalidad de Santa Ana?</p> <p>¿Cómo se están abordando las necesidades diferenciadas de diferentes poblaciones dentro de la comunidad, entre ellos las personas con identidades no binarias?</p> <p>¿Cuáles son los desafíos principales para garantizar la implementación exitosa de esta política de género?</p>
4	<p>Plan Operativo Anual 2023 (Municipalidad de Santa Ana, 2023)</p>	<p>¿Cuál es el proceso de asignación de recursos para la implementación del plan operativo anual?</p> <p>¿Cuál es el nivel de participación de la comunidad en la planificación y ejecución de las actividades del plan operativo anual?</p> <p>¿Qué acciones específicas se están tomando en el Plan Operativo Anual 2023 para asegurar la inclusión y consideración de identidades de personas no binarias en las actividades y programas planificados por la Municipalidad de Santa Ana?</p>

V. Lista de referencias

- Akerkar, S., & Fordham, M. (2017). Gender, place and mental health recovery in disasters: Addressing issues of equality and difference. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 23, 218-230.
- Aleman, M. (2019). La violencia contra las mujeres en contextos humanitarios y de refugio. Efectividad de los instrumentos internacionales y de las buenas prácticas de los organismos internacionales en América Latina y el Caribe.
- Álvarez-Díaz, J. (20 de Septiembre de 2017). Género, desastres y mortalidad. Sismo en Ciudad de México. *Revista Ciencia y Salud Colectiva*.
- Arora-Jonsson, S. (2011). Virtue and vulnerability: discourses on women, gender and climate change'. *Global Environmental Change*, 21(2), 744–751.
- Arriagada, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional.
- Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (217 [III] A). Paris.
- Asamblea General de la ONU. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. .
- Barrientos, J. (Abril de 2016). Situación social y legal de gays, lesbianas y personas transgénero y la discriminación contra estas poblaciones en América Latina. *Sexualidad, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana*(22), págs. 331-354.
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República.

- Blaikie, P., Cannon, T., David, I., & Wisner, B. (1996). Hacia un ambiente más seguro. En P. Blaikie, T. Cannon, I. David, & B. Wisner, *Vulnerabilidad, El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres*. Lima.
- Bloj, C. (2020). *Taller metodológico y de preparación de tesis [Hipertexto]*. Recuperado de Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP) <http://prigepp.org>
- Bonder, G. (1998). Género subjetividad: avatares de una relación no evidente. *Género y epistemología: Mujeres y disciplinas*.
- Boyano Sotillo, D. (2018). Desigualdades de género en crisis humanitarias. *Revista española de desarrollo y cooperación*, 145-153.
- Campos, A. (2000). *Educación y Prevención de desastres*. La RED.
- Carosio, A., Valdivieso, I. M., Sagot Rodríguez, M., Monzón, A. S., Girón, A., Correa, E., . . . Martín, A. (2017). *Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina*. CLACSO.
- Casas Varez, M. (03 de 2017). La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina. Santiago, Chile.
- CEDAW. (2018). Recomendación general N° 37 del CEDAW sobre las dimensiones relacionadas con el género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático.
- CEPAL. (2014). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37223-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe>
- CEPREDENAC. (2003). *La gestión local del riesgo: Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Panamá. Recuperado de https://www.preventionweb.net/files/8039_8093gestionlocal1.pdf

- CEPREDENAC. (2010). Política centroamericana de gestión integral del riesgo (PCGIR).
- CEPREDENAC. (2017). Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo alineada al Marco de Sendai. Guatemala.
- CEPREDENAC, (Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana). (2017). *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) 2015-2030*. Guatemala.
- CNE. (2021). Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025. Recuperado de <https://www.cne.go.cr/rectoria/planngr/Plan%20Nacional%20de%20Gestion%20del%20Riesgos%202021-2025.pdf>
- CNE. (2021). Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030. Recuperado de <https://www.cne.go.cr/rectoria/politicangr/PNGR%202016%20-2030.pdf>
- CNE. (2022). Estrategia de transversalización del enfoque de igualdad de género en el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres 2023 – 2027. Recuperado de <https://www.cne.go.cr/rectoria/politicangr/documentos/Estrategia%20de%20transversalizacion%20del%20enfoco%20de%20genero%20en%20el%20SNGR%20Aprobada.pdf>
- CNE (2024). Amenazas de origen natural Cantón de Santa Ana. Recuperado de https://www.cne.go.cr/reduccion_riesgo/mapas_amenazas/mapas_de_ameanza/san_jose/Santa%20Ana%20-%20descripcion%20de%20amenazas.pdf
- COMMCA. (2013). Política regional de igualdad y equidad de género SICA. Recuperado de https://www.sica.int/documentos/politica-regional-de-igualdad-y-equidad-de-genero-prieg_1_83591.html
- Constitución Política de la República de Costa Rica. (1949). Costa Rica. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

- Crenshaw, K. W. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1.241-1.299.
- Dominey-Howes, D. G.-M. (2014). Queering disasters: on the need to account for LGBTI experiences in natural disaster contexts. *Gender, Place & Culture*, 21(7), 905-918.
- Fernandez, A., & Dema, S. (2018). a integración de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres: de los ODM a los ODS. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 31-43.
- Gaillard, J., Sanz, K., Balgos, B. C., Soledad, N. M., Dalisay, Gorman-Murray, A., . . . Toelupe, V. (2017). Beyond men and women: a critical perspective on gender and disaster. *Disasters*, 41(3), 429-447.
- Ginigea, K., Amaratungab, D., & Haighb, R. (2014). Tackling women's vulnerabilities through integrating a gender perspective into disaster risk reduction in the built environment.
- Guerrero Compeán, R., Salazar, L. P., & Lacambra Ayuso, S. (2017). Efectos de la gobernabilidad en las pérdidas humanas por desastres en América Latina y el Caribe. Washington, D.C. Obtenido de BID.
- Gutierrez, D. J., & Gibbons, P. (2020). A walk with the lads': Masculinities' perspectives, gender dynamics and resilience in Soacha, Colombia. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 49.
- Guzmán, V. (2002). *Las relaciones de género en un mundo global*. (CEPAL, Ed.) Santiago, Chile: CEPAL.
- Harcourt, W., & Escobar, A. (2002). Women and the Politics of Place. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/5219376_Women_and_the_Politics_of_Place

- Haskell, B. (2014). Sexuality and Natural Disaster: Challenges of LGBT Communities Facing Hurricane Katrina. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2513650
- Hernández Peña, Y. G. (2015). Hacia la construcción de conocimiento emergente para la gestión local del riesgo”. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 24(2), 15-34.
- Hernández Sandí, A., Montero Cascante, S., & Amador, R. (2022). La gestión del riesgo en asentamientos humanos informales en Costa Rica [Tesis de maestría]. Universidad de Costa Rica.
- INAMU. (2018). Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres 2018 - 2030 . Recuperado de https://formatos.inamu.go.cr/SIDOC/archivosDesplegable/desplegable_informacion_sobre_el_horizonte_de_igualdad_de_1_636173252400083892.pdf
- Lagarde, M. (1996). “El género”, fragmento literal: ‘La perspectiva de género’. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, 13-38.
- Lavell, A. (1997). *Viviendo en Riesgo*. Recuperado de https://www.desenredando.org/public/libros/1994/ver/ver_todo_nov-20-2002.pdf
- Lavell, A. (2002). *Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica*. *La Red*. LA RED. Recuperado de https://www.desenredando.org/public/articulos/2000/dyd/DyD2000_mar-1-2002.pdf
- Lavell, A., & Lavell, C. (2022). *El COVID-19: Relaciones con el riesgo de desastres, su concepto y gestión*. Recuperado de: https://www.desenredando.org/public/2020/Lavell_2020-05_Covid-19_y_Desastre_v3.4.pdf

- Lejtregger, R. (2021). *Avances, obstáculos, oportunidades y desafíos en la reducción del riesgo de desastres y en el progreso de las metas de sendai, en las américas y el caribe*. Recuperado de <https://www.undrr.org/es/publication/undrr-roamc-informe-de-evaluacion-regional-sobre-el-riesgo-de-desastres-en-america>
- Ley N° 8.488. (2005). *Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488*. Costa Rica. Asamblea Legislativa de Costa Rica. Recuperado de https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56178&nValor3=0&strTipM=TC
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género: Hacia un feminismo descolonial. En W. Mingolo, *Género y descolonialidad*.
- Macan-Markar, M. (s.f.). *Int'l Women's Day: "Tsunami Survivors Need Gender-Sensitive Care-Groups. I*. Recuperado de <http://www.ipsnews.net/2005/03/intl-womens-day-tsunami-survivors-need-gender-sensitive-care-groups/>
- Maffia, D. (2018). Travesticidio/transfemicidio como crimen de género. *Jueces Para La Democracia*(93), págs. 79-92.
- Martínez, L. C. (2018). *Análisis retrospectivo del riesgo de desastre en la "Ciudad del lodo": una contribución a los estudios en gestión de riesgo en el Guarco, Cartago, Costa Rica. 1563- 2018*. [Tesis de maestría]. Universidad de Costa Rica.
- MIDEPLAN. (2023). Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 Rogelio Fernández Güell. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PNDIP%202023-2026%20Main.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2022). Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres de Costa Rica (2022). Recuperado de [https://www.cne.go.cr/rectoria/politicangr/documentos/Estrategia-Nacional-de-Gestion-Financiera-del-Riesgo-de-Desastres-de-COSTA-RICA\(3\)%20\(2\).pdf](https://www.cne.go.cr/rectoria/politicangr/documentos/Estrategia-Nacional-de-Gestion-Financiera-del-Riesgo-de-Desastres-de-COSTA-RICA(3)%20(2).pdf)

- Municipalidad de Santa Ana. (1991). Plan Regulador de la Municipalidad de Santa Ana. Recuperado de https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=54038&nValor3=59072&strTipM=TC
- Municipalidad de Santa Ana. (2021). Política Cantonal de Igualdad y Equidad de Género 2021/2031: Santa Ana en pro de la igualdad y la equidad de género. Recuperado de <https://datosabiertos.santaana.go.cr/nl/dataset/planes-estrategicos-municipales>
- Municipalidad de Santa Ana. (2023). Plan de Acción Climática del Cantón de Santa Ana Periodo 2023-2027. Recuperado de https://datosabiertos.santaana.go.cr/nl/dataset/plan-de-accion-climatico-cantonal-santa-ana-2023-2027?activity_id=de6ca112-1753-4f32-bc78-79343f525921
- Municipalidad de Santa Ana. (2023). Plan Estratégico Municipal 2023-2027. Recuperado de <https://datosabiertos.santaana.go.cr/mk/dataset/plan-estrategico-municipal>
- Municipalidad de Santa Ana. (2023). Plan Operativo Anual 2023. Recuperado de https://datosabiertos.santaana.go.cr/gl/dataset/plan-anual-operativo/resource/d7ec031d-79ac-4ffd-9fb0-0a194afbc99e?inner_span=True
- Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/convencion_sobre_todas_las_formas_de_discriminacion_contra_la_mujer.pdf
- Naciones Unidas. (1987). Resolución 169. *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*. Recuperado de <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/16777/v108n3p260.pdf?sequence=1&isAl>
- Naciones Unidas. (2000). Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD). Recuperado de <https://www.eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>

- Naciones Unidas. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Recuperado de https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Naciones Unidas. (2015b). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content>
- Narváez, L., Lavell, A., & Pérez, G. (2009). La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. Lima.
- Parra Ojeda, T. (2008). Desastres Naturales y Violencia contra las Mujeres: El Caso del Sismo de 2007 en el Perú. Washington, Estados Unidos de América.
- Petchesky, R. (2012). Biopolitics at the Crossroads of Sexuality and Disaster: The Case of Haiti. Recuperado de <https://sxpolitics.org/wp-content/uploads/2012/04/spw-wp8-rpetchesky-in-schrecker-2012-biopolitics-at-the-crossroads-of-sexuality-and-disaster-the-case-of-haiti.pdf>
- Platero, R. L. (2018). “Por un chato de vino.” En Kate Bornstein y S. Bear Bergman, eds., *Disidentes de género. La nueva generación*. Madrid: Editorial Continta Me Tienes.
- PNUD. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando?: Marco Conceptual*. San Salvador.
- PNUD. (2022). *Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica*. Recuperado de <https://www.undp.org/es/costa-rica/atlas-de-desarrollo-humano-cantonal>
- Poveda Gómez, A. (2008). Planeación del Desarrollo. *Proyecto de construcción de una sociedad*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. Recuperado de <https://esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/4-Planeacion-del-Desarrollo.pdf>

- Programa Estado de la Nación. (2022). *Estado de la Nación*. Recuperado de https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2022/11/PEN_informe_estado_nacion_completo_2022.pdf
- Reyes Chaves, J. (2012). *Determinación de riesgo de desastres en el cantón Santo Domingo de Heredia mediante sistemas de información geográfica* [Tesis de maestría]. Universidad de Costa Rica.
- Rico, M. N. (1998). Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a7ae8fd4-3b09-433b-aa46-725cb2d3fff7/content>
- Rubin, G. (1996). En M. Lagarde, *El género, fragmento literal: 'La perspectiva de género'*. Recuperado de https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/08_EducDHyMediacionEscolar/Contenidos/Biblioteca/Lecturas-Complementarias/Lagarde_Genero.pdf
- Rushton, A., Gray, .., Canty, J., & Blanchard, K. (2019). Beyond Binary: (Re)Defining "Gender" for 21st Century Disaster Risk Reduction Research, Policy, and Practice. *nt J Environ Res Public Health*, 16(20).
- Sanahuja, H. E. (1999). *El daño y la evaluación del riesgo en América Central: Una propuesta metodológica tomando como caso de estudio a Costa Rica*. [Tesis de maestría]. Universidad de Costa Rica.
- SICA. (2010). Declaración de Panamá sobre Género, Integración y Desarrollo. San Salvador, El Salvador. Recuperado de https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-panama-sobre-genero-integracion-y-desarrollo_1_83174.html
- Soares, D., & Murillo-Licea, D. (2013). Gestión de riesgo de desastres, género y cambio climático. Percepciones sociales en Yucatán, México. *Cuadernos De Desarrollo Rural*, 10-72.

- Solís Umaña, S. (2003). El enfoque de derechos: aspectos teóricos y conceptuales.
- Spradley, J. P. (1979). *The Ethnographic Interview*. Holt, Rinehart, and Winston.
- Thomas Bohórquez, J. (2011). Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿Una contradicción histórica? *Revista de geografía Norte Grande*, 133-157.
- UNDRR. (2017). *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres*. Recuperado de https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportspanish.pdf
- UNDRR. (2021). *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe (RAR 2021)*.
- Vega, C., Torres, A., & Paredes, M. (2021). Crisis reproductiva, cuidados y sostenimiento en contextos de desastre. Experiencias comunitarias tras el terremoto en Ecuador. *Revista Española de Sociología (RES)*, 34.
- Verduzco Miramón, F., & Cuevas Muñiz, A. y. (2012). El enfoque de género en la etapa de reconstrucción de un desastre: análisis de programas sociales aplicados con equidad de género en Angangueo, Michoacán.
- Viveros Vigoya, M. (2023). *Interseccionalidad, giro decolonial y comunitario*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Zelada, C. J. (2018). *Cuerpxs indisciplinadx: hacia una mirada cuir (queer) (cuy-r) de la regulación jurídica de las sexualidades disidentes*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.