Percepciones sobre la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres en Uruguay.

Contenido

Contenido 2

Índice de gráficos. 3

Índice de tablas. 3

Introducción 4

Objetivos del estudio 4

Metodología 5

Perfiles de respuesta de la encuesta 5

Análisis 8

I. Representaciones de género 8

II. Género y Desarrollo 12

III. Gestión del riesgo de Desastres 18

A. Integración de la gestión del riesgo en las instituciones 18

B. Sobre planes y protocolos 22

C. Evolución y proceso en el tiempo 26

D. Por dónde seguir 28

IV. Género y Gestión del riesgo de desastres 30

A. Vínculo institucional 30

B. Vínculo conceptual 32

C. Criterios que se adoptan 34

D. La participación de las mujeres 35

E. Generación de información para el análisis de género 37

F. Por dónde avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres 39

Conclusiones 40

Recomendaciones 42

Bibliografia 44

Índice de gráficos.

Gráfico 1. Departamento de pertenencia de las personas encuestadas. Fuente elaboración propia. 7

Gráfico 2. Institución de pertenencia de las personas encuestadas. Fuente elaboración propia. 7

Gráfico 3. Ideas en relación al concepto de género. Fuente elaboración propia. 10

Gráfico 4. Enfoques de género en el desarrollo. Fuente elaboración propia. 17

Gráfico 5. Integración de la gestión integral del riesgo en las instituciones de pertenencia. Fuente elaboración propia. 19

Gráfico 6. Dificultades y ventajas de incorporar la gestión integral del riesgo. Fuente elaboración propia. 20

Gráfico 7. La incorporación de la gestión integral del riesgo ha signficado más trabajo. Fuente elaboración propia. 21

Gráfico 8. Integración de la gestión integral del riesgo como mandato o de manera voluntaria. Fuente elaboración propia. 27

Índice de tablas.

Tabla 1. Cantidad total de respuestas desagregado por sexo. Fuente elaboración propia. 6

Tabla 2. Temáticas de los protocolos existentes. Fuente elaboración propia. 23

Tabla 3. Porcentaje de mujeres integrantes de los organismos de coordinación del SINAE ..37

Tabla 4. Acciones a llevar adelante para incorporar la perspectiva de género en la gestión integral del riesgo. Fuente elaboración propia. 40

Introducción

El trabajo que se presenta a continuación fue realizado por el equipo de FLACSO Uruguay integrado por la Lic. en Sociología Laura Marrero y la Mag. Ana Gabriela Fernández, en el marco de la carta acuerdo entre la Dirección Nacional del Sistema Nacional de Emergencias y FLACSO Uruguay para realizar actividades en el marco del proyecto URU/12/003 en el que PNUD presta servicios de apoyo al Sistema Nacional de Emergencias.

Se propone un estudio que dé cuenta de las percepciones en relación al género y la gestión del riesgo en operadores y profesionales que integran el Sistema Nacional de Emergencia, pero que no pretende ser un diagnóstico de situación. Asimismo, se brindan elementos conceptuales y herramientas concretas que permitan avanzar en la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en la gestión del riesgo de desastres.

La nueva agenda mundial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con el horizonte 2030 adoptada Uruguay, plantea de manera específica en el objetivo 5, la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas. Sin embargo, parte de los desafíos que tienen los países es generar herramientas para que el enfoque de género sea transversal a los 17 ODS. Para el tema que aquí se presenta, es de especial interés los objetivos 1 (poner fin a la pobreza), 2 (fin del hambre y seguridad alimentaria), 11 (ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles) y 13 (medidas para combatir cambio climático y efectos) que tienen metas asociadas a la gestión del riesgo de desastres. En tal sentido, el trabajo de las políticas públicas coordinadas en cada territorio es determinante para lograr articulaciones que integren la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres.

Objetivos del estudio

El objetivo específico del presente estudio es “Generar conocimiento e información específicos desde la perspectiva de género que contribuyan al proceso de elaboración de la política nacional en materia de gestión del riesgo”.

En este marco, los productos a elaborar son los siguientes:

1. Estudio sobre las percepciones de género y gestión del riesgo en las instituciones integrantes del SINAE.
2. Informe con recomendaciones a seguir promover la integración transversal de la perspectiva de género en la Política Nacional de Gestión del Riesgo a 2030.

3. Documento que contiene líneas estratégicas en materia de género y gestión del riesgo de desastres que se podrán incluir en la planificación 2018 - 2019 del SINAE.

Metodología

Para abordar el objetivo planteado se combinaron técnicas de recopilación documental y análisis de información cualitativas y cuantitativa. Para la primera parte del estudio se realizó la *revisión de la literatura especializada* que proporcionó un estado de la cuestión en materia de género y gestión del riesgo, así como los antecedentes nacionales en la materia.

En segunda instancia, se elaboró una pauta de entrevista para el *estudio cualitativo*. El trabajo de campo consistió en seis entrevistas a personas integrantes de CECOED y CDE contactadas desde la dirección Nacional del SINAE. Los criterios para la elección de las personas a entrevistar fueron los de diversidad territorial, experiencias y representación paritaria de la muestra (tres hombres y tres mujeres). En todos los casos han estado gestionando emergencias frente a eventos diferentes.

En una tercera etapa se elaboró una encuesta online dirigida al resto de integrantes de los CECOED y CDE e integrantes de la dirección Nacional de SINAE y directores territoriales de los 5 Ministerios que integran el CDE. Dicha encuesta parte de la pauta de las entrevistas cualitativas.

El análisis de las entrevistas y el procesamiento de los datos de la encuesta, entrarán en diálogo con las recomendaciones regionales e internacionales, así como con los marcos teóricos de referencia en materia de género y gestión del riesgo.

Todos los elementos recogidos en el trabajo de campo son insumos para este informe final con recomendaciones para integrar de manera transversal la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres, así como las posibles líneas estratégicas que podrán ser incluidas en la planificación 2018 por parte del SINAE.

Perfiles de respuesta de la encuesta

Antes de comenzar en análisis del trabajo de campo que recoge los insumos del trabajo cualitativo y cuantitativo de forma integrada, se quiere caracterizar las personas que respondieron la encuesta.

El 12 de enero la Dirección Nacional del SINAE envía el formulario a 128 personas para ser completada de forma anónima. Por encontrarnos en período de verano y licencias anuales en las diferentes instituciones se define enviar un recordatorio de la encuesta el 22 de febrero, con cierre definitivo el 2 de marzo. El retorno de la encuesta fue de 36 personas, representando un 28.1 % de respuesta Teniendo en cuenta que la tasa de respuesta para encuestas abiertas (no circunscriptas a un determinado ámbito institucional[1]) suele oscilar entre 10% y 15%, podemos concluir que los resultados en términos de nivel de réplicas son buenos.

Del total de respuestas, 26 fueron de hombres y 10 de mujeres lo que resulta un porcentaje de 28 % de mujeres y 72% de hombres.

Total de encuestas completadas	**36**
Hombres	26
Mujeres	10

Tabla 1. Cantidad total de respuestas desagregado por sexo. Fuente elaboración propia.

La gran mayoría de los departamentos del Uruguay están representados en la muestra, a excepción de los departamentos de Canelones, Cerro Largo, San José y Soriano.

[1] Si bien el marco institucional se circunscribe al SINAE, las personas que representan a las instituciones en los CECOED/CDE no tienen un nivel de dependencia jerárquica institucional con la dirección del SINAE lo cual no está definido un nivel de coerción.

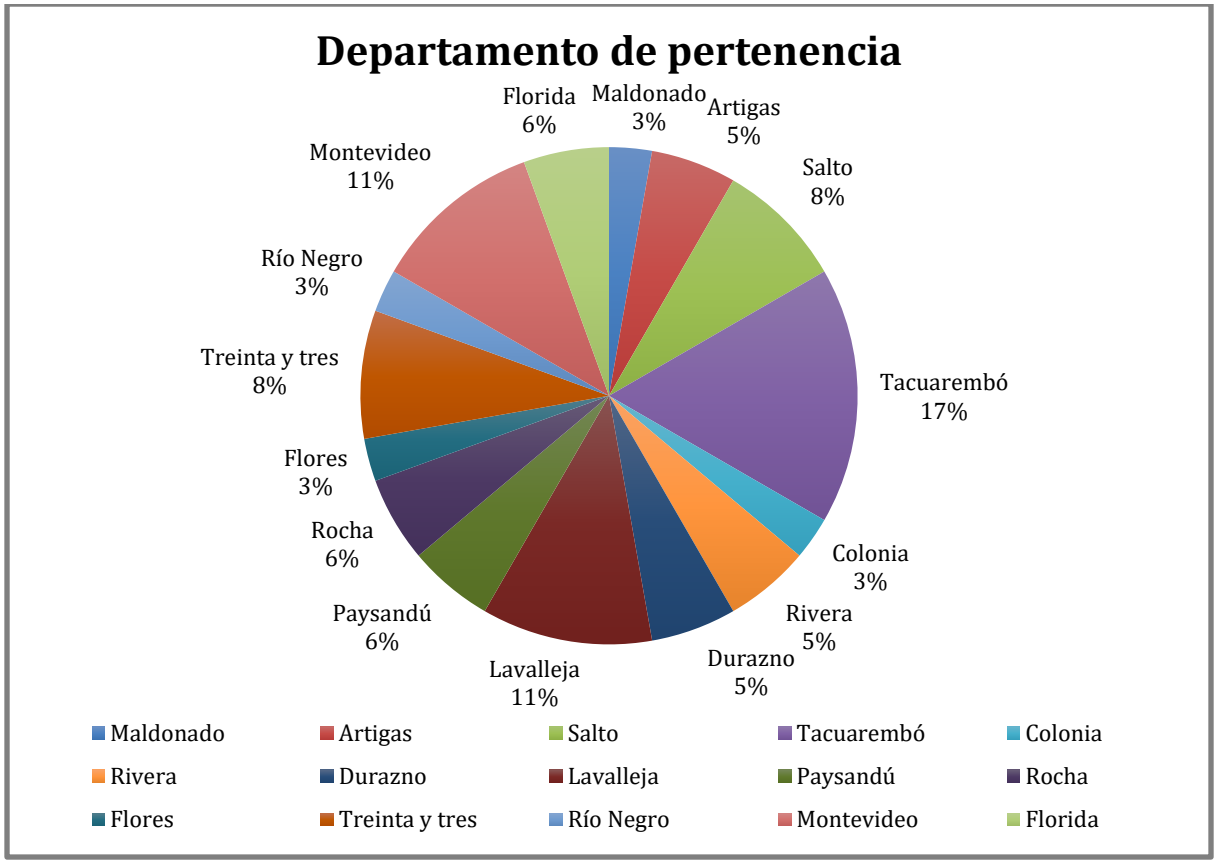

Gráfico 1. Departamento de pertenencia de las personas encuestadas. Fuente elaboración propia.

Como se observa en el gráfico 1, la distribución de personas es repartida, encontrándose todos los departamentos entre el 3% y el 10%, siendo Lavalleja, Montevideo y Tacuarembó, los departamentos que tienen mayor frecuencia de respuestas con más del 10%.

Otro dato a relevante que se tuvo en cuenta para los fines del estudio es la institución de pertenencia.

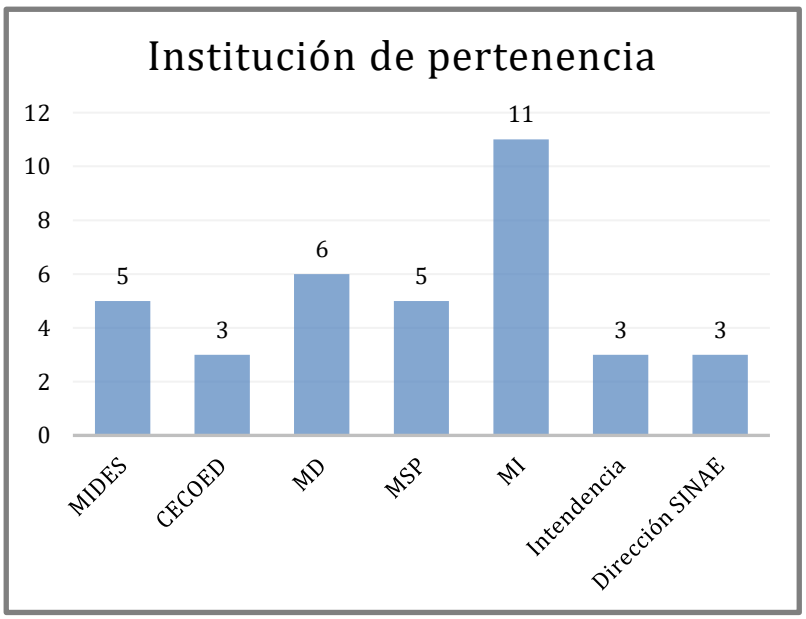

Gráfico 2. Institución de pertenencia de las personas encuestadas. Fuente elaboración propia.

Como se observa en el gráfico 2, también hay una distribución equitativa en la representación institucional, destacándose la amplia frecuencia de representantes del Ministerio del Interior.

Análisis

En este capítulo se integra el análisis de las entrevistas en profundidad realizadas a responsables de Centros Coordinadores de Emergencia e integrantes de Comités Departamentales de Emergencia al mismo tiempo que el análisis de la encuesta online anónima enviada a integrantes de los 19 Comité Departamentales de Emergencia, los directores territoriales nacionales de los 5 Ministerios que lo integran y el equipo de la Dirección Nacional de SINAE en Montevideo.

En el primer apartado se analizan los conceptos de género subyacentes en las diferentes personas entrevistadas. En el segundo, se indaga sobre las percepciones que tienen estas mismas personas vinculadas al género y desarrollo. En la tercera parte se indaga sobre las concepciones de gestión del riesgo y su implementación en los diferentes departamentos. En la cuarta y última parte, se analiza cómo se vincula la perspectiva de género y la gestión del riesgo de desastres para las personas responsables de los diversos organismos integrantes.

I. Representaciones de género

El género es para la historiadora británica Joan Scott un "elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos, y es [...] una forma primaria de las relaciones significantes de poder" (1990, pp. 44). Entender el género como una construcción social que moldea las relaciones entre hombres y mujeres, adquiere especial relevancia para este análisis ya que la gestión integral del riesgo trabaja en los diferentes contextos sociales. Asimismo, la noción de la construcción social de los riesgos, adoptada desde hace algunas décadas, en las directrices mundiales sobre gestión del riesgo, justifica la relevancia de la adopción del concepto de género de esta autora entre otras.

Scott distingue que el género tiene cuatro dimensiones: representaciones múltiples incluidos los mitos y símbolos; conceptos normativos como doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas, nociones políticas, referencias a las instituciones y organizaciones sociales y por último la identidad subjetiva (tomado de De Barbieri, 1997).

Al consultar sobre el concepto de género, las personas entrevistadas en general no logran aproximarse a una definición y se expresan ideas de maneras diversas. La ambigüedad para dar una definición muestra que no es fácil para algunos operadores aproximarse al concepto.

> *"Yo creo que es una forma de mirar la realidad y de pensar algunas líneas de trabajo desde esos lentes, si bien algunas planificaciones esto está como en el foco, pero digamos que falta una integralidad, digamos como que atraviese todo".*

En este caso, la persona entrevistada entiende que es una forma de entender la realidad, parecería que diferente pero no explicita cuál es esa forma. Llama la atención que se aproxima al concepto de transversalidad[2] de género cuando explica que debe estar integrado al todo, aún sin definirlo.

Otra forma de explicarlo es a través de la noción de desigualdad, de identificación de brechas, y/o discriminación, siempre vinculadas a la práctica institucional concreta.

> *"La perspectiva de género es casi inexistente. Es un ambiente muy machista. Yo entiendo que ahí se toman decisiones muy importantes donde se requiere que estén las cabezas de las instituciones porque somos los responsables.... pero les costó mucho que una mujer participe y decida".*

> *"Bueno a ver empezamos con las definiciones. El otro día justo estuvimos conversando este tema y yo les decía: yo no pretendo ser igual que ningún hombre, no quiero ser ni hacer lo mismo que hacen los hombres, quiero generar un espacio de equidad donde mi opinión valga lo mismo que la del hombre que tengo al lado. O la cantidad de horas que yo dedico a mi trabajo sea la misma que dedica el hombre, en esa perspectiva. También la parte de las remuneraciones que en esto del ambiente público y [...] porque el director y la directora departamental cobramos lo mismo, pero sabemos que cuanto más altos son los cargos responsabilidades y toma de decisiones ahí hay lugares en donde empieza a presentarse esa brecha."*

[2] El término *mainstreaming* o transversalidad se plantea en la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing en 1995, al instar a los gobiernos y a los organismos internacionales a que adopten medidas que favorezcan la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas. Una posible definición de transversalidad: "la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas" (Consejo de Europa 1999: 26).

El concepto de género se encuentra en general asociado a otras representaciones como por ejemplo (García Prince2013):

- Emplear el término como sinónimo de mujer

  "Después de dos o tres días que terminan los llantos empiezan los problemas de convivencia [la persona informante se refiere a los dos o tres días de pasada la crisis principal del evento]. *Somos muy cuidadosos con el tema de baños. Cuando el evento es largo hay que repartir preservativos, hay que acordarse de los adherentes. Cosas que parecen muy pavas pero que son muy necesarias para una mujer".*

  "En lo que tiene que ver con normas de seguridad se busca siempre el contar con elementos necesarios para la higiene femenina, que nosotros tenemos un lugar muy específico para la atención de la gente que es en el complejo deportivo donde se arma el campamento. [...] se buscan soluciones para mujeres que han parido recientemente o tienen niños chicos brindándoles habitaciones en vez de carpas"

- Emplear el género como variable en lugar de sexo:

  "Nosotros hace bastante que hacemos los informes con perspectiva de género" [en relación a la desagregación por sexo de personas damnificadas].

Cuando analizamos las respuestas en la encuesta online, la principal diferencia a destacar es que se observan respuestas más precisas que las recabadas en las entrevistas. La inmensa mayoría de las personas encuestadas contestaron la pregunta (treinta y dos del total de treinta y seis) que se pueden agrupar según lo que muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 3. Ideas en relación al concepto de género. Fuente elaboración propia.

El concepto de género vinculado a la idea de igualdad y desigualdad es la respuesta que más se reitera con dieciséis opiniones. Cabe señalar que dentro de estas respuestas se especifica la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres y en dos, de esas dieciséis respuestas, se señala que debe ser un tema que incorporen las políticas públicas. La otra noción significativa es la del género como concepto relacional que enmarca las relaciones entre hombres y mujeres con siete respuestas.

En otro orden, aparece la idea del género vinculado a la identidad de cada individuo o a los roles asignados a hombres y mujeres, que, si bien no se reitera de forma significativa, es una de las dimensiones del concepto de género[3] (Scott, 1990). Por otra parte, se aprecia el concepto de género asociado a la apertura de nuevas y complementarias miradas sobre un tema de la realidad.

A diferencia de las dificultades de definición del concepto de género en el estudio cualitativo, solamente tres de las treinta y dos respuestas aportaron ideas generalistas y de escasa precisión. Una posible explicación a esta diferencia es que la encuesta fue completada por un número importante de personas pertenecientes al Ministerio del Interior, institución que en los últimos años ha tenido de manera sistemática y continua formación en temas de género. Otra diferencia atendible es que mientras en las entrevistas se utiliza la palabra género como sinónimo de mujer, en la encuesta, la única referencia a las mujeres de forma exclusiva es para plantear la idea que el género viene a colocar una mirada en las mujeres para que sus opiniones sean tenidas en cuenta. Esa idea encierra el reconocimiento de las desventajas sociohistóricas que arrastran las mujeres en posiciones de subordinación y dependencia en la sociedad.

Finalmente, se observa en algunas entrevistas resistencias a hablar del tema de género, no queriendo dar una definición y donde se debe repreguntar para llevarlo a medidas prácticas en la implementación de las acciones que desarrollan. En estos casos, puede pensarse que falta mayor entendimiento del concepto de género para saber cómo y por qué se vincula con la gestión del riesgo. Una de las opiniones entiende que es algo abstracto y teórico.

> *"El teórico es divino, pero cuando a vos te agarra el tornado que tira 2500 techos, con 4000 familias y dos o tres lugares de evacuación lo que priorizamos es la vida humana. Atinas a salvar vidas, sea hombres mujer niños por instinto...Luego que pasan 4 días*

[3] Scott hace referencia a la conformación de la identidad subjetiva en el cual cada individuo se construye como hombre o como mujer en el tiempo que le tocó vivir, en la familia e instituciones a las que pertenece, con las normas establecidas en esa sociedad y la cultura con los símbolos disponibles.

yo puedo decir las medidas que tomo con el tema de género, con el tema mujer, niños, pero en el primer momento es fuerte pensar en género".

En esta opinión, se observa una confusión del concepto de género y especialmente, desde el punto de vista de la construcción social que determina cómo se encuentra la población en el momento de un evento y por tanto las consecuencias que tenga para hombres y mujeres durante y después que finalice.

En la encuesta online, las resistencias podrían interpretarse en las cinco personas que no contestaron a esta pregunta.

II. Género y Desarrollo

Tradicionalmente, las mujeres fueron excluidas del concepto de desarrollo y en particular las políticas públicas. La supuesta neutralidad de las políticas, pensadas para el beneficio de toda una comunidad, invisibiliza las diferencias y desigualdades sociales a la interna de cada sociedad, especialmente entre hombres y mujeres (Boserup 1970).

A principios de los años 70, se pone en evidencia que los programas y políticas impulsados a nivel internacional, no sólo no favorecen la igualdad entre hombres y mujeres, sino que además tienen un impacto negativo sobre esta. En esta década el movimiento feminista plantea una fuerte crítica al modelo de desarrollo imperante y su aparente "neutralidad de género", que sienta las bases para que desde Naciones Unidas se celebre la Primer Conferencia Mundial sobre la Mujer (México, 1975) cuyo marco consolidó el enfoque "Mujeres en el Desarrollo" (MED). Dicho enfoque busca el reconocimiento del papel de las mujeres en el desarrollo, orienta a políticas de igualdad legal (MED-Equidad) y al apoyo a actividades productivas fundamentalmente para alivianar las condiciones de pobreza (MED- Antipobreza). El enfoque MED entiende que las mujeres han quedado fuera de las oportunidades en el ámbito público, a causa principalmente de la división sexual del trabajo y apunta a aprovechar su potencial. Aunque el riesgo de este enfoque es que puede suponer una sobrecarga de trabajo para las mujeres porque siguen realizando el trabajo reproductivo a la par que el trabajo productivo, y no cuestiona las causas de las desigualdades de género (Elson, 1995; Moser, 1995).

A partir de estas críticas, en los años 80 surgen enfoques alternativos, dentro de los cuáles ha adquirido relevancia el de "Género en el Desarrollo" (GED), cuya principal característica es que centra la atención en las relaciones de género, su interrelación con la clase social y/o la etnia/raza, entre otras categorías, y va dirigido a subvertir la desigualdad y lograr un modelo

de desarrollo igualitario, en el que las mujeres se conviertan en las protagonistas de su propio desarrollo (Young, 1997). Asimismo, este enfoque evidencia las diferencias de intereses y necesidades entre hombres y mujeres respecto a la posición de unas y otros en la sociedad, y aporta un elemento conceptual clave que es la distinción entre necesidades prácticas e intereses estratégicos respectivos (García Prince, 2008).

En relación a estos enfoques, de neutralidad de género, Mujer en el Desarrollo y Género en el Desarrollo se recorren las representaciones que existen dado que continúan existiendo y conviven en la actualidad. Durante la entrevista y en la encuesta, se incluyó una pregunta que brindaba tres afirmaciones que responden a los tres enfoques y solicitó la opinión de las personas entrevistadas/encuestadas[4].

- Una política que beneficia a la comunidad beneficia también a las mujeres.

En relación al enfoque tradicional de invisibilidad de género en las políticas públicas, las personas entrevistadas realizan, en general, una reflexión crítica, entendiendo que la supuesta neutralidad perjudicaría a determinados sectores:

> *"A ver, no deja de ser verdad que si beneficias a todos no beneficia igual a las mujeres que a los hombres, o sea, eso es lo que te decía, necesitamos medidas diferentes hacia la mujer para que la mujer, que ya sabemos que estamos como sumergidas y vulneradas, tenemos que tener atención especial. Con lo mismo igual para todos me parece que siguen manteniéndose las diferencias".*

Otra persona generaliza la crítica de la afirmación a las mujeres y otros grupos de la sociedad, no solamente las mujeres.

> *"En términos generales si tenés una política que apunta a toda la comunidad entonces debe beneficiar a toda la comunidad. El tema es que muchas veces una política que no pone el foco en sectores que tienen ciertas dificultades, consolida ciertas cuestiones. Pero una política que pone el foco en las particularidades, dentro de una política general tengo una estrategia definida para tales sectores.".*

En este caso, se vincula la afirmación con la tensión entre políticas públicas universales y focalizadas, defendiendo la posibilidad de actuar para determinados sectores de la población.

[4] Ver pauta de entrevista en el apartado de Anexos.

En cuanto a la encuesta, la mayoría de las respuestas están bastante o totalmente de acuerdo con la afirmación brindada (veinticuatro de treinta y dos respuestas) como muestra el gráfico 4. Solamente tres personas entienden que una política pública hacia toda la comunidad no beneficia necesariamente a las mujeres al mostrar su total desacuerdo.

Por tanto, la tendencia de opinión en la encuesta difiere de las representaciones que más se observan en las entrevistas en profundidad. Esto puede obedecer a múltiples motivos, incluso a las propias características de la herramienta para recolección de la información.

- En una comunidad, ocuparse de las necesidades específicas de las mujeres puede crear divisiones y es perjudicial para el desarrollo comunitario.
  "Las crea (resistencias)...Yo creo que al querer proteger las estamos excluyendo, nos estamos excluyendo. Nos sentamos a debatir sobre los problemas de género y sólo hablamos de las mujeres, no hablamos de los hombres, hablamos como víctimas y no como sujeto de derecho. Lo que yo veo es que cada vez que nos proponemos avanzar, retrocedemos. La dejamos desprotegida a la mujer, la ninguneamos. En vez de identificarla como sujeto de derecho la cosificamos. Estoy como medio en contra de todo esto".

  "Puede generar resistencias en algunos sectores. Cualquier política específica dirigida a un sector puede generar tensiones para otro lado, que las políticas focalizadas generan tensiones si, sin duda. Porque estás rompiendo un equilibrio que las han consolidado así."

Las dos opiniones manifiestan su desacuerdo con realizar políticas específicas para las mujeres, pero a partir de argumentaciones diferentes. En el primer caso, la informante entiende que se intenta introducir la perspectiva de género pero que se habla y actúa sólo con políticas hacia las mujeres y que eso genera mayor discriminación. Esta persona no considera las desigualdades sociales e históricas que han llevado a que las mujeres estén en muchos aspectos en una posición de desigualdad ante los hombres que, en algunos casos, justifican políticas específicas. En la segunda opinión, la persona está problematizando las políticas focalizadas, y entiende que generan resistencias justamente porque ponen en cuestión ese "equilibrio" que generan esas desigualdades. Este entrevistado luego argumenta que de todas formas son necesarias, porque existen colectivos o sectores de la sociedad que se encuentran en condición de desigualdad, que deben ser atendidos específicamente.

Las políticas que reconocen a determinados grupos como vulnerables, y que focalizan sus acciones sobre estos, generan resistencias hasta el punto de considerar que es perjudicial para el desarrollo comunitario. Desde los enfoques alternativos esto ha sido una de las críticas fundamentales al enfoque MED, ya que no cuestiona las relaciones de poder asimétricas que subyacen (Moser, 1995).

En otros casos no se aferran a la afirmación brindada y se considera necesario realizar políticas específicas hacia las mujeres.

> *"No, no creo que eso sea cierto. Me parece que sí es necesario, que haya personas que entiendan y que siempre haya personas en contra va un poco con esto cultural que tenemos de patriarcado y que lo tenemos las mujeres también incorporado. Entonces las mujeres vamos a decir no es necesario esto, porque si somos iguales tenemos lo de la meritocracia esto que te juro que eso me desquicia, pero no, no va en la capacidad de uno porque podés tener capacidad, pero si no tenés las mismas oportunidades no vas a llegar a los mismos lugares".*
>
> "*Esa es la afirmación de esta nueva ola conservadora que estamos teniendo y por supuesto yo no estoy de acuerdo. Sí, hay necesidad de acciones más afirmativas, más concretas. Pensar la igualdad pensándose a todos iguales es una falacia. O sea, no es verdad, y que es necesario políticas específicas porque no todos estamos en las mismas situaciones y partimos del mismo lugar, no comparto esta afirmación. Pero también es real que está sobrevolando nuestra práctica, es decir, estamos teniendo prácticas con intención de este discurso [...] estamos en tensión".*

En ambos casos se reconocen los puntos de partida diferentes, el reconocimiento de las asimetrías sociales y la necesidad de pensar en acciones que reviertan esas desigualdades. También en ambas opiniones entienden que estas políticas son cuestionadas, por una visión patriarcal como dice una de las personas y por la necesidad de acercar el discurso con la práctica.

En la encuesta, una porción importante de las respuestas está en desacuerdo total o parcialmente con la afirmación (dieciocho personas). El gráfico 4 muestra cómo se distribuyen el resto de las opiniones entre quienes están de acuerdo en alguna medida con que trabajar con políticas específicas para las mujeres puede ser perjudicial para el desarrollo y quienes no acuerdan ni desacuerdan. En este caso, el abanico de respuestas de la encuesta reafirma las opiniones de las entrevistas.

El enfoque de género en el desarrollo que coloca la dimensión relacional y que ubica a hombres y mujeres en lugares diferenciales se reconoce en algunos testimonios.

- Todos los aspectos de las políticas públicas afectan de forma diferente a hombres y mujeres. Por lo tanto, es necesario analizar en cada aspecto del trabajo su impacto diferenciado en hombres y mujeres.

Las respuestas dan cuenta de que este sería el escenario óptimo de política, pero, que lo que sucede en la práctica es que se pone el foco en la mujer, inclusive con el riesgo de consolidarla en ciertos estereotipos.

> *"Eso si comparto y creo que a veces podemos pensar que con algo le estamos dando mejoramiento de condiciones de equidad y puede no ser así, podemos estar reforzando inequidades. Quiero decir, por ejemplo (me voy un poco del tema de riesgo), en lo que tiene que ver con nuestras políticas más especializadas en atender a familias en situación de vulnerabilidad nos encontramos muchas veces con las mujeres y a veces lo logramos, pero también a veces lo que hacemos es reforzar algunas cuestiones de estigmas, de estereotipos, de depositar en el rol de la mujer como la única responsable de la crianza de sus hijos, de que la familia salga adelante, esa cuestión más moralista también está en cuestión. Entonces hay políticas que afectan distinto".*

A lo largo de las afirmaciones, varias opiniones refirieron a la falta de debate sobre estas cuestiones y la necesidad de contar con esa discusión.

> *"Hay un debate de que cuando pensás un tema con otras instituciones que no están tanto en la temática, se generan esas rigideces. Se escuchan comentarios, otra vez ustedes con el mismo tema u otra vez con la cantarola. Eso discursivamente está. Tal vez la cara más dura es cuando hablamos de violencia, pero en otras cosas más cotidianas también, como, por ejemplo, por qué tenemos que ponernos a pensar específicamente en la situación de las mujeres y las niñas. Esa pregunta aparece por más que no sea políticamente correcto. O sea, que no comparto, pero entiendo que está latente".*

> *"A la hora de pensar políticas de género tenemos que pensar las particularidades de cada uno. Por ejemplo, hasta ahora hemos tenido niñas raptadas y asesinadas, mujeres 27 en lo que va del año en todo el país, entonces sale una Ley que beneficia a la mujer, perfecto... Ahora ¿nos preguntamos porque están pasando estas cosas? No. no lo*

estamos debatiendo, no lo estamos hablando. Simplemente nos horrorizan, y pedimos justicia, pero esto de algún lado nace".

En la segunda opinión aparece la necesidad de discutir para encontrar la raíz de temas tan determinantes como la violencia hacia las mujeres porque considera que se está trabajando sobre la consecuencia y no sobre las causas. Pensar las políticas públicas desde un enfoque de Género en el Desarrollo, no sólo ayudaría a visualizar los impactos diferenciados entre hombres y mujeres, sino que contribuiría a cuestionar las relaciones de poder que están presentes en estos vínculos y por tanto llegaríamos a lo que esta persona quiere que es entender las causas de las desigualdades. El enfoque GED busca transformar las relaciones entre hombres y mujeres para crear una nueva realidad donde se practique la igualdad sustantiva.

Contrariamente a lo que se podría pensar luego de las respuestas observadas en la encuesta respecto al enfoque tradicional que invisibiliza a las mujeres en el desarrollo, el enfoque GED logra reunir la mayoría de los acuerdos en las opiniones vertidas. En el gráfico 4 se puede observar el resumen de respuestas recibidas para las tres afirmaciones.

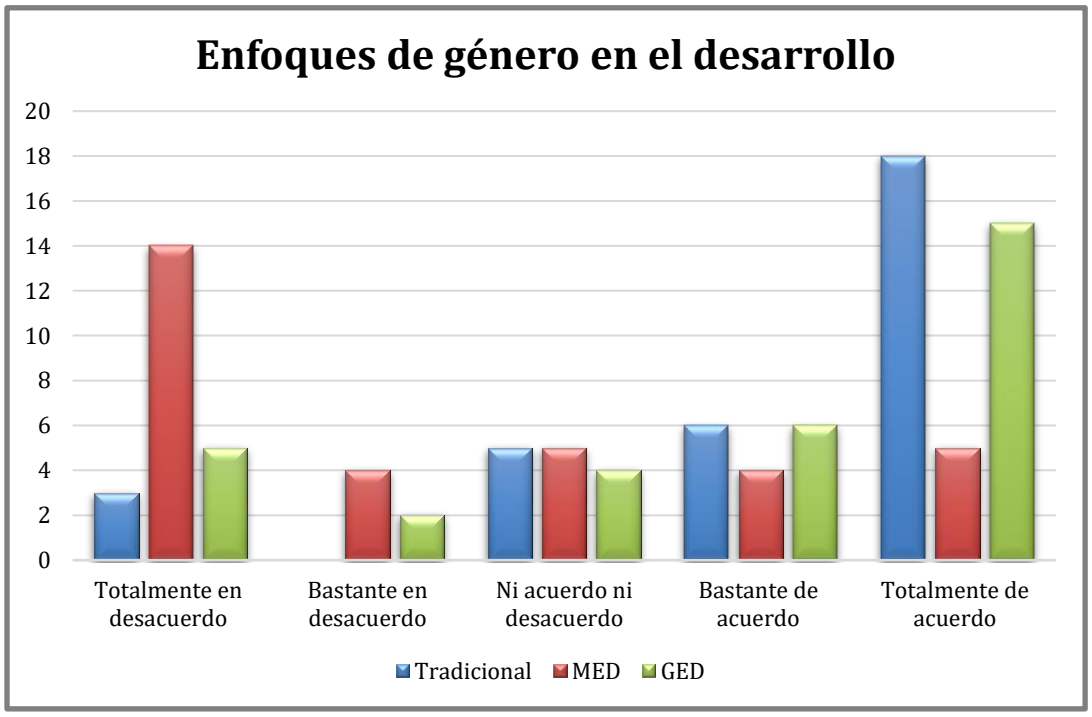

Gráfico 4. Enfoques de género en el desarrollo. Fuente elaboración propia.

En la mayoría de los casos, en las dos técnicas de recolección de información, se observa que los discursos de las personas informantes no responden a una única teoría. Una misma persona expresa en una parte de sus respuestas posiciones que refieren a la invisibilidad de las mujeres en las políticas públicas y en otros, se aproxima a una concepción MED o incluso GED. Esta confluencia de varias miradas puede responder a una escasa reflexión y formación a cerca del

tema de género y políticas públicas al tiempo que evidencia cómo la incorporación de un enfoque superador contiene muchas veces en su aplicación elementos del enfoque anterior.

III. Gestión del riesgo de Desastres

Los procesos sistemáticos por los cuales los diferentes países y la comunidad internacional se preparan para implementar políticas y afrontar los posibles impactos negativos de las catástrofes de origen natural se conoce como gestión del riesgo de desastres (EIRD, 2009). Según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres (UNISDR) la gestión del riesgo comprende tanto medidas de carácter preventivo como paliativas de las consecuencias producidas. En Uruguay, el Sistema Nacional de Emergencias define seis etapas para la gestión integral del riesgo: prevención, mitigación, atención de emergencias, rehabilitación y recuperación.

En este apartado, analizamos las percepciones de las diferentes personas involucradas en los territorios respecto a cómo se ha logrado integrar la gestión del riesgo en sus instituciones, los procesos de trabajo, las herramientas que se vienen desarrollando en la temática y por dónde continuar mejorando en esta política pública.

A. Integración de la gestión del riesgo en las instituciones

Muchas de las personas informantes coinciden que se viene en un proceso de acumulación e incorporación de la temática pero que aún falta mucho camino por recorrer. En ese proceso, los eventos ocurridos son factores determinantes para darse cuenta de que es necesario introducir la perspectiva de la gestión del riesgo en las instituciones:

> "*Tuvimos como un antes y un después con esta experiencia de las inundaciones eso es real..."*

Esta opinión se reafirma con el **99 %** de las de la encuesta que entienden que los eventos aportan lecciones aprendidas para mejorar. Las personas entrevistadas son conscientes que es la realidad de los eventos cada vez más frecuentes la que obliga a incorporar esta mirada. Sin embargo, no se identifica la visión integral de la gestión del riesgo sino como respuesta a la emergencia.

> *"Antes en la eventualidad, se daban cada 5 a 8 años, una inundación, un evento de viento, hoy en un año nosotros tuvimos 3 tormentas de piedra que arrasaron con varias localidades, turbonadas importantes que arrasaron con techos, y tuvimos dos*

inundaciones una con 6500 desplazados y la última con 3500 desplazados. Uno ve en cada institución pública no piensa en el riesgo como parte de su sistema, sí lo ve que cuando sucede un evento debo actuar, porque es parte de mi gestión".

Esta opinión, da cuenta que la temática comienza a estar en las agendas de las instituciones porque los eventos lo determinan, pero no como un proceso de incorporación sistemática y planificada. De todas maneras, aporta una mirada crítica que es importante para continuar mejorando el proceso de incorporación de la gestión del riesgo en las políticas públicas. Este punto de vista contrasta con 30 de las opiniones de la encuesta que están total o parcialmente de acuerdo con que sus instituciones han incorporado la gestión integral del riesgo como muestra el siguiente gráfico.

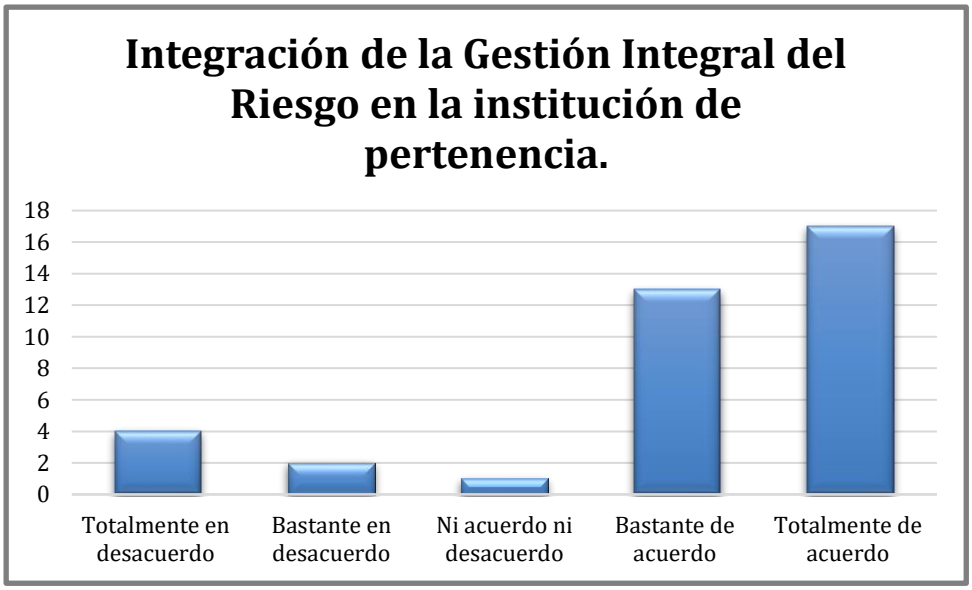

Gráfico 5. Integración de la gestión integral del riesgo en las instituciones de pertenencia. Fuente elaboración propia.

Por otra parte, comienza a observarse algunas experiencias de programas de las instituciones que realizan una planificación incorporando la gestión del riesgo en las acciones luego de un evento vivido. Es el ejemplo que recoge una entrevistada sobre la planificación con el programa Uruguay Crece Contigo en un departamento:

"Por ejemplo, con Uruguay Crece Contigo hicimos a fin del año pasado un trabajo más de planificación, no tanto en la emergencia, fue después, ellos pensaron en las familias y niños y plantearon propuestas".

Otras opiniones coinciden que la elaboración de protocolos y la difusión y capacitación en relación a los eventos contribuye a incorporar la temática de la gestión del riesgo.

"Sí se ha integrado, aún no suficiente. Planes, protocolos... soy de los que creo que hay que seguir integrando la gestión de riesgo en todas las áreas de la intendencia, pero que se ha incorporado, sin duda".

En cuanto a las dificultades o trabas para que aún no se haya incorporado de manera sistemática la gestión del riesgo en las instituciones públicas se identifican la escasez de recursos humanos y técnicos y la escasez de presupuesto.

"*Pero la gestión tiene un costo y las instituciones no lo han incorporado, quiere decir que no lo ven como algo a tener en cuenta. Cada intendencia que presenta su presupuesto a la Junta Departamental en ningún momento habla de riesgo, habla de eventos…"*

En este caso, se considera que desde los recursos que se asignan, no hay una conceptualización de la gestión integral del riesgo que se traduzca en un presupuesto institucional, lo que se planifica, en todo caso, es destinar recursos al evento ya producido. Esta misma opinión es reafirmada con otra entrevistada que entiende que a veces en la teoría la visión integral del riesgo se entiende, pero luego es difícil ponerlo en práctica.

En esta misma línea, la encuesta contaba con dos preguntas que referían, por un lado, si la incorporación de la gestión integral del riesgo había traído dificultades y por otro si había traído ventajas. En el gráfico 6 se unieron las dos preguntas para establecer comparaciones y se observa que es mayor el acuerdo entre quienes ponderan las ventajas, estando repartidas las opiniones sobre las dificultades que acarrea.

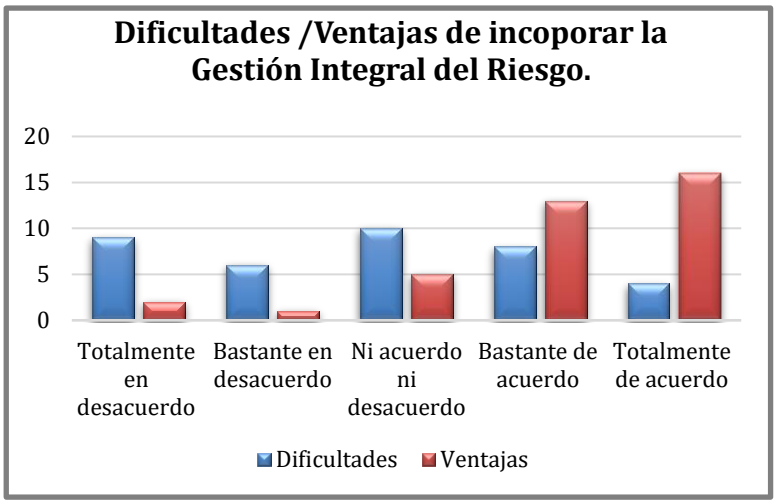

Gráfico 6. Dificultades y ventajas de incorporar la gestión integral del riesgo.
Fuente elaboración propia.

A su vez, otra pregunta de la encuesta indagaba si se considera que la incorporación de la gestión integral del riesgo ha significado más trabajo, a lo que la mayoría de las respuestas están total o bastante de acuerdo.

Esta idea de mayor trabajo con la incorporación de la gestión integral del riesgo que se representa en el gráfico 7, se contrarresta con la respuesta anterior sobre las ventajas que trae este enfoque. Puede deducirse que, si bien las personas encuestadas entienden que la incorporación de la gestión integral del riesgo implica más trabajo, reconocen al mismo tiempo las ventajas que conlleva.

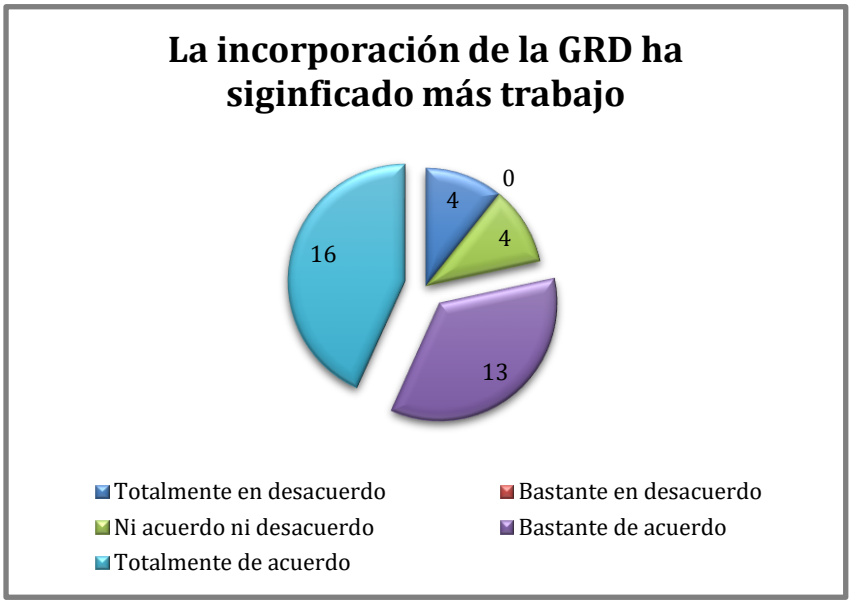

Gráfico 7. La incorporación de la gestión integral del riesgo ha significado más trabajo. Fuente elaboración propia.

Otra opinión de la entrevista manifiesta que:

> *"Creo que estamos en un proceso en el que entendemos la teoría y la importancia que tiene conceptualizar de esa forma, pero muchas veces las dificultades de lo cotidiano y la escasez de recursos que uno dispone y dice dónde priorizo, ya sean recursos humanos, recursos materiales hace que siempre vamos a actuar sobre la consecuencia. Si bien llegamos a planificar toda la parte previa, pero terminamos actuando al final cuando el impacto ya se produjo. Me parece que estamos en un intento, pero aún no lo hemos logrado".*

Otra vez aparece la implementación de la política pública de la gestión del riesgo cuando el evento se produce y no en acciones de prevención y/o mitigación.

En otro caso, un informante afirma que a partir de la creación del SINAE y las políticas nacionales, se ha permeado a los departamentos y entiende que esta institucionalización de la gestión del riesgo es positiva ya que asegura su continuidad.

> *"La motivación a incorporar planes es que quien gobierna incorporó este tema a sus prioridades, la gente lo avaló y se tradujo en una política y en normativa. Le hemos agregado otras cosas por convicción, pero arranca con el SINAE con la primera administración del SINAE, luego se empieza a hablar de los planes de contingencia, la propia ley. Se pasa de una lógica de emergencia a una de gestión de riesgo en todos los departamentos. Más allá de quien gobierne. Es algo que no tiene vuelta atrás. Tiene un grado de institucionalización que está presente, pero hay distintas visiones de los actores. Hay miradas distintas, la institucionalización te asegura algunas cosas, pero algunos enfoques desde el gobierno nacional y departamental cambian según quién esté en el gobierno".*

Por otra parte, este informante entiende que existen diferentes enfoques y puntos de vista en la forma de implementación de la política de gestión del riesgo. A pesar de que no profundiza en cuáles serían esas diferencias, las atribuye a razones políticas partidarias de quién esté en los gobiernos (nacionales o departamentales) y no a otras razones como podrían ser el alcance territorial (nacional - subnacional), experiencias vividas ante los eventos o formación específica en la temática. La importancia de esta opinión es que recuerda que, una política enmarcada desde lo central debe aterrizar en escenarios locales específicos y, por tanto, la forma de gestión encontrará particularidades que deben ser atendidas en un marco de flexibilidad.

B. Sobre planes y protocolos

La elaboración e implementación de planes y protocolos de actuación parece ser una de las formas identificadas de integrar la gestión del riesgo como se dijo anteriormente, además de gestionar las situaciones de emergencia.

> *"Todas las instituciones que participan como titulares del Comité de Emergencia y todos los eventuales que están identificados en el plan de emergencia tienen conocimiento de los planes, tienen conocimiento de lo que se está haciendo acá. Se comunica habitualmente todas las novedades, se invita a las participaciones de los foros que organiza el gobierno, se los invita a la participación en etapas de*

capacitación que brindamos nosotros mismos y están todos participando de alguna manera de las decisiones que se toman, decisiones que se toman por consenso".

En este caso, este informante, destaca además de la existencia del protocolo, que todas las instituciones están en conocimiento de él, la circulación de la información y la capacitación en la temática.

En todas las entrevistas realizadas afirman que existen protocolos en sus departamentos, tendencia que se reafirma con treinta y dos respuestas afirmativas en un total de treinta y seis encuestas. Las respuestas, de todas maneras, reflejan diferentes niveles de profundización e internalización. En algunos departamentos existe más de un protocolo:

"Nosotros hemos trabajado en epidemiología, incendios e inundaciones…"

En otros, sólo uno y suele repetirse el de inundaciones por ser el evento de características más frecuentes. Otros casos, están en proceso de elaboración de nuevos instrumentos a los que ya tienen:

"Ahora tenemos el desafío de armar protocolo para turbonadas y tormentas de piedra que han azotado a nuestro departamento en gran medida".

El estudio cuantitativo nos aporta más información sobre las temáticas sobre las que existen protocolos y la frecuencia con la que aparecen.

Temáticas de los protocolos	Frecuencia
Inundación	13
Incendios	11
Vientos	5
Enfermedades	5
Sequías	4
Accidentes con mercancías peligrosas	4
Prevención	4
Información	3
Todas las etapas de GRD	3
Grandes siniestros	2
Coordinación	2
Accidentes radiológicos	1
Riesgo	1
Agua potable.	1
No sabe	1

Tabla 2. Temáticas de los protocolos existentes. Fuente elaboración propia.

Como se observa en la tabla 2 las inundaciones es el evento que más se repite al igual que en las entrevistas, seguido por los incendios. En algunos casos, las respuestas se dirigieron hacia el cómo de los protocolos o al para qué, cuando se menciona información (que tiene que ver

con que la información hacia la población) o la coordinación que se hace en el trabajo entre las instituciones. La palabra prevención aparece mencionada en cuatro oportunidades y la visión de la gestión integral del riesgo es citadas en dos respuestas, el riesgo sólo en una.

En algunos casos se destaca que los protocolos deben ser sencillos de leer y comprender, entre otros motivos porque las autoridades al frente de las instituciones cambian de manera continua.

> *"Tenemos todo planes protocolos y está todo enviado al SINAE. Surge de la exigencia de que escribiéramos lo que hacíamos, tenemos un procedimiento sencillo que funciona, pero como se exige nosotros lo hicimos. Si haces un libro no lo leen, acá los responsables cambian muy seguido".*

A su vez, esta opinión revela cómo el protocolo surge por una exigencia a nivel nacional en lo que la literatura especializada denomina elaboración de la política desde arriba (botton up). Esta exigencia desde el ámbito nacional transforma los procedimientos en protocolos establecidos y escrito que en definitiva asegura la continuidad o modificación de la política desde el antecedente anterior.

En todos los casos, sin embargo, se aprecia que los protocolos se enfocan en la emergencia, resignando etapas de prevención y mitigación. Eso queda de manifiesto cuando se les pregunta por los objetivos principales de la política de gestión del riesgo.

> *"Mejorar la calidad de la atención, establecer las condiciones en las que se va a trabajar porque el plan en sí es muy chico, simplemente presenta los objetivos. Después se hacen las primeras medidas que se toman durante la situación de emergencia".*
>
> *"La actuación en la emergencia…"*

En otro de los casos, se habla de la emergencia, pero con el objetivo de estar mejor preparados para la emergencia siguiente. Sería la planificación de la próxima emergencia.

> *"Nuestro objetivo, estar preparados para algo que rinda más".*

Cuando no existen protocolos que desarrollen las etapas de prevención y mitigación, una de personas informantes coloca el ejemplo en paralelo con la salud y cómo se suele atender el síntoma y no lo que lo causa.

> *"Lo que es promoción o prevención es como menospreciado y tiene menos valor, es menos importante, el que hace prevención o promoción tiene menos jerarquía que el que atiende la salud, y creo que un poco esto se extiende culturalmente, es decir, lo*

importante es atender en el momento, y no trabajar para que no suceda y creo que eso está muy incorporado y nos pasa a todos en todos los ámbitos".

"Entonces destinar recursos para evitar algo que no lo percibís como una dificultad del momento ... seguramente es mucho más fácil destinar recursos a prevenir enseguida cuando habían pasado las inundaciones, o sea, inmediatamente después. En ese momento cuando está el impacto, cuando la gente se acuerda recién de lo que pasó, pero después de que va pasando más el tiempo y ya lo llegas a ver como más alejado ya cuesta, sacar recursos, cabeza, pienso. Y eso también cuesta porque hay que dedicar su tiempo a las estrategias, son estrategias diferentes que te llevan un montón de tiempo elaborarlas y ponerlas en práctica".

Finalmente, otra opinión expresa que existen dificultades de tipo ideológicas y de formación, así como presupuestarias para la integración de la gestión integral del riesgo en las políticas públicas de las instituciones.

"Las trabas son ideológicas, asumir cuando se asume el gobierno que "nada va a pasar". El error es que hay cuestiones naturales que nada tienen que ver con políticas, sino que hay hechos naturales que suceden. y que tengo que tener en cuenta porque afecta mi gestión mi plan de trabajo".

"La falta de formación del personal es una traba y además los recursos, si no tenés recursos no podes ...".

En este caso, esta persona se acerca al concepto de la construcción social de los riesgos, ya que asume que en las decisiones de las políticas públicas no suelen estar previstos los eventos de origen natural que afectan a la población y, sin embargo, cuando está el fenómeno delante, se debe actuar. A su vez remarca la falta de formación en la temática y la escasez de presupuesto en un tema que no se puede evadir la respuesta. Continúa afirmando:

"...Uno puede dialogar, pero si tenés 6500 personas desplazadas tenés que darles de comer y de algún lugar tenés que sacar, y es una respuesta que como gobierno tenemos que dar. Hay que darles de comer, hay embarazos, hay niños... hay situaciones de riesgo, ya viven en condiciones vulnerables en las afueras de la ciudad, en sectores empobrecidos, no tienen luz ni agua y capaz que la alimentación ni siquiera es diaria".

C. Evolución y proceso en el tiempo

Respecto a la visión de cómo ha sido el proceso de incorporación de la gestión del riesgo de manera más sistemática (por ejemplo, elaboración de protocolos y planes) al desarrollo institucional, quedan en evidencia diferentes formas de evolución. Por una parte, ámbitos donde ha sido un trabajo colectivo y conjunto que ha llevado a una incorporación paulatina y por otro, actores que destacan el rol del SINAE a nivel nacional, generando espacios de formación, información e impulso de la temática.

> *"En realidad es un proceso de desarrollo de maduración del comité de emergencia, nosotros seguimos trabajando no sólo en esperar que alguien nos avise o nos mande algo, sino que, no solo tenemos políticas sino que nosotros las generamos, es decir, el comité de emergencia reúne esporádicamente un día a la policía, otro al ejército, otro al ministerio de ganadería, otro a salud pública, y a veces se juntan tres o cuatro y se trabaja sobre determinados temas, siempre se va trabajando y se revisan los planes de emergencia, corrigiéndose en caso de ser necesario, porque a veces pasa, o actualizarlos".*

> *"El SINAE, acompaña, informa. Hay una gran preocupación en la presidencia mismo de cómo hacemos para que estos eventos sean de menor riesgo para la población. Ahora si los responsables no estamos formados, no estamos informados, el impacto va a ser grande".*

En las dos opiniones que identifican distintos niveles de trabajo, se observa igualmente la importancia una vez más de la formación y capacitación, así como la actualización en los temas vinculados a la gestión del riesgo.

Una de las informantes entiende además que el proceso impulsado desde fuera- refiriéndose al SINAE- dificulta la apropiación del tema en las distintas instituciones.

> *"Yo creo que sí, ha sido de afuera, impuesto y por eso cuesta tanto. Si hubiera surgido desde la propia población, lo incorporamos más fácil* [a la gestión del riesgo]. *Es decir, trajeron esta idea, ¡nos enseñaron esto y tá! Lo entiendo, así como impuesto".*

Esta tensión: imposición-apropiación, impulso nacional-local se observa en la definición de varios de los temas y puede ser diferente de otras políticas públicas ya que la implementación en el ámbito subnacional (departamental y municipal) depende necesariamente de la coordinación y articulación interinstitucional.

La encuesta reafirma esta opinión, ya que, en la mayoría de los casos, entienden que ha sido un mandato, siendo repartidas las opiniones en cuanto a que el tema ha sido integrado de manera voluntaria (gráfico 8). Si bien en el estudio cuantitativo, no se profundiza en las características de ese mandato se demuestra la tendencia de varias de las opiniones en las entrevistas.

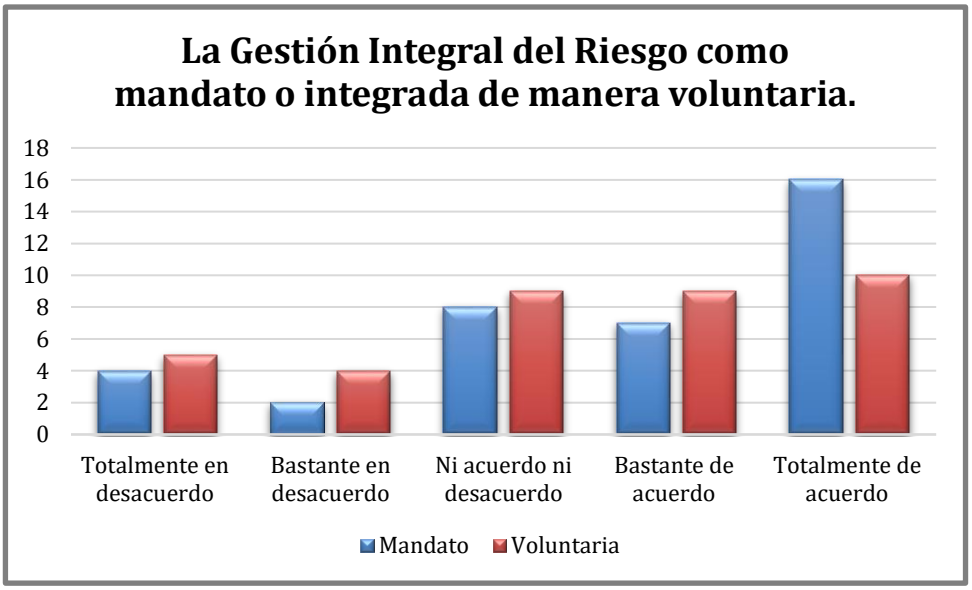

Gráfico 8. Integración de la gestión integral del riesgo como mandato o de manera voluntaria. Fuente elaboración propia.

Sobre la coordinación institucional especialmente relevante en el trabajo de los CECOED, la mayoría de las opiniones acuerdan que ese trabajo de articulación está presente.

> *"…Cada uno sabe lo que tiene que hacer porque ha sido ensayado, porque ha sido estudiado, porque está en un plan que se puede leer. Después simplemente los jefes de las unidades operativas vienen a informar qué es lo que está pasando en el área suya, se escucha, se aprueba y si es necesario se corrige, pero siempre en un entorno de amistad y de buen funcionamiento".*

El conocimiento y buen relacionamiento se destaca como fundamental para ese trabajo de coordinación y en tal sentido, los ámbitos subnacionales pueden contribuir ya que los mismos actores institucionales coinciden en más de un espacio de articulación.

> *"Hay un conocimiento de la mayoría de los actores del comité de mucho tiempo, fluidez en la comunicación, eso ayuda mucho".*

Sin embargo, se advierte sobre diferencias y dificultades que pueden aparecer

> *"Yo lo he visto en otros CECOED y me parece nefasto de que haya motivaciones externas que no quiero nombrar porque no es el motivo, pero las hay que generan*

divisiones enormes y eso lleva a tomar decisiones contrarias a las que tomo alguien simplemente por esas diferencias".

Si bien el informante no explicita cuáles pueden ser las motivaciones externas, queda en evidencia tensiones reales de otra índole que las estrictamente laborales a la hora de la coordinación de acciones y que pueden interferir de forma negativa en los resultados del trabajo.

Otro aspecto que merece atención es el proceso que han realizado las instituciones para mejorar los niveles de coordinación. En tal sentido, una opinión destaca el rol del ejército

"*Acá ha cambiado la mentalidad de las fuerzas armadas, cuando nosotros comenzamos al ejército había que pedirle permiso para ir a hablar con el jefe y pararse en la puerta. Hoy en día tenemos acceso directo a cualquiera de los jefes y con un apoyo incondicional, así como el MIDES o salud pública cuando es requerida".*

Al mismo tiempo, cuando esos niveles de coordinación no existen de forma ajustada, se incurre en errores que impactan directamente en la población con la que se trabaja como destaca otra de las personas entrevistadas.

"Cuando se pasa por encima a las instituciones que están trabajando todo el año con las familias, no se trabaja bien".

Esta opinión refiere directamente a las competencias de cada institución y a tener en cuenta al trabajo de cada una anterior al evento y la situación de emergencia.

D. Por dónde seguir

Respecto a la visión que tienen las personas entrevistadas por dónde continuar en la incorporación de la gestión del riesgo a las políticas públicas, se agregan diferentes ideas y nociones vinculadas a las experiencias y diferentes niveles de profundización que tiene cada territorio.

Por una parte, una de las opiniones entiende que la evaluación conjunta posterior a un evento es una instancia clave de aprendizaje que contribuye a la institucionalización de la política. Como explica una de las informantes:

"Nosotros después de cada evento aparte de cada informe nos sentamos a evaluar, qué hizo, en que se comprometió, en que cosa logró comprometerse y en qué se puede ajustar un poco más".

Esa evaluación crítica que permite mejorar tal vez es lo que inquieta a otra entrevistada:

> *"Lo que a mí me tiene un poco preocupada es el tema de que no hay una autocrítica o una visión muy realista de la situación a la que nos encontramos en ese momento y en la que nos encontramos ahora".*

Esta opinión refiere a los niveles de evaluación conjunta de estos espacios de articulación y la necesidad de tener una visión más crítica del trabajo para mejorar en futuros eventos. En este caso, se observa que, para la entrevistada, sería importante el aprendizaje colectivo que sugiere la entrevistada anterior.

Por otra parte, una necesidad que aparece es la de coordinar las acciones con lógicas comunes.

> *"Otra cosa … lo tomamos todos los departamentos, es que podamos tener un único formulario de registro de las personas, esta es una propuesta que se trajo. Un único formulario que le sirva a cualquier ente ya sea, a la UTE, hasta nosotros..."*

La reflexión de esta informante es que la coordinación debe ser más que la distribución de tareas de cada organismo, sino que debe trabajarse para una acumulación común que no repita esfuerzos, sino que, por el contrario, potencie las capacidades de cada sector para el fin común.

Otra idea que surge es la necesidad de que se realice una descripción de competencias de cada organismo más allá del protocolo de actuación en el evento.

> *"Yo creo que hay que hacer más allá del protocolo que está escrito y está claro, hay que hacer una puesta a punto a nivel de responsabilidad de cada organismo de cada área y de cada tema que aún no está claro y creo que habría que hacerlo porque ayudaría".*

Esta opinión sin duda es diferente a otras en que, al parecer, este detalle de roles y tareas de cada institución está clara. De todas maneras, el trabajo interno de cada organismo para que incorpore la perspectiva de la gestión del riesgo en sus planes y programas más allá de las acciones coordinadas interinstitucionalmente parecería ser un tema pendiente a desarrollar en el futuro.

Finalmente, una idea que surge en una de las personas entrevistadas es la de jerarquizar el rol del tercer nivel de gobierno.

"Creo que habría que trabajar con cada municipio y fortalecer los centros locales, hay que apoyar a los municipios en ese sentido, porque son ellos, eso sería como la estrategia".

Como en otros ejemplos de política pública, el rol de los municipios respecto a las competencias y la importancia que tienen en la territorialización de las políticas tiene que ver con la escasa experiencia del Uruguay con este nivel de gobierno. Es importante, sin embargo, cómo desde una de las opiniones se visualiza rápidamente la importancia de este tercer nivel de gobierno, ya que pueden tener importante protagonismo para la incorporación de la política de la gestión del riesgo.

IV. Género y Gestión del riesgo de desastres

Los avances realizados en materia de género y desarrollo y las políticas públicas que se desprenden de las diferentes concepciones, tienen también en Uruguay un correlato. En los últimos 10 años se observan avances importantes en distintos ámbitos de las políticas públicas nacionales y subnacionales. Sin embargo, al igual que sucede en la literatura académica, la vinculación de la perspectiva de género con la gestión del riesgo es bastante posterior en el tiempo. En este apartado analizaremos la vinculación institucional entre las políticas de gestión del riesgo y las de género en cada territorio y las percepciones de las personas entrevistadas sobre cómo vinculan el género con la gestión del riesgo de desastres.

A. Vínculo institucional

Lo que se arroja como resultado del trabajo de campo (cualitativo y cuantitativo) es que las áreas de género a nivel institucional presentan niveles dispares de coordinación y articulación con las de gestión del riesgo. En la mayoría de los casos se expresa que los temas de género son llevados adelante por el área social de la intendencia, salvo en aquellos donde existe una referencia o área específica. Al parecer las áreas sociales y de género suelen estar separadas de las de gestión del riesgo en las diferentes instituciones.

Particularmente existe un caso, la Intendencia de Salto, donde la Coordinadora del CECOED es la Directora de Desarrollo Social, siendo además la primer mujer coordinadora del centro.

Otra situación particular, de las alcanzadas por este estudio, es la de la Intendencia de Canelones donde existe un área de género que está instalada y articula en forma transversal en la gestión[5].

> *"Hay un área específica de género que depende de la secretaría general, es la unidad específica de género en la Intendencia. Siempre se vinculó con más o menos dificultades, ... pero siempre se trabajó. Tienen un equipo".*

Por otra parte, otros escenarios evidencian que la coordinación del CECOED refiere en forma general al área social como el área natural desde donde se abordan las cuestiones de género, apoyándose en esta frente al evento puntual, expresado textualmente como *"la pata social"* que actúa en la emergencia. Se encuentra cierto nivel de invisibilidad desde la gestión, en la medida de que se naturaliza el vínculo social con género.

> *"Siempre está la pata social, siempre está asegurada la pata de género en cada evento que haya. Trabajamos en conjunto... la intendencia tiene su pata social, es el brazo ejecutivo del Comité de Emergencia".*

En otro caso se reconoce la existencia de una funcionaria referente, pero se reafirma que la visión que prima es la del coordinador del centro.

> *"Si, hay una funcionaria, que es una funcionaria referente. Yo tengo una política muy particular en la cuestión de género impuesta, nosotros aplicamos políticas de género, pero no las aplicamos porque sean de género sino porque son de uso corriente".*

Esta persona además de sentir que la temática de género es un tema impuesto como lo deja explicitado, niega que las acciones de género que realicen sean por acordar con esta perspectiva sino porque es lo que hay que hacer. Esta opinión no logra visualizar que lo que llama "uso corriente" no es una práctica habitual en la gestión del riesgo de desastres.

En otros casos se reconoce la falta de referencia institucional en género:

> *No hay quien trabaje temas de género en CECOED.*

[5] Las dos intendencias del país que tienen instalada la estrategia de transversalidad de género en las políticas públicas son las de Canelones y Montevideo (Estudio "**Reducción de las desigualdades de género a nivel subnacional"** FLACSO Uruguay – OPP – Congreso de intendentes 2018 -sin publicar).

No hay referente de género. El MIDES actualmente no tiene, cuando tuvo, ellas participaban del CECOED y especialmente de las instancias de planificación y elaboración del plan regional.

En la segunda opinión interesa destacar que la ausencia de referente de género en una institución (en este caso MIDES) afecta la presencia en todo el CECOED y la importancia que tuvieron cuando estuvieron, participaron en instancias claves como la planificación y elaboración de un plan. Desde el punto de vista de la incorporación de la perspectiva de género en la gestión del riesgo es clave, al igual que en cualquier política pública, que personas especializadas en la temática de género puedan estar en instancias de planificación para asegurar su integración.

B. Vínculo conceptual

Al igual que la integración del enfoque de género en el desarrollo, se observa una evolución en la forma en que se introduce la perspectiva de género en la gestión del riesgo. Las primeras aportaciones que aparecen en la década del 90 del siglo pasado, se centran en identificar necesidades específicas de las mujeres ante una emergencia que hasta el momento habían sido invisibilizadas. El aporte introducido originalmente por Caroline Mosser (1995) sobre la identificación y conceptualización de las necesidades prácticas e intereses estratégicos diferentes entre hombres y mujeres en el desarrollo, también se traslada a la gestión del riesgo.

Realizada la consulta en la encuesta acerca de si ha sido tenido en cuenta la perspectiva de género o las necesidades específicas de las mujeres en algunas de las acciones emprendidas las respuestas estuvieron repartidas.

¿Han realizado acciones que integre la perspectiva de género o tenido en cuenta las necesidades específicas de las mujeres?	
Si	15
No	18
Otro	1

Los testimonios dan cuenta de que se reconocen las necesidades específicas de las mujeres dentro de algunos actores, pero que esta visualización no es uniforme en el entramado de actores institucionales participantes en las situaciones de emergencias.

"El tema de género recién estamos poniéndonos a pensar, y eso es lo feo, ya tendríamos que haber debatido, pero recién estamos en eso. Yo lo que siento es que el CDE actúa desde lo miliquero. Porque tiene esa influencia. Es gente organizada, que actúa y

ejecuta. Pero no se toman 1 min en pensar que lo que ejecutan es para un ser. Entonces ahí hubo algunos roces, no negativos...pero cuando yo decía por ejemplo: hubieron 8 embarazos, y le llevaban a la mujer guiso, y la mujer no podía comer por una cuestión de salud guiso, pero no tenía fruta".

La opinión de esta entrevistada refiere a las dificultades de la incorporación del género en un ámbito interinstitucional y con organismos fuertemente masculinizados que no tienen una tradición de abordar la temática. Algunas autoras (Bradshaw 2013) señalan que el componente militar que tradicionalmente ha acompañado a la gestión del riesgo podría explicar la tardía integración de la perspectiva de género con respecto a otros ámbitos de la política pública. El origen natural de los eventos (inundaciones, tornados, sequías) podría ser otra explicación ya que, si es un suceso relacionado con la naturaleza, ésta no distingue entre hombres y mujeres. Sin embargo, como ya se ha explicado existe una construcción social del riesgo que implica que no toda la población esté en igualdad de condiciones (fortalezas y/o vulnerabilidades) frente a los riesgos.

En algún caso se evidencia que existe una resistencia al reconocimiento de que las necesidades de las mujeres son específicas, así como las de los hombres, sin embargo, se expresa atender algunas de ellas en forma particular.

"Se atienden permanentemente las necesidades específicas, pero no como una política para hacer políticas, sino que, por la necesidad de la gente... lamentablemente hay malos entendidos con esto. Al no manifestarse a favor de las políticas, la mujer se toma como que estás en contra, y no es así. No es estar en contra es hacer las cosas sin hacer banderas, se toman todas las medidas necesarias para que la gente sea tratada como se merece, trato, ubicación, se cubren las necesidades básicas, en caso de gente operada o que está transitando una enfermedad se trata de buscarle soluciones por fuera de lo que es el campamento en sí."

Podría entenderse cierta contradicción en esta opinión, posiblemente fundada en errores conceptuales o resistencias de tipo ideológico. Esta persona se encuentra claramente en una postura en contra del discurso políticamente correcto a pesar de que en los ejemplos implementan acciones específicas en las emergencias que se acercan a un enfoque MED.

Otra forma de integración del género en la gestión del riesgo que aparece en las opiniones tiene que ver con un enfoque tradicional que coloca a la mujer como alguien a quien se debe cuidar en el mismo nivel que los niños y las personas con discapacidad.

"El técnico de primera línea tiene un ojo biónico, y es muy importante la charla con la gente, siempre estamos ahí [...]. Hay que cuidar a la mujer, al niño, al discapacitado… tenés que tener claro quién se ocupa de qué. Si es social sabes que es el Mides y la AS sabe lo que tiene que hacer".

El tema de la vulnerabilidad de las mujeres en los desastres ha sido abordado por distintas/os autoras/es quienes señalan que las diferencias de género potencian la vulnerabilidad de las mujeres en situaciones de emergencia (Alston, 2014; Anderson, 1994; Bradshaw, 2014; Enarson, 1998; Patnaik, 2017), más aún si el género se combina con factores como la pobreza, la etnia, la edad y/o la discapacidad, entre otros (Akerkar, 2007; Enarson y Meyreles, 2004; Enarson y Scanlon, 1999) Sin embargo, esta literatura evidencia que no se refiere a una vulnerabilidad "natural" por su condición de mujeres sino por una vulnerabilidad construida socialmente (Anderson 1994). Este punto de vista dista bastante de la opinión en la entrevista que contribuye a visibilizar a las mujeres desde un estereotipo de fragilidad y debilidad.

Finalmente, otras personas reconocen que no existe la integración del género en la gestión del riesgo.

"Yo creo que no, creo que hay más energías puesta en mejorar la articulación interinstitucional, en llegar a que no solo la emergencia nos importe, que nos importe más la etapa incluso de recuperación o reparación, pero que haya un foco específico en género, no".

"No integra. El nuevo protocolo no menciona nada".

En la primera opinión se reconoce que la temática de género aparece relegada ante otras prioridades que atender como es la coordinación entre instituciones y en la segunda, preocupa que ante la oportunidad que supuso la elaboración de un nuevo protocolo no se haya incorporado la perspectiva de género.

Finalmente, debe puntualizarse que en ninguna de las opiniones recogidas se observa una incorporación del género en la gestión del riesgo con un enfoque transformador de las relaciones de poder. Este enfoque es recogido por autoras como Bradshaw y Fordham (2013) que llegan a colocar el evento como una oportunidad para construir sociedades más igualitarias.

C. Criterios que se adoptan

En una ocasión, una opinión refleja cómo la realidad impone la necesidad de trabajar con un tema de discriminación hacia las mujeres como es la violencia de género.

"Alguna situación que vivimos, nos tocó vivir dentro de las personas que teníamos en los refugios situaciones de violencia, que tuvimos que pensar ahí en ese momento qué hacemos. Fue como algo muy puntual, que en realidad lo hablamos entre la de políticas sociales de la intendencia que fue la que estaba, el Mides, y más que separar a las personas, ponerlos en lugares".

La literatura especializada demuestra que los episodios de violencia hacia las mujeres aumentan tras un desastre (Akerkar, 2007; Bradshaw y Fordham, 2013; Clemens et al., 1999; Enarson, 1999; Fisher, 2010), particularmente la violencia sexual y las violaciones a mujeres jóvenes y niñas en los albergues temporales en los que se ubica la población afectada (Alburo-Cañete, 2014; Bradshaw, 2004). Este fue uno de esos casos en un albergue temporales pero las instituciones no estaban preparadas para dar respuesta a la situación. Se tomó una medida de separación, pero no se trabajó en la causa ni en la continuidad de una atención particular a esa mujer y ese hombre.

D. La participación de las mujeres

Un elemento clave para el diseño de políticas que integren la perspectiva de género es la participación de las mujeres: esto supone crear y garantizar mecanismos que posibiliten el acceso de las mujeres a los distintos espacios de participación. (Rainiero 2006). La participación supone ejercer un derecho humano fundamental al tiempo que es clave para identificar las necesidades prácticas de las mujeres y proponer acciones transformadoras.

En ninguno de los casos analizados existen mecanismos institucionalizados para esta expresión. En general, se observa que el vínculo de cercanía aparece en la situación de emergencia. Por otra parte, y en virtud de este modo de aproximación aparecen ciertas necesidades prácticas expresadas por ellas, pero en ningún caso los intereses estratégicos que puedan contribuir a la reducción de desigualdades. Inclusive se visualiza en algún caso un refuerzo del rol reproductivo tendiendo a consolidar espacios estereotipados.

*"La mujer es la voz cantante, pero se escuda en el hombre eso es lo que veo. se sobreprotegen atrás del hombre. Ella es la que dice ´**viste que, con el nene, la criatura... paso todo el día, él se va a trabajar**´... Entonces le digo: ´**A ver madre, acá tiene la escoba, que te vean**´. Entonces voy al otro dia y le digo: ´**¿A ver madre, hiciste tal cosa? A quien le tocó el turno...?**´. Entonces yo era como una especie de mamá, las asistentes sociales también, pero logramos una buena convivencia. Las mujeres eran*

las que nos hacían llegar la necesidad. El hombre era la comida, el abrigo y ponele que el bono para el ómnibus. Todos los detalles, como los zapatos, la túnica, se daban en esos espacios, se hablaban sólo de mujer a mujer. Eso es lo que vi".

Si bien en este ejemplo se intenta que las mujeres participen y tengan asignadas tareas en la etapa de rehabilitación, la anécdota refleja cómo se visualiza a las mujeres en su rol tradicional de amas de casa, cuidadoras y realizando el trabajo doméstico. No aparece en esta opinión, de aprovechar esos espacios de encuentro para potenciar y transformar en alguna medida el lugar que tienen asignados estas mujeres.

En otros casos la participación de las mujeres aparece en los espacios comunitarios y/o de voluntariado. De alguna forma se aprovecha este escenario feminizado para promover la participación femenina, incluso la capacitación en la temática de emergencia.

"La mayoría de las voluntarias son mujeres, la gran mayoría son madres que venían con sus chicos. Acá se hacían las reuniones, durante seis meses se los capacitó hasta en primeros auxilios, con el fin de que uno de ellos pudiera atender una emergencia en esa situación y pueda transmitir lo que le está pasando en ese momento que es lo fundamental".

La capacitación en temas que hacen a la gestión del riesgo especialmente a las mujeres es una de las recomendaciones que realiza el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: "Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres". Por tanto, el trabajo con voluntariado, en este caso sería un escenario propicio para discutir y debatir en relación a la incorporación del género en la gestión del riesgo.

Por otra parte, una informante reconoce que quienes más participan de los ámbitos comunitarios son las mujeres pero que luego no están en la toma de decisiones.

"Ahí si hay como algunos casos en general las personas que participan en esos espacios son mujeres, bueno ahí si se da una participación más activa porque por lo general son mujeres quienes participan de las mesas en la coordinación de vecinos o vecinas, en los grupos de voluntarios también había muchas mujeres. Ahora después en la toma de decisiones no sé [...]. Ahora que con esa presencia de mujeres signifique que nosotros estamos también poniendo foco, no".

Estos ámbitos de participación es otro de los escenarios propicios para proponer una incorporación de la perspectiva de género en la gestión del riesgo según la literatura especializada. Nussbaum (2000) destaca la capacidad de las mujeres en hacer frente a una

situación de emergencia, aspecto que conecta con la idea de resiliencia presente en la gestión del riesgo y que requiere valorar e incentivar la participación y liderazgo de las mujeres para que ellas mismas puedan afrontar las situaciones de emergencia (Enarson, 2001). En tal sentido, algunas autoras refieren a que la incorporación de las mujeres en la gestión del riesgo de desastres es una cuestión indispensable para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Bradshaw y Fordhman, 2013).

Otra arista de la participación de las mujeres en la gestión integral del riesgo tiene que ver con las mujeres referentes en las instituciones a los organismos de coordinación interinstitucional. En otras palabras, cómo se integran al entramado instituciones responsable de la implementación de estas políticas. En la encuesta, se relevó la conformación por sexo de los CECOED y los CDE.

Porcentaje de mujeres en organismos de coordinación pertenecientes al SINAE				
Rango (%)	**0-25**	**26-50**	**51-75**	**75**
Frecuencia	13	19	4	0

Tabla 3. Porcentaje de mujeres integrantes de los organismos de coordinación del SINAE[6]

E. Generación de información para el análisis de género

Otro de los aspectos clave en el desarrollo de políticas con perspectiva de género es contar, además de la perspectiva y expresión de las mujeres como se mencionó en el apartado anterior, con información desagregada por sexo. Este es un primer insumo que permite realizar un análisis de género si se cuenta con capacidad para ello. En el análisis de género intentamos encontrar respuestas a una serie de preguntas clave siempre desagregadas por sexo con la finalidad de comprender quién hace qué, quién tiene acceso y control sobre los recursos, cómo participan varones y mujeres en la intervención y qué momento, cuáles son los factores clave que influyen sobre las relaciones de género (Cobo et al, 2009).

Esta dimensión da cuenta de que existe un proceso incipiente, impulsado desde el ámbito central, que procura relevar en forma desagregada por sexo el universo de personas damnificadas.

> *"Si, porque las instituciones lo piden. Y desde el momento que tenemos políticas para atender las necesidades de la mujer si, se hace por la solicitud, pero también se haría*

[6] Los organismos son CECOED, CDE y la Dirección Nacional del SINAE.

si no lo pidieran, porque tenemos que saber qué gente afectada hay para atender esas necesidades".

En este caso, la opinión da cuenta que realizan la desagregación por sexo no solo porque es un requisito sino porque entiende para qué se realiza y su importancia a la hora de pensar las acciones a desarrollar.

Fuera de la situación de emergencia no aparece en general esta incorporación como herramienta en la planificación, inclusive en los casos donde hay una herramienta generada.

En los eventos tenemos el relevamiento por sexo, por edad, y de cada vecino y cada respuesta que se dió. Tenemos acuerdo con el Mides para que los registros sean compatibles, todo está documentado y es la base con la que se sigue trabajando desde acá y desde el Mides. Se utiliza siempre la información desagregada.

Sin embargo, fuera de la emergencia:

"No ha sido un enfoque específico. Creo que hemos avanzado, pero nos falta. Cuesta cruzar, tenemos información, pero falta cruzar, le hemos pedido al Mides...Sabemos que hay jefas de hogar que tienen problemas, pero nos cuesta cruzar la información para poder definir las políticas específicas".

También se encontró lugares donde no se realiza esta desagregación por sexos, pero sí que se entiende viable implementarlo.

"No se realiza desagregación por sexo. [...] Yo creo que sí, que se podría y también algunos asuntos específicos, por ejemplo, si es una persona que esté sufriendo alguna situación específica en ese momento, si hay otros casos o que tenga que ver específicamente, se puede tomar para preguntar de la forma más adecuada, pero se podría tomar".

En este caso, la opinión es que además se podrían relevar situaciones específicas lo que hace pensar en temas que afecten directamente a las mujeres.

Los datos de la encuesta arrojan que, en veinticuatro casos, dicen que sí se realiza la desagregación por sexo de los datos y ocho casos no. Entre los motivos que se esgrimen para no hacerlo es que no visualizan la importancia, o lo entienden relevante cuando es un grupo familiar o la propia situación de emergencia. Al igual que en las entrevistas, hay diversas situaciones, posturas y prácticas respecto a la recolección de la información.

La recomendación de contar con datos desagregados por sexo en las situaciones de desastre aparece por primera vez en la IV Conferencia Mundial de la Mujer de 1995 en Beijing, en el capítulo que refiere a la mujer y el medio ambiente. A partir de allí lo recogen los organismos de la gestión del riesgo tanto a nivel mundial como regional para América Latina y el Caribe para poder contar con insumos para conocer los impactos diferenciados en hombres y mujeres.

F. Por dónde avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres.

Ante la consulta de por dónde se podría avanzar en la incorporación del género en las políticas públicas las personas entrevistadas proponen varias cuestiones a tener en cuenta.

Por una parte, se propone trabajar desde la perspectiva de derechos, pero pudiendo realizar un debate sobre la temática (aspecto que se observó anteriormente como una necesidad).

En una ocasión, se destaca la necesidad de contar con presupuesto para esto y en otra, se entiende que se debe intercambiar más la información con el área de género de su departamento.

Otro aspecto que aparece de manera reiterada es la necesidad de formación en la temática específica de género y gestión del riesgo, tanto en la sensibilización en general como en cuestiones prácticas para integrar dicha perspectiva en la planificación. Asimismo, una informante propone formación para incorporar la perspectiva de género en otras etapas de la gestión del riesgo como la prevención y recuperación trascendiendo la emergencia.

Sólo dos opiniones dicen que no sabe cómo avanzar y en uno de los casos incluso entiende que no es necesario avanzar porque no está de acuerdo con la perspectiva de género.

La siguiente tabla resume las opiniones recogidas en la encuesta sobre la misma pregunta y la frecuencia con la que aparecieron.

Pasos a dar para incorporar la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres	
Capacitación	10
Más participación de mujeres CECOED	1
Fortalecer la perspectiva de género	2
Incorporar RRHH con perspectiva de género	1
Hacer análisis de género	2
Generar información con perspectiva de género	1
Hacer prácticas con perspectiva de género	2

Seguir políticas	3
Seguir así/nada	6
ns/nc	1

Tabla 4. Acciones a llevar adelante para incorporar la perspectiva de género en la gestión integral del riesgo. Fuente elaboración propia.

De la tabla se desprende que la gran mayoría de las opiniones mencionan acciones para fortalecer la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres, por tanto, se observa que existe esa necesidad y además proponen posibles respuestas. Dentro de quienes expresan medidas para fortalecer la perspectiva de género, la mayoría menciona la capacitación como una de las estrategias, justamente porque faltan elementos, inclusive para esa misma pregunta. Asimismo, se observa un número significativo alrededor de un sexto del total de personas encuestadas que entienden que se debe seguir como se está. Este número de respuestas podría coincidir con las opiniones que aparecen resistentes a abordar temáticas de género.

Conclusiones

El presente estudio procura ser un aporte sustantivo para la comprensión y análisis de la situación actual de la percepción de los temas de género en las instituciones y operadores/as implicados en la gestión del riesgo en Uruguay. A continuación, se desarrollan algunas de las conclusiones más relevantes del trabajo.

En el ámbito territorial, las instituciones vienen realizando un proceso de incorporación de la gestión integral del riesgo que se acentúa en los últimos años. Si bien existen esfuerzos de parte de la Dirección Nacional de SINAE de ampliar el concepto para que se incorporen las diferentes etapas definidas de la gestión del riesgo y que sea concebida como acciones integrales, todavía es muy difícil para las instituciones separarse de la emergencia y pensar en las etapas de prevención o recuperación. Sin embargo, existen algunos ejemplos de políticas que sí están intentando avanzar en términos de la integralidad de la gestión del riesgo. De forma paralela, se visualizan actores territoriales con una importante noción crítica sobre el punto lo que demuestra un interés por comprender los lineamientos de las políticas de gestión del riesgo. Enmarcada desde la centralidad, esta política se aterriza en escenarios locales específicos e interinstitucionales que encuentra particularidades que deben ser atendidas. Asimismo, esos rasgos locales deberán ser tenidos en cuenta para la incorporación de la perspectiva de género.

Vinculado a las percepciones de género, existen diferentes concepciones y una gran heterogeneidad de niveles de comprensión de la relevancia de incorporar la perspectiva de género a las políticas públicas en general y a la gestión integral del riesgo en particular. En

algunos casos se observan resistencias que están asociadas más a una escasa reflexión y/o conocimiento sobre el tema que a las prácticas concretas. Durante las entrevistas en profundidad se constató que el propio espacio de la entrevista se constituía como un momento de reflexión y opinión respecto a la temática de género.

En la mayoría de los casos se reconoce que la integración de la perspectiva de género es incipiente y falta un nivel relevante de reflexión sobre el tema. Se cuestiona en algunos casos las políticas con énfasis en la mujer como colectivo vulnerable, que no profundizan en las relaciones de género.

Se constata que las argumentaciones para no tener prácticas concretas que releven las necesidades específicas de las mujeres o integrar la perspectiva de género son las mismas que se esgrimen en la literatura especializada y que a su vez tienen que ver con colocar el foco en la emergencia la mayoría del tiempo y no en las otras etapas de la gestión del riesgo. En la medida que se profundiza y se logra pensar en gestionar el riesgo y no gestionar la emergencia, se podrán encontrar herramientas concretas para la incorporación de la perspectiva de género de forma transversal. Como se menciona anteriormente, la integración de la perspectiva de género en la gestión integral del riesgo deberá atender la condición de política central-local y atender las especificidades de cada territorio también con respecto al género.

Se observa una distancia entre los mecanismos de género de las instituciones participantes de los CECOED/CDE y estos espacios interinstitucionales. Son muy escasos los ejemplos donde un mecanismo de género (intendencia o mides) participa activamente de los CECOED/CDE. Esto responde, entre otros, a la necesidad de contar con más cantidad de recursos humanos y por tanto los existentes están con una sobrecarga de trabajo. En muchos casos existen las áreas de género, o áreas sociales que incorporan el tema de género, pero no existe un vínculo institucional que integre efectivamente estas áreas a la gestión del riesgo de desastres. En estos casos el problema está en la conexión de ambas áreas en la implementación de las políticas que debería profundizarse.

Un número importante de opiniones entiende que la capacitación puede ser un camino para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en la gestión integral del riesgo.

Teniendo en cuenta las resistencias existentes en todos los ámbitos y niveles de las políticas públicas para incorporar la perspectiva de género y al mismo tiempo, la corta trayectoria en términos históricos de las políticas de gestión del riesgo de desastres, nos encontramos ante una temática en la que confluyen dos áreas de trabajo en la que se combina la novedad con la

reserva y el desconocimiento. Sin embargo, desde los marcos conceptuales de políticas públicas de género, se considera que el enfoque tiene que introducirse en todas las etapas de la construcción de la política, es por esto que, el estado actual de avance del SINAE y el de la Política Nacional de Gestión integral del riesgo, constituye en una oportunidad para introducir la perspectiva de género de forma sistemática.

Recomendaciones

Las recomendaciones que se sugieren a continuación son el resultado de las reflexiones surgidas a lo largo de la investigación y las opiniones intercambiadas en la primera presentación del estudio con la Dirección Nacional de SINAE.

En primer lugar, reiterar el alcance del estudio en tanto relevamiento de percepciones de carácter exploratorio y no de diagnóstico sistemático en profundidad. No obstante, entendemos que la incorporación de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres es un proceso necesario al que este estudio apunta y por ende consideramos relevante aportar ideas por dónde seguir avanzando

En tal sentido, existen dos niveles de fortalecimiento en los cuales trabajar: uno es la formación conceptual en la temática específica y su integración en la gestión integral del riesgo; el otro es el ámbito institucional a nivel local. El avance en ambos niveles se constituye en una oportunidad de institucionalización del género en la gestión del riesgo y en un factor clave.

Se entiende necesario fortalecer el vínculo entre las áreas de gestión del riesgo de desastres y las áreas sociales, para que se institucionalice la integración de las dos dimensiones. Por una parte, los mecanismos de género nacionales, departamentales y municipales es necesario que tengan una mayor incorporación y conocimiento de las políticas de gestión del riesgo. De manera paralela, los técnicos/as, decisores y profesionales en la gestión del riesgo deben tener un acercamiento, sensibilización y formación en la temática de género.

Ese fortalecimiento puede tener diferentes acciones entre las cuales se enumera:

- Capacitación a diferentes niveles (decisores – operadores) y atendiendo las especificidades de cada territorio.
- Mayor integración con los mecanismos de igualdad de género existentes: mayor articulación con el Instituto Nacional de las Mujeres, Comisión de Género del Congreso de Intendentes. Es importante que estos espacios también se capaciten en gestión

integral del riesgo. Las acciones de formación deben constituirse en un espacio de construcción colectiva y diálogo a nivel local.

- Generación de herramientas prácticas para la incorporación de la perspectiva de género en las diferentes etapas de la gestión integral del riesgo.
- Elaboración y puesta en práctica de un instrumento sencillo que permita evidenciar cómo la información desagregada por sexo es útil para el análisis en la gestión integral del riesgo.

Bibliografia

Akerkar, Supriya (2007). «Disaster Mitigation and Furthering Women's Rights: Learning from the Tsunami» en *Gender, Technology and Development*, año 11, núm. 3.

Alburo-Canete, Kaira Zoe (2014). Bodies at Risk: «Managing» Sexuality and Reproduction in the Aftermath of Disaster in the Philippines. *Gender, Technology and Development*, *18*(1), 33-51. https://doi.org/10.1177/0971852413515356

Alston, Margaret (2014). Gender mainstreaming and climtae change. *Women´s Studies International Forum*, *47*, 287-294.

Anderson, Mary B. (1994). Understanding the disaster-deveIopment continuum Gender analysis is the essential tool. *Focus on Gender*, *2*(1), 7-10.

Boserup, Ester (1970). *La mujer y el desarrollo económico*. Madrid: Minverva ediciones.

Bradshaw, Sara (2014). Engendering development and disasters. *Disasters*, *39*(1), 54-75.

Bradshaw, Sara, & Fordham, Maureen (2013). *Women, girls and disasters. A review for DFID* (p. https://goo.gl/Y2RHVQ). Middlesex University and Northumbria University and Gender Disaster Network.

Bradshaw, Sara. (2004). *Socio-economic impacts of natural disasters: a gender analysis*. Santiago de Chile: CEPAL, Sustainable Development and Human Settlements Div. Recuperado a partir de http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/8/LCL2128/lcl2128i.pdf

Clemens, Petra, Hietala, Jennifer. R., Rytter, Mamie J., Schimidt, Robin. A., & Reese, Dona J. (1999). Risk of domestic violence after flood impact: effects of social support, age, and history of domestic violence. *Applied Behavioral Science Review*, *7*(2), 199-206.

Cobo, Rosa, De la Cruz, Carmen; Volio, R; Zambrano, A. (2009) "Políticas y acciones de género". Universidad complutense, Instituto Complutense de Estudios Internacionales

EIRD (2009), «Terminología sobre reducción del riesgo de desastres». Naciones Unidas. Disponible en: https://goo.gl/yYgY7m [17 de enero 2017].

Elson 1995

Enarson, Elaine (1999). Violence against women in disasters. A study of Domesetic violence. *Violence against Women*, *5*(7), 742-768.

Enarson, Elaine, & Meyreles, Lourdes. (2004). International perspectives on gender and disaster: differences and possibilities. *International Journal of Sociology and Social Policy*, *24*(10/11), 49-93. https://doi.org/10.1108/01443330410791064

Enarson, Elaine, & Scanlon, Joseph. (1999). Gender patterns in flood evacuation: a case study in Canadaés Red river Valley. *Applied Behavioral Science Review*, *7*(2), 103-124.

Fisher, Sara (2010). Violence Against Women and Natural Disasters: Findings From Post-Tsunami Sri Lanka. *Violence Against Women*, *16*(8), 902-918. https://doi.org/10.1177/1077801210377649

García Prince, Evangelina. (2008). *Políticas de equidad, igualdad y Gender Mainstreaming*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

García Prince, Evangelina. (2013). "¿Qué es Género?". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México.

García Prince, Evangelina. (2013). "Conceptos y herramientas básicas del análisis de género". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México.

Moser, Caroline (1995). *Planificación de género y desarrollo*. Lima: Red entre mujeres /Flora Tristán ediciones.

Nussbaum, Martha (2000), *Women and human development: the capabilities approach*. The John Robert Seeley lectures. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Patnaik, Zinitya. (2017). The impact of catastrophic events on Women: a study of its gendered nature based on Jagatsinghpur District of Odisha. En *Compilation of Ph.D. Synopses of resarcah scholars, school of women´s studies 2016* (p. 120). School of Women´s Studies. Utkal University.

Rainiero, Liliana, Rodigou, Maite y Pérez, Soledad. (2006). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. CISCSA, UNIFEM, AECI, Córdoba, Argentina.

Young, Kate (1997). Gender and Development. En N. Visvanathan, L. Duggan, L. Nisonoff, & N. Wiegersma (Eds.), *The Women, Gender and Development Reader* (pp. 51-54). Londres: Zed.