

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO A LA TRANSVERSALIDAD DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO 2012
“POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA IGUALDAD SUSTANTIVA Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL ESTADO DE VERACRUZ”**

Meta 15: Formación de capacidades en Gestión integral de riesgos hidrometeorológicos relacionados con el cambio climático, con perspectiva de género en Comités de Protección Civil, Autoridades Municipales y Organizaciones de mujeres, a través de 5 talleres de 16 hrs. y 5 foros de 4 hrs., cada uno, en igual número de regiones del estado, ubicadas en: Poza Rica, Xalapa, La Antigua, Coscomatepec y Coatzacoalcos

Propuestas y recomendaciones para la transversalización de género en el Programa Veracruzano de Protección Civil.



Proyecto: *Formación de capacidades en Gestión integral de riesgos hidrometeorológicos relacionados con el cambio climático, con perspectiva de género en Comités de Protección Civil, Autoridades Municipales y Organizaciones de mujeres*

Propuestas y recomendaciones para la transversalización de género en el Programa Veracruzano de Protección Civil.

Instituto Veracruzano de las Mujeres
Xalapa-Enríquez, Ver. 2012

Responsable del proyecto
Alma Angélica Fuertes Jara

Colaboración
Ana Isabel Fontecilla Carbonell



GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ

Javier Duarte de Ochoa

Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz

Gerardo Buganza Salmerón

Secretario de Gobierno

INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES

Edda Arrez Rebolledo

Directora General del Instituto Veracruzano de las Mujeres

ÍNDICE

Introducción.....	1
Marco Legal.....	3
Antecedentes.....	6
Vulnerabilidades de género.....	11
Recomendaciones sobre el Programa Veracruzano de Protección Civil.....	21
Aprendizajes del proceso.....	31
Conclusiones.....	34

Introducción

En observancia de los mandatos señalados en la Ley de Protección Civil, la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz, la presente propuesta se orienta al fortalecimiento y creación de instrumentos de política pública para la igualdad de género en materia de reducción de riesgos. Asimismo responde al mandato del Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016 para incorporar a las mujeres en condiciones de igualdad en acciones de manejo sustentable de aguas, bosques y cuencas; así como en materia de gestión integral de riesgos y proyectos sostenibles.

A partir del mes de septiembre 2012 el Instituto Veracruzano de las Mujeres implementó, en coordinación con la Secretaría de Protección Civil, un proceso de diálogo y formación de capacidades para la gestión integral de riesgos con perspectiva de género, en 37 municipios del Estado, a lo largo de cinco regiones del mismo. Este diálogo ha versado sobre la relación existente entre las amenazas climáticas y las vulnerabilidades de género, así como sobre las posibilidades de los Ayuntamientos para desarrollar políticas de mejora en los mecanismos de participación y autogestión ciudadana en prevención y reducción de los riesgos de desastre, considerando a la igualdad entre mujeres y hombres como un elemento fundamental de tales mecanismos.

En este proceso han participado 145 funcionarios municipales, mujeres y hombres que prestan sus servicios principalmente en las áreas de Protección Civil y en los Institutos Municipales de las Mujeres. En este proceso se han analizado con particular cuidado las formas en que las mujeres son vulnerables ante los

riesgos climáticos y la forma en que ellas podrían fortalecer la reducción de los riesgos, para lo cual deben ser en primera instancia visibilizadas y participar en igualdad de condiciones en las estructuras que constituyen el Sistema de Protección Civil de nuestro estado. En el trabajo sostenido con los municipios hemos corroborado y ampliado la información sobre las vulnerabilidades de género que se han hecho evidentes en la experiencia acumulada en los años recientes.

Los aprendizajes y recomendaciones de las y los participantes en este proceso se vierten en el presente documento como propuestas de inclusión de la perspectiva de género en el cuerpo del Programa de Protección Civil de manera que puedan ser evaluadas y consideradas a futuro en la planeación dentro de esta instancia rectora.

El proceso de diálogo y capacitación ha tomado como eje la experiencia de los municipios respecto a las amenazas hidrometeorológicas y sanitario ecológicas, por ser las más importantes en el estado y por la relación profunda que se reconoce entre los servicios de agua y saneamiento y las vulnerabilidades de género entre la población rural y de escasos recursos en nuestro estado. Esto no pretende obviar las múltiples dimensiones del riesgo que son atendidas por la política de protección civil, sin embargo visible que las propuestas que se hacen para la inclusión de la perspectiva de género, serán de utilidad en la construcción de imágenes más complejas de la vulnerabilidad y en mejores formas de prevención, válidas ante otros tipos de amenazas.

Finalmente, dado que no todos los aprendizajes y sus recomendaciones derivadas son expresables en la estructura del Programa Veracruzano de Protección Civil, los hemos agregado en un apartado final para evidenciar que otros ámbitos de la administración pública tienen tareas y responsabilidades que asumir ante los retos que enfrenta Veracruz en esta vertiente particular de adaptación a las condiciones que impone el cambio climático.

Marco Legal

Las propuestas que se formulan en el presente documento están orientadas a fortalecer los procesos de transversalización de la perspectiva de género a través de la visibilización de las vulnerabilidades de género y de las capacidades de las mujeres en esquemas participativos para la gestión integral del riesgo en los ámbitos municipal y estatal. En este sentido obedecen a las siguientes normas en materia de igualdad de género, Derechos Humanos y Protección Civil vigentes en el estado de Veracruz.

En primer término, el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016 establece la equidad de género como una política transversal del estado y apunta como una necesidad *“incorporar a las mujeres en condiciones de igualdad al desarrollo humano, así como su participación en acciones de manejo sustentable de aguas, bosques y cuencas; en materia de gestión integral de riesgos y proyectos sostenibles”*.

En ese mismo sentido, el Programa Veracruzano de Gobierno y Democracia, señala que la equidad de género y la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres deben continuar impulsándose a través de mecanismos como: la mejora de los niveles de incorporación de las mujeres al desarrollo, la mejora de los diagnósticos institucionales en diversas materias que son competencia de la administración pública, así como a través de la capacitación a funcionarios y funcionarias públicas en materia de Derechos Humanos y Perspectiva de Género, e instrumentación de políticas públicas tendientes al logro de la igualdad sustantiva.

En concordancia con lo anterior, la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su Art. 2 señala que el logro de la igualdad de oportunidades descansará en *la ejecución de políticas públicas que contengan acciones afirmativas a favor de las mujeres, y con el establecimiento de mecanismos interinstitucionales que definan las facultades y obligaciones de las autoridades competentes en el Estado en el cumplimiento de esta Ley.*

La misma Ley, en su Art.15, párrafos I y IV, establece que los Ayuntamientos deberán *Implementar y vigilar el cumplimiento de las políticas municipales en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas nacionales y del Estado; así como Fomentar la participación social, política, cultural, económica y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.*

Además, en el capítulo V, relativo a la Igualdad entre mujeres y hombres en el acceso y pleno disfrute de los Derechos Sociales, el Art. 37 señala entre los objetivos de las políticas estatales de igualdad *Supervisar la incorporación de la perspectiva de igualdad al diseñar, aplicar y evaluar las políticas y actividades públicas, privadas y sociales que impactan la cotidianidad.* Para el logro de lo anterior, el Art. 38 de la Ley apunta entre las prácticas a impulsar: *Garantizar el seguimiento y la evaluación de la aplicación en el Estado y sus municipios, de la legislación existente en armonización con los instrumentos internacionales; así como Integrar el principio de igualdad en el ámbito de la protección social y Llevar a cabo investigaciones multidisciplinarias con perspectiva de igualdad, sobre los derechos sociales de mujeres y hombres.*

Para la estructuración del presente proyecto –y las propuestas y recomendaciones resultantes- se retoma también lo normado en la Ley de Acceso

de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz, en la cual el Art. 8 señala como modalidades de violencia de género los daños asociados a la exclusión, la subordinación y la discriminación; además de reconocer la violencia en la comunidad como los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su degradación, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público.

Por su parte la Ley de Protección Civil para el Estado de Veracruz, en su Artículo 29 prevé que el Sistema Municipal de Protección Civil tenga entre sus objetivos fortalecer la participación ciudadana, el establecimiento y mejora de los mecanismos de prevención y mitigación de daños materiales y medioambientales; en el Artículo 30 contempla que los grupos voluntarios, vecinales y no gubernamentales se integren al Sistema de Protección Civil.

En el Art. 42 de esta misma Ley se establece que es atribución de la Secretaría de Protección Civil “Participar, en coordinación con las dependencias y entidades responsables, en el ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo regional y urbano, en los términos que lo dispone la Ley de Desarrollo Urbano Regional y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”.

De esta manera, el Instituto Veracruzano de las Mujeres cumple todas estas directrices en la ejecución del proyecto de *Formación de capacidades en gestión integral de riesgos hidrometeorológicos con perspectiva de género*, dirigido a la formación de Comités de Protección Civil, autoridades municipales y organizaciones de mujeres.

Antecedentes

A partir de la década de los ochenta, la incidencia de desastres naturales comenzó a llamar la atención de la comunidad internacional; en 1989 la Organización de Naciones Unidas (ONU) señaló que en las últimas dos décadas estos fenómenos habían cobrado la vida de 3 millones de personas y afectado a 800 millones más, dejando pérdidas por 23,000 millones de dólares. En consecuencia, decretó la *Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales*, con el fin de reducir el impacto de estos fenómenos especialmente en los países en vías de desarrollo. En 1994, una conferencia evaluó los avances en la materia a la mitad de la década y estableció la plataforma de acuerdos de Yukohama. Para continuar y profundizar este trabajo, en el 2000 se estableció la *Estrategia Internacional de Reducción de Riesgos* y en el 2004 la *Plataforma de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia para las naciones y las comunidades ante los desastres*. Esta última fue firmada por México al lado de otros 167 países miembros de la ONU y retoma la noción de la gestión integral de riesgos como una perspectiva que –como se explica más adelante– superaría a las formas anteriores de concepción de la problemática.

En nuestro país, entre 1980 y 1990 se registraron pérdidas de aproximadamente 10 millones de dólares, cantidad que corresponde al 1.82% del total del PIB durante el 2000. Sin embargo, la experiencia del terremoto de 1985, que afectó sobre todo a la Ciudad de México, despertó la conciencia de que sería necesario desarrollar, desde el estado, formas de respuesta estructuradas y planeadas ante los fenómenos naturales. En este contexto y en consonancia con

el avance de las propuestas internacionales, surge el Sistema Nacional de Protección Civil. En 2000 se publica la primera Ley General de Protección Civil.

En Veracruz, la experiencia más importante por la afectación de amenazas naturales es el resultado de fenómenos hidrometeorológicos, entre los que se recuerdan como los más graves: la depresión tropical 11 que tuvo lugar en 1999, que dejó cien mil damnificados en el norte del estado; el Huracán Stan en 2005, que afectó toda la costa veracruzana, dejando un millón y medio de damnificados y la más reciente, el huracán Karl de 2010, que afectó el 68% del territorio del Estado y cuyos daños económicos aun no son cuantificados.

Según el *Programa Veracruzano ante el Cambio Climático*, para el Golfo de México, “el escenario de cambio climático global más probable es aquél que, en resumen, prevé que a lo largo de este siglo los eventos extremos del clima (sequías, lluvias abundantes, huracanes más intensos) se acentuarán. A este escenario se suman dos fenómenos mayores: el cambio en las condiciones térmicas de la corriente del Golfo, y el aumento en el nivel de los mares relacionado con el deshielo de los glaciares continentales y la dilatación térmica”.¹ La elevación de los niveles de agua en las costas implicará la pérdida 508 mil hectáreas de zonas costeras dedicadas a la producción, asentamientos y servicios turísticos.²

Antes estos escenarios, el Estado ha desarrollado un proceso constante de mejoramiento de sus estrategias de respuesta, entre las cuales se encuentra el desarrollo institucional del Sistema Veracruzano de Protección Civil, tanto a nivel estatal con la creación de la Secretaría de Protección Civil, como en el nivel local en el desarrollo de los consejos municipales de Protección Civil y las disposiciones para la profesionalización de sus directivos. Asimismo, ha significado un avance fundamental el desarrollo de los atlas de riesgos a nivel municipal. Es claro que la

¹ Plan Veracruzano ante el Cambio Climático. pag. 6. Consultado en: http://www.ine.gob.mx/descargas/cclimatico/e2008a_pvcc.pdf 27/11/12

² Tejeda, A., “Panorámica de las inundaciones en Veracruz durante 2005” en: *Inundaciones 2005 en Veracruz*. P. 17.

estructuración de este aparato institucional puede mejorar sus sistemas de previsión, preparación y respuesta, con base en la preparación de la población y la organización de comités locales, en aras de avanzar hacia un sistema orientado hacia la gestión integral de riesgos.

Por su parte, el Instituto Veracruzano de las Mujeres, creado en 2007, con la misión de *promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la igualdad de género y así contribuir a eliminar los obstáculos para el pleno goce de los derechos humanos de las mujeres e impulsar la transversalidad de la perspectiva de género de las políticas públicas*, ha dedicado sus primeros esfuerzos de investigación e intervención al desarrollo de instrumentos de diagnóstico sobre la realidad de las mujeres en el estado, orientando asimismo una parte muy importante de sus esfuerzos iniciales al combate de la violencia y la mejora de las condiciones de vida, poniendo una atención particular sobre las mujeres indígenas. A partir de 2009, el IVM entra en contacto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con quien desarrolla diagnósticos e Intervenciones orientados a la comprensión del vínculo entre la calidad de vida de las mujeres y su acceso al agua y el saneamiento, así como a otros recursos naturales y medios de vida. Recogiendo los aprendizajes de este programa, el IVM crea un área especial de género, agua y gestión integral del riesgo, orientada a la atención de este ámbito en el desarrollo de políticas públicas.

Paralelamente al desarrollo de esta área de medio ambiente y riesgo, el IVM convoca y establece la Mesa Interinstitucional de Género, Agua y Gestión Integral del Riesgo, la cual constituye un espacio para impulsar instrumentos y políticas para la transversalización de la perspectiva de género en la gestión del agua y los riesgos, con un enfoque particular de atención y formación de capacidades a un nivel local. El IVM y la Mesa Interinstitucional han adoptado el enfoque de gestión integral del riesgo con enfoque de género, desarrollado en el proceso de su trabajo con PNUD.

El enfoque de Gestión integral fue creado en América Latina como un instrumento conceptual para considerar el peso de factores humanos y de desarrollo en la génesis de los desastres; en este sentido representa una superación de la noción tradicional de que los desastres son creados por la naturaleza y en este sentido son inevitables, señalando que factores que determinan en gran medida el efecto de las amenazas climáticas y otras, pueden ser en alguna medida manejados. Esta noción fue adoptada en la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres y el Marco de Acción de Hyogo para la reducción de los desastres en el plazo 2005-2015; cuyos principios son recogidos en los Programa de Acción ante el Cambio Climático Nacional, y de Veracruz.

Una de las ventajas del enfoque de la Gestión Integral de Riesgo de desastres, en lo que se refiere a igualdad de género, es que permite analizar las vulnerabilidades sociales como factores componentes del riesgo. De este modo las vulnerabilidades de género representan una de las barreras centrales a vencer a través de políticas de desarrollo que permitan a las mujeres colaborar en la toma de decisiones a nivel comunitario, estar mejor informadas y mejorar sus capacidades de agencia, reacción y recuperación ante las amenazas climáticas.

Sin embargo, esta noción al poner la atención sobre metas de desarrollo, supera el marco de acción de la Secretaría de Protección Civil (SPC), nuestro interlocutor institucional principal en esta intervención. Si se reconoce que la misión declarada de la SPC³ se orienta a la reacción ante desastres, mientras que la Gestión Integral del Riesgo demanda actividades de planeación de largo plazo que tocan aspectos de la política social, la gestión territorial y el desarrollo económico, es posible observar que tales ámbitos trascienden las capacidades actuales y campo de acción de la SPC.

³ “Coordinar las acciones para proteger a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por calamidades naturales o humanas, a través de actividades que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad.” Consultado en: http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=1945,4285019&_dad=portal&_schema=PORTAL

Por ello, las recomendaciones que pueden generarse para la SPC sólo representan una parte de la labor necesaria en el impulso a nuevas formas de reacción institucional y social frente a la realidad del cambio climático. Acciones de prevención asociadas con manejo de recursos naturales deberán ser impulsadas desde la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA); asimismo, la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN) podría jugar un papel crucial en el impulso de una planeación municipal efectiva en la que pueden confluir distintas líneas de acción orientadas a la gestión y reducción de los riesgos de desastres a nivel local.

Vulnerabilidades de género

En el Art. 3 de la Ley 226 de Protección Civil para el estado de Veracruz, se establece que vulnerabilidad es: *La característica de una persona o grupo desde el punto de vista de su capacidad reducida para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de calamidades ocasionadas por un desastre o siniestro.* En la Gestión integral de riesgos esta noción se amplía, reparando en sus múltiples componentes y señalando su carácter como socialmente construido:

La condición de fragilidad o falta de resiliencia⁴ que predisponen a una comunidad ante un desastre. Se encuentra irremediablemente ligada a sus procesos sociales, culturales, al manejo de sus sistemas de producción y recursos naturales, así como a sus decisiones político-administrativas, tales como la aplicación de políticas públicas incorrectas. Por lo tanto, la vulnerabilidad es creada, es el producto de los déficits, los errores o las crisis del progreso de una sociedad.⁵

En este sentido, el análisis de vulnerabilidades bajo este enfoque, permite:

...identificar la capacidad de un sistema para eludir, neutralizar o absorber los efectos de determinados fenómenos, representado por los potenciales daños en la población, los recursos materiales, naturales, económicos entre otros y se expresa a través de falta de resiliencia. Este análisis permite identificar los puntos débiles de un sistema y sus integrantes, aumenta la conciencia a nivel local en cuanto a los factores

⁴ Capacidad para enfrentar una amenaza mediante la respuesta de la comunidad.

⁵ Vidal, L., 2011, *Percepción del riesgo de desastre con enfoque de género en Jonuta*. P. 9.

*sociales que condicionan la exposición a las amenazas, sus factores, causas, interrelaciones, posibles áreas de acción para la reducción de la vulnerabilidad y la co-responsabilidad de los diferentes actores y actoras locales.*⁶

En este contexto, las vulnerabilidades particulares de género surgen como resultado de arreglos sociales y culturales, basados en relaciones de poder que determinan un acceso desigual para las mujeres a oportunidades de desarrollo, libertad, reconocimiento social, acceso a espacios de participación y de toma de decisión, lo que redundará en una mayor posibilidad de las mujeres de ser afectadas, y en mayor medida, en situaciones de contingencia y desastre, así como una menor capacidad de resiliencia.

Vulnerabilidades de género y acceso al desarrollo

Con el fin de hacer visible las desigualdades de género en los procesos de desarrollo se ha propuesto el Índice de Desarrollo Humano relativo al Género (IDG). Este índice incorpora medidas de acceso de las mujeres a servicios de educación y salud, y oportunidades económicas.

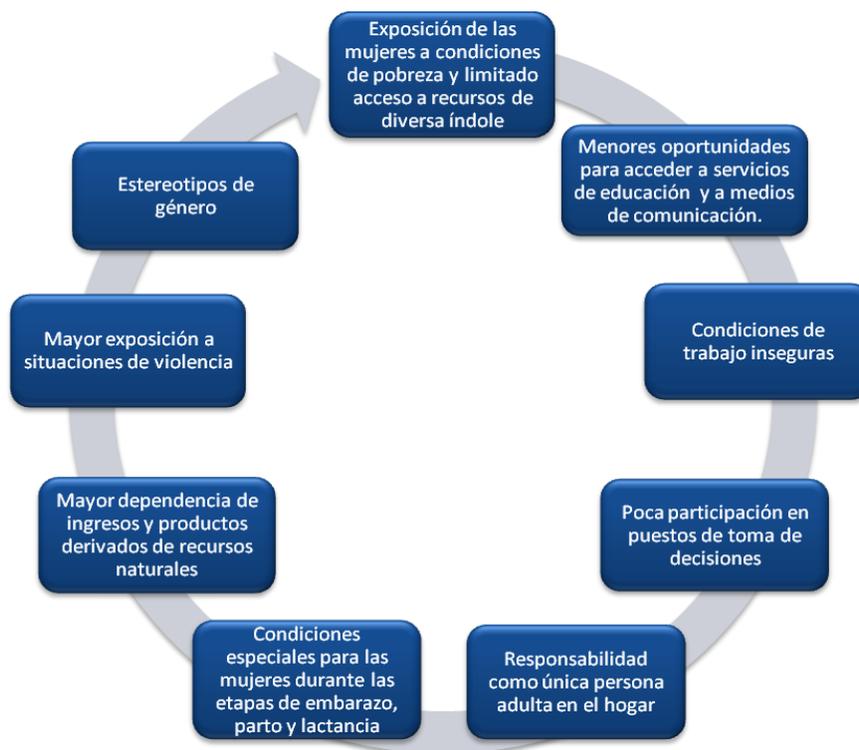
Asimismo, se ha propuesto el Índice de Potenciación de Género (IPG) para estimar los avances o rezagos que se han tenido en relación con la participación política, económica (control sobre recursos económicos) y de ocupación para las mujeres (acceso a empleos de altos funcionarios y directivos). En el estado de Veracruz, y de manera particular en los municipios con los que trabajamos en este proceso de capacitación, tales indicadores muestran una realidad no satisfactoria.

⁶ Ibid.

Mientras que el Índice de Desarrollo (IDH) de Veracruz es cercano al nacional (0.7457 respecto de 0.7937 a nivel nacional), es uno de los estados que presenta mayor diferencia de este parámetro con el IDG, según el cual ocupa el lugar número 28 de los 32 estados (con un valor de 0.7309), lo cual indica que las desigualdades que existen para las mujeres veracruzanas frenan el desarrollo del estado en general.

Por otro lado, el IPG del estado equivale a 0.5441, lo que lo coloca en el noveno lugar a nivel nacional, indicando que la inequidad entre mujeres y hombres para acceder a oportunidades laborales y políticas no es tan severa como en otros estados del país. Sin embargo, las vulnerabilidades de género en Veracruz son resultado de la concatenación de una serie de factores, algunos de los cuales se muestran en la figura siguiente:

Figura 1. Factores que actúan en la vulnerabilidad de género



Exposición de las mujeres a condiciones de pobreza y limitado acceso a recursos de diversa índole

Los hogares encabezados por mujeres en México no necesariamente son los más pobres pero algunos estudios muestran que éstos se caracterizan por una estrategia colectiva de trabajo, es decir, varias mujeres aportando sus ingresos al mismo hogar, donde sus bajos salarios son compensados con un trabajo femenino más intensivo⁷.

Por otro lado, en nuestro país el acceso a recursos estratégicos como la tierra es mucho menor para las mujeres que para los hombres, a pesar de que la legislación promueva igualdad de derechos en este sentido. Esto se explica por el funcionamiento de “instituciones no formales” que dictan patrones culturales que limitan *de facto* la propiedad de la tierra para las mujeres. En el caso de Veracruz, de un total de 326,060 sujetos con derechos parcelarios, sólo 67,467 son mujeres, es decir sólo el 20% (PROCEDE; INEGI, 2010). Por otro lado, a nivel nacional se estima que alrededor del 75% de los tenedores de vivienda (propia, rentada o alquilada) son hombres jefes de hogar, 15% son jefas de hogar y 10% son mujeres cónyuges, lo cual deja de manifiesto el predominio masculino en la tenencia de vivienda (INM, 2003).

Estas condiciones ejemplifican el hecho de que los recursos de las mujeres son precarios y por tanto su capacidad para resistir y recuperarse de situaciones de contingencia será menor que la de los varones, asimismo ellas tienen menores posibilidades para acceder a ahorros o bienes de reserva que les permitirían hacer una recuperación efectiva y en un plazo menor.

⁷ De la Rocha, M. 2000.

Menores oportunidades para acceder a servicios de educación y a medios de comunicación

En este sentido, es posible reconocer estas limitaciones si se considera que 16% de las mujeres veracruzanas de 15 años y más es analfabeta, mientras que 65% de las personas monolingües en el estado de Veracruz son mujeres. Las carencias de las mujeres para acceder a espacios de educación formal restringen su capacidad de agencia, es decir su capacidad para negociar o alterar proyectos o políticas públicas que las afectan. Del mismo modo, las deficiencias de formación y limitaciones para acceder a información indispensable y oportuna ponen en riesgo la vida de muchas mujeres y sus bienes.

Condiciones de trabajo inseguras

Al respecto, se sabe que en Veracruz el 9.9% de la Población Económicamente Activa (PEA) femenina no recibe ingresos por su trabajo. Asimismo, en promedio las mujeres reciben 39 pesos/hora por su trabajo, mientras que los hombres perciben 63 pesos/hora.

Tanto como la pobreza y la precariedad en la posesión de bienes, el acceso a empleo seguro y formal impide a las mujeres contar con ahorros o tener mecanismos más eficientes de recuperación después de una contingencia. Asimismo, este tipo de empleos son los primeros que se pierden cuando también el empleador sufre el impacto de los desastres.

Poca participación en puestos de toma de decisiones

Sobre la participación de las mujeres en espacios estratégicos para la toma de decisiones que pueden afectar a amplios sectores de población, se sabe que el 7% de los municipios en Veracruz son gobernados por una mujer y sólo el 18% de los diputados son mujeres. Estos porcentajes son un reflejo de las barreras que frenan la posibilidad de las mujeres para participar en los espacios de toma de decisiones a todo nivel, debido a los prejuicios y estereotipos de género que orientan y estimulan la asignación del trabajo de las mujeres a las labores reproductivas y los espacios privados, y que consideran el ámbito de lo político y lo público como esencialmente masculinos. En el campo de la respuesta a amenazas de desastre, ello implica dos deficiencias graves:

- 1) Las mujeres no verán sus particulares puntos de vista y necesidades reflejadas en la toma de decisiones colectivas y
- 2) Las decisiones para resolver situaciones críticas no serán alimentadas por la experiencia y el punto de vista de esta mitad de la población, misma que debido a patrones culturales se ha “especializado en ayudar altruista y sacrificadamente” a los demás.

Responsabilidad como única persona adulta en el hogar

En este sentido, estimaciones recientes señalan que el 26% de los hogares veracruzanos tienen una jefatura femenina, mientras que el número de hijos promedio que tienen las mujeres divorciadas, separadas o viudas en Veracruz es mayor (4 hijos en promedio) que el de las mujeres que se encuentran viviendo en

pareja (3 hijos promedio). Esto implica que siempre que una política de apoyo a la familia esté fundamentada en la noción equivocada de que la mayoría de los hogares veracruzanos están integrados por una familia nuclear y encabezados por un hombre, fallará en su posibilidad para reconocer y apoyar a familias monoparentales, u otro tipo de hogares donde se presenta una amplia variedad de estructuras y arreglos. Los prejuicios sobre la estructura y comportamiento de las familias también tendrán consecuencias importantes en las disposiciones de apoyo en emergencia que se relacionan con evacuación, manejo de alberges y mecanismos para la vuelta a la normalidad.

Condiciones especiales para las mujeres durante las etapas de embarazo, parto y lactancia

No tener en cuenta estas condiciones implica no reconocer, por ejemplo, que en 63 casos de cada 100 mil nacidos vivos, la madre muere durante el parto. Este tipo de situaciones coinciden con frecuencia con condiciones de vida precarias en términos de alimentación, vivienda, cuidados y atención médica. Así, si mujeres durante estas etapas experimentan riesgos particulares, estos se agravan cuando existe una modificación de las condiciones en las que manejan su vida cotidiana, como en el caso de desastres por eventos hidrometeorológicos extraordinarios.

Mayor dependencia de ingresos y productos derivados de recursos naturales

Al asignarse preferentemente a las mujeres las actividades reproductivas, ellas son quienes en la mayor parte de los hogares rurales se encargan de proveer recursos como la leña y el agua, y cuando participan en el cultivo de productos agrícolas con valor comercial, generalmente hacen un trabajo que no es remunerado, o reciben menores ingresos que los hombres por la misma actividad (tal es el caso de las mujeres cortadoras de café). En una situación de afectación a los recursos naturales que se encuentran en la base de los sistemas de subsistencia de muchos hogares pobres, las mujeres se verán gravemente afectadas en tanto no puedan acceder a los beneficios que les provee el uso de estos recursos. Sin embargo, aun en la actualidad los estudios de evaluación de daños y necesidades (EDAN) están mucho más orientados a la evaluación de pérdidas de infraestructura productiva de gran escala, que al examen de las afectaciones de los medios de vida de los sectores más pobres.

Mayor exposición a situaciones de violencia

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) de 2006, 35% de las mujeres casadas o unidas sufrió al menos un incidente de violencia por parte de su pareja; 28% reportó haber sufrido violencia emocional; 11% violencia física y 6% sexual. En situaciones de excepción, los comportamientos violentos tienden a dispararse generando afectaciones mayores en las víctimas tradicionales, pero no existen aun esquemas que hayan visibilizado este problema social como uno que requiera atención especializada en el auxilio a víctimas de desastres.

Estereotipos de género

Debido a la cultura de género que es hegemónica en nuestra sociedad, los mensajes que permean en la estructura de la organización social, tanto en lo estatal como en lo municipal y comunitario, reproducen estereotipos de género que dirigen la participación de las mujeres a los espacios orientados a la reproducción social (salud, educación, alimentación, mantenimiento de espacios domésticos, etc.) y limitan su inserción en espacios de resolución técnica y política de los problemas (espacios de deliberación, manejo de información, coordinación e intervención en campo).

Esta distribución de tareas se fundamenta en nociones socialmente construidas tales como la idea de que las mujeres no tienen fuerza física suficiente, o que tienen dificultad en el manejo de tecnologías e instrumentos de medición, registro, cómputo, etc. Asimismo sugieren que los hombres están mejor adaptados para conducir el trabajo en situaciones de crisis por su familiaridad con el manejo de la autoridad, o que ellos son poco aptos para proveer de cuidados y apoyo emocional a otras personas. Estos estereotipos no permiten reconocer que capacidades consideradas como “naturales” son más bien desarrolladas por mujeres y hombres debido a los esquemas de distribución sexual del trabajo.

Por otro lado, patrones culturales determinan estereotipos que condicionan percepciones de riesgo diferentes entre hombres y mujeres. Las mujeres son educadas para evitar riesgos y sacrificarse por los demás, mientras que a los hombres se les educa para enfrentar con temeridad situaciones riesgosas, es decir cumplir el papel de héroes. Seguir tales estereotipos puede conducir a ambos hacia la muerte en situaciones de contingencia causada por un evento hidrometeorológico extraordinario. Del mismo modo, pautas culturales prescriben una distinta capacidad de movilidad fuera de casa para unas y otros, lo que

implica menor libertad para moverse para las mujeres, lo que en situaciones de emergencia puede condenarlas a permanecer en sitios riesgosos.

Aunado a las condiciones hasta aquí descritas, las mujeres en hogares pobres son quienes menos posesiones materiales tienen, las cuales pueden incluir un vehículo o herramientas, mismas que pueden resultar vitales en situaciones de contingencia.

Asimismo la afectación de caminos y puentes tiene un impacto particularmente adverso en mujeres en esta situación, al igual que en el cumplimiento de responsabilidades reproductivas tales como la provisión de servicios de salud y educación a miembros del hogar que dependen de ellas. De la misma manera afecta el daño de la infraestructura para la provisión de estos servicios o los usos que se hacen de clínicas y escuelas como centros de atención a población afectada en situaciones de emergencia.

Las vulnerabilidades de género antes explicadas se concatenan con otras formas de vulnerabilidad, generando situaciones muy difíciles para las mujeres, mismas que deben estar en el centro de atención de las políticas para la construcción de condiciones de igualdad. Asimismo, preconceptos y estereotipos de género permean en general los sistemas de organización orientados a la protección civil, lo que impide incidir de manera directa en las vulnerabilidades antes mencionadas e incurren en la reproducción de problemas de discriminación y violencia de género.

Recomendaciones sobre el Programa Veracruzano de Protección Civil

A partir de la experiencia del proyecto “**Formación de capacidades en Gestión integral de riesgos hidrometeorológicos relacionados con el cambio climático, con perspectiva de género**”⁸ es posible generar las siguientes recomendaciones a la política de protección civil cuyo documento rector es el Programa Veracruzano de Protección Civil. Estas propuestas relacionan aspectos de Gestión Integral del Riesgo con el enfoque de género, en el entendido de que bajo esta perspectiva es posible profundizar en los aspectos humanos y sociales del riesgo, por tanto en las vulnerabilidades de género que se inscriben en ellos.

Las propuestas se vierten con base en los cuatro apartados centrales del documento del Programa Veracruzano de Protección Civil, a saber:

- Diagnóstico
- Enfoque de Gestión Integral del Riesgo, y
- Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción

En el diagnóstico que sirve como base al desarrollo de objetivos del Programa se describen las condiciones del estado que conjunta las condiciones climáticas con el sistema hidrográfico dando lugar a condiciones de vulnerabilidad tanto en las cuencas bajas como en las altas. Asimismo señala las afectaciones que han sufrido los municipios por huracanes y tormentas tropicales en las últimas dos décadas. Al hablar de las cuencas altas el diagnóstico introduce una

⁸ El nombre completo del proyecto ejecutado es: *Formación de capacidades en Gestión integral de riesgos hidrometeorológicos relacionados con el cambio climático, con perspectiva de género en Comités de Protección Civil, Autoridades Municipales y Organizaciones de mujeres, a través de 5 talleres de 16 hrs. cada uno en igual número de regiones del estado, ubicadas en: Poza Rica, Xalapa, La Antigua, Coscomatepec y Coatzacoalcos*

caracterización de la población que las habita, señalando aspectos sociales relacionados con su vulnerabilidad.

Para fortalecer un enfoque de género es necesario que el análisis del riesgo extienda su mirada hacia las características de los grupos humanos afectados, considerando los aspectos que se mencionan más abajo, los cuales siempre encontrarán sus posibilidades en el desarrollo de estudios e investigaciones particulares y en la capacidad de sistematización del conocimiento acumulado sobre y en los espacios regionales.

1) Condiciones socioambiental: formas en que las poblaciones afectadas se relacionan con el medio natural, ubicando la forma en que los sistemas de producción pueden aumentar o reducir la exposición de las personas al riesgo. Ello incluye un análisis de la participación de hombres y mujeres de distintos grupos (étnicos, etéreos, económicos, etc.) en estos sistemas.

2) Factores socioeconómicos de la vulnerabilidad, tales como etnia, escolaridad, empleo, número de hijos e hijas, mortalidad y morbilidad materno-infantil, acceso a atención médica y servicios municipales, etc. desagregando los datos por género y etnia. Si bien estos datos han sido recogidos parcialmente en los Atlas de riesgos, aun es necesario establecer un cruce de los datos que caracterizan a la población con aquellos relativos a las amenazas que se representan. De manera que sea posible calcular las dimensiones de la vulnerabilidad social, económica y de género.

3) Análisis de necesidades y recursos: que descansa en una revisión sistemática de las afectaciones pasadas, captando los impactos en sobre los bienes y recursos que mujeres y hombres usan (de manera diferenciada) para su reproducción económica. Asimismo un registro de los mecanismos de prevención y recuperación que han desarrollado las poblaciones afectadas.

Esta aproximación permitiría plantear mecanismos precisos para la reducción del riesgo y favorecer buenas prácticas en confluencia con otras instituciones del estado orientadas al desarrollo social y económico.

En el apartado relativo al enfoque de Gestión Integral de Riego, se manifiesta que el Sistema de Protección Civil del Estado está transitando hacia este modelo, en el cual el papel fundamental es el análisis de riesgos y la atención concertada e integral para el manejo de las condiciones que conducen al desastre:

En esta perspectiva, la política de gestión del riesgo que encauzará la Secretaría de Protección Civil, particularmente la reducción de riesgos y la prevención de desastres a través de procesos de evaluación y análisis de riesgos, conlleva al fortalecimiento de las prácticas de cooperación entre la Administración Pública Estatal y Federal, los municipios y la sociedad para atender con oportunidad los efectos causados por los fenómenos perturbadores.⁹

Asimismo el programa reconoce el vínculo existente entre la pobreza y la vulnerabilidad a desastres señalando la necesidad de su interacción con la estrategia principal para el desarrollo en el Estado.

Este apartado señala que las dos herramientas fundamentales para avanzar en acciones de reducción son el Atlas de Riesgo y el Sistema de Alerta Temprana.

Una de las formas de ligar los fenómenos de pobreza y vulnerabilidad social con la prevención de desastres es incluyendo en los análisis de la vulnerabilidad social, las vulnerabilidades de género que, como se sugiere en el apartado anterior, se expresan en la interacción de diversos indicadores socioeconómicos y culturales (sexo, edad, ingreso, educación, acceso a servicios, nivel socioeconómico y etnia). Avanzar en la inclusión de estos factores en los análisis que ya desarrollan los Atlas de Riesgo, puede aportar abordajes focalizados de las políticas de desarrollo, medio ambiente y protección civil, en la reducción de la vulnerabilidad social y el fortalecimiento de la resiliencia de poblaciones locales susceptibles de afectación.

⁹ Programa Veracruzano de Protección Civil, p. 27.

Con respecto a los objetivos del Programa se enuncia:

Fortalecer el Sistema Estatal de Protección Civil para garantizar la integridad de la vida y la seguridad del patrimonio de los veracruzanos, reduciendo los riesgos de la población y contribuyendo con el desarrollo humano sostenible.

Considerando que la búsqueda de la igualdad de género es un compromiso del Plan Veracruzano de Desarrollo y se sustenta en un sólido cuerpo legal como se ha enunciado en el Marco Legal del presente documento, sería deseable formular el objetivo así como todo el documento con lenguaje incluyente de género.

Asimismo, en el caso de que la Secretaría de Protección Civil abordara todo programa de inclusión de la Perspectiva de Género, sería adecuado enunciarlo también en su objetivo general, señalando la búsqueda de un desarrollo humano sostenible con igualdad de género.

En relación con las estrategias y líneas de acción se establecen las siguientes:

1. Impulsar la solidez institucional y legal para consolidar el programa de protección civil.
2. Fortalecer la coordinación institucional e interinstitucional
3. Desarrollar una cultura de prevención
4. Responder con oportunidad y eficiencia a las emergencias
5. Atender con oportunidad y transparencia a las labores de reconstrucción¹⁰

En la estrategia número uno, que se refiere al fortalecimiento del Sistema de Protección Civil, se habla de propiciar la participación de dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno para su actuación ante contingencias y

¹⁰ **Programa Veracruzano de Protección Civil**, pp. 30-37

eventualmente hacia de desarrollar “políticas de previsión, prevención, mitigación del riesgo y del desastre”.

En su línea de acción 1.2.1 referida a la mejora de capacidades de actores que actúan ante la contingencia, una propuesta sería la de incluir en su capacitación aspectos de sensibilización de género de manera que estos funcionarios y funcionarias puedan reconocer los distintos tipos de vulnerabilidad en hombres y mujeres y ofrecer esquemas de atención orientados a la igualdad de género.

En la línea de acción 1.2.3 apuntan la necesidad de apoyar a las autoridades municipales en la formación de Consejos Municipales de Protección Civil y en la formulación de programas municipales de protección civil. En este sentido la ley de Igualdad de Género mandata asegurar la participación de mujeres en todos los niveles de toma de decisiones de manera que sería deseable buscar un equilibrio de cuotas de género en su composición.

Asimismo en vías de avanzar en la participación sustantiva de las mujeres en estos espacios, esto es la inclusión de su experiencia y perspectiva en todos los asuntos relativos a las estrategias y políticas de protección civil, es deseable que se asegure su participación activa en todos los temas de atención, no solamente en aquellos referidos al manejo de albergues, distribución de despensas y atención a la salud, como ha sido habitual hasta ahora. En este punto es prudente mencionar que la presencia de mujeres excepcionales, con liderazgo, experiencia y capacidades, que afortunadamente existe en varias áreas del Sistema de Protección Civil, es sin duda un apoyo al avance de la igualdad de género, pero ello no sustituye a una política sistemática de igualdad, que implicará una o igualdad de oportunidades para la participación de todas las mujeres que deban ocupar estos espacios, así como el apoyo en el desarrollo de sus capacidades para desplegarlas plenamente en estos espacios.

En cuanto a los programas municipales de protección civil, es deseable que se orienten por criterios de Gestión Integral del Riesgo y que incluyan en sus análisis de vulnerabilidades las sociales y de género, tal y como se sugiere para el área de diagnóstico del Programa Veracruzano de Protección Civil. Es precisamente en el nivel municipal en donde es viable acceder a análisis más detallados de las vulnerabilidades sociales y las dinámicas de uso de los recursos naturales, con la incidencia de fenómenos naturales y antropogénicos que constituyen amenazas.

Para la mejora en los mecanismos de prevención, sería fundamental que los Programas municipales de protección civil realmente se deriven de los Planes Municipales de Desarrollo, de manera que sus metas de política social, ambiental y económica, construya sinergias y no contradicciones con las necesidades de Prevención y Mitigación de los desastres.

La línea 1.4 refiere a la formación de un Sistema Interno de Información y Estadística, capaz de sistematizar la experiencia local adquirida en la incidencia de fenómenos disruptores, y que sirva como una base para la toma de decisiones orientadas a la prevención de los desastres. Sería deseable que este sistema incluya el seguimiento de indicadores de género diseñados para el caso y considere la necesidad de desagregar por sexo toda la información referida a la población.

La estrategia número dos refiere al fortalecimiento de la coordinación institucional e interinstitucional. En su inciso 2.1 refiere al fortalecimiento del ejercicio de planeación sectorial y territorial en el seno del Consejo Estatal de Protección Civil, y específicamente al fortalecimiento de mecanismos de colaboración en los tres órdenes de gobierno (2.1.1), en este sentido es posible que acciones integrales puedan desarrollarse en instancias que auxilien o colaboren con el Consejo Estatal tales como la Mesa Interinstitucional de Género, Agua y Gestión Integral del Riesgo, en la que actualmente participa la Secretaría

de Protección Civil, el Instituto Veracruzano de las Mujeres, la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema Veracruzano de Salud, la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz, la oficina regional de la Comisión Nacional de Aguas y la Universidad Veracruzana.

La línea de acción 2.1.4 refiere al desarrollo de estudios sobre las necesidades de infraestructura hidráulica para enfrentar los fenómenos hidrometeorológicos. En este punto resulta necesario observar los requerimientos específicos de provisión de agua segura y saneamiento asociado a las tareas reproductivas y productivas con enfoque de género, así como en la utilidad del desarrollo de tecnologías no centralizadas y domésticas para la solución de necesidades en escenarios de contingencia pero también en la prevención.

La línea de acción 2.1.5 señala el desarrollo de vínculos con las universidades, los cuales serían de gran apoyo en el desarrollo de una investigación diagnóstica de escala estatal para fortalecer el enfoque de Gestión Integral del Riesgo que desde luego contemple factores de género. Asimismo puede ser de gran ayuda en el desarrollo de esquemas de intervención integral como fases piloto, en regiones o municipios del estado que poseen experiencias relevantes de afectación y resiliencia ante procesos de daño por desastres. Estos estudios pueden aportar conocimiento sustancial en el proceso de reorientación del Sistema estatal de Protección Civil.

La estrategia de acción tres, orientada al desarrollo de una cultura de prevención, es en aquella donde se visibiliza con mayor claridad las actuales apuestas de la Secretaría de Protección en igualdad de género, apuntando a la inclusión de la Perspectiva de Género en el desarrollo el Atlas de Riesgo (3.1.6) y en el desarrollo de esquemas de capacitación en prevención y atención con enfoque de género. Estas propuestas se han hecho antes en otros incisos del programa lo cual señala aspectos en los que las partes de la estrategia se tocan y potencian para fortalecer un enfoque de igualdad de género.

En la línea de acción 3.2.3 señala que los sistemas de alertamiento deben llegar a más sectores de la población, en este punto se recomienda que los formatos y lenguajes utilizados para difundir los mensajes consideren las condiciones de población que no lee ni escribe, que no es hablante de español, y que podría tener dificultades visuales o auditivas para acceder a la información.

La estrategia número cuatro se refiere a la respuesta oportuna y eficiente a las emergencias. En esta estrategia se refiere a la coordinación de los órdenes de gobierno y la sociedad en las acciones de planeación atención (4.1.1). En este punto, puede ser de gran potencial para la inclusión de criterios de género tanto en la planeación como en el desarrollo de acciones de prevención y atención, el trabajo de comités comunitarios con la participación de mujeres, que cuentan con experiencia de trabajo como promotoras. En este punto como en el de los comités municipales, lo deseable es que su participación se de en diversos temas, no solo en los asociados a la tarea reproductiva de las mujeres.

En la línea de acción 4.1.4, relativa al desarrollo de Evaluaciones de Daño, se recomienda una revisión profunda de los instrumentos, metodologías y procesos para que los funcionarios y comités sean capaces de visualizar la dimensión de género; esto es la forma en que los daños producen una afectación diversa en distintos tipos de personas.

En estrategia cinco, que se refiere a la atención oportuna y transparente. Es deseable desarrollar estrategias y criterios de en la recuperación temprana y vuelta a la normalidad, que visibilicen y prioricen las necesidades de género respecto al uso de la infraestructura social en la que se consideren caminos vecinales, puentes, carreteras, escuelas y clínicas. Esto último es una recomendación internacional pues escuelas y clínicas son usadas como refugios y centros de atención a población afectada por desastres, poniendo en crisis los servicios habituales de salud y educación, lo cual repercute en las mujeres como principales responsables de estos aspectos de la reproducción social. Ello puede

reflejarse en la línea de acción 5.4 en la que se refieren a mecanismos de estímulo al desarrollo de poblaciones afectadas.

En la distribución de los recursos y apoyos para la reconstrucción será necesario incluir a las mujeres en las discusiones de priorización de las obras, tanto como en los esquemas de trabajo temporal, ofreciendo las oportunidades necesarias para la integración de mujeres en cuadrillas de trabajo en condiciones óptimas de seguridad, equipamiento y capacitación.

Otros aspectos relativos a los procesos de protección civil para los que no hemos encontrado cabida en las propuestas realizadas sobre estrategias y líneas de acción son los siguientes:

Dada la sectorización actual de las políticas municipales en el estado, se considera que para lograr operacionalizar el enfoque de gestión integral de riesgo -el cual implica pensar en políticas de desarrollo a largo plazo y concebir la acción de las políticas sobre una realidad compleja multidimensional- es necesario involucrar, además de personal de protección civil, a otras instancias (medio ambiente, comunicaciones, desarrollo social, desarrollo rural, obra pública) en el impulso de este enfoque. Dentro de este esquema, protección civil podría encabezar las estrategias centradas en el desarrollo de la preparación y atención de contingencias, mientras las otras instancias se coordinarían para dirigir las fases de prevención y recuperación. En este contexto, el Instituto Veracruzano de las Mujeres y los institutos municipales de las mujeres, podrían encargarse de sensibilizar/capacitar al personal de todas las instancias de los Ayuntamientos, para la comprensión de la perspectiva de género y hacer ejercicios para la apropiación de esta dimensión en sus tareas cotidianas. En este mismo sentido, es recomendable articular trabajos con la propuesta de Planes Municipales de Acción Climática promovidos por la SEDEMA y que consideran el impulso a medidas de mitigación y adaptación a nivel local, poniendo especial cuidado en

que la división entre responsables de las acciones de mitigación y adaptación no de lugar a nuevas desigualdades.

En el caso específico del Plan Familiar, resulta una herramienta idónea para promover formas de distribución de tareas que no refuercen estereotipos de género y se consideren formas familiares diversas y particularmente aquellas de jefatura femenina. En este tenor se puede promover la estructuración de formas de colaboración entre familias vecinas como mecanismo de reducción de la vulnerabilidad. Asimismo hacer explícito el hecho de que existen muchos tipos de hogares (monoparentales, extensos, unipersonales) y que las medidas de preparación ante situaciones de riesgo deben considerar tal diversidad, reconociendo capacidades individuales valiosas, más allá de estereotipos de género.

En el SIAT hay dos aspectos en los que podrían conducirse políticas de género, el primero es asegurar que las estrategias informativas de cada alerta consideren la existencia de públicos con distintas formas de acceso a la información y quizás también diversas lenguas. El segundo aspecto es que al indicar que se inicie la alerta naranja -que abarca entre otros aspectos el resguardo de los recursos para la recuperación de los sistemas afectados y en el aseguramiento de abastos de agua, alimentos y energía- se contemple con atención aquellos sistemas que afectan las capacidades de subsistencia de las mujeres, y los abastos estén planeados y asegurados en observancia de las necesidades y lógicas de trabajo de las mujeres, dado que son las principales interesadas y designadas para el abasto de sus familias. Entre estos aspectos se asegure particularmente la protección y recuperación de caminos vecinales, carreteras, puentes e infraestructura social que sean de importancia vital en el cumplimiento de necesidades reproductivas de las comunidades.

Aprendizajes del proceso

Nos parece importante compartir también aspectos operativos del proyecto que da origen al presente documento, en tanto que han sido aprendizajes de la intervención y que podrían ser tomados en cuenta cuando las instituciones retomaran trabajos de formación y acompañamiento de municipios se refieren a las formas de respuesta de las autoridades locales y a las necesidades del aprendizaje en personas adultas con baja escolaridad.

Con respecto a las posibilidades de articular trabajos sistemáticos con los municipios, fue evidente la limitación de los equipos municipales para desarrollar la gestión de sus propuestas, tanto en el espacio institucional de sus Ayuntamientos, como frente a la población interesada. Ello obedece en gran medida al desinterés de los alcaldes en estos procesos. Esto señala que al promover propuestas locales de capacitación y de acción se requiere de un nivel importante de negociación política y sensibilización sobre la importancia de los temas de reducción de riesgos e igualdad de género ante las autoridades locales.

En aspectos de capacitación, la experiencia del proyecto ha dejado lecciones que vale la pena retomar en posteriores espacios de formación. El desarrollo de los talleres confirmó que en muchos casos las personas adultas – sobre todo si su escolaridad ha sido breve o está muy distante en el tiempo- tienen escasa habilidad para asimilar y expresar conceptos de manera abstracta; por esta razón es recomendable desarrollar la capacitación con base en ejercicios diagnósticos que funden la reflexión en la propia experiencia de las y los participantes y sobre esa base, se presenten los conceptos, más como

instrumentos de interpretación y organización de la realidad que como principios abstractos.

Finalmente, se incluyen en la siguiente tabla algunos indicadores que permiten observar aquellos municipios que requieren especial atención, debido a la concatenación de situaciones de desigualdad de género y alta probabilidad de amenazas por eventos hidrometeorológicos extraordinarios:

Municipios participantes en el proyecto formativo	Valor del IDG (2005)	Posición a nivel estatal	Municipios con altas probabilidades de exposición a eventos hidrometeorológicos extraordinarios, e industriales
Boca del Río	0.8917	1	**
Xalapa	0.8841	2	
Orizaba	0.8814	3	*
Veracruz	0.8777	4	**
Coatzacoalcos	0.8655	5	** 
Poza Rica	0.8596	6	** 
Nanchital	0.8564	7	** 
La Antigua	0.8364	11	**
Minatitlán	0.8267	16	** 
Ursulo Galván	0.8249	17	**
Coatzintla	0.8166	20	
Coatepec	0.8148	21	
Cosoleacaque	0.8033	26	** 
Emiliano Zapata	0.7995	27	*
Ixtaczohtlán	0.7944	32	
Gutiérrez Zamora	0.7908	33	**
Puente Nacional	0.7897	34	**
Acayucan	0.7708	50	**
Tomatlán	0.7602	58	
Jilotepec	0.7599	60	
Jamapa	0.7542	62	**
Ixhuatlán del Sureste	0.7538	63	
Tehuacán	0.7516	68	
Moloacán	0.7467	69	**
Manlio Fabio Altamirano	0.7457	71	
Tlalnehuayocan	0.7456	73	
Actopan	0.7451	74	

Municipios participantes en el proyecto formativo	Valor del IDG (2005)	Posición a nivel estatal	Municipios con altas probabilidades de exposición a eventos hidrometeorológicos extraordinarios, e industriales
Papantla	0.7447	76	**
Las Vigas	0.7271	92	*
Castillo de Teayo	0.7014	124	
Ixhuatlán del Café	0.6950	136	
Hidalgotitlán	0.6946	137	
Acajete	0.6942	138	
Tepatlaxco	0.6604	168	
Coscomatepec	0.6469	172	
Alpatlahuac	0.6121	195	
Atahuilco	0.5905	198	

La tabla muestra los municipios con mayor probabilidad de amenaza por eventos hidrometeorológicos extraordinarios y que por lo tanto deben ser objeto de atención para ampliar o profundizar el trabajo de capacitación. Es importante señalar la prioridad que tienen los municipios en los que se presentan un mayor número de amenazas acumuladas, como es el caso de Poza Rica, Coatzacoalcos, Nanchital, Minatitlán y Cosoleacaque.

Como es posible observar en la tabla, nuestro proceso de capacitación incluyó a un mayor número de municipios en el estado en los que las desigualdades de género son menos acentuadas (29 de 37 municipios atendidos se encuentran entre los primeros cien municipios en el estado en cuanto a su IDG), por lo que una tarea pendiente para un próximo proceso de capacitación es alcanzar a un mayor número de municipios donde estas desigualdades son más severas.

Conclusiones

La declaración que se presenta en el Programa Veracruzano de Protección Civil, respecto a el emprendimiento de una transición hacia la perspectiva de Gestión Integral del Riesgo, resulta una gran oportunidad para la transversalización de la perspectiva de género, tanto en su concepción de la problemática del riesgo como en sus formas de operación y atención. Todo ello sin duda redundaría en la prevención progresiva de afectaciones, la salvaguarda de vidas humanas y patrimonios económicos ambientales, y con ello un apoyo importante para sostener el desarrollo en nuestro estado. Un desarrollo justo e igualitario.

Existen también espacios de planeación conjunta ya en operación, tales como el Programa Adelante, o la Mesa Interinstitucional de Género, Agua y Gestión Integral del Riesgo. Hay un trabajo de vanguardia en Veracruz respecto a la generación de creación de diagnósticos y metodologías, así como de desarrollo de instrumentos institucionales para afrontar los retos que presenta el cambio climático en un espacio de vulnerabilidad como lo es nuestro estado.

Por su parte, las políticas para la igualdad de género han tenido avances importantes en el desarrollo institucional, la generación de conocimientos y la paulatina construcción de acuerdos para caminar en temas sustantivos como el combate a la violencia de género y el desarrollo económico de las mujeres.

Estas condiciones parecen las adecuadas para continuar tejiendo en la transversalización de género, lo cual necesariamente pasa por la apertura y focalización de espacios para la participación de las ciudadanas en los aspectos

públicos en todos los niveles de gobierno. Asimismo es necesario fortalecer las capacidades de las y los funcionarios que ya ocupan los puestos orientados a la construcción de políticas de igualdad de género y afinar las políticas que se desarrollan con este fin.

Existen obstáculos importantes que sobrepasan el área de atención de la política de igualdad de género y caracterizan a partes importantes de la administración pública, sin embargo en este campo imprimen limitaciones importantes para el alcance de cualquier propuesta técnica.

En el nivel estatal se observan como obstáculos para la planeación multisectorial, que hay poca flexibilidad para el diseño y operación de programas compartidos, y para el ejercicio colectivo del gasto. Por otra parte, las diferencias de jerarquía de distintas áreas de la administración estatal implican que áreas que sería deseable mantener vinculadas, obedecen a procesos políticos distintos y se requiere un trabajo intenso de vinculación para construir vasos comunicantes entre sus áreas de interés operativo y político.

En lo municipal se hace evidente el peso de una lógica corporativa y clientelar que en muchos casos permea la relación entre instancias públicas y ciudadanos. Asimismo prevalece una lógica de conflicto, debido a las diferencias de partidos de origen de funcionarias y funcionarios, al interior de los ayuntamientos, lo que obstaculiza la operación de los programas. Estas lógicas convierten el ejercicio de derecho de una o un ciudadana en una demanda de “apoyo”, que implica una obligación política en ella. Esta forma de relación mina los acuerdos de corresponsabilidad ciudadanía-gobierno, fortalece una forma de atención discrecional y resta credibilidad a la administración pública.

Lo deseable es que las diversas áreas de gobierno impulsen políticas de desarrollo desde un abordaje integral, que permitan prevenir efectos catastróficos de eventos hidrometeorológicos extraordinarios, mientras que protección civil se enfoca en la preparación y atención a la situación de contingencia en concreto, y

el Instituto Veracruzano de la Mujeres avanza en la sensibilización y transversalización de la perspectiva de género en todas las instancias, haciendo evidente las vulnerabilidades de género en distintos ámbitos.

Es imperante promover la elaboración de reglamentos municipales que definan funciones específicas para las y los funcionarios de las distintas instancias. Así como evitar la rotación de personal que impide la construcción efectiva de capacidades y la continuidad de las políticas, de manera que se trasciendan los periodos administrativos.

Es urgente incorporar la perspectiva de género de manera explícita y concreta en todas las medidas de reducción de riesgos y atención a desastres. Es crucial considerar la participación ciudadana en el diseño e instrumentación de todas estas medidas, de manera tal que se garantice la integración de los sectores más desfavorecidos, y de las mujeres en lo particular.