

363.477 286 Universidad Nacional. Vicerrectoría de Extensión
U58e Experiencias en gestión de riesgo de desastres: la voz de mujeres académicas / Universidad Nacional. Vicerrectoría de Extensión -- 1ª ed. -- Heredia, Costa Rica: Hadria, 2026. Pdf. 5193 Kb

ISBN 978-9930-9819-5-5

1. GESTIÓN RIESGO DESASTRE (GRD) 2. GÉNERO - AMBIENTE 3. DERECHO - SOCIEDAD 4.SOSTENIBILIDAD I.Título II. Brenes Maykall, Alice, comp. III. Segura Román, Diana, comp. IV. Castro Solano, María Milagro, comp.

Experiencias en Gestión de Riesgo de Desastres

la voz de mujeres académicas

Editoras

Alice Brenes-Maykall

Diana Segura-Román

Milagro Castro Solano

Revisión filológica y diagramación: Karen A. Rodríguez

Diseño de portada: Francisco J. Rodríguez Cascante

Análisis de los nudos críticos en la evolución de la Gestión de Riesgo de Desastres: el caso de Costa Rica

M.Sc. Alice Brenes-Maykall¹
Asesora Académica,
Vicerrectoría de Extensión, Universidad Nacional, Costa Rica

M.Sc. Diana Segura-Román²
Asesora Académica,
Vicerrectoría de Extensión, Universidad Nacional, Costa Rica

Resumen

A partir de experiencias previas en el campo de la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) de las autoras y el texto de Mansilla (2024), se planteó como objetivo analizar los nudos críticos en torno a la gobernanza, la gobernabilidad y la integración del enfoque de género que han condicionado el avance de la Gestión del Riesgo de Desastres en Costa Rica. Esto se realizó a través del enfoque cualitativo con corte exploratorio, principalmente, con dos técnicas: revisión documental de literatura académica, técnica y normativa, así como entrevistas semiestructuradas con cinco informantes clave. Se consideraron tres postulados para el análisis: desplazamiento en la agenda prioritaria de la GRD hacia el cambio climático; agendas internacionales y cooperación externa como condicionantes del quehacer en GRD; y el desmantelamiento de la organización local y pérdida de apoyos institucionales. Estos argumentos se analizaron a través de cuatro categorías de análisis: gobernanza, gobernabilidad, enfoque de género e interseccionalidad. Con el recorrido realizado, se determina que la GRD, en Costa Rica, involucionó, ya que el aumento y la complejización en las condiciones de riesgo evidencian que el enfoque fiscalista que se creía superado sigue presente.

Además, las agendas globales y los organismos multilaterales son quienes deciden dónde poner los recursos, a su vez, la agenda de cambio climático llegó a desplazar la de GRD causando una disputa por los recursos. Además, las personas que toman las decisiones

¹ ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6829-5752>

Correo electrónico: alice.brenes.maykall@una.cr

² ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5059-421X>

Correo electrónico: diana.segura.roman@una.cr

siguen sin priorizar la agenda de GRD y no se comprende del todo su relación con el desarrollo. Por otra parte, la integración del enfoque de género se limita a la participación de mujeres en diversos espacios de organización, mas no necesariamente están presentes en tomas de decisión y en la problematización de las causas subyacentes.

Palabras clave. Gobernabilidad, gobernanza, género, riesgo, desarrollo

Introducción

Entre 2020 y 2025, Costa Rica enfrentó diversos eventos atmosféricos que ponen de manifiesto los niveles de vulnerabilidad presentes y la necesidad de fortalecer la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD). La influencia del huracán Eta (2020) causó daños importantes en infraestructura vial y viviendas, con pérdidas económicas significativas (CNE, 2020b). En julio de 2021, las fuertes lluvias afectaron 36 cantones, provocando deslizamientos e inundaciones que impactaron servicios públicos y el sector de transporte (CNE, 2021). Las tormentas tropicales Bonnie y Julia, en 2022, agravaron daños en infraestructura y comunidades vulnerables (CNE, 2022). El fenómeno de El Niño (2023-2024) generó una sequía severa que limitó la generación hidroeléctrica, lo cual obligó a recurrir a fuentes térmicas y a la importación de energía, con costos elevados (ECLAC, 2024). En noviembre de 2024, la influencia del huracán Rafael produjo inundaciones y daños agropecuarios considerables (CNE, 2024). Finalmente, en abril de 2025, la erupción del volcán Poás activó alertas y afectó la salud y economía local por caída de ceniza (CNE, 2025).

Otro tipo de afectaciones en el país se manifestaron en 2022, cuando se registraron 1 196 desastres vinculados a eventos hidrometeorológicos y geológicos, que afectaron a 4 879 personas y dañaron 825 viviendas, principalmente, por inundaciones y deslizamientos (CNE, 2022b). Estas afectaciones se viven de manera diferenciada, pues los desastres no impactan a todas las personas por igual. Por ejemplo, la infraestructura es uno de los sectores más vulnerables, sin embargo, solo una tercera parte de la infraestructura afectada ha sido rehabilitada, más que todo, por limitaciones financieras (CNE, 2023b).

Entre 2005 y 2022, las pérdidas económicas directas por eventos climáticos superaron los ₡2 billones (ECLAC, 2022). En 2023, la inversión anual en reconstrucción alcanzó ₡718 480 millones, equivalente al 1.5% del PIB, monto que podría reducirse sustancialmente mediante políticas más robustas de prevención y adaptación al riesgo (ECLAC, 2023).

En materia de género, entre 2023 y 2025, han persistido brechas estructurales y se ha agravado la violencia de género. En el ámbito laboral, entre marzo 2024 y marzo de 2025, la tasa de ocupación de las mujeres alcanzó apenas un 41.5%, frente a un 64.3% en los hombres, con una brecha persistente de más de veinte puntos porcentuales (MTSS, 2025). Esta desigualdad se agrava por factores como la maternidad, ya que el 44% de las madres trabajadoras se insertan en el sector informal, frente al 24% de las mujeres sin hijos, lo que las expone a ingresos más bajos y menor protección social (Esquivel, 2024). Sin embargo, estudios recientes confirman que la disparidad salarial por género sigue presente, incluso, en ocupaciones con similares niveles educativos (Saldaña et al., 2025; IICE, 2025).

Este tipo de brechas también se asocian a las políticas de la corresponsabilidad social del cuidado, ya que, si bien las mujeres han entrado al mercado laboral, los hombres no necesariamente han ingresado con el mismo porcentaje a las tareas del cuidado. Muestra de ello es la encuesta del uso del tiempo en la que se evidencian brechas importantes en las tareas de cuidado y domésticas (INEC, 2023).

En paralelo, la violencia de género continúa siendo una de las problemáticas más graves. El número de denuncias por violencia doméstica pasó de 49 911 en 2022 a 53 500 en 2023 (Rauda et al., 2024). Para 2024, el OIJ registró 221 410 casos de violencia contra mujeres, en contraste con 79 024 casos con víctimas masculinas (Rauda et al., 2024). Asimismo, los asesinatos de mujeres alcanzaron 29 en la primera mitad del 2024, de los cuales, 10 fueron femicidios y, en nueve de ellos, el agresor fue la pareja o expareja de la víctima (Poder Judicial, 2024). A nivel estructural, los casos de violencia intrafamiliar pasaron de 9 406 en 2021 a 23 046 en 2024 (un aumento de 145%), y en los primeros meses de 2025 ya se registraban 2 659 (Cordero, 2025).

Desde una perspectiva interseccional, se pueden ejemplificar otro tipo de brechas, por ejemplo, más del 70% de hogares indígenas tienen necesidades básicas insatisfechas en salud, vivienda y educación, mientras que el promedio nacional es alrededor del 24%, y la pobreza en territorios indígenas varía entre 45% y 94% según el pueblo. Además, solo 13% de la población indígena logra graduarse del colegio, lo que refleja barreras educativas estructurales (ONU, 2023).

A su vez, las personas con discapacidad constituyen aproximadamente el 17.2% de la población adulta del país. De ellas, un 58% son mujeres y solo alrededor del 40.7 % de las personas con discapacidad tienen empleo formal (INEC, 2024). En el caso de la población afrodescendiente, reportes de la ONU indican que tienen un acceso menor a seguridad social (un 18.7% sin cobertura frente al 13.8% entre población blanca o mestiza), baja presencia en trabajos profesionales o científicos (solo el 5.5% de hombres afrodescendientes), y menor acceso a educación superior (solo el 9 % alcanza la universidad, frente al 16% para población blanca/mestiza) (ONU, 2024).

Finalmente, la población LGTBIQ+ sufre discriminación estructural evidenciada en decisiones gubernamentales como la eliminación del Programa de Afectividad y Sexualidad Integral y del Protocolo de Atención de Bullying hacia personas LGTBIQ+, lo cual ha sido interpretado por instituciones como el IEM-UNA como un retroceso en derechos sexuales, salud y seguridad educativa (IEM-UNA, 2025).

Entender los escenarios de riesgo se da gracias al trabajo con las desigualdades e inequidades de género e interseccionales. Estas brechas que persisten en materia de género no aparecen con un desastre, pero sí se acentúan muchas veces. Por esto, frente a cualquier de esos escenarios de desastre, la gobernabilidad en Costa Rica se ha puesto a prueba, en tanto los impactos y las pérdidas del desastre se vuelven el problema (necesidad) a resolver. Ballart (2014) comenta que la GRD plantea situaciones que parecen desbordar las capacidades de la administración y de las políticas públicas. Por ende, la gestión pública abocada a atender a las personas damnificadas, reconstruir los sectores, reponer la infraestructura pública y rehabilitar los medios de vida afectados de forma planificada, reduciendo la improvisación y evitando la concreción de nuevas condiciones de riesgo en el proceso mismo, debería implicar para un gobierno central o descentralizado gestionar la reconstrucción y recuperación desde un marco normativo e institucional, así como el aprovisionamiento presupuestario previamente definido y posicionado desde determinados enfoques como el Género, Derechos Humanos y el Desarrollo Sostenible – es lo aspiracional –.

Frente al desastre y la necesidad de avanzar hacia una Gestión del Riesgo prospectiva para evitar la crisis, esta se constituye, entonces:

en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad y la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos, y por lo tanto está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro y con la gestión ambiental territorial sostenible en todos los niveles de gobierno. (Lacambra, et al., 2016, p. 20)

A su vez, tiene estrecha relación con la búsqueda de transformaciones sociales en las que impere la equidad. Sin embargo, las políticas en materia de prevención, mitigación y respuesta ante desastres no se desarrollan en un vacío, sino que están condicionadas por agendas internacionales, financiamiento externo y directrices de organismos multilaterales que, con frecuencia, reflejan los intereses de las grandes potencias como Estados Unidos, China o Francia (Wisner et al., 2004; Pelling & Dill, 2010). La GRD está influenciada por las dinámicas geopolíticas del orden mundial actual (Tierney, 2015), y el lugar que ocupa en las agendas políticas no siempre coincide con la urgencia de quienes más sufren sus impactos y daños. Finalmente, hay un ejercicio del poder, y la forma de ejercerlo es la gobernabilidad (Ballart, 2014).

En este contexto, según CEPAL y ONU Mujeres (2024), parte de las problemáticas que han agravado las desigualdades históricas de poblaciones como las mujeres son las crisis climática y ambiental, por lo que no contribuir a la reducción de desigualdades desde la definición de políticas, normativas, presupuestos y procesos vinculados a la GRD implica falta de responsabilidad y ética.

La influencia de estas agendas y el orden mundial actual afectan la toma de decisiones sobre qué riesgos priorizar, qué tecnologías adoptar y a qué comunidades atender, especialmente, en los países del Sur Global, donde la dependencia técnica y financiera puede comprometer la soberanía y sostenibilidad local (Lavell & Maskrey, 2014; Tierney, 2015).

El impacto de lo anterior se visualiza en una priorización en las agendas políticas en temas como la inversión en armamentismo y seguridad nacional, desplazando la atención de las crisis climáticas y la visión de las vulnerabilidades diferenciadas. Esto tiene una estrecha relación con las desigualdades e inequidades de género (Araya-Castro et al., 2022), las cuales, en los últimos años, se

han ido profundizando (CEPAL y ONU Mujeres, 2024). Lo anterior, de muchas formas, alcanza a la GRD, por cuanto al no integrar la perspectiva de género en los procesos de la GRD, se acentúan los escenarios de riesgo (Segura, 2020).

Es fundamental adoptar una mirada crítica sobre cómo se construyen las políticas de GRD en función de las relaciones de poder global (Gaillard, 2010), si estas realmente buscan transformaciones estructurales del riesgo, incluyendo la perspectiva de género, y si han posibilitado – desde el ejercicio de la gobernabilidad y gobernanza – atender la problematización de los riesgos y los desastres de manera diferenciada.

La inspiración de esta propuesta nace de la reflexión que realiza Mansilla (2024), al mencionar siete retrocesos y nudos críticos en la GRD, estos son: incremento del riesgo e ineficiencia de la GRD; dependencia de acuerdos internacionales y falta de resultados; desfase entre teoría y práctica; desplazamiento y manipulación conceptual; persistencia de lo reactivo en los sistemas nacionales; centralización y abandono de lo local; y falta de innovación y cooptación del discurso.

Según Baltes (1987), el concepto de involución refiere a un retroceso o regresión en el desarrollo de un proceso, es decir, cuando este había estado avanzando o transformándose de manera progresiva y pierde dinamismo, se estanca o revierte logros alcanzados, En esta línea, Mansilla (2024) reflexiona sobre la evolución de la GRD, la cual puede estar sufriendo un retroceso y perdiendo dinamismo, pues se ha burocratizado, a la vez que se visualiza la pérdida del enfoque en las causas estructurales del riesgo y abandono de lo local. El resultado es un estancamiento que mantiene la vulnerabilidad intacta y perpetúa la brecha entre teoría y práctica, lo que amplifica también condiciones de vulnerabilidad diferenciada sin responder a la contribución con el desarrollo como tal.

Desde este lugar, se propuso como objetivo analizar los nudos críticos en torno a la gobernanza, la gobernabilidad y la integración del enfoque de género que han condicionado el avance de la Gestión del Riesgo de Desastres en el contexto costarricense.

Caminando por el contexto de la GRD y las dimensiones que le influyen

Recorrido histórico

A nivel histórico, es importante hacer un recorrido de las influencias claves que ha tenido el país en materia de GRD y género, desde la dimensión internacional, regional y nacional.

En 1987, se crea el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC), con el objetivo de mejorar la coordinación y el intercambio de información, experiencias y asesoría técnica (CEPREDENAC, 2017).

Las Naciones Unidas designó la década entre 1990-1999 como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) (1990-1999), para promover esfuerzos coordinados a nivel internacional para reducir las pérdidas materiales y los trastornos sociales y económicos causados por los desastres, especialmente, en los países en desarrollo, permeado, en gran medida, por el desarrollo teórico-conceptual de la GRD de la década de los 80 y 90. Cuando comienza el surgimiento de hitos en materia de política pública en la región (Lavell, 2000; Maskrey, 1993), se introduce el concepto de Gestión del Riesgo, que busca la prevención y la reducción de la vulnerabilidad a los desastres (Lavell, 2000; Barquero & Rojas, 1999).

A escasos meses de la fundación del CEPREDENAC, la región centroamericana enfrentó los impactos y pérdidas que dejó el huracán Mitch, el cual se convirtió en un punto de inflexión para las acciones articuladas en la región en materia de Gestión del Riesgo de Desastre (Fernández & Rodríguez, 2002). Con el proceso de reconstrucción post-Mitch, los presidentes centroamericanos firmaron el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica en la Declaratoria de Guatemala II de 1999. Este es uno de los documentos estratégicos y políticos a nivel de la región centroamericana que ha reconocido con gran claridad el peso y la determinación que tiene la condición de vulnerabilidad dentro de la ecuación del riesgo y los desastres y la necesidad de fortalecer las capacidades en los diferentes actores.

Este marco estratégico abogó por la necesidad de reducir las condiciones de vulnerabilidad y sus causas, como elementos vitales para provocar desde un proceso de reconstrucción post-desastre, una transformación de las sociedades centroamericanas en busca del mejoramiento de vida de los habitantes a través de nuevas oportunidades de desarrollo. El fortalecimiento de las capacidades locales para la Gestión del Riesgo, en los gobiernos municipales y locales, fue uno de los componentes del plan quincenal definido para su implementación, prestando especial atención “a los grupos y sectores más vulnerables de la sociedad, especialmente por los niveles de pobreza y marginalidad con enfoque de género” (CEPRENAC, 1999, p. 6).

Entrado el nuevo siglo, gracias al legado del Decenio, se creó la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastre (EIRD), y con esta, la implementación de las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Su función es establecer lineamientos para orientar el quehacer de las regiones, los países, los niveles subnacionales y las comunidades para la prevención y control de los riesgos de desastre.

Cada conferencia ha aportado según la pertinencia del momento, donde han quedado adscritas las orientaciones, objetivos y metas en los marcos para la reducción del riesgo de desastre. El reconocimiento de la comunidad internacional de que existe una causalidad subyacente a la generación de los riesgos de desastre queda plasmado en el 2005 en la II Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, cuando se adopta en el Marco de Acción de Hyogo (MAH) para 2005-2015 la necesidad de “reducir los factores de riesgo subyacentes” como la cuarta de cinco prioridades de acción que iban a servir para orientar el quehacer para los siguientes 15 años (UNDRR, 2007; p. 6). De igual forma, se manifestaba que “los esfuerzos de reducción del riesgo de desastre deben integrarse sistemáticamente en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza (...)” (UNDRR, 2007, p. 2). Por consiguiente, el MAH, se centró en la resiliencia comunitaria.

En el 2015, el balance de la evaluación de la aplicación del MAH señalaba dentro de las carencias detectadas que era

... necesario trabajar más a todos los niveles para reducir el grado de exposición y la vulnerabilidad, con el fin de evitar que se dé lugar a nuevos riesgos de desastres, y asegurar la rendición de cuentas cuando se originen nuevos riesgos. (Naciones Unidas, 2015, p. 7).

Asimismo,

ha puesto de manifiesto varias carencias en el tratamiento de los factores de riesgo subyacentes, en la formulación de los objetivos y prioridades de acción, en la necesidad de promover la resiliencia a los desastres a todos los niveles y en asegurar que se cuente con los medios de aplicación adecuados. (Naciones Unidas, 2015, p. 8)

Cada evaluación ha servido para definir desafíos y la posible ruta a seguir para el marco sucesor. Por lo tanto, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (MAS) (2015-2030) amplió el enfoque hacia la gestión integral del riesgo, en el que se incluyeron amenazas tecnológicas (UNDRR, 2015; Wisner et al., 2012) y se enfatizó en la necesidad de los Sistema de Alerta Temprana. Ambos integraron el enfoque de género como una consideración general y un principio rector, respectivamente, para el trabajo que se propusieron.

Atenta a las orientaciones emanadas de Naciones Unidas en materia de reducción del riesgo de desastres, la región centroamericana hacía sus esfuerzos para armonizar su agenda con el MAH. Producto de lo anterior, en el 2010, se formula la Política v de Desastres (PCGIR), alineándose unos años después con la entrada en vigor del Marco de Acción de Sendai, que dio paso a la publicación de una nueva versión armonizada con los lineamientos del MAS en el 2017 (CEPREDENAC, 2017). Este instrumento de política también integró el enfoque de género como uno de sus principios.

En el 2013, se aprueba la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA (PRIEG), la cual trabaja, en su eje 3, la Gestión y prevención integral del riesgo a desastres, con el objetivo de “minimizar las prácticas que reproducen la desigualdad en las acciones públicas de planificación, organización e implementación de esfuerzos dedicados a la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático” (SICA, 2013).

Finalmente, en 2018, un importante instrumento a nivel global es la Recomendación General N° 37 de la CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por sus siglas en inglés), titulada Dimensiones de género en la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático, la cual ofrece una orientación clara sobre cómo los estados partes deben adaptar sus políticas de reducción de riesgos de desastres y cambio climático, para asegurar la igualdad de género. Cabe señalar que Costa Rica forma parte de este comité desde 1980.

En el 2020, apenas unos meses antes de que el mundo entrara en la pandemia provocada por el SARS-CoV-2, Naciones Unidas, a través del Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres -2019- (GAR, por sus siglas en inglés), da un paso adelante al justificar su accionar en la necesidad identificada, tanto en la Agenda 2030, como en el Marco de Acción de Sendai (MAS), de “adoptar enfoques basados en sistemas a la hora de entender y gestionar el riesgo (...) lo cual ha obligado a la UNDRR a proponer las siguientes definiciones para para orientar la investigación y el abordaje del riesgo en los sistemas” (NNUU, 2019, p. 45).

De esta forma, desde el GAR-2019, Naciones Unidas ha lanzado un concepto de riesgo sistémico, acuñado y concebido como un cambio paradigmático (Naciones Unidas, 2019, p. 34), el cual amerita la creación de un enfoque que desarrolle nuevas formas de reducir la generación de nuevos riesgos y de gestionar los riesgos ya existentes. Dicho proceso es analizado por Mansilla (2024), quien invita a cuestionar la aceptación que se ha dado de este enfoque, alejado del posicionamiento teórico de la década de 1990, ya que el concepto de riesgo sistémico:

se esfuerza por echar abajo el conocimiento sobre el riesgo y su causalidad -incluso llamando obsoletos a los planteamientos del MAH, marco de acción precedente-, oponiéndose abiertamente a la importancia de la comprensión histórica de los procesos que han dado lugar a su construcción y enfocándose exclusivamente en aquellos desastres que ponen en riesgo el funcionamiento del sistema económico. (Mansilla, 2024, p. 8)

Antecedentes nacionales

Costa Rica, en materia de GRD, ha sido permeada por la influencia de las agendas internacionales y regionales, tanto en las referentes a la reducción del riesgo de desastre, como en otras afines, que le han permitido habilitar los instrumentos normativos, de planificación y aprovisionamiento presupuestario, así como aquellas relacionadas al enfoque de género, desarrollo sostenible y cambio climático, entre otras. La incidencia que han tenido en los instrumentos de política se ha intentado reflejar en la legislación, la institucionalidad y la participación de la sociedad civil.

En la década de 1970, se dan los primeros pasos en la gestión de riesgos con la creación de la actual Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE, 2022a). En la década de 1980, los esfuerzos se enfocan en la respuesta a emergencias, especialmente, ante eventos sísmicos. En esta década, en 1986, también, nace el Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (OVSICORI) (Barquero & Rojas, 1999).

En el 2005, se aprueba la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley N° 8488; entra en vigor en 2006), la cual fue determinante al introducir el enfoque preventivo (CNE, 2006; Sandoval, 2017), así como definir en su artículo N° 5 la Política de Gestión del Riesgo y la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), en el artículo N° 6.

De manera general, la GRD en Costa Rica está conformada por múltiples actores dentro del SNGR, coordinado por la CNE (CNE, 2020a). Este sistema incluye entidades públicas, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, cuerpos de primera respuesta, comunidades organizadas, sector privado y centros científicos, cada uno con roles específicos en las fases de prevención, preparación, respuesta y recuperación.

La CNE articula la coordinación interinstitucional y establece lineamientos técnicos, mientras que los gobiernos locales integran el riesgo en la planificación territorial y activan comités de emergencia (Lavell, 2010). Las comunidades organizadas son clave por su conocimiento local y capacidad de respuesta inmediata (Mercer et al., 2010).

En el 2015, con la aprobación por parte de la comunidad internacional del Acuerdo de París (2015-2030), los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 20-30, la Política se actualiza y queda alineada con los nuevos acuerdos internacionales, metas y agendas definidas para los próximos 15 años, con lo que surge la primera política de Gestión del Riesgo a nivel latinoamericano, en sintonía con el MAS (2015-2030) y los dos primeros acuerdos internacionales supra citados (CNE, 2016a).

Algo relevante de esta política es que uno de sus ejes transversales es el enfoque de género, que posibilita la formulación de acciones y metas estratégicas que permitan fortalecer y avanzar en una Gestión del Riesgo de Desastre GRD desde esa perspectiva con incidencia en los tres ámbitos de acción: reducción del riesgo, preparativos y respuesta y recuperación.

Al respecto, en el 2016, se formuló el primer Plan Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2020) como el primer instrumento de planificación quinquenal, de un total de tres que se deberán de formular a lo largo del horizonte temporal de la política, que permitiría para los próximos 15 años operativizar la Política Nacional de Gestión del Riesgo.

En 2025, se concluyó la implementación del segundo plan quinquenal de acción de la Política Nacional de Gestión del Riesgo (2021-2025), y se actualizó el tercer y último plan quinquenal (2026-2030) antes de que la Política Nacional de Gestión del Riesgo termine su vigencia en el 2030. En este año, se llevará a cabo la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Entonces, será el momento para que el país revise y actualice la política actual y sus instrumentos de planificación con los nuevos objetivos, metas, esferas y lineamientos que serán definidos por la comunidad internacional en materia de Gestión del Riesgo de Desastre, con la intención de llegar a la primera mitad del siglo XXI con menos impactos, pérdidas y muertes provocadas por los desastres.

Estos instrumentos han posibilitado la formulación de otros en materia de política y planificación afines como la Estrategia de Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Educación de la República de Costa Rica 2022-2026 (MEP & CNE, 2022), la Estrategia de transversalización del enfoque de género de igualdad y equidad de género en el SNGR 2023-2027 (CNE, 2023a) y la Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres de Costa Rica (CNE & Ministerio de Hacienda, 2021).

Otros instrumentos, estrategias y mecanismos se han formulado, con el fin de abordar la reducción del riesgo de desastre, tanto los preparativos y respuesta, o los procesos de recuperación y reconstrucción, todo desde un enfoque de género. Entre otros, destacan los siguientes:

- 2009, en medio de la emergencia por el terremoto de Cinchona, se habilitó el que hasta ahora ha sido el único albergue materno-infantil en una emergencia, esto como una acción afirmativa (INAMU, 2013);
- 2013, el INAMU, publicó el “Módulo básico de sensibilización y capacitación en cambio climático y desastres con perspectiva de género”, el cual permitió capacitar a diversos actores del SNGR;
- 2018, la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático declara la incorporación de un enfoque transversal de igualdad de género y equidad en esta materia (MINAE, 2018);

- 2023, se lanzó el Plan de Acción Nacional sobre Igualdad de Género en la Acción por el Clima, que traduce intenciones en estrategias concretas para visibilizar y fortalecer el aporte de las mujeres en la acción climática (INAMU, MINAE y PNUD, 2023);
- las NDC de Costa Rica incluyen referencias a medidas de adaptación y acciones que reconocen brechas diferenciales (Gobierno de Costa Rica, 2020; WRI, 2021).

Uno de los hitos clave en materia de GRD con enfoque de género fue la apertura de la Oficina de Género e Inclusión Social de la CNE en el 2016, por acuerdo de la Junta Directiva. Su objetivo es “promover la incorporación del enfoque de igualdad y equidad de género, así como todos aquellos temas sociales que incorporen a la población en condición de vulnerabilidad en el quehacer institucional” (CNE, 2016b). Sin embargo, este hito también ha tenido sus momentos de debilitamiento, ya que dejó de ser una oficina adscrita a la Presidencia Ejecutiva para ser un proceso parte de la Unidad de Desarrollo Estratégico, lo que puede implicar dificultades en el alcance de sus acciones en relación con todos los niveles de la institución, así como en las demás Unidades de la Dirección de GRD de dicha institución.

Todos estos mecanismos forman parte del acervo de esfuerzos realizados por Costa Rica en materia de normativas, políticas, planes, estrategia, mecanismos de financiamiento y otros muchos instrumentos, los cuales son concebidos como determinantes para la gobernabilidad y gobernanza de GRD. Sin embargo, el hecho de que muchos de estos hayan sido concebidos y formulados con un enfoque de género, o, exclusivamente, como acciones afirmativas para abordar los diferentes ámbitos de la GRD con un enfoque de género, no siempre es concebido como un parámetro relevante para determinar el nivel de avance de un país en GRD, prevaleciendo otros factores, por ejemplo, si Costa Rica tiene o no mecanismos financieros.

Un ejemplo de lo anterior podría ser el uso de los resultados que arrojan algunos índices como el Índice de Gobernabilidad y Política Pública en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOOP). Al adentrarse en su metodología e instrumentos/ rúbricas de evaluación, la ausencia del enfoque de género es evidente, lo cual fue señalado por la colectiva feminista RIGEN en el 2021, cuando idearon el Índice Interseccional de Género para la Gestión del Riesgo

de Desastre basado en el iGOOP. Este se presentó como una herramienta de gobernanza que permitiría mejorar las condiciones de equidad en las organizaciones de la GRD (Colectiva RIGEN, 2021).

No obstante, esa ausencia de la perspectiva de género en el documento del iGOOP del 2015 hace pensar que, si fuera un aspecto por considerar en cada uno de los ítems y componentes que son valorados, posiblemente, los resultados serían menores a los alcanzados sin considerar esta variable. Por consiguiente, al estar ausente, ¿cómo podría promover mejoras en la normativa, los instrumentos y mecanismos de Gestión del Riesgo de Desastre, la gestión territorial o ambiental o, inclusive, financiera, si no se valoran desde un enfoque inclusivo y de género? Cabe señalar que, para el 2024, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) intenta incorporar esta variable en el protocolo actualizado de este índice a través del siguiente indicador: “La normatividad revisada o usada para verificar estos indicadores podría contener la información sobre consideraciones sobre poblaciones vulnerables” (Lacambra et al., 2024). Este aún puede tener deudas con la visibilización de las condiciones desiguales de las poblaciones interseccionales.

En lo que respecta a este índice, en el 2015, motivado por las orientaciones del MAH, el BID aplica a varios países, entre ellos Costa Rica, el iGOOP. Según Lacambra et al. (2016), este índice “fue diseñado para evaluar la existencia formal de una serie de condiciones legales, institucionales y presupuestarias que se consideran fundamentales para que los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres puedan ser implementados en un país determinado” (p. 8). En palabras de Lacambra et al. (2016):

la utilidad práctica del iGOOP consiste en identificar los vacíos en el marco jurídico, institucional y presupuestal que pueden existir en un país determinado y ayuda a focalizar los esfuerzos del país y el apoyo eventual del BID en los aspectos relevantes de reforma de la gobernabilidad encaminados para fortalecer las opciones de la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres en los países de América Latina y el Caribe. (p. 8)

Lo anterior es un claro ejemplo de cómo la gobernabilidad y gobernanza no pueden reducirse a asegurar en un país el acervo normativo e instrumental para gestionar el riesgo de desastre. También importa desde dónde nos posi-

cionamos como país y para quién se formulan, diseñan y aprueban la norma, los instrumentos, los mecanismos, las políticas, planes e instrumentos.

Por consiguiente, podría estar frente a un escenario que permita afirmar y concluir que, en Costa Rica, la GRD ha sufrido procesos de involución, especialmente, cuando se analizan críticamente las prácticas institucionales, la participación comunitaria, la integración del enfoque preventivo y la inclusión del enfoque de género. Como evidencia de la anterior afirmación, se encuentran los siguientes aspectos: aunque la GRD promueve un enfoque preventivo e integral, se ha observado un retorno a prácticas centradas en la respuesta a emergencias (CNE, 2020a); por otra parte, las instituciones responsables de la GRD han experimentado reducción de presupuesto, pérdida de personal técnico capacitado o vacíos de coordinación interinstitucional, lo que limita su capacidad de acción y seguimiento; además, ha habido contextos en los que se ha reducido la participación activa de comunidades y organizaciones sociales en la toma de decisiones, retomando modelos centralizados y tecnocráticos que invisibilizan saberes locales y condiciones estructurales de vulnerabilidad (Lavell, 2010); por último, la falta de integración real de la GRD en los planes de desarrollo local o la persistencia de urbanización desordenada en zonas de riesgo evidencia una involución en la coherencia entre el discurso técnico y la práctica (CNE, 2021).

Si bien el SNGR busca un enfoque descentralizado y participativo, enfrenta desafíos en coordinación, recursos y continuidad, además de una tendencia a priorizar modelos técnicos que pueden descontextualizar las realidades sociales y territoriales, limitando la participación comunitaria efectiva (Wisner et al., 2012). Asimismo, este enfoque tiene la tendencia de privilegiar modelos técnicos y normativos que, a menudo, descontextualizan las realidades territoriales (Wisner et al., 2012). Esta perspectiva puede invisibilizar las desigualdades sociales y limitar la participación efectiva de las comunidades en la toma de decisiones.

Con esta imagen descriptiva del posicionamiento de los sectores y territorios en el espacio nacional –permeado por lo global, regional y con expresiones en lo local– la GRD, con la incertidumbre de qué más se puede hacer en el país, surge la pregunta generadora que motivó la indagación en el tema para la escritura de este capítulo: ¿cuáles son los nudos críticos relacionados con la gobernanza, la gobernabilidad y la integración del enfoque de género que han condicionado el avance de la Gestión del Riesgo de Desastres en Costa Rica?

El camino desgastado de la GRD

Marco teórico-conceptual

Al entrar en la problematización de los desastres más allá de la amenaza, la categoría de la vulnerabilidad se introduce y se empieza a teorizar sobre cómo las desigualdades de género y las vulnerabilidades diferenciadas profundizan y complejizan los escenarios de riesgo. Si bien no se trabaja con enfoque de género de manera sistemática, La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres de Latinoamérica y el Caribe (LA RED) sí aportaba marcos conceptuales que han hecho posible incorporar la desigualdad de género como un eje central de la construcción social del riesgo, aportes que fueron retomados en las décadas 2000 y 2010 por investigadoras feministas en GRD y adaptación al cambio climático como Enarson, Fothergill y Bradshaw.

Al respecto, entre las publicaciones que se pueden mencionar está [Maskrey \(1993\)](#), quien propone que, si los desastres son socialmente construidos, entonces las desigualdades de género forman parte de esa construcción, profundizando los niveles de exposición y la vulnerabilidad; es decir, Maskrey abre la puerta para visibilizar que las estructuras patriarcales también producen riesgo. Por su parte, [Mansilla \(1996\)](#) aborda el concepto de vulnerabilidad como un proceso histórico-social, lo que permite identificar cómo la desigualdad de género es una dimensión estructural de la vulnerabilidad. La autora se anticipa al hecho de que la vulnerabilidad no es homogénea y sienta las bases a un análisis interseccional del riesgo.

[Blaikie et al. \(1996\)](#), al trabajar el modelo de Presión y Liberación (PAR), que explica cómo los desastres resultan de causas de fondo, presiones dinámicas y condiciones inseguras, se permite mapear cómo las “raíces” de la vulnerabilidad (estructuras de poder, ideologías, sistemas de producción) incluyen, por ejemplo, el patriarcado y la división sexual del trabajo. Mientras, [Allan Lavelle \(1997\)](#) conceptualiza la gestión de riesgo como proceso social de reducción, transferencia y atención del riesgo, lo cual permite identificar actores, recursos y capacidades, y al no incorporar la perspectiva de género, se invisibilizan las capacidades de las mujeres y se reproducen las desigualdades en la toma de decisiones. Finalmente, [Gustavo Wilches-Chaux \(1998\)](#) introduce la idea de vulnerabilidades múltiples e interconectadas, desde su propuesta de la vulnerabilidad

global, lo que permite visibilizar la vulnerabilidad de género como parte de un entramado complejo; y avanzar más con un análisis interseccional al conectar género con pobreza, etnicidad, ruralidad y exclusión institucional.

En el 2003, Lavell se acerca aún más a algunas nociones y precisiones teórico-conceptuales alrededor de la GRD:

- Los desastres se concretan en forma de daños y pérdidas que afectan diferenciadamente a grupos sociales y territorios. Esta distribución social y territorial del daño es antecedida por la existencia de condiciones objetivas de riesgo. Y, la distribución social y territorial del riesgo refleja diferencias en la forma en que las amenazas y vulnerabilidades se conforman y se expresan (p. 23).
- La gestión comprende un proceso y no un producto o conjunto de productos, proyectos acciones discretas, relacionado con el logro de objetivos de desarrollo sostenible... “Un proyecto no constituye por sí mismo un proceso de “gestión de riesgo” (p. 26).
- (...) lo local no puede reducirse a lo municipal, mientras a la vez el riesgo en su proceso de construcción no toma como punto de referencia ni de articulación absoluta el nivel local o municipal, aunque los daños y pérdidas asociados con los desastres se expresan y la atención inmediata y la reconstrucción mejor se manejan con impulso y coordinación en estos niveles (p. 28).

Así, surge la gestión local del riesgo de desastre no solo como práctica, sino también como noción y concepto (Lavell, 2003).

En la década de 1990, LA RED se conformó como grupo de personas con “la necesidad de estimular y fortalecer el estudio social de la problemática del riesgo y definir, a partir de ello, nuevas formas de intervención y de gestión en el campo de la mitigación de riesgo y prevención” (LA RED, s. f.). Algunas de las ideas clave que surgieron en ese momento fueron que “los desastres no son naturales”, “la importancia de los pequeños y medianos desastres”, “la relación intrínseca entre riesgo, desarrollo y ambiente” o “la gestión local del riesgo” (LA RED, s. f.).

Con este surgimiento, también se inició a teorizar sobre el rol del género, las desigualdades y la incorporación de esta perspectiva en los procesos de GRD. Ejemplo de ellos fue el trabajo de Alicia Fothergill, quien analizó cómo el género interactúa con clase social, etnia, discapacidad, entre otros, para produ-

cir desigualdades específicas en los desastres, enfatizando en los roles múltiples que han tenido asignados históricamente las mujeres, y que, en estos escenarios, pueden verse exacerbados: cuidado, trabajo doméstico, recuperación económica, además de enfrentar estigmas cuando reciben ayuda (Fothergill, 1999). Por tanto, se evidencia que los desastres afectan de modo diferencial a mujeres y hombres y que ello está muy ligado a roles sociales tradicionales, redes sociales, pobreza, entre otros. Por esto, propone que las políticas de GRD deben considerar estas diferencias en todos los procesos (Fothergill, 1996).

Con el surgimiento de este enfoque, se constata que la problematización de los desastres y las soluciones predominantemente surgían de las ciencias naturales y de disciplinas como las ingenierías. Desde ese momento histórico, la prevención también logra filtrarse con propuestas centradas en la amenaza, e impacta a nivel normativo, impulsando leyes que hoy en día evitan pérdidas y muertes de personas ante la ocurrencia de determinadas amenazas, pero no de ciertas vulnerabilidades intrínsecas a sus realidades que son determinantes en la ecuación del desastre. La exposición como categoría de análisis, dependiendo del enfoque de la persona investigadora, estaba asociada como parte de la vulnerabilidad (Lavell, 1997) o como una categoría de análisis en sí misma (Lacambra, et al., 2016).

En este sentido, autoras como Elaine Enarson plantean que el género no es un tema accesorio de la GRD, sino que está en el centro de la experiencia del desastre: cómo se construye la vulnerabilidad de género, cómo operan las relaciones de género en los hogares, comunidades y organizaciones en los escenarios de riesgo y desastres (Enarson & Morrow, 2000). En línea con lo anterior, Enarson (2000) comenta que el impacto social y económico sobre las mujeres muestra que muchas veces se las considera solo receptoras de ayuda, sin reconocimiento de sus capacidades como actoras activas, con la posibilidad de organizarse y tomar decisiones.

Por su parte, LA RED, en su contribución para comprender los desastres, propone así con teoría y método, que tanto la amenaza como la condición de vulnerabilidad deben ser consideradas como categorías de análisis para entender por qué se dan los desastres, aportando un nuevo enfoque y una nueva perspectiva para los estudios de desastre, y posteriormente, de los riesgos; también, debe ser incorporada en las soluciones. En esta línea, Sarah Bradshaw propone vincular género, desarrollo y desastres, entendiendo que

los conceptos de vulnerabilidad, riesgo, desarrollo y humanitarismo vienen cargados de género, y no son neutrales (Bradshaw, 2013), lo que genera condiciones de vulnerabilidad diferenciada.

Este capítulo parte de un enfoque teórico que entiende el riesgo de desastres como una construcción social, lo cual implica analizar sus causas profundas y no solo sus manifestaciones visibles. En este sentido, se enfatiza que el análisis y abordaje deben centrarse en el riesgo en sí mismo, abarcando sus distintas fases y expresiones, incluso durante situaciones de desastre (Lavell, 2007, p. 7; citado en Brenes-Maykall et al., 2024, p. 45). Esta perspectiva reconoce que el riesgo está determinado por dinámicas sociales, económicas y políticas, entre ellas la gobernanza, la gobernabilidad y las relaciones de género, las cuales influyen directamente en la generación, gestión y reproducción del riesgo; además de que son las inequidades de género preexistentes las que derivan en la feminización de la responsabilidad, es decir, cuando la responsabilidad en los diferentes procesos de la GRD recae en las mujeres desde lo discursivo, incluso, cuando los apoyos materiales o las decisiones reales no les corresponden (Bradshaw & Linneker, 2017).

Otro de los posicionamientos teóricos clave desde donde se aborda este trabajo es el reconocimiento de que la GRD surge de los modelos de desarrollo –muchos autodenominados sostenibles– y de los matices y dinámicas que se generan en su consecución, al reafirmar que los desastres son “una manifestación y problema no resuelto en el marco de los modelos de desarrollo impulsados histórica y actualmente. El desarrollo humano y social sustentable debe construirse, entre otras cosas, con garantía de seguridad, tanto cotidiana como eventual o coyuntural” (Lavell, 2007, p. 2, citado en Brenes-Maykall et al., 2024).

La hipótesis anterior sigue apareciendo como un postulado en los trabajos de investigación actuales, donde autores como Oliver-Smith, miembro fundador de LA RED, apela a “que las causas de la catástrofe están profundamente arraigadas en la trayectoria dominante del desarrollo económico y sociocultural” (Oliver-Smith et al., 2016, p. 92), exhortando también a que se necesita “una perspectiva crítica a través de ideas y enfoques que pueden utilizarse en estudios de caso que se centran en las causas subyacentes de los desastres” (Oliver-Smith et al., 2016, p. 25).

Pese a este posicionamiento, Fernández y Dema (2018) muestran que, aunque la perspectiva de género ha sido formalmente incorporada en los mar-

cos globales del desarrollo, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la práctica, la incorporación es desigual, fragmentada, con brechas entre lo que dicen los acuerdos y lo que hacen los países, y con escasa atención a la interseccionalidad; la GRD no se escapa de esta deuda.

Blaikie et al. (1996) proponen el modelo de Presión -Liberación (PAR), el cual puede concebirse como una metodología de análisis para plantear soluciones que atiendan las presiones dinámicas, causas subyacentes y condiciones inseguras que terminan generando nuevas condiciones de vulnerabilidad, exposición y amenazas socio naturales y antropogénicas. A la postre, estos son el caldo de cultivo para la construcción social de riesgos de desastres, que sin la debida gestión, se manifiestan en daños y pérdidas.

Al profundizar en el modelo PAR, bien podría inferirse que su utilidad para la Gestión del Riesgo de Desastre radica, precisamente, en que es un modelo aplicable más bien a la gestión del desarrollo –punto de partida de los detonantes de los riesgos de desastre–, por cuanto, al identificar los nudos generados en las condiciones estructurales históricas, estas tratan de identificarse para atenderse, ya que atentan contra la concreción del modelo de desarrollo, pues generan injusticia y desigualdad social, desorden territorial, degradación ambiental, pobreza, concentración de la riqueza, exclusión de grupos vulnerabilizados e, inclusive, complejiza las amenazas producto de las condiciones inseguras en los territorios. Lo anterior no niega que, en ese esfuerzo por concretar el modelo de desarrollo, al menos, en los sistemas democráticos, los grupos de presión y los diversos actores y sectores multinivel entran en juego en defensa de sus propios intereses o como fiscalizadores de que el modelo de desarrollo se desvíe lo menos posible de la imagen futura proyectada.

Veinticinco años después, este modelo es revisado y ampliado por Araya-Castro et al. (2022), quien integra la perspectiva de género interseccional, ante la necesidad de profundizar el análisis de forma tal que coadyuve a evidenciar que no fue suficiente con posicionar la condición de vulnerabilidad como una categoría de análisis en la ecuación, sino que debe demostrarse que, cuando el sistema como un todo vulnerabiliza a una población, también lo determina diferenciadamente a partir de condicionantes particulares. De esta forma, cuando se da el desastre, los impactos y pérdidas, también se sufren diferenciadamente.

Por esta diferenciación, en las condiciones de vulnerabilidad, la vivencia de impactos y los procesos como tal de la GRD, la incorporación del enfoque de género debe pasar de lo retórico a lo práctico, lo cual implica: reconocer la diversidad de mujeres (por edad, etnia, contextos rurales/urbanos, capacidades); incluir a mujeres en la toma de decisiones locales de gestión de riesgo y no solo como beneficiarias; asegurar que las intervenciones de preparación, respuesta y recuperación identifiquen explícitamente desigualdades previas al desastre (Meyreles, 2020). Esto solo como un ejemplo de las deudas que aún se tienen en esta materia.

De forma puntual, se habla de GRD como

...un proceso social cuyo fin último es la previsión, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. (Narváez et ál., 2009, p. 33)

En este, las dimensiones de amenaza, vulnerabilidad y exposición cobran una importante relevancia para comprender el riesgo y poder trabajarlo.

Profundizando en esta integración, el género, como construcción social (Herrera, 2011; Lagarde, 1996) puede implicar condiciones de vulnerabilidad diferenciada (UNGRD, 2019), que amplían el riesgo de las personas que son excluidas por esta categoría. A su vez, desde el enfoque interseccional (Expósito, 2012), estas desigualdades, y por ende, vulnerabilidades diferenciadas, pueden ser aún más si se suman categorías como la etnia, la edad, la condición socioeconómica y migratoria, las capacidades diversas, entre otras. Por tanto, “las desigualdades e inequidades de género, desde una cultura patriarcal, tiene elementos que se podrían considerar dentro de la concepción del riesgo cotidiano” (Lavell, 2003, citado en Segura, 2020, p. 51).

En este sentido:

... trabajar la comprensión, deconstrucción y transformación de estructuras y esquemas sociales aprendidos, se pueden disminuir brechas, reduciendo así la posibilidad de sufrir daños o pérdidas, a través de la disminución de las desigualdades e inequidades que aumentan el riesgo en algunas poblaciones. El riesgo disminuiría al

trabajar el género como causa subyacente y valorizando los aportes, capacidades y fortalezas que las mujeres y otros grupos excluidos realizan en los contextos de riesgo. (Segura, 2020, p. 51)

No obstante, desde el punto de vista académico, preexisten desafíos éticos que enfrentan las personas investigadoras cuando estudian género y desastres: sesgos de investigación, representación de mujeres, metodologías inclusivas, diversidad, voz de las personas participantes, entre otras. Dichos aspectos son relevantes para la formulación de la investigación y la acción en los procesos de la GRD con perspectiva de género (Dema et al., 2024).

Ahora bien, las categorías de análisis que guiaron este capítulo responden, principalmente, a:

- **Gobernanza.** Hace referencia a los mecanismos, procesos y relaciones entre los distintos actores que intervienen en la toma de decisiones públicas, más allá del Estado (Kooiman, 2003). En el contexto de la Gestión del Riesgo de Desastres, implica la articulación entre instituciones públicas, gobiernos locales, sociedad civil, sector privado, comunidades y organismos internacionales (Boin et al., 2010). Se centra en la participación, transparencia, rendición de cuentas y legitimidad en los procesos de Gestión del Riesgo (UNDRR, 2015).
- **Gobernabilidad.** Se refiere a la capacidad del Estado y sus instituciones para ejercer autoridad, implementar políticas y coordinar acciones de manera eficaz (Kaufmann et al., 2010). En GRD, la gobernabilidad se vincula con aspectos como la coherencia institucional, el marco normativo, la asignación de recursos y la ejecución efectiva de planes y programas, así como la relación entre niveles de gobierno (nacional, regional, local) (OECD, 2014).
- **Enfoque de género.** Analiza cómo las relaciones de poder entre géneros influyen en la vulnerabilidad y la capacidad de respuesta ante desastres (Bradshaw, 2013; UNDRR, 2019). Este enfoque cuestiona las estructuras patriarcales que colocan a mujeres y diversidades en situaciones de mayor riesgo, y propone estrategias inclusivas que promuevan la equidad, la participación activa de mujeres y el reconocimiento de sus saberes y roles en los procesos de GRD (Enarson & Chakrabarti, 2009).
- **Interseccionalidad.** Perspectiva teórica y analítica que permite analizar desigualdades múltiples y formas de exclusión en contextos espe-

cíficos. Es un marco de acción para la práctica y política que confronta las desigualdades y las exclusiones en sus diferentes multiplicidades (Patiño, 2017, p. 118).

Importa recordar que, en la GRD, la gobernanza alude a cómo se articulan actores, normas y decisiones para definir responsabilidades y coordinar acciones; mientras que la gobernabilidad refleja la capacidad real de esas estructuras para ejecutarse en la práctica. En términos concretos, una buena gobernanza puede diseñar políticas inclusivas, pero sin gobernabilidad —recursos, coordinación interinstitucional y legitimidad social— estas no se implementan eficazmente. De ahí que ambos conceptos sean clave para pasar del discurso a la acción en la reducción del riesgo (UNDRR, 2023).

Aproximación metodológica

Este capítulo se desarrolló a partir de una aproximación cualitativa de corte exploratorio, orientada a comprender cómo ha evolucionado la Gestión del Riesgo de Desastres en Costa Rica desde una perspectiva territorial, institucional y política, analizando el contexto nacional y global. Se parte del interés por identificar tensiones, avances e involuciones en los enfoques y prácticas de la GRD, reconociendo la complejidad del fenómeno y su enraizamiento en contextos específicos (Lavell, 2000; Wisner et al., 2004).

La estrategia metodológica combinó dos técnicas principales. La primera fue la revisión bibliográfica de literatura académica, normativa y técnica relacionada con la evolución de la GRD en el país y en la región latinoamericana, incluyendo textos clave como “Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social del riesgo” (Lavell, 2003), el enfoque de la Pressure and Release Model (Wisner et al., 2004), y documentos institucionales, como la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2020–2030 (CNE, 2020a) y la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (CEPRENAC, 2017).

La segunda se trata de la realización de cinco entrevistas semiestructuradas a actores clave del SNGR: personal de instituciones clave, representantes de gobiernos locales, personas consultoras de organismos multilaterales y liderazgos comunitarios. Estas entrevistas permitieron recuperar voces desde diversos

espacios y escalas de toma de decisión, lo que permitió una perspectiva crítica sobre la implementación de políticas y los desafíos prácticos en el nivel local.

A continuación, se presenta una breve descripción de cada una de las personas entrevistadas. La elección se dio a través de un muestreo intencional no probabilístico, lo cual es una técnica de selección de participantes en la que se elige deliberadamente a las personas que se consideran más adecuadas para aportar información relevante al tema que se está abordando (Patton, 2015).

- Informante clave 1: mujer adulta, funcionaria municipal, geógrafa de profesión, con amplia experiencia y trayectoria en GRD a nivel municipal y nacional desde diversas instituciones.
- Informante clave 2: hombre adulto, funcionario institucional, sociólogo de base, con una larga trayectoria en procesos de GRD a nivel nacional, enfocado en políticas públicas.
- Informante clave 3: hombre adulto, consultor internacional, geógrafo de base, con experiencia de más de 20 años GRD y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe.
- Informante clave 4: mujer adulta, lideresa comunitaria, ha sido promotora de diversidad de procesos de desarrollo en la comunidad que habita desde diferentes organizaciones como la ADI, el CCE y la ASADA.
- Informante clave 5: mujer adulta, funcionaria institucional, geógrafa de profesión, con larga trayectoria en temas de cambio climático a nivel nacional, municipal e investigativo.

El enfoque cualitativo permitió captar las percepciones, narrativas y valoraciones de los distintos actores implicados, así como visibilizar los factores estructurales, políticos y culturales que inciden en la GRD. El carácter exploratorio del estudio se justifica en tanto el objetivo no es establecer generalizaciones, sino abrir preguntas, generar hipótesis interpretativas y aportar a la construcción colectiva de conocimiento desde una perspectiva crítica y situada (Mertens, 2007; Flick, 2015).

Con la revisión bibliográfica inicial y la experiencia compartida, para la realización de las entrevistas y la concreción de la problematización aquí planteada, se propusieron tres argumentos que podían explicar la involución de la GRD, detallados a continuación, los cuales fueron analizados desde cada una de las tres categorías de análisis.

1. Desplazamiento en la agenda prioritaria de la GRD hacia el cambio climático
 - a. Gobernanza. El hecho de que la GRD se diluya en el discurso del cambio climático refleja una toma de decisiones vertical y poco participativa, donde los actores territoriales pierden incidencia en la construcción de políticas y la toma de decisiones.
 - b. Gobernabilidad. La confusión de agendas debilita la capacidad de los gobiernos locales o la sociedad civil organizada para planificar, coordinar y ejecutar acciones propias de GRD, ya que los marcos de referencia se subordinan a intereses externos.
 - c. Enfoque de género e interseccionalidad. Al desdibujarse la GRD, también se invisibilizan los impactos diferenciados de los desastres sobre mujeres y poblaciones diversas, perdiéndose la posibilidad de integrar respuestas más equitativas y sensibles a las desigualdades estructurales.
2. Agendas internacionales y cooperación externa como condicionantes del quehacer en GRD
 - a. Gobernanza. La dependencia de lineamientos externos limita los procesos de toma de decisiones y organización locales, y debilita la posibilidad de una gobernanza inclusiva que reconozca la voz de comunidades y organizaciones, incluyendo a las diversas poblaciones que pueden ser parte de estas.
 - b. Gobernabilidad. Los gobiernos locales y las acciones descentralizadas ven reducida su autonomía operativa y técnica, pues deben responder a directrices impuestas, lo que genera tensiones entre prioridades nacionales/externas y necesidades reales del territorio y las personas que habitan esos territorios.
 - c. Enfoque de género e interseccionalidad. La inducción de procesos sin consulta local tiende a homogenizar las respuestas y a omitir las necesidades diferenciadas de las mujeres, niñez, juventud, personas con discapacidad, indígenas y adultas mayores, entre otras poblaciones históricamente discriminadas, reproduciendo brechas en el acceso a recursos y en la toma de decisiones.
3. Desmantelamiento de la organización local y pérdida de apoyos institucionales
 - a. Gobernanza. La ausencia o debilitamiento de la organización local erosiona el tejido social y limita la construcción de consensos, pilares básicos de la gobernanza democrática en GRD.

- b. **Gobernabilidad.** La desmotivación de actores locales y la falta de respaldo institucional reducen la capacidad de implementación de políticas y la sostenibilidad de procesos de GRD, que va más allá de los preparativos y respuesta.
- c. **Enfoque de género e interseccionalidad.** Cuando las organizaciones locales —muchas lideradas por mujeres o con participación comunitaria clave— pierden fuerza, se desarticulan espacios donde se había estado promoviendo la voz femenina y la perspectiva de género, lo que perpetúa la exclusión en la toma de decisiones y debilita la organización comunitaria. Al analizarlo desde la perspectiva interseccional, también se pierden otras voces que son parte de las comunidades.

¿Involucionamos?

La GRD en América Latina y el Caribe enfrenta un conjunto de tensiones que ponen en evidencia la necesidad de revisar sus fundamentos y prácticas, ya que con el aumento en condiciones de riesgo y desastre, y las evidencias de las brechas y desigualdades interseccionales, se logra exponer que los escenarios de riesgo actuales son cada vez más complejos, inciertos y generan mayores impactos, sin necesariamente contribuir con la reducción de desigualdades sociales. Esto causa que las personas que son afectadas por distintos desastres y quienes trabajan en lo local y municipal respecto a esta materia experimenten sensaciones de desesperanza, frustración e incompreensión (Informante clave 1; Informante clave 3; Informante clave 4), y, peor aún, se sigan violentando derechos humanos de las poblaciones mayormente vulnerabilizadas.

En ese contexto, se rescatan tres dimensiones de dicha problematización: la gobernanza, la gobernabilidad y la integración del enfoque de género. El análisis de estas dimensiones permite comprender cómo las prioridades de la agenda se han desplazado, cómo los marcos internacionales y la cooperación externa inciden en los procesos nacionales y locales, y cómo el debilitamiento de las organizaciones territoriales limita la construcción de una organización de base sólida. Discutir estos ejes no es únicamente un ejercicio académico, sino que supone también reconocer las brechas de poder, los silencios y las exclusiones que atraviesan la práctica cotidiana de la GRD.

Tabla 1. Condiciones actuales y desafíos identificados en la GRD

Condición identificada	Hallazgos	Informantes clave
1. Complejidad creciente del riesgo	Las condiciones de riesgo han aumentado y se han vuelto más complejas.	1, 2, 3
2. Persistencia del enfoque fiscalista	Aún existen rezagos del enfoque fiscalista que se creía superado.	3, 4, 5
3. Influencia de agendas globales	Las agendas globales y organismos multilaterales determinan la asignación de recursos.	2, 4
4. Competencia entre agendas	La agenda de cambio climático ha desplazado a la de GRD, generando disputas por recursos.	2, 4, 5
5. Falta de prioridad política	Las personas tomadoras de decisiones no priorizan la GRD ni comprenden su vínculo con el desarrollo.	1, 4
6. Predominio del desarrollo económico	Se privilegia el desarrollo económico sobre procesos transformadores impulsados por la GRD.	2, 4, 5
7. Enfoque de género limitado	La integración del enfoque de género se reduce a la participación de mujeres, sin presencia real en la toma de decisiones.	1, 3

En este sentido, en el análisis del contexto aquí realizado y con las entrevistas aplicadas, se identifica la existencia de una serie de condiciones que impide el avance en la instrumentalización y operativización de la GRD, más cuando de integrar el enfoque de género se trata. Las condiciones que se pueden destacar se encuentran en la Tabla 1.

En gran parte, por todos estos elementos, se puede afirmar que la GRD se encuentra en una especie de estancamiento y falta de dinamismo, que ha estado posponiendo el accionar integral con enfoque de género a nivel territorial y sectorial para introducir desde la planificación, metas operativas y estratégicas, que permitan hacer una gestión prospectiva y género-transformadora de los riesgos desde la gestión ordinaria del SNGR y reduzca el impacto de los desastres. Como expresiones concretas de lo anterior, se observa que, en el

nivel local-territorial, los discursos políticos y las estrategias operativas siguen estando en los preparativos y la respuesta. Todas las personas entrevistadas concuerdan con el hecho de que las condiciones de riesgo han aumentado y los escenarios se vuelven más complejos cada vez; además, la integración del enfoque de género sigue presentando grandes desafíos.

Aun así, debe rescatarse que Costa Rica ha avanzado en asegurar la normativa vinculante, así como los instrumentos de planificación y las estrategias que posibilitan que la GRD se operativice como tema del quehacer público. Este se ha posicionado a nivel de Estado, y estos referentes institucionalizados han sido la palanca legal y procedimental, que ha hecho posible una gobernabilidad y continuidad entre las diferentes administraciones. Sin embargo, las personas informantes clave han señalado varios desafíos, algunos relacionados precisamente con las funciones rectoras de la CNE, responsable de liderar el SNGR (Informante clave 2).

Como entidad rectora en la materia, la CNE debe cumplir 5 funciones: planificación, conducción, investigación, normalización y evaluación. Para uno de los informantes clave, la CNE ha mermado su capacidad para cumplir algunas de dichas funciones (a pesar de que siempre está reiterando su rol rector ante los diferentes miembros del SNGR) (Informante clave 2). El debilitamiento del ejercicio de algunas de sus funciones, como la de conducción, podrían socavar el funcionamiento del propio SNGR, tornándose una amenaza de lo mucho logrado desde el 2006. Además, al no consolidar las líneas estratégicas de integración de la perspectiva de género en todos los subsistemas y con todos los actores, se siguen evidenciado deudas pendientes al respecto.

Como miembros que integran el SNGR y desde sus diferentes instituciones u organizaciones, las cinco personas entrevistadas coinciden en que no todas las competencias están claras, y existen más vacíos que definición. Lo anterior conlleva a que se visualice un SNGR desarticulado (Informante clave 1), desatendiendo el principio de coordinación de la Ley 8488, lo cual provoca que, en algún punto de los procesos, se genere un abandono en las agendas interinstitucionales, por cuanto no se tiene claridad de quién debe asumir qué a partir de ciertos procesos. Para una de las personas informantes clave, se le cobra al SNGR una falta de articulación sistémica de todo el aparato estatal, aunque no es una deficiencia propia o intrínseca del SNGR, sino de las partes que también lo integran (Informante clave 2).

Cabe señalar que, la carencia de una rectoría clara o fortalecida en materia de investigación y acción según las necesidades del país en GRD, podría estar afectando el avance en las soluciones que se necesitan en los territorios y sectores. Esto limita la comprensión del riesgo de desastres y las condiciones que los definen, entendidas como causas subyacentes, y por ende, las acciones necesarias para gestionar y reducir los riesgos de forma interseccional en busca de la transformación social y la equidad.

Aunado a lo anterior, uno de los informantes clave se refiere al estancamiento a nivel de discusión y reflexión teórica y conceptual (Informante clave 2) en que se encuentra la temática, responsabilizando directamente a la academia por abandonar su función. Adicionalmente, señala que el posicionamiento conceptual sigue estando en los preparativos y respuesta, incidiendo en una práctica que no permite transformar las causas subyacentes del riesgo. Por último, comenta que “hay cosas que se están haciendo y diciendo muy mal...” y no se dice nada.

Sobre el rol de la academia, [Mansilla \(2024\)](#), en su artículo llamado “30 años de Gestión del Riesgo de Desastre: una revisión crítica”, ya había detectado el fenómeno al que hace referencia esta persona informante:

Desde hace al menos 2 décadas la temática sufre un grave estancamiento en el desarrollo de nuevos conocimientos que respondan a la cada vez más compleja y elaborada construcción social del riesgo, pasando a convertirse en una “disciplina espuria”, cuyo enfoque se basa en una serie de términos e ideas sueltas, pero carente de un cuerpo teórico y metodológico que les de sustento (...) las nuevas generaciones se empeñan en repetir incesantemente el discurso de los años 90, sin someterlo a una mirada crítica que permita corregir deformaciones teóricas y avanzar en nuevos y más sólidos preceptos para la interpretación y práctica del riesgo y su reducción. (p. 15)

Cuando la academia deja de cumplir su rol, la teoría y el método se estancan, y el pensamiento crítico se desacelera. Como bien advierte [Mansilla \(2024\)](#), siempre alguien más va a ocupar los espacios vacíos, y para el tema en cuestión, empiezan a dictar cátedra (como pasó con el concepto de riesgo sistémico). Lo preocupante es quién o quiénes y desde cuáles estructuras de poder se empiezan a llenar esos vacíos, además de a cuáles intereses responden. Por su parte, la academia sigue teniendo importantes brechas de género que

inciden en qué y cómo se investiga y actúa, lo que contribuye a la profundización de las desigualdades de género en materias como la GRD.

Perder un rol conductor a nivel de agenda de investigación, que defina dónde se podrían invertir los recursos propios de la CNE o sugerir a la academia temáticas, acentúa las desigualdades y desventajas que enfrentan los territorios interseccionales. Al respecto, dos de las personas entrevistadas identificaron que la agenda de investigación debería estar priorizada a partir del liderazgo ejercido por la CNE, en función de las necesidades que tiene el país y sus diferentes territorios, con el fin de orientar a las universidades y centros de investigación sobre qué investigar (Informante clave 2; Informante clave 4). Sin embargo, lo que sucede hoy día es que la agenda está abierta, sin priorizar a nadie más que la persona investigadora que responde a una pertinencia académica, en el mejor de los casos, o a un interés profesional que, si bien tiene un gran valor y significancia investigativa, no siempre está en sintonía con la prioridad país para resolver lo urgente.

Ejemplos de cómo se podría estar visualizando esto a escala local y territorial es la diferenciación entre un gobierno local que puede contratar sus propios estudios científico-técnicos para orientar sus decisiones a nivel de ordenamiento territorial o alcantarillado pluvial, y uno en el que su hacienda municipal y recaudación fiscal es deficitaria. Ante la escasez de recursos, otras son las prioridades por atender. En este sentido, cabe preguntarse dónde están incidiendo la academia y las agendas considerando la existencia de dichas brechas.

En la línea de lo local, una de las personas entrevistadas menciona que no hay una visión, un espacio político real, donde se discutan y se lleguen a decisiones para abordar los problemas comunes desde la ciencia, por ejemplo (Informante clave 1); procesos como este no son sostenidos. Si bien el marco jurídico de Gestión del Riesgo posibilita que el gobierno local intervenga y regule, desde su ámbito jurisdiccional, no hay normativa de otros ámbitos de competencias muy antiguas, pero complementarios a la Gestión del Riesgo, que no dan mucho margen de manejo. Al final, mucho de lo cotidiano se destina a atender los riesgos críticos (gestión correctiva-conservadora).

Lo anterior conlleva a un incumplimiento ante a la ciudadanía respecto a sus derechos, los cuales terminan estando sustentados en vacíos o inconsistencias a nivel de marco de competencias. y También, afecta directamente a la persona administrada o ciudadana que habita un espacio en la dimensión lo-

cal-comunitaria, donde los gobiernos locales, al ser los actores institucionales más cercanos a la realidad de las poblaciones afectadas por los desastres o riesgos consolidados, son el pararrayos de las necesidades convertidas en demandas generadas en el contexto del desastre. Como bien señaló una informante clave comunalista, es en estas situaciones donde las capacidades que se han generado en los procesos comunitarios vinculados al desarrollo local son de gran utilidad para exigir que las demandas sean atendidas, y que no sufran un abandono ante la falta de claridad a nivel de competencias (Informante clave 3).

Por tanto, desde lo local-comunitario y la sociedad civil organizada, la denuncia empieza a ser un mecanismo de participación propio del sistema democrático efectivo para ejercer presión a quienes por ley tienen bien definido su ámbito de competencia. Sin embargo, habría que indagar más en cuáles son el tipo de denuncias que se hacen, quiénes las hacen y si realmente toda la ciudadanía cuenta con las herramientas para emitir las y pelear por sus derechos. Esto hace que las problematizaciones, vinculadas al desarrollo local comunitario y que terminan generando riesgos y desastres, se vuelvan a poner en la agenda institucional, por efecto de la judicialización, la cual muchas veces es cómplice de la impunidad, en otras materias como la violencia contra las mujeres.

Una de las personas entrevistadas reitera la idea anterior al reconocer que el tema pasa a ser prioridad en la agenda municipal ordinaria, cuando la ciudadanía pone denuncias, el caso se judicializa y se vuelve de atención crítica, por cuanto hay que cumplir en los plazos interpuestos y lugares específicos atendiendo la resolución judicial (Informante clave 1).

Así, la gestión municipal ordinaria, por mucho, se destina a atender denuncias (gestión reactiva) individuales, y queda poco tiempo para incidir desde otros procesos que darán sostenibilidad a la temática desde la gestión ordinaria municipal, como la planificación territorial (gestión prospectiva del riesgo), generando un desgaste que puede permear en la falta de capacitación técnica para la integración del enfoque de género. Adicionalmente, esta persona entrevistada considera que la Gestión del Riesgo de Desastre, desde la escala administrativa que sea, no puede seguir operando por la vía de la judicialización, esperando a que un juez o una jueza sea quien resuelva y compense el vacío a nivel de competencias para atender las necesidades de la ciudadanía. La propuesta es que este sea un tema que podría liderarse por la instancia rectora a lo interno del SNGR e impulsar las reformas normativas correspondientes.

Ante los escenarios de riesgo que se complejizan, habría que preguntarse si muchos de estos riesgos consolidados en las zonas rurales, costeras y urbanas que esperan una solución, no se atienden y gestionan (aunque sea con una obra de mitigación) hasta que un juzgado resuelva a quién o quiénes les compete atender y gestionar el peligro inminente; sin olvidar que esa gestión tampoco incluye necesariamente una perspectiva de género y mucho menos, interseccional.

Otro ejemplo de una gobernabilidad evidenciado en problemas a nivel local-territorial es que, al abordar la GRD desde una tecnocracia instrumentalizada, esto incide en aspectos como el perfil de la persona funcionaria gestora del riesgo de desastres — el cual no necesariamente está formalizado—, ya que cada vez se vuelve más técnico, demandando una formación más tecnocrática, en la cual el enfoque de género podría estar muy ausente. De este funcionario, se espera que pueda dar soluciones técnicas, posiblemente a riesgos consolidados, y correr los modelos para el cálculo y definición de los escenarios de riesgo sistémico que ha instalado Naciones Unidas (GAR, 2019), más no se estaría esperando que se integre a metas de desarrollo futuro u orientar una discusión sobre cómo atender las vulnerabilidades diferenciadas con un enfoque interseccional.

Lo anterior explica por qué las personas entrevistadas que trabajan a nivel municipal y comunitario mencionan que existe una sensación de frustración, agotamiento e incertidumbre en las acciones a realizar (Informante clave 1, Informante clave 3). No obstante, los informantes clave que están más vinculados a las estructuras de gobernabilidad y gobernanza de gobierno central comparten esta percepción (Informante clave 2, Informante clave 5).

Dicho sentimiento se debe, en gran medida, a la identificación del desplazamiento de los temas asociados a la GRD dentro de las agendas prioritarias a nivel institucional, el cual está asociado a la falta de claridad en las competencias entre los diferentes actores. Por ejemplo, se “pasa la pelota” a quién se cree que corresponde la integración del enfoque de género, y no, no es al INAMU o a la Oficina de Género e inclusión social, es a todo el SNGR. También, este desplazamiento es producto de otros riesgos emergentes, sobre todo, de índole social, que provocan un cambio en la priorización de las demandas, como la seguridad ciudadana y el narcotráfico en las comunidades ya vulnerabilizadas históricamente, lo que ha obligado a enfocar los esfuerzos en estas problematizaciones.

En algunos sectores, la GRD ha sido descolgada de la agenda y la planificación institucional, para ser sustituida por los temas atinentes al cambio

climático, motivado muchas veces, porque, hasta hace poco, los recursos de la cooperación técnica estaban enfocados en los riesgos climáticos. Para una de las personas entrevistadas, el posicionamiento de la agenda del cambio climático evidencia, incluso, contradicciones (Informante clave 5). Se llega, entonces, a la pregunta, ¿será esto un tema de voluntad política? Si bien existe una serie de normativas, siguen preexistiendo vacíos y nudos críticos; el asunto es que la voluntad política puede ser un aspecto muy volátil que puede terminar siendo una suerte de “excusa”.

Estos nudos críticos pueden, por una parte, darse por las fallas o vacíos conceptuales generados a raíz de ser experto o experta en el tema sin necesariamente tener claridad de lo que se habla y promueve. En ocasiones, se evidencia que la definición conceptual que acompaña a la GRD se ha desprestigiado y desvirtualizado, incluso, no siempre se tiene claro el límite entre lo que es y no la GRD, así como la forma en que esta se vincula al desarrollo o cómo se integra con la perspectiva de género. Además, la comprensión de los escenarios complejos de riesgo y las condiciones de vulnerabilidad interseccionales se queda corta frente a las realidades presupuestarias y técnicas de los estados, los gobiernos locales y las mismas poblaciones.

Sobre la influencia de las agendas internacionales, se problematiza el hecho de que hay una serie de disposiciones dadas hacia las instituciones, muchas veces permeadas por los entes cooperantes. Si bien los gobiernos locales, en lo territorial, toman decisiones a través de las estructuras existentes, frecuentemente esas decisiones son determinadas por quienes disponen de los recursos económicos, y no necesariamente se alinean a las necesidades locales y comunales. En materia de género, aunque agendas globales y organismos multilaterales indiquen que se debe integrar esta perspectiva, se sigue haciendo a un lado.

Se percibe una suerte de venta de la agenda en la materia, que reduce las posibilidades del accionar local y anula la importancia de trabajar en GRD. Una expresión de esta disyuntiva es que el Foro Nacional de Riesgo, según palabras de una de las personas entrevistadas, ha logrado su sobrevivencia por la cooperación internacional (Informante clave 2). No hay almuerzo gratis, como dice el dicho, por lo que habría que preguntarse cuál ha sido el costo de esto en una instancia de coordinación donde el fin primario es darle seguimiento a los lineamientos de la política pública en materia de Gestión del Riesgo de Desastre.

Por otra parte, respecto al desmantelamiento de la organización comunitaria, vinculada al sostenimiento o la transformación de las inequidades de género, se encuentra que el subsistema de preparativos y respuesta es el más visible, pero que falta aún trabajo por hacer para lograr una integración de los otros subsistemas (Reducción del Riesgo y Recuperación) y de la GRD, con temas como las cuencas, recurso hídrico, ordenamiento territorial, entre otros afines y necesarios. Cabe señalar que el subsistema de P&R también es uno de los más masculinizados y con mayores brechas presentes en la actualidad.

En medio de eso, la ciudadanía tiene expectativas sobre los procesos que se realizan, y muchas veces quieren estar presentes. Otras, más bien, hay ausencia por una superposición de agendas, compromisos y las dinámicas propias del contexto global actual. Indistintamente, ya no se incluye, en muchos casos, la consulta ciudadana para los procesos. Asociado a esto, no se tiene claridad sobre el compromiso del ente rector en la materia al respecto y, finalmente, la corrupción y las prácticas antidemocráticas que tienden a condicionar la participación ciudadana.

Para continuar la discusión desde la perspectiva de género, una de las principales rutas que se tomó para este capítulo es la necesidad de señalar que su integración en la GRD no es clara, no hay suficiente interés, instrumentalización y capacitación. Esa falta de capacitación y recurso técnico que permita operacionalizar su accionar no es una prioridad en la inversión de la GRD, pese a que en diversos instrumentos normativos y de política pública se establece. Lamentablemente, muchas veces se asocia la integración del enfoque de género a representatividad en los comités comunales de emergencia, sin embargo, no se trasciende y es claro que no es ni debe ser lo único.

Si se hace un análisis interseccional, se mencionan acciones específicas a poblaciones como las personas migrantes, sin embargo, se usa el principio de la ayuda humanitaria de que se ayuda a todas las personas por igual. Además, si bien en la ayuda humanitaria no se debe dar ningún tipo de discriminación, sí es cierto que se deben considerar las necesidades diferenciadas de las personas.

No puede existir el desarrollo sin trabajar en la igualdad y equidad desde el punto de vista interseccional, por lo que al ser la GRD un tema no resuelto del desarrollo, también necesariamente debe contribuir con la transformación social en este sentido. No es negociable no integrar esta perspectiva en todos los procesos de la GRD.

Adicionalmente, se puede mencionar que, a nivel de la credibilidad y posicionamientos teóricos y epistemológicos de la GRD, la academia tiene un rol importante, asociado a la gobernanza en función de que la producción académica rigurosa fortalece los procesos deliberativos y evita que prevalezcan interpretaciones fragmentadas que debilitan la agenda. En términos de la gobernabilidad, se puede mencionar que la ausencia de un marco conceptual sólido genera que los esfuerzos institucionales se limiten a acciones de preparación y respuesta, sin capacidad de sostener políticas públicas integrales. En cuanto al enfoque de género, la academia, al incorporar análisis feministas y de género, contribuye a visibilizar desigualdades en la generación y el impacto del riesgo, asegurando que las políticas no se construyan desde visiones neutrales o despolitizadas.

Sobre el hecho de que la incidencia de la GRD debe orientarse hacia los procesos de desarrollo, lo cual implica “entrar por la cocina” de la toma de decisiones para mantener esta agenda a flote (Informante clave 4), se debe posicionar la participación activa de actores locales, como el caso de una lideresa comunitaria en la definición de un plan regulador cantonal; esto muestra cómo las decisiones inclusivas fortalecen la gobernanza territorial. En ese sentido, el involucramiento de liderazgos comunitarios en políticas locales potencia la capacidad de los gobiernos de implementar decisiones legítimas y sostenibles, lo cual también implica que el reconocimiento del liderazgo femenino en estos espacios rompe con lógicas patriarcales de exclusión y amplía la capacidad transformadora de la GRD, al incorporar experiencias y prioridades de mujeres y otras poblaciones en los procesos de desarrollo.

Lo hasta ahora problematizado lleva a pensar que las transformaciones requeridas en GRD no siguen necesariamente los mismos ritmos entre expectativas, esfuerzos, financiamiento, agendas políticas, agendas globales y participación local — muchas veces esos ritmos son disonantes—.

Aún no se cuenta con instrumentos claros para medir la transformación real que se necesita. Por esto, la asincronía entre actores y agendas evidencia la falta de mecanismos de articulación efectivos que garanticen coherencia entre lo global, lo nacional y lo local, así como la ausencia de métricas interseccionales, contextualizadas y claras limita la capacidad de los gobiernos para evaluar verdaderos impactos y ajustar así sus políticas a las necesidades cambiantes. No se puede olvidar que la falta de indicadores sensibles al género

impide conocer si las transformaciones emprendidas reducen efectivamente las desigualdades, o si reproducen dinámicas que invisibilizan las experiencias de mujeres y diversidades en los territorios.

De manera sintética, se puede decir que los nudos críticos clave encontrados, que evidencian la involución de la GRD, son la recentralización de decisiones, débil autonomía de los gobiernos locales y cooptación de agendas por marcos internacionales que no siempre responden a realidades territoriales. Esto ha reducido la posibilidad de gobernanza colaborativa y democrática, lo cual se observa en la disminución de mecanismos formales de consulta y participación ciudadana, debilitamiento de redes comunitarias y procesos de planificación local condicionados por prioridades externas.

Por otra parte, se percibe debilitamiento institucional, fragmentación de responsabilidades, desmotivación en actores locales y escasez de recursos financieros y humanos para sostener las acciones de reducción del riesgo. Lo anterior se visibiliza en el aumento de acciones reactivas (respuesta y atención de emergencias) frente a la disminución de estrategias preventivas y de gestión prospectiva del riesgo, falta de continuidad en planes y programas locales.

Finalmente, el enfoque de género ha quedado marginado frente al predominio de agendas técnicas o ambientales, invisibilizando nuevamente a las mujeres y diversidades como sujetos de derecho y actores estratégicos. La desaparición o reducción de indicadores con perspectiva de género, el debilitamiento de programas de formación con enfoque inclusivo y pérdida de espacios de liderazgo femenino en la toma de decisiones locales son una muestra de ello. Sin embargo, la interseccionalidad pone más inequidades, brechas y desigualdades sobre los escenarios de riesgo.

La Gestión del Riesgo de Desastres atraviesa un momento de tensión en el que los avances alcanzados en participación social, fortalecimiento institucional e integración del enfoque de género parecen haberse visto opacados por dinámicas de recentralización, debilidad operativa y pérdida de sensibilidad hacia las desigualdades estructurales. Esta involución no solo compromete la efectividad de las políticas y la legitimidad de las decisiones, sino que también limita la posibilidad de construir procesos territoriales verdaderamente inclusivos y sostenibles. Reconocer estos retrocesos constituye un paso indispensable para reorientar la agenda de la GRD hacia una gobernanza más

democrática, una gobernabilidad más robusta y una integración genuina de la perspectiva de género como condición ineludible para transformar el riesgo en oportunidades de desarrollo equitativo.

La involución es real

Si hay un ámbito de la Gestión del Riesgo que permanece vigente en las agendas institucionales centralizada, descentralizada, el sector privado, y las comunidades, es el de preparativos y respuesta. Las reflexiones abordadas a lo largo de este capítulo permiten evidenciar que persiste una marcada tendencia a abordar los escenarios de riesgo desde perspectivas centradas en externalidades, sin considerar en profundidad los determinantes intrínsecos del riesgo, originados en el proceso de desarrollo. El riesgo consolidado en los territorios por proceso histórico y estructurales, induce a las instituciones, a asumir intervenciones con metodologías. Esta omisión limita la comprensión de la causalidad subyacente y, en consecuencia, restringe las posibilidades de transformar estructuralmente las condiciones que generan y perpetúan la vulnerabilidad. A su vez, esta mirada parcial y poco holística incide en las dinámicas y procesos del desarrollo, que siguen subordinadas a intereses económicos y decisiones geopolíticas de las grandes potencias, en consonancia con agendas globales que, en muchos casos, desatienden las realidades locales.

Desde la perspectiva de la gobernanza, se observa una creciente fragmentación y recentralización que reduce la incidencia de actores locales y comunitarios en los procesos de toma de decisiones, debilitando la legitimidad y la capacidad de articular acciones colectivas y con perspectiva interseccional. En el plano de la gobernabilidad, la inercia institucional y la falta de continuidad en las políticas de prevención y gestión prospectiva restringen la capacidad de implementar transformaciones reales y sostenibles. Finalmente, la limitada integración del enfoque de género revela un retroceso respecto a los esfuerzos previos, invisibilizando la diversidad de experiencias, desigualdades y liderazgos que resultan esenciales para fortalecer la organización comunitaria.

Lo anterior evidencia que la creciente complejidad de los escenarios de riesgo, acentuada por los sistemas políticos y económicos contemporáneos, ha generado un estancamiento en los avances de la GRD, es decir, una involución. Esta sensación de inercia o agotamiento es compartida por actores que se des-

empeñan en distintos niveles y contextos, lo cual demuestra la necesidad de revisar críticamente los marcos actuales de acción. En particular, se vuelve urgente fortalecer el accionar local mediante enfoques preventivos que abordan con claridad y profundidad las causas estructurales y subyacentes del riesgo. Los esfuerzos comunitarios cotidianos desde los procesos de desarrollo local, que atienden las demandas comunales, han compensado los avances lentos en términos de prevención y control del riesgo de desastre.

En este marco, resulta ineludible cuestionar los discursos y prácticas que pretenden excluir de las agendas de desarrollo aquellos elementos que profundizan la vulnerabilidad. Es necesario insistir en que vulnerabilidad y pobreza no son conceptos equivalentes. El enfoque social e interseccional permite visibilizar la pluralidad de condiciones de desigualdad y las múltiples relaciones de poder que configuran los escenarios de riesgo.

La complejidad de los escenarios contemporáneos de riesgo exige, por tanto, transitar hacia una GRD concebida no solo como herramienta técnica, sino como un instrumento político y transformador, capaz de cuestionar las estructuras que reproducen injusticias territoriales, sociales y ambientales. Este tránsito demanda un enfoque integral, preventivo, interseccional y situado, que reconozca el papel de las comunidades como agentes activos del desarrollo y no únicamente como receptoras de intervenciones externas.

Ante este panorama, a modo de cierre y debido a que el presente capítulo busca problematizar, a continuación, se presentan algunas interrogantes clave para seguir profundizando.

- ¿Qué mecanismos de gobernanza permitirían recuperar y fortalecer la incidencia de los actores locales en la definición de agendas y políticas de GRD?
- ¿De qué manera puede la gobernabilidad institucional superar la inercia y el predominio de la respuesta para garantizar la sostenibilidad de políticas preventivas y prospectivas?
- ¿Cómo reintroducir y consolidar el enfoque de género e interseccionalidad en la GRD, evitando que sea un anexo o requisito formal, convirtiéndolo en un eje transversal de transformación?
- ¿Qué estrategias permitirían medir de manera integral y situada las transformaciones sociales, culturales y políticas derivadas de los procesos de GRD, más allá de los indicadores técnicos tradicionales?

- ¿En qué medida es posible hablar de un “sistema nacional” de Gestión del Riesgo en Costa Rica, considerando las tensiones entre agendas globales, nacionales y locales, y la heterogeneidad de actores involucrados?

Referencias

- Araya-Castro, A., Schmipp, C., Segura-Román, D., Piedra, J., Carpio, M., Víquez, N., Giroto, P., & Lejtregger, R. (2022). *Revelando la trama: una exploración de los desafíos interseccionales en la GRD*. LA RED y Colectiva RIGEN. <https://www.desenredando.org/public/2022/revelando-la-trama-una-exploraci%C3%B3n-de-los-desaf%C3%ADos-interseccionales-en-la-GRD-2022.pdf>
- Ballart, X. (2014). *La perspectiva de gobernabilidad y políticas públicas en GRD*. Universitat Autònoma de Barcelona. <https://www.eird.org/pr14/panelistas/tematica3/BIO-Tematica%203-Xavier-Ballart.pdf>
- Baltes, P. B. (1987). Theoretical propositions of life-span developmental psychology: On the dynamics between growth and decline. *Developmental Psychology*, 23(5), 611-626. <https://doi.org/10.1037/0012-1649.23.5.611>
- Barquero, R., & Rojas, W. (1999). *Gestión del Riesgo en Costa Rica: evaluación institucional y propuesta de fortalecimiento*. Comisión Nacional de Emergencias.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (1996). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters* (2^a ed.). Routledge.
- Boin, A., McConnell, A., & Hart, P. (2010). *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge University Press.
- Bradshaw, S. (2013). *Gender, development and disasters*. Edward Elgar Publishing.
- Bradshaw, S., & Linneker, B. (2017). The gendered terrain of disaster risk reduction including climate change adaptation. *Gender & Development*, 25(2), 1-14. <https://doi.org/10.1080/13552074.2017.1335452>
- Brenes, A., Astorga, N., & Segura, D. (2024). *Más allá del desastre: formulando un programa, proyecto o actividad académica de gestión integral del riesgo de desastre género sensible como elemento de transformación social: una propuesta desde la extensión universitaria género sensible para la transformación de las causas subyacentes*

del riesgo de desastre como elemento de desarrollo: cuaderno didáctico. Universidad Nacional. Vicerrectoría de Extensión & Hadria. <https://repositorio.una.ac.cr/items/1359424f-79aa-432e-8852-778540f05410>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe & ONU Mujeres. (2024). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe: indicadores de género a 2023* (LC/TS.2024/19). Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69036-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible-la-agenda-regional-genero-america-latina>

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana. (2017). *Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres – PCGIR*. <https://www.undrr.org/es/framework-pcgir>

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana. (1999). *Marco estratégico para la reducción de vulnerabilidades y desastres en Centroamérica*. https://sajurin.enriquebolanos.org/docs/198_Marco_estrategico_para_le_reduccion_de_vulnerabilidades_y_desastres_naturales.pdf

Climate Watch & World Resources Institute (WRI). (2021). *NDC Enhancement and Quality Assessment: Costa Rica Country Summary (Scorecard)*. <https://www.climatewatchdata.org/countries/CRI>

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2025). *Alerta y actividad volcánica del Poás*.

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2024). *Reporte de daños por huracán Rafael*.

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2023a). *Estrategia de Transversalización del Enfoque de Igualdad y Equidad de Género en el SNGR 2023–2027*.

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2023b). *Estado de la infraestructura post-desastre*.

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2022a). *Historia institucional*. <https://www.cne.go.cr/acerca/historia.aspx>

Comisión Nacional de Emergen Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2022b). *Informe anual de gestión de riesgos*.

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2021). *Evaluación de riesgos y planificación territorial*.

- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2020a). *Informe anual de Gestión del Riesgo en Costa Rica*.
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2020b). *Informe de daños por huracán Eta*.
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2016a). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016–2030*. <https://www.cne.go.cr>
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2016b). *Acuerdo de Junta Directiva No. 132-06-2016* [documento inédito]. CNE.
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2006). Ley 8488: Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=56178
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias & Ministerio de Hacienda. (2021). *Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres de Costa Rica*. <https://www.hacienda.go.cr/docs/EstrategiaNacionaldeGestionFinanciera-delRiesgodeDesastresdeCOSTARICA.pdf>
- Colectiva RIGEN. (2021, 30 de agosto). *Índice interseccional de género para la Gestión del Riesgo de desastre*. Colectiva RIGEN. <https://colectivarigen.wixsite.com/website/post/%C3%ADndice-interseccional-de-g%C3%A9nero-para-la-gesti%C3%B3n-del-riesgo-de-desastre>
- Cordero, M. (2025, 19 de febrero). Casos de violencia intrafamiliar en Costa Rica crecieron más del doble en los últimos cuatro años. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/casos-de-violencia-intrafamiliar-en-costa-rica-crecieron-mas-del-doble-en-los-ultimos-cuatro-anos/>
- Dema, S., Pérez-Gañán, R., & González, C. (2024). Researching gender and disasters of natural origin: Ethical challenges. *Philosophies*, 9(3), 70. <https://doi.org/10.3390/philosophies9030070>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Impacto económico de El Niño en Centroamérica*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Informe sobre inversiones en reconstrucción y prevención*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Análisis económico de los desastres en Costa Rica*.

- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2022). *2022: Un año marcado por emergencias*. <https://www.cne.go.cr/noticias/2022/2022%20Un%20año%20marcado%20por%20emergencias.aspx>
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2021). *Plan General de Emergencia — Temporal en la vertiente del Caribe (22-25 de julio de 2021)*. Gobierno de Costa Rica. <https://www.cne.go.cr/recuperacion/declaratoria/planes/Plan%20General%20de%20la%20Emergencia.%20Temporal%20en%20la%20Vertiente%20del%20Caribe.pdf>
- Enarson, E., & Chakrabarti, P. G. D. (2009). *Women, gender and disaster: Global issues and initiatives*. SAGE Publications.
- Enarson, E., & Morrow, B. H. (2000a). *The gendered terrain of disaster: Through women's eyes*. Praeger.
- Enarson, E. (2000b). *Gender and natural disasters*. International Labour Organization. <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/995164758602676.html>
- Esquivel, B. (2024, 12 de julio). Brechas de género en el mercado laboral se incrementan con la maternidad. *Despertar.cr*. <https://www.despertar.cr/articulo/economia/brechas-genero-mercado-laboral-incrementan-maternidad/20240712170313006514.html>
- Fernández, A. G., & Dema, S. (2018). La integración de la perspectiva de género en la Gestión del Riesgo de desastres: de los ODM a los ODS. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 7(1), 130 -153. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ried.9827
- Fernández, M. A., & Rodríguez, A. (2002). *El huracán Mitch y la Gestión del Riesgo en Centroamérica: avances y desafíos*. BID.
- Flick, U. (2015). *El diseño de la investigación cualitativa*. Ediciones Morata. https://edmorata.es/wp-content/uploads/2020/06/Flick.Disen%CC%83oInvestigacionCualitativa.PR_.pdf
- Fothergill, A. (1999). Women's roles in a disaster. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 17(1), 1-22. [https://doi.org/10.1016/S1068-8595\(00\)80014-8](https://doi.org/10.1016/S1068-8595(00)80014-8)
- Fothergill, A. (1996). Gender, risk, and disaster. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 14(1), 33-56. https://www.researchgate.net/publication/369382396_Gender_Risk_and_Disaster
- Gaillard, J. C. (2010). Vulnerability, capacity and resilience: Perspectives for climate and development policy. *Journal of International Development*, 22(2), 218-232. <https://doi.org/10.1002/jid.1675>
- Gobierno de Costa Rica. (2020). *Contribución nacionalmente determinada de Costa Rica*. Ministerio de Ambiente y Energía. <https://cambioclimatico.minae.go.cr/contribucion-nacionalmente-determinada-ndc-de-costa-rica/>

- Instituto de Estudios de la Mujer de la Universidad Nacional. (2025, enero 27). *IEM alerta sobre retroceso en educación y derechos humanos*. <https://www.unacomunica.una.ac.cr/index.php/enero-2025/5851-iem-alerta-sobre-retroceso-en-educacion-y-derechos-humanos>
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas . (2025, 10 de abril). *Costa Rica registra mejoras en empleo, pobreza y desigualdad*. Universidad de Costa Rica. <https://iice.ucr.ac.cr/2025/04/10/costa-rica-registra-mejoras-en-empleo-pobreza-y-desigualdad/>
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2013). *Módulo básico de sensibilización y capacitación en Cambio Climático y Desastres con Perspectiva de Género*. https://formatos.inamu.go.cr/SIDOC/archivosLibros/10926_cambio_climatico_635888123446928044.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Ambiente y Energía & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2023). *Plan de acción nacional sobre igualdad de género en la acción por el clima*. <https://www.undp.org/es/costa-rica/publicaciones/plan-de-accion-nacional-sobre-igualdad-de-genero-en-la-accion-por-el-clima>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024, 29 de abril). *Porcentaje de población adulta mayor con discapacidad es 37,4%, más del doble del valor nacional*. INEC. <https://inec.cr/noticias/porcentaje-poblacion-adulta-mayor-discapacidad-374-mas-del-doble-del-valor-nacional>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023, 27 de junio). *Mujeres dedican el doble de horas que los hombres al trabajo doméstico no remunerado*. INEC. <https://inec.cr/noticias/mujeres-dedican-el-doble-horas-que-los-hombres-al-trabajo-domestico-no-remunerado>
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). *The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues* [Working paper #5430]. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5430>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE Publications.
- Lacambra, S., Guerrero, R., Sanahuja, H., Osorio, C., Torres, A. M., Balari, C. M., & Visconti, E. (2024). *Protocolo de aplicación del Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres(iGOOP): actualización 2024*. Banco Interamericano de Desarrollo <https://doi.org/10.18235/0013093>
- Lacambra, S., Rogers, C., Suarez, G., Hori, T., Salazar, L., Esquivel, M., Narváez, L., Cardona, O. D., Durán, R., Torres, A. M., & Visconti, E. (2016). *Índice de Gobernanza y Políticas Públicas en la Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP): Protocolo de Aplicación*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0010634>
- La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. (s. f.). *Antecedentes*. Desenredando. <https://www.desenredando.org/lared/antecedentes.html>

- Lavell, A. (2010). Gestión del Riesgo y cambio climático en América Latina. CEPAL.
- Lavell, A. (2000). *Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social del riesgo en América Latina*. LA RED.
- Lavell, A. (2003). *La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. CEPREDENAC & PNUD.
- Lavell, A. (1997). *La Gestión del Riesgo: Un enfoque conceptual y metodológico*. San José, Costa Rica: LA RED.
- Lavell, A., & Maskrey, A. (2014). The future of disaster risk management. *Environmental Hazards*, 13(4), 267 -280. <https://doi.org/10.1080/17477891.2014.935282>
- Mansilla, E. (2024). *Gestión del Riesgo de desastre: una crítica a la teoría y la práctica* [Manuscrito inédito].
- Mansilla, E. (1996). *La vulnerabilidad como construcción social*. LA RED.
- Maskrey, A. (1993). *Los desastres no son naturales*. *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*. <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>
- Ministerio de Educación Pública & Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2022). *Estrategia de Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Educación 2022–2026*. <https://www.conape.go.cr/wp-content/uploads/2023/10/estrategia-gestion-riesgo-desastre.pdf>
- Mercer, J., Kelman, I., Taranis, L., & Suchet-Pearson, S. (2010). Framework for integrating indigenous and scientific knowledge for disaster risk reduction. *Disasters*, 34(1), 214-239. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.2009.01126.x>
- Mertens, D. M. (2007). Transformative paradigm: Mixed methods and social justice. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(3), 212-225. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1558689807302811>
- Meyreles, L. V. (2020). *Género, cambio climático y Gestión del Riesgo de desastres: desafíos para América Latina y el Caribe* [Documento de trabajo]. FLACSO.
- Ministerio de Ambiente y Energía. (2018). *Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático: Costa Rica 2018-2030*. <https://cambioclimatico.minae.go.cr/wp-content/uploads/2019/01/Politica-Nacional-de-Adaptacion-al-Cambio-Climatico-Costa-Rica-2018-2030.pdf>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2025). *Crecimiento del empleo en el último año favorece a las mujeres*. https://mtss.go.cr/prensa/comunicados/2025/marzo/cp_14_2025.html

- Naciones Unidas. (2015). *Informe de la Tercera Conferencia Mundial de la Reducción del Riesgo de Desastres* (A/CONF.224/6). <https://docs.un.org/es/A/CONF.224/6>
- Narváez, L., Lavell, A., & Pérez, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. Editorial de la Secretaría General de la Comunidad Andina. https://www.academiaedu/11570618/La_Gesti%C3%B3n_del_Riesgo_de_Desastres_Un_enfoque_basado_en_procesos?auto=download
- Oliver-Smith, A., Alcántara-Ayala, I., Burton, I., & Lavell, A. (2016). *Investigación Forense de Desastres. Un marco conceptual y guía para la investigación*. Editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://irdrinternational.org/pdf/uploads/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2014). *Disaster risk assessment and risk financing*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264208668-en>
- Organización de las Naciones Unidas . (2024, 21 de marzo). *ONU aboga por el derecho de las personas afrodescendientes de vivir libres de discriminación en Costa Rica*. Naciones Unidas Costa Rica. <https://costarica.un.org/es/277748-onu-aboga-por-el-derecho-de-las-personas-afrodescendientes-de-vivir-libres-de-discriminaci%C3%B3n>
- Organización de las Naciones Unidas. (2023, 9 de agosto). *ONU reconoce a Costa Rica por avances en restitución de tierras y pide mayores esfuerzos para garantizar derechos de pueblos indígenas*. Naciones Unidas Costa Rica. <https://costarica.un.org/es/276138-onu-reconoce-costa-rica-por-avances-en-restituci%C3%B3n-de-tierras-y-pide-mayores-esfuerzos-para>
- Patiño, E. (2017). Acciones colectivas y reconfiguración de ciudadanía. Mujeres jóvenes en situación de desplazamiento en la Comuna 3 de Medellín, 1994–2015. *Estudios Políticos*, (50), 115 -137. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n50a07>
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice* (4th ed.). SAGE Publications.
- Pelling, M., & Dill, K. (2010). Disaster politics: Tipping points for change in the adaptation of sociopolitical regimes. *Progress in Human Geography*, 34(1), 21 -37. <https://doi.org/10.1177/0309132509105004>
- Poder Judicial de Costa Rica. (2024, 13 de junio). *Poder Judicial refuerza acciones para atender violencia de género contra las mujeres*. <https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/prensa/1274-poder-judicial-refuerza-acciones-para-atender-violencia-de-genero-contra-las-mujeres>
- Rauda, A., Mora, C., & Phillips, N. (2024, octubre). *Violencia contra la mujer durante los últimos 7 años*. En comu se hace. <https://encomusehace.ucr.ac.cr/violencia-contra-la-mujer-durante-los-ultimos-7-anos/>

- Saldarriaga, C., Sánchez-Torres, R. M., & Muñoz-Ávila, J. (2025). Brechas salariales de género en Costa Rica. *Revista de Ciencias Económicas*, 43(1), e56476. <https://doi.org/10.15517/rce.v43i1.56476>
- Segura, D. (2020). *Análisis psicosocial de la transversalización del enfoque de género en la Gestión del Riesgo de desastre por diez gobiernos locales de Costa Rica* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Costa Rica]. Repositorio de la Universidad Nacional. <https://repositorio.una.ac.cr/items/bf4ef04c-9103-40b9-a136-88261f1527c8>
- Sistema de la Integración Centroamericana. (2013). *Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG)*. <https://www.sica.int/politicas/prieg>
- Tierney, K. (2015). *The social roots of risk: Producing disasters, promoting resilience*. Stanford University Press.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2023). *Los líderes regionales debaten acerca de la necesidad de una financiación sostenible y una mejor gobernanza para la resiliencia* [Comunicado de prensa]. <https://rp-americas.undrr.org/2023/es/news/los-lideres-regionales-debaten-acerca-de-la-necesidad-de-una-financiacion-sostenible-y-una>
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2019). *El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: etnia, género y discapacidad*. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/27853/Enfoque_Diferencial_Genero.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2019). *Words into action: engaging for resilience in support of the Sendai framework gender responsive disaster risk reduction*. <https://www.undrr.org/publication/words-action-guidelines-gender>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2019). *Global assessment report on disaster risk reduction 2019*. https://gar.undrr.org/sites/default/files/reports/2019-05/full_gar_report.pdf
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. <https://www.undrr.org/es/publication/marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres-2015-2030>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2007). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*. <https://www.undrr.org/publication/hyogo-framework-action-2005-2015-building-resilience-nations-and-communities-disasters>
- Wilches-Chaux, G. (1998). *La vulnerabilidad global*. LA RED.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I. (2004). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters* (2nd ed.). Routledge.

Wisner, B., Gaillard, J. C., & Kelman, I. (2012). *The Routledge Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*. Routledge