

Convivir con el riesgo. Actuaciones del Trabajo Social en la constitución del hábitat y gestión del riesgo en Santa Fe

Anabella Ester Córdoba

semblanza

Anabella Ester Córdoba. Licenciada en Servicio Social (FTS-UNER), mediadora interdisciplinaria (FCJS-UNL), especialista en Gerencia Pública (Ministerio de Administración Pública de España-Universidad de Alcalá de Henares), y en Planificación (UCE-UNL). Durante 25 años fue docente en la Escuela de Servicio Social de Santa Fe. Trabaja en la Secretaría de Recursos Hídricos (MlyT), en el área de Planificación de Medidas No Estructurales, y en el plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la provincia de Santa Fe.

Resumen

La posmodernidad ha desnudado los efectos negativos de las actuaciones públicas enmarcadas en el proyecto moderno. Este no ha podido dar respuesta a los conflictos socio- ambientales que padecen los pobladores ubicados en hábitats vulnerables. Hoy en día ya no se habla de grupos en riesgo como atribución singular, puesto que toda la sociedad presenta situaciones de amenaza o peligro, vulnerabilidad e incertidumbre. Es decir, estamos inmersos en una sociedad que produce y reproduce el riesgo.

El concepto dual de riesgo y sociedad de riesgo fue estudiado y analizado durante muchos años en la academia desde las diversas disciplinas de manera fragmentada. En la actualidad y desde la construcción de prácticas de la enseñanza, la investigación y la extensión se articulan los siguientes términos: sociedad-naturaleza, ciencias sociales-ciencias de la naturaleza, construcción discursiva del riesgo-materialidad de las amenazas, abordados así de manera integral.

Este trabajo reflexiona sobre la intervención del Trabajo Social en los procesos de constitución del hábitat y la gestión del riesgo, a consecuencia de las emergencias hídricas que sufre la provincia de Santa Fe, Argentina. Tal intervención se entiende como un camino sinuoso, con las dificultades propias de la confluencia de disciplinas provenientes de diversas ciencias para abordar los riesgos desde la complejidad y la interdisciplina.

Palabras clave: Hábitat, planificación y gestión del riesgo, trabajo social contemporáneo.

Abstract

Postmodernism has exposed the negative effects of public actions framed in the modern project. Such project has not been able to respond to the socio-environmental conflicts suffered by the

inhabitants located in vulnerable habitats. Nowadays, groups at risk are no longer considered as a singularity, since the whole society confronts threat, danger, vulnerability and uncertainty. In brief, we are immersed in a society that produces and reproduces risk.

The dual concept of risk and risk society was studied and analyzed for many years in the academy from various disciplines in a fragmentary way. Current studies focus on the construction of practices of teaching, researching and outreaching that all may articulate the following concepts to be addressed in an integral manner: society–nature, social sciences–nature sciences, risk discursive construction–materialization of threats.

This article examines the intervention of Social Work in the processes of habitat constitution and risk management, due to water emergencies suffered by the province of Santa Fe, Argentina. Such intervention cast difficulties intrinsic in the criss-crossing of disciplines when addressing risks under complexity and interdisciplinarity scopes.

Keywords: Habitat management of the risk-planning and nowadays social work

Introducción

Las ciencias sociales comprenden la constitución del hábitat como resultado de un complejo proceso social, constituido por una trama de actores que intervienen desde una interrelación de percepciones, intereses y poderes, lo que genera diversos niveles y grados de conflictividad social.

Se define como el conjunto de procesos y productos que se crean y recrean en el territorio donde las personas, familias, grupos, comunidades desarrollan su vida (estar, tener, hacer y ser). En él, se articulan diversos componentes: infraestructura, vivienda, tierra (materialización física), tecnología (conocimiento aplicado), ambiente (entorno) como producto de vínculos dinámicos en el interjuego de lo social: la cultura, la política, la economía, etc. Es decir, el hábitat es territorio físico y territorio simbólico relacional.

Esta construcción se hace cuerpo en un escenario donde conviven una multi-

plicidad y diversidad de sujetos sociales, poniéndose en juego un campo de tensiones y conflictos entre quienes lo conciben como derecho, bien común, como espacio colectivo, y quienes lo definen desde el mercado como mercancía de lucro, como un bien sujeto a preferencias al que solo pueden acceder los contribuyentes y consumidores. Comprender

el hábitat como derecho ofrece una multiplicidad de relaciones complejas en torno al acceso a la tierra, la vivienda, la infraestructura, servicios, trabajo, cultura, la salud, la educación, las cuales solo pueden ser abordadas desde una mirada de complejidad, integralidad e interdisciplinaria, considerando otras categorías de análisis como ciudad-desarrollo local sustentable-gestión del riesgo-gestión de tierras... (Córdoba, 2008, p. 2).

Actualmente los problemas del hábitat van desde las diversas relaciones que se

establecen entre la ciudad-campo-pobreza hasta los diversos modelos de planificación social pública que interpretan esta relación; desde la distribución de la tierra a la regularización del dominio; desde la generación de una política de hábitat integral a la recuperación del parque habitacional ocioso; desde un sistema de recolección de residuos sólidos a la organización de cooperativas de cirujas o recicladores; desde el trabajo en una emergencia hídrica/pluvial a la construcción de una propuesta integral de rehabilitación y reconstrucción para dar respuesta efectiva a los desastres; desde la resignificación del espacio individual-familiar a la constitución de espacios colectivos; desde el trabajo comunitario para la resolución de estas problemáticas a la consolidación de la identidad colectiva (reconocerse como parte de la ciudad, barrio); desde el ejercicio de la ciudadanía asistida hasta el desarrollo de una ciudadanía emancipada.

Según Borja el territorio no es solo un espacio geográficamente determinado, sino una delimitación específica de la sociedad, donde se expresan unas relaciones de producción, una forma de aplicar la tecnología a la naturaleza, una tradición cultural, una red de relaciones de poder, "pero el conjunto de esas expresiones no es la reproducción en pequeño de lo que es la sociedad global en grande. Es una expresión específica, según el desarrollo histórico del conjunto de esos procesos en el ámbito territorial determinado" (1981, p. 23).

Al respecto, Giddens (2000, p. 62) afirma que la construcción relacional sujeto-territorio, desde la flexibilidad como

elemento central, implica comprender la existencia de una sociedad donde no hay un único orden, una estructura determinista, sino un conjunto de procesos de construcción del sí mismo, mediante la dinámica de la confrontación, lo que dota al sujeto social de la potencialidad necesaria para pensarse desde su singularidad hacia el colectivo y, sobre todo, para interpelar todo lo que lo rodea. De esa manera se reconoce como protagonista de su biografía, lo cual abona también a una diferenciación significativa con el otro, que es parte constitutiva de su propia identidad en la intersubjetividad.

El sujeto social construye sentido de pertenencia al asignarle significación al territorio, reconocimiento práctico y efectivo, transformándolo mediante prácticas urbanas, construyendo lazos físicos y simbólicos en un universo que se convierte en referente de su proceso de configuración subjetiva. Esto se complejiza y deviene en conflictos diversos, en la medida que las relaciones sociales se tornan más contingentes, inestables y poco duraderas en los diversos ámbitos.

Es por lo dicho que, a partir de las múltiples implicaciones señaladas, se requiere –por la complejidad de la cuestión– del análisis desde enfoques interdisciplinarios e intersectoriales, en donde las áreas de intervención y acción política cobran importancia, exigiendo una apertura del proceso de decisión, no solamente del Estado y de la sociedad civil, y modificando todos los parámetros sobre los cuales se desarrollaron las sociedades industriales hasta el presente.

En este marco las ciencias sociales plantean tres debates abiertos que se ocupan del problema del peligro de la sociedad para sí misma: En primer lugar se halla el problema de las consecuencias del uso de las tecnologías avanzadas complejas, que tienen un alto potencial de producir catástrofes devastadoras. Una característica de las mismas es que el control total no es posible, lo único que se puede conseguir es que los accidentes sean más improbables. De aceptarse esta idea, la vulnerabilidad a la catástrofe solo puede ser mitigada, pero no eliminada. Entonces el problema técnico relativo a las medidas de seguridad deviene en un problema social de aceptación de posibles catástrofes artificiales. En segundo término, aparece en el debate la incertidumbre como una dimensión constitutiva del riesgo, al igual que la vulnerabilidad. Esta refleja, según Robert Castel (1998), una amplia gama de situaciones intermedias entre dos extremos: la exclusión y la inclusión social, conceptos que van más allá de los aspectos socioeconómicos de la pobreza e incluyen además aspectos sociales, políticos de inestabilidad crónica y permanente. Y, por último, un tercer tipo de incertidumbre aparece en las consecuencias de las acciones diarias; es decir, los cambios ecológicos a largo plazo producto de decisiones y actos cotidianos.

Una de las características de los peligros de la vida cotidiana es el largo intervalo de tiempo y complejidad de la relación entre las causas y los efectos (complejidad e interdependencia del mundo).

En síntesis, las consecuencias sociales de los cambios abruptos o lentos, repentinos o graduales son el resultado de la complejidad socio-histórica de nuestras sociedades.

En la actualidad se trabaja en la planificación y gestión del riesgo, entendido como el conjunto de procesos públicos participativos interrelacionados que abordan el continuo del riesgo (construcción del conocimiento situado, objetivo y subjetivo; ponderación de los factores que se manifiestan como amenazas, peligros, vulnerabilidades que afectan e impactan sobre las comunidades; decisiones y acciones planificadas para incidir sobre las situaciones de riesgo que se presentan en el desarrollo de nuestra sociedad.

Convivir en una ciudad signada por el riesgo

La ciudad contemporánea se exhibe como una superposición de imágenes escindidas que obturan la apropiación integral por parte de los sujetos.

El proceso urbano en las últimas décadas ha experimentado una transformación a gran escala que dificulta la comprensión de lo que está sucediendo en lo local. De ahí que resulte arduo sostener los procesos de identidad, ciudadanía y pertenencia. No obstante, lo local se re-dimensiona y se resignifica frente a la dinámica globalizante que se manifiesta en la vida cotidiana, al construirse diferentes estrategias para interactuar con estos fenómenos que se van configurando en un proceso de doble hermenéutica: la transformación que realizan los sujetos de

su hábitat y los consecuentes efectos que estas acciones generan en su subjetividad e intersubjetividad.

El territorio singular donde están insertos los sujetos se constituye en el escenario de la acción relacional, muchas veces transformado en un mero recurso instrumental para el logro de intereses singulares coyunturales. La ocupación de la tierra en los márgenes de la ciudad hoy no es exclusiva de los sectores más vulnerados, los que históricamente no han tenido acceso a la tierra, sino que esa porción del territorio en el presente es disputada por sectores de altos ingresos que deciden construir su hábitat amurallado y escindiendo del resto de la ciudad.

La provincia de Santa Fe (3 millones y medio de habitantes, en 134 mil km²), inserta en la pampa húmeda de Argentina, tiene la singularidad de haber sido afectada, desde que fue colonizada hace más de quinientos años, por catástrofes periódicas –inundaciones pluviales e hídricas–, las cuales se han agudizado en los últimos treinta años como consecuencia de los efectos del cambio climático, la deforestación indiscriminada, el monocultivo de soja, las insuficientes obras de saneamiento y protecciones urbanas, así como las dificultades en el ordenamiento territorial, la falta de definición de áreas de riesgo y la ocupación en valles donde ocurre la inundación de ríos, entre otras. De las 334 localidades de toda la provincia, existen 245 que están expuestas a un alto riesgo hídrico.

Es por ello que resulta importante profundizar sobre las categorías centrales

del riesgo. De igual modo, hay que destacar que

la provincia de Santa Fe ocupa el tercer lugar de eventos locales registrados, después de la provincia de Buenos Aires y capital federal (CABA). Los eventos hidrometeorológicos son los más frecuentes y responsables del 60% de las emergencias y/o desastres a nivel local. (INCOCIV-Grupo Comunicar, 2012, p. 10).

Las principales causas son los desbordes del río Paraná y sus afluentes; en menor medida el río Salado y las precipitaciones que se desarrollan en periodos cortos de tiempo (alrededor del 35% de las inundaciones tienen una duración aproximada de 20 días; otro 35%, entre 5 y 20 días.

Un caso paradigmático fueron las inundaciones en la capital de la provincia de Santa Fe del año 2003, que afectaron a más del 30% de la población (de un total de 650 mil habitantes) y a un 70% de su territorio, y causaron alrededor de 960 millones de dólares en pérdidas y daños: 23 muertos reconocidos oficialmente por el Estado (ahogados o muertos como consecuencia directa del ingreso del agua) y más de un centenar de muertos denunciados por los distintos actores civiles emergentes de la catástrofe, debido a hipotermia, infartos, desnutrición, suicidios. El 63.7% de la población inundada estaba bajo la línea de pobreza, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), con una tasa de desempleo del 23%. Se registraron 23 221 viviendas inundadas (muebles, artefactos, ropa, libros, objetos,

documentos perdidos); 2 520 vehículos siniestrados; 1 892 comercios arruinados; 332 galpones, utilizados en la industria, inundados, así como 14 locales de grandes comercios; 53 moto vehículos perdidos; la incidencia de 162 casos de hepatitis y 111 de leptospirosis. Fueron 90 días sin clases en todos los niveles educativos; alrededor de 140 edificios escolares afectados, en los que funcionaban aproximadamente 269 establecimientos de distinto nivel y asistían 113 299 estudiantes.

Estos eventos se volvieron a reiterar en los años de 2007 y 2009, 2015 y 2017 (11 millones de hectáreas afectadas, 90 localidades inundadas y 895 millones de dólares en pérdidas).

Por consiguiente, se puede definir la vulnerabilidad como aquel aspecto, característica, condición o elemento al que una persona, grupo, barrio, ciudad, región, se presenta frágil, deficiente, débil, y que ante una amenaza (fenómeno, hecho o suceso externo que ocurre de forma enérgica y violenta) sufre daños de gran magnitud, con altos costos sociales, políticos, económicos, físicos e institucionales.

En este sentido, resulta fundamental descubrir, evaluar y comprender en la gestión del riesgo, la relación de la situación de vulnerabilidad ante una amenaza, lo que permitirá actuar efectivamente en todas las acciones inherentes a los desastres y emergencias.

Por necesidad, por interés o por desconocimiento, los diferentes grupos sociales van lentamente degradando el medio ambiente que los rodea e incrementan así las vulnerabilidades o potencian las ame-

nazas. Las acciones que se producen sobre el medio, el uso o el desecho que se hace de los recursos naturales están guiados por el interés inmediato; este manejo genera efectos que se acumulan hasta que emerge el acontecimiento "inesperado", el desastre llamado "natural".

El Estado, a través de la planificación urbana, no fue incorporando en clave socio-histórica la cuestión de los riesgos propios de los ámbitos urbanos; estos no han sido tratados como parte del cotidiano de la ciudad y han quedado restringidos a emergencias.

El surgimiento de la cuestión ambiental ha permitido gradualmente considerar esta problemática. A la inversa, desde los estudios más recientes sobre riesgos, ha sido mucho más claro el papel de la planificación del territorio como una de las herramientas clave para el manejo preventivo y de intervención.

Si se considera la centralidad que adquiere el proceso de construcción de la ciudad en la conceptualización del riesgo, es claro que se requiere un acercamiento que permita enlazar los dos aspectos hasta aquí señalados: la planificación, como expresión de la política pública, y la gestión de la ciudad y el riesgo.

Misión y visión integrales desde la institucionalidad social son claves para establecer las bases para la acción intencionada de los actores públicos involucrados, para considerar el amplio universo de problemáticas que se presentan, tanto en lo público como en lo privado, y en diferentes ámbitos: la familia, el barrio, la ciudad, la región; territorios atravesados

por procesos de *desafiliación*, exclusión, fragmentación, ruptura del lazo social.

En este marco, es indudable que se debe partir de la concepción del hábitat como un proceso constructivo participativo integrador, facilitador del acceso equitativo de derechos de los ciudadanos. Por ejemplo, un plan de ordenamiento territorial que permita lograr la integración, a través de un análisis participativo que identifique peligrosidades y vulnerabilidades en un territorio dado, para incorporarlas a la definición de usos del suelo, y medidas más generales tendientes a mejorar los niveles de vulnerabilidad existentes. Así, la delimitación de áreas con diferentes niveles de peligrosidad, con asignación de usos especiales de acuerdo con ello, o la adopción de técnicas constructivas específicas, son algunos de los frutos de estos intentos. Todos ellos, sin embargo, no apuntan en profundidad al principal desafío que se debe vencer para que la integración sea viable: el cambio en la forma de pensar con respecto al riesgo y a la ciudad.

Una política de gestión de riesgo debe considerar:

- a) Producción de conocimientos sobre la incidencia, dinámica, mutlicausalidad de los fenómenos que pueden constituirse en peligros o amenazas y las vulnerabilidades que se manifiestan en el territorio;
- b) Desarrollo de procesos con la articulación de estrategias, mecanismos y acciones pertinentes para la reducción o mitigación de los riesgos existentes;

- c) Fortalecimiento de las capacidades para pronosticar, ponderar y comunicar la información de eventos potencialmente peligrosos, destructivos;
- d) Generación de procesos de preparación de las comunidades, de instituciones y organizaciones para enfrentar las situaciones para responder efectivamente después del impacto del evento físico social, en el marco de esquemas que aprovechen las habilidades, destrezas, conocimientos, saberes y experiencias;
- e) Incorporación del análisis de riesgo en los procesos de toma de decisiones, estrategias y afectación de recursos;
- f) Fomento de procesos educativos en todos los niveles del sistema formal y no formal que garanticen una comprensión de la problemática y de las alternativas viables.

Aportes conceptuales para la actuación interdisciplinar en las problemáticas del hábitat y la gestión del riesgo

Desde la articulación dinámica entre las ciencias sociales y las ciencias duras se está trabajando en un marco conceptual común que permita a las diferentes disciplinas que intervienen en los procesos de gestión de riesgo, a partir de cuatro conceptos sustantivos, comprender y abordar la planificación y gestión:

1. *Amenaza o peligrosidad*: se necesita el aporte de las ciencias naturales para definir las causas de los procesos físicos naturales que generan, por ejemplo, inundaciones, sequías, incendios,

tornados, plagas, huracanes, accidentes industriales, etc. Se requiere analizar las variables de los procesos como –entre otras– magnitud física, duración, extensión, dispersión espacial, recurrencia, frecuencia, velocidad, daños de acuerdo con una escala, ya sea local, regional, provincial.

2. **Vulnerabilidad:** desde las ciencias sociales, se requiere identificar los procesos y relaciones sociales, culturales, políticas, económicas. Su estructuración de acuerdo con: demografía, tenencia de la tierra, capital y desarrollo financiero, base económica productiva, relaciones laborales y de consumo, distribución de la renta, tecnología disponible, apropiada, institucionalidad social, normativas y organización institucional, etcétera.
3. **Incertidumbre:** desde las ciencias sociales y políticas comprender la heterogeneidad social institucional: Estado, organizaciones no gubernamentales (ONG), mercado, medios de comunicación (interrelaciones, conflictos de intereses, alianzas, cooperación, racionalidades, estrategias, percepciones, discursos y prácticas, liderazgo, poder y saber), propuestas políticas, institucionales, democráticas y participativas.
4. **Exposición:** uso del suelo, modificaciones en los procesos naturales de escurrecimiento, topografía, cobertura vegetal, saneamiento básico, y su relación con los siguientes aspectos con la intervención de las ciencias hídricas y del ambiente, así como de la agronomía: producción agropecuaria e industrial, forestación, infraestructura urbana y

rural, asentamientos urbanos, estructura y distribución geográfica de los servicios públicos.

Desde la disciplina del trabajo social se reconoce la complejidad e incertidumbre que se presenta en el escenario actual, marcado por una multiplicidad de necesidades en tensión con los derechos, la ciudadanía y las intervenciones públicas, así como atravesado por diferentes y lógicas contradictorias.

La actuación cobra sentido con relación a las dimensiones espaciales, temporales e institucionales en que se desarrolla. Por ello, se plantea la misma con relación a los procesos sociales e históricos en los cuales participa modificándolos y modificándose al mismo tiempo.

El Trabajo Social, desde el paradigma de protección integral de los derechos, considera que existen situaciones de vulneración objetivas que, como productos de la cuestión social contemporánea, condicionan la actuación profesional e imprimen una direccionalidad que trasciende las implicancias individuales, proyectándose hacia lo colectivo, en tanto "realidad vivida, representada en y por la conciencia de sus agentes profesionales expresada por el discurso teórico ideológico sobre el ejercicio del Trabajo Social" (Lamamoto, 1995, p. 89). Asimismo, se incorpora desde esta posición los siete fundamentos estratégicos incluidos en el derecho a la ciudad. Desde dicha posición resulta importante trabajar en la ruptura de los enfoques tradicionales, desde un Estado que está revalorizando la planificación es-

tratégica participativa en los procesos de planificación y gestión del riesgo.

Producir reflexiones y conocimientos que den cuenta de los problemas de hábitat y gestión del riesgo actual desde una perspectiva interdisciplinaria; generar nuevas lógicas en concordancia con los grupos sociales involucrados; e implementar alternativas de esta naturaleza son logros definidos desde la profesión comprometida en incidir políticamente en todo espacio y nivel donde se vinculen proactivamente diálogo de saberes interdisciplinarios, interactoriales e intersectoriales, en los que se crea y recrea lo público. Implica trabajar desde la negociación en la construcción de un conjunto de recursos necesarios para la conformación de condiciones para otorgar libertad a los actores y viabilidad al proceso en escenarios contingentes, repensando la política de hábitat y riesgo como una construcción de un sistema integral con enfoque de derechos.

Implica también la necesaria articulación de multiplicidad de agencias públicas, resignificándolo como espacio de reconocimiento recíproco.

La actuación profesional dialoga con la inscripción o reinscripción de esos otros que quedaron fuera del ser y estar en el espacio público; los que padecen subjetivamente la posibilidad de estarlo o los que sencillamente nunca estuvieron (Carballada, 2007, p. 3); desde una clara finalidad de transformación de las circunstancias, donde concretamente se actúa e interactúa, y como un dispositivo de integración, facilitación del diálogo entre las diferen-

tes lógicas que surgen de distintas formas, tanto comprensiva como explicativa de los problemas (Estado-mercado-sociedad).

En síntesis, para construir una actuación se trabaja en procesos participativos, multiactoriales, intersectoriales que tienen como ejes: la elaboración de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, para articular estrategias de autogestión y producción social del hábitat con programas participativos; la apertura y consolidación de espacios institucionales en los que se puedan hacer colectivamente diagnósticos y programas de derechos humanos, para promover el reconocimiento de nuevos derechos (hábitat, la tierra, la tecnología, la energía, el transporte, el medio ambiente sano, a una ciudad integrada y sustentable).

Teniendo en cuenta las incumbencias del Trabajo Social, se puede afirmar que nuestra profesión cuenta con una completa caja de herramientas con que desarrollar su actuación en el proceso y que han sido implementadas en los últimos diez años, por ejemplo:

- **Prevención:** desarrollo de procesos de capacitación, producción de materiales para la concienciación. En este sentido es muy interesante la experiencia que se llevó a cabo desde el proyecto de interés social (PEIS) "Fortaleciendo el sistema de información para la prevención hídrica", donde se capacitó a docentes y estudiantes de centros educativos ubicados en zonas de alto riesgo, para que conocieran el territorio donde viven, las amenazas latentes y reconocieran las

vulnerabilidades existentes. Asimismo, se están desarrollando capacitaciones a productores rurales y profesionales.

- **Mitigación:** planeación, ejecución y evaluación de proyectos participativos de contingencia, evacuación, organización, evaluación de simulacros institucionales y comunitarios; trabajo conjunto con la población para la adaptación activa a las obras que se construyen desde el Estado; reconocimiento de las redes telemétricas de medición de niveles de crecidas de los ríos, red pluviométrica de gestión mixta, niveles de cotas del territorio, sectores de anegamientos; y elaboración participativa de mapas de vulnerabilidades.
- **Preparación:** proyección de escenarios; fortalecimiento de las redes de comunicación y organización institucional e interinstitucional; formulación, ejecución y evaluación de planes de contingencia; planificación y evaluación de medidas no estructurales; capacitación a los actores sobre los planes de contingencia; fortalecimiento de los recursos a utilizar durante la emergencia. El Trabajo Social ha aportado a la construcción de protocolos institucionales organizativos. Otra acción sustantiva fue analizar la dinámica y el comportamiento institucional en situaciones de eventos catastróficos, para realizar acciones de fortalecimiento .
- **Respuesta:** asistencia integral a los afectados, organización de centros de evacuación, gestión de recursos para cada centro, mediación en los conflictos que se presentan. Partiendo del

derecho a la asistencia de todos los sujetos afectados, se puede afirmar que, en los eventos acontecidos en la última década, el trabajo social ha logrado "re-inscribir, es decir conferir a ese sujeto padeciente la posibilidad de recuperar su condición socio histórica" (Carballeda, 2007, p. 2), garantizar el derecho a su identidad, a modo de restitución, y realizar un desplazamiento de los modos de mirar desde las situaciones individuales hacia instancias grupales y comunitarias.

Al respecto retomaré un trabajo realizado desde la Escuela de Servicio Social de Santa Fe sobre la emergencia en 2009:

Hablar de centro de evacuados, autoevacuados o refugios, nos ubica en "el durante", es una respuesta en el momento de la emergencia. Es decir, que una situación imprevista o inesperada, ha alterado significativamente la cotidianidad de estas personas y que por el grado de riesgo y daños producidos, deben trasladarse a otro lugar, en este caso, el centro de evacuados o refugio. (Córdoba *et al.*, 2009, p. 6.)

Se distingue la vulnerabilidad de la sociedad a través de distintos componentes, cada uno resultado de un proceso social particular, y se le clasifica en ambiental, física, económica, social, educativa, política, institucional, social.

Estas manifestaciones se interrelacionan para producir una serie ilimitada de matrices de riesgo, según la diversidad de los escenarios. Se reconocen así sujetos con un alto grado de vulnerabilidad social,

constante, cotidiana y previa al evento, y, por lo tanto, de alta exposición o en peligro ante un desastre en el que:

- a) Padecen *vulnerabilidad subjetiva* que –según las experiencias vividas– se constituye por el resultado de la interrelación de todas las otras. Los sujetos en reiteradas ocasiones han sufrido abruptamente el avance de las aguas en su espacio cotidiano (casa, barrio, trabajo), y se han visto obligados a abandonarlo por cuestiones de seguridad, de preservación de la vida. En esos momentos –de desastre– el tiempo cobra otra dimensión, solo aparece el presente; los elementos que los unen con el pasado desaparecen, porque están bajo las turbias aguas. La noción de futuro es negada. Por lo tanto, se producen profundas rupturas en su historia, lo que incide muy negativamente en la constitución de su identidad. Las pérdidas materiales y simbólicas ocasionadas por las inundaciones han deteriorado su situación socioeconómica (*vulnerabilidad económica*).
- b) Padecen, por un lado, vulnerabilidad social y organizativa a causa de la instalación en las últimas décadas de la matriz neoliberal como organizadora de lo societal –individualismo, fragmentación y dispersión– y, por otro, la breve historia de algunos esfuerzos aislados por recuperar el sentido de colaboración, solidaridad, articulación entre personas, organizaciones, instituciones y sectores, hace que prevalezca en estos sujetos la lógica de la supervivencia

individual, con limitadas manifestaciones de organización.

- c) El grado de vulnerabilidad social en que se encuentran influye directamente en la mayor o menor capacidad de autonomía y de la posible constitución en sujetos políticos como interlocutores y gestores de sus problemas (capacidad de diálogo, negociación y creación de consensos) ante los otros actores que intervienen: gobiernos locales, provinciales, nacionales (*vulnerabilidad política*).
- d) Los procesos de rehabilitación, reconstrucción material y simbólica, se han realizado con escaso o nulo acompañamiento de parte de las instituciones (*vulnerabilidad institucional-subjetiva*), producto de un Estado con déficit de capacidad institucional planificadora. Por ello es necesario:
 1. Considerar la variable tiempo implica que algunas condiciones que estructuran las vulnerabilidades –que presentan en forma compleja lo sujetos en su hábitat– tienen un alto riesgo de inundarse en el corto plazo, y, por ello, no se tendrá el tiempo suficiente para ser transformadas sustancialmente.
 2. Destacar que planificar el trabajo en la emergencia –en un centro de evacuados– es uno de los elementos estructurantes de un sistema de gestión de riesgo. Es decir que la tarea a que se convoca no es única, sino que tiene en muchos aspectos una alta dependencia con otras tareas, porque, como todo sistema, el de la gestión del riesgo depende de las

partes y en su interrelación se hace el todo.

Estos dos puntos no le restan importancia a las prácticas que se generen en un centro de evacuados o refugio; todo lo contrario, lo ubica y le da sentido, lo hace parte de una política integral de gestión del riesgo.

Desde la Escuela de Servicio Social de Santa Fe se contribuyó a garantizar la reinscripción de los sujetos, como parte de una estrategia que puso en ejecución el derecho de todos a la identidad, a ser escuchados, no discriminados, sujetos de derechos: una "forma de pensar el abordaje que implica plantear la construcción de un lazo social diferente" (Arito y Jacquet, 2005, p. 52).

El registro de evacuados y autoevaluados, realizado conjuntamente con la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), implicó generar espacios de escucha activa del sujeto padeciente. Se le reconoció el derecho propio y el deber del Estado de portar un nombre, situarse en su barrio afectado y con el derecho a la asistencia, protección, restitución de su materialidad física y su salud mental.

Otra táctica fue convocar a las organizaciones de la sociedad civil para trabajar de manera corresponsable. En ese marco, se formó el Comité de Solidaridad que, por disputa de intereses, se escindió poco tiempo después de iniciado. Fue relevante también la labor desarrollada por los trabajadores sociales en la organización posterior al desastre: el relevo cotidiano de necesidades de los centros de evacuados, la responsabilidad de coordi-

nación general asumida, la organización de campañas masivas de vacunación realizadas en el territorio afectado, etcétera.

El trabajador social debe disponer de información actualizada, así como establecer y mantener canales ágiles con los enclaves estratégicos, y realizar periódicamente análisis situacionales (problemas-actores-acciones). Con relación a los sujetos, se requiere tener con precisión los datos que indiquen quiénes son, las actividades rutinarias que conforman la cotidianidad general de la población afectada, las dinámicas internas y externas de cada familia. Adicionalmente:

- a) En los anclajes institucionales realizar una instancia de capacitación donde se recuperen saberes previos del personal que acompañará el momento de emergencia o desastre.
- b) Contemplar la institucionalización de espacios durante y después del momento de emergencia, que favorezcan la verbalización, contención, intercambio de vivencias entre los integrantes y los equipos de trabajo. Estos contribuyen a disminuir tensiones, mejorar la comunicación, transformar los conflictos, evitar o afrontar las situaciones de estrés que puedan presentar los integrantes de los equipos de trabajo.
- c) Con presencia activa, en tiempo y forma, reconstruir el vínculo de confianza perdido entre las personas afectadas y los agentes gubernamentales locales. Sostener prácticas de escucha.
- d) Garantizar la seguridad física y la satisfacción de las necesidades básicas:

abrigo, cobijo, alimentación, tanto para los afectados como para los profesionales que intervienen.

- e) Transmitir de diferentes formas de comunicación (escrita, verbal e imágenes) las pautas de organización y convivencia del centro (qué hacer).
- f) Mantener una información constante sobre lo que está sucediendo y qué se está haciendo.

Dado que en la emergencia o catástrofe se está ante un trauma colectivo, un golpe al tejido social, es de suma importancia sostener los lazos primarios que unen a los sujetos y generar las condiciones y prácticas necesarias para la conservación del sentimiento familiar y comunitario. La permanencia en el tiempo de las rupturas abruptas de estos lazos –aunque sea en forma temporaria– profundiza el sentimiento de amenaza que perciben los sujetos, tanto en forma individual como colectiva, lo que puede desencadenar conflictos o una escalada de violencia en todas sus formas. Por esto, de ser posible, los refugios o centros de evacuados deben organizarse donde sea posible la localización de todo el grupo familiar, en vecindad de aquellos otros grupos poblacionales que constituyen su comunidad en el lugar del cual ha sido evacuado:

1. Evitar la agrupación de grandes números de personas en áreas acotadas (hacinamiento) y procurar una organización del espacio tal que permita diferenciar los espacios privados de los públicos.

2. De acuerdo con el tiempo de estadía necesario, organizar el centro con la atención de aquellos agentes locales más próximos a la comunidad: escuela, centro de salud, centros comunitarios.
3. Facilitar información acerca de la ubicación de otros familiares, amigos; y retomar contacto con aquellos que no estén afectados por la catástrofe y representen vínculos afectivos importantes para la revinculación.
4. Generar actividades con diversos objetivos y distribuirlas en el tiempo, para que las personas tengan espacios y tiempos propios de ocupación, sin dejar de considerar la singularidad de cada grupo, como puede ser la edad, por ejemplo.
5. Sostener y reorientar la organización social del centro de evacuados procurando que los sujetos retomem sus actividades cotidianas (trabajo, escuela, etc.).

Resultaría más que extenso desarrollar la actuación en la rehabilitación y reconstrucción posterior al desastre o emergencia. Al respecto, el Trabajo Social en Santa Fe ha desarrollado experiencias de relocalización de familias, reconstrucción de viviendas con participación activa de los sujetos en diversos programas realizados en la última década, que podría ser motivo para otra presentación, dada la riqueza de la experiencia.

Conclusión

El desafío ineludible de la contemporaneidad es centrar la mirada en la sociedad

de y en riesgo como fenómeno colectivo de gran impacto. En tanto no somos ajenos a la multiplicidad de reorganizaciones en curso en la sociedad global, tenemos la obligación en nuestra profesión de generar interrogantes, apuestas para poder descifrar, desconstruir para una comprensión crítica y una intervención situada en los escenarios actuales. Tener "la cabeza bien puesta" –al decir de Morin– implica generar un pensamiento "ecologizante", en el sentido de situar todo acontecimiento, información o conocimiento en una re-

lación inseparable con el medio (cultural, social, económico, político) y natural. Debemos desde el Trabajo Social comprender la totalidad incluyendo la diferencia, la alteridad, la diversidad, en una ecología de saberes en la reflexión y acción intencionada en y desde la institucionalidad social, para aportar todas las herramientas conceptuales y procedimentales al servicio de la convivencia saludable en nuestras ciudades y concebir la protección del ambiente como herencia común de la humanidad.

Referencias

- Arito, S., y Jacquet, M. (2005). *El Trabajo Social en situaciones de emergencia y desastres*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial–Universidad Nacional de Entre Ríos, Facultad de Trabajo Social.
- Borja, J. (1981) *Los nuevos derechos ciudadanos*. Ayuntamiento de Alicante, España. Recuperado de <http://www.alicante.es/documentos>
- Carballeda, Alfredo Juan Manuel (2007). La interdisciplina como diálogo. Una visión desde el campo de la salud. *Portal Margen*. Recuperado de <http://www.margen.org>
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Córdoba, A., Chialvo, P., y Morresi, M. (Junio, 2015). Construcción de vínculos interdisciplinarios e intersectoriales desde las Ciencias Sociales para el abordaje del riesgo hídrico en la ciudad de Santa Fe. *Revista de geología aplicada a la ingeniería y al ambiente*, 34.
- Córdoba, A. (2010). *La planificación de las intervenciones públicas*. Buenos Aires, Argentina: Lumen Humanitas.
- Córdoba, A., Gallo S., y Vega S. (Diciembre, 2009). *Propuesta de participación de la Escuela de Servicio Social en el Operativo Provincial de Emergencia*. Santa Fe, Argentina.
- Córdoba, A. (2008). *Planificación de Medidas no estructurales de preparación para emergencias y desastres en la Secretaría de Aguas– Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de Santa Fe*.
- Gallo, S., y Vega, S. (2010). *Identidad barrial: Importancia y posibles caminos*. (Ponencia inédita). Programa de Mejoramiento y Equipamiento Comunitario. Santa Fe, Argentina.
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid, España: Taurus.
- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2012). *Plan integral provincial de gestión de riesgo por desastres por inundaciones*. Santa Fe, Argentina: INCOCIV-Grupo Comunicar-BID.