

## Formación en desastres o catástrofes: estudio desde las políticas públicas nacionales (2005-2015)

ARITO, Sandra; IMBERT, Laura; CERINI, Lucrecia; RIGOLI, Analía; BRESSAN, Catalina; ARANGUI, Aranzazú (Becaria)

AUTORES: Facultad de Trabajo Social Universidad Nacional de Entre Ríos. Almirante Brown N° 54. Paraná CP E3102FMB, Entre Ríos, Argentina.

CONTACTO: [sarito@fts.uner.edu.ar](mailto:sarito@fts.uner.edu.ar)

### Resumen

Desde el año 2003 venimos trabajando en torno a la problemática de desastres. Entendemos que estos acontecimientos forman parte de procesos que exceden el momento en que se ponen de manifiesto. Es por ello que un desastre pone a prueba las capacidades del Estado para disminuir la exposición al riesgo, generar respuestas apropiadas para afrontarlo, contribuir a la posterior recuperación y a prevenir riesgos futuros. En este sentido, la formación y capacitación de los agentes del Estado que intervienen en acontecimientos de desastres y de quienes pueden actuar con miras a su prevención y mitigación, constituye una tarea impostergable. Es por eso necesario que el Estado implemente políticas públicas de formación y capacitación profesional para sus agentes, así como instancias de capacitación dirigidas a miembros de la comunidad, con vistas a reducir la vulnerabilidad y con ello los riesgos de desastres, a la vez que estar preparados para su afrontamiento. Con esta investigación nos propusimos conocer los programas y proyectos de formación en torno a la problemática de desastres o catástrofes, desde las políticas públicas de los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud de la Nación, durante 2005-2015.

**Palabras Clave:** formación; desastres; catástrofes; políticas públicas

## **Abstract**

Since 2003 we have been working among the disasters problem. We understand that these events are part of processes that exceed the moment in which they happen. This is why disasters test the capacity of the state to diminish the risk of exposure, create accurate answers to deal with it, contribute to the later recovery and prevent future risks. State agents training and capacitation cannot be postponed, for those who intervene in disasters events and those who can act in order to prevent and mitigate them. It becomes necessary that the state implements public policies regarding professional training and capacitation of agents, along with capacitation for the community, in order to reduce vulnerability and risk disasters. It is also important to be prepared for its coping.

With this investigation we have aimed at looking into the training programs and projects on disasters and catastrophes, from the public policies focus in the Ministry of Social Development and in the Ministry of Health in Argentina, in the 2005-2015 period.

**Keywords:** Disasters, Catastrophes, Training, Public Policies.

## **Objetivos propuestos y cumplidos**

- Objetivo General: conocer los programas y proyectos de formación en desastres y catástrofes (DC) desde las políticas públicas.
- Objetivos Específicos:
  - Indagar y describir los programas y proyectos de formación en DC desde las políticas públicas de los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud de la Nación, durante 2005-2015.
  - Ubicar lugares y momentos de realización.
  - Sistematizar y analizar las perspectivas teóricas desde las que se plantearon los programas y proyectos hallados.
  - Reconocer actores intervinientes y destinatarios.

## **Marco teórico**

### ***Mirar la formación en torno a desastres desde las políticas públicas***

El campo de desastre es una cuestión en la que el rol del Estado no es excluyente, más allá de la colaboración que puedan brindar agentes privados, de la salud o de otras áreas. Después de varias experiencias se ha avanzado a nivel nacional<sup>1</sup> pero si volvemos la mirada hacia años atrás, se hace evidente la deuda histórica del Estado nacional para que estos temas sean tratados desde la agenda pública.

Teniendo en cuenta que el desastre forma parte de un horizonte que nunca es del todo controlable, no hay margen de eficacia durante el fenómeno si no fue previsto y trabajado en un momento anterior. Es por ello que la ocurrencia de un desastre pone a prueba las capacidades del Estado para disminuir la exposición al riesgo y generar una oportuna ayuda para la recuperación tras el desastre. En este sentido, la formación y capacitación de los agentes del Estado que intervienen en acontecimientos de desastres y de quienes pueden actuar con miras a su prevención y mitigación, se vuelve una tarea impostergable. Es aquí donde el Estado debe poner a disposición recursos para que por medio de políticas públicas de formación profesional se reduzca la vulnerabilidad y con ello los riesgos de desastres.

En nuestro país, la cuestión de los desastres ha sido tradicionalmente un área de política pública relegada fuertemente a su versión respuestista. En este esquema, las agencias clásicas encargadas de la atención humanitaria frente a desastres (Subsecretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de

---

1. En este sentido se hace necesario mencionar la Ley Nacional 27.287/16. La normativa crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo. Y el Decreto reglamentario 383/17

Emergencias y Catástrofes dependiente del Ministerio de Seguridad y otros organismos de apoyo como el Ministerio de Defensa y Ministerio de Desarrollo Social) representaron la completud de un sistema cuyas más potentes acciones respondían a las lógicas y finalidades de dichos actores más que a una planificación estatal o a una política pública de gestión integral del riesgo.

Si bien hoy podemos decir que a partir de la promulgación de la Ley Nacional 27.287/16 la construcción del desastre en la agenda pública se nutre de nuevos imaginarios de riesgo, en esta investigación hacemos foco en los diversos, sucesivos y coexistentes modos en que la formación profesional de los agentes en torno a la problemática de los desastres fue abordada desde los Ministerios de Salud y Desarrollo Social de la Nación desde el año 2005 y hasta 2015.

A continuación realizamos una aproximación analítica, en clave de análisis de perspectivas teóricas y conceptos centrales de las políticas públicas, que permiten retomar itinerarios como marco general de análisis para la investigación.

### **Las políticas públicas como el Estado en movimiento**

Según Oszlak y O'Donnell (1976) la política pública (en adelante PP) es el conjunto de las tomas de posición del Estado en relación con una cuestión socialmente problematizada que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. Como tal involucra decisiones de varias organizaciones que expresan un determinado modo de intervención, las cuales no son necesariamente unívocas, homogéneas ni permanentes. Con tomas de posición estos autores hacen referencia tanto a la acción como a la omisión del posicionamiento sobre una determinada cuestión.

Así, las PP son concebidas como un aspecto relevante de un proceso social complejo y amplio que se origina alrededor de una cuestión, donde es posible ver desagregados en su accionar una diversidad de actores de la sociedad civil, actores privados y sectores de los aparatos estatales, movilizados en pos de una determinada resolución de la cuestión.

Al hablar de una *cuestión socialmente problematizada* se está aludiendo a aquellos asuntos (necesidades, demandas, etc.) que en virtud de su relevancia, han sido incorporados dentro de la agenda de problemas socialmente vigentes, la cual induce a una necesaria toma de posición (acción-inacción) de otros actores (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Inicialmente y en un plano muy general, debemos decir que la PP busca resolver un problema social reconocido políticamente como público<sup>2</sup>. Partimos del supuesto de que los problemas son construcciones sociales y por ende no son objetivos, no están allí fuera, sino que debemos construir, estructurar nuestra propia definición del problema a plantear y resolver. Por ende, los problemas dependen de la subjetividad del analista que a partir de una situación problemática construye el problema (Subirats, 1994).

Aguilar Villanueva sostiene que la estructuración del problema se trata de "datos seleccionados y caracterizados por un observador interesado filtrados a través de esquemas cognitivos y valorativos de los sujetos que los observan" (1993: 57). Este rechazo del "objetivismo" abre la posibilidad de considerar a toda definición de un problema como buena, legítima y adecuada. En palabras de Parsons "lo que subyace a gran parte del análisis del establecimiento de la agenda y la definición del problema es la controversia en torno a la idea de la existencia de un mundo objetivo y cognoscible. La cuestión acerca de cuándo un tema se convierte en problema político o de políticas públicas confronta la idea de lo objetivo con la naturaleza subjetiva de la realidad (2008: 154).

Por su parte, Aguilar Villanueva considera que toda PP se encuentra mediada por una teoría causal: "un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solu-

<sup>2</sup>. Adherimos al punto de vista constructivista cuando afirmamos que un problema no es un dato externo, una realidad objetiva y, de ese modo, extraña a la percepción y valoración del observador.

ción es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (2009: 14).

De esto se desprende que la política estatal no constituye un mero acto reflejo ni una respuesta aislada sino un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, ya que las PP no se reducen nunca a una sola decisión. En este caso, una declaración amplia y genérica que no integre un conjunto de actividades y acciones no será una PP. A esto se suma que deben ser cristalizadas en un programa de intervenciones, es decir un conjunto de decisiones y acciones más o menos concretas e individualizadas (decisiones relativas al programa y su aplicación)<sup>3</sup>.

Los autores aquí mencionados destacan que sólo podrán considerarse PP en la medida que quienes las toman y las llevan a cabo lo hagan desde su condición de actores públicos. Sin esta condición, un conjunto de decisiones (que de hecho pueden ser obligatorias para terceros) sólo podrá considerarse como una política *corporativa (asociativa)* o incluso *privada*.

### **La agenda de gobierno**

Un problema se vuelve público por su inclusión en la agenda política<sup>4</sup>. Es decir, cuando los actores públicos reconocen la necesidad de considerar una eventual solución política en relación a como se ha *formateado* o tematizado el problema o la situación problemática (Knoepfel et al, 2008: 129).

Tradicionalmente, en este proceso de inclusión en la agenda, se le ha asignado un papel protagónico a los actores públicos probablemente fundado en razones puramente cronológicas. Sin embargo, podemos hacer nuestras las palabras de Vassopoulou cuando sostiene que «un problema público puede originarse tanto en la recuperación de una preocupación social anterior, como ser fruto de una construcción política original» (1999: 19-20; en Knoepfel et al, 2008: 130).

Entre el amplio campo de trabajos, ponemos énfasis en aquellos marcos que enfocan sobre la formulación de la política, específicamente en la construcción del problema. De este modo, el enunciado final de una política dependerá de la definición del problema que logre instalarse alrededor de una cuestión en particular.

#### **\*La perspectiva de los actores**

Un aspecto clave de toda PP es la identificación de los actores involucrados en la formulación e implementación de la política. Esta es una dimensión clave para comprender la dinámica que asume la política. Ahora bien, ¿quiénes son actores de una política? ¿Cómo identificarlos? Siguiendo a Acuña y Chudnovsky (2013), entendemos por actores a: “todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o parte de ella, y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción” (2013; 36)<sup>5</sup>.

Esta definición no considera a actores a aquellos individuos o fuerzas sociales potenciales mientras no se den una organización, fijen una direccionalidad y procuren controlar algunos recursos de poder o expresión. Es por ello que en un análisis de política pública también hay que reconocer a aquellos “no

3. Esto descarta la inclusión de un único programa de acción sin continuación en otras acciones como política pública.

4. Es decir, solo hablamos de problema público cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político.

5. Los autores asumen como presupuesto analítico que lo que los actores deciden y hacen importa analíticamente. Esto permite distinguir la categoría de actor de la de agente, entendiendo por este último a un sujeto individual o colectivo con capacidad de acción pero por cuenta de otro, donde ese otro puede ser un sujeto, una estructura o un proceso.

actores” ya que no todos los grupos sociales afectados por las políticas públicas tienen la capacidad de influir y por ende de ejercer algún tipo de incidencia en el proceso de política (Acuña y Vacchieri, 2007).

A su vez, la acción del actor se constituye como tal en la medida en que actúa en relación a cuestiones socialmente problematizadas sobre las que pretende incidir la política. Esto pone de relevancia al escenario en el cual se despliega y se inscribe la acción pública.

Los actores no definen aisladamente su acción. La interacción entre los actores se desenvuelve en un espacio de reglas e instituciones que regulan oportunidades e incide en los efectos. De este modo, la acción se desenvuelve en un marco regido por prejuicios, limitaciones de tiempo, de cultura y de información limitada.

Enfatizamos entonces que esto no significa que todos los actores por el solo hecho de actuar en la escena pública sean relevantes para la PP; dicho de otro modo, que su relevancia pueda ser definida por fuera del sentido de su acción (Chiara, 2004). Entonces no se los puede definir a priori sino que se definen como tal en un sistema de relaciones, en el desarrollo mismo del proceso. A su vez, esta definición “es siempre dinámica y cambiante, y varía a lo largo del proceso de implementación” (Chiara y De Virgilio, 2009: 71).

Una vez definido qué son los actores es necesario caracterizarlos. ¿A partir de qué atributos es posible hacerlo? Por nuestra parte consideramos la clasificación propuesta por Repetto (2010) cuando distingue los recursos en base a los cuatro aspectos sustanciales de la vida pública: lo político, lo económico, lo administrativo y lo ideológico. En base a ello el autor enumera algunos ejemplos de recursos políticos: apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos, autoridad formal, liderazgo y autoridad informal, movilización y acción colectiva, habilidad para negociar, argumentar y comunicar. Los Recursos Económicos están representados por el presupuesto y el manejo de dinero para incidir en la agenda gubernamental. Dentro de los Recursos Administrativos se encuentran el mandato legal, la organización, la información y habilidad para procesarla, la expertise burocrática y la capacidad de descifrar contextos de incertidumbre. Por su parte, el manejo de ideal y valores con legitimidad social y del prestigio social son ejemplos de recursos.

Como dijimos anteriormente, los actores desenvuelven su acción en un marco restringido por prejuicios y limitaciones de tiempo, de cultura o de información limitada. La interacción entre los actores sociales y de estos con los actores estatales se desenvuelve en un espacio de reglas e instituciones que regulan oportunidades e inciden en los efectos.

Es en el marco de ese entramado que “los actores toman decisiones acerca de los recursos comunes con respecto a un determinado problema” (Oszlak y O'Donnell, 1976). Este entramado de intereses preexiste a las políticas (condicionando su implementación) y resulta también modificado por ellas.

### **Acerca de la gestión del riesgo**

Lavell (2002: 9) plantea que el concepto de riesgo adquirió una posición central para analizar los desastres, ligado fundamentalmente a las condiciones preexistentes de vulnerabilidad de la sociedad, y ello condujo a buscar esquemas de intervención que dieron lugar a configurar la *gestión del riesgo*. Este enfoque “se refiere a un proceso social complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio en condiciones de seguridad y sostenibilidad aceptables”.

El autor explica que no se trata de prácticas aisladas, sino de múltiples acciones entrelazadas, requiriendo la participación de diversos actores. Implica tomar conciencia del riesgo al que se está expuesto, analizar las opciones para su reducción, considerar los recursos disponibles, diseñar las estrategias e instrumentos para enfrentarlo, negociar su aplicación, tomar la decisión de hacerlo, para finalmente im-

plementar la solución más apropiada. Se trata de un proceso que deben asumirlo actores gubernamentales, que tienen la responsabilidad específica en la gestión del riesgo, pero también involucra a actores del ámbito societal y privado (Lavell, 2002: 9).

La gestión del riesgo es un componente del desarrollo integral y sustentable de la sociedad, que incluye desarrollo territorial y ambiental, ya sea a nivel global, sectorial, regional, local o comunitario. Por ende es una práctica presente en todos los procesos humanos y constituye un eje integrador que atraviesa horizontalmente todas las fases del llamado 'ciclo o continuo de los desastres'. Es decir que no se reduce a la prevención y mitigación. "Más bien es un enfoque y práctica que orienta estas actividades, además de los preparativos, la respuesta de emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción" (Lavell, 2002: 10).

Las investigadoras argentinas Herzer et al (2002: 5), consideran que contar con una hipótesis de riesgo supone la existencia efectiva de una gestión de riesgos de desastre que incluye políticas y acciones de prevención, mitigación, capacidad de respuesta a los impactos inmediatos de un desastre, rehabilitación y reconstrucción. Plantean -y en esto advertimos la coincidencia con Lavell-, que ello implica la intervención del gobierno en interacción con distintos actores públicos y privados que incorporen las hipótesis de riesgo en sus modalidades de interacción con la sociedad local.

Con lo cual se ponen en tensión racionalidades, intereses y lógicas diversas de los actores en juego. De este modo, la gestión del riesgo constituye un proceso social y político complejo que incluye pero a su vez excede, la definición y cumplimiento de una serie de acciones. Las autoras señalan (2002: 6) que la prevención y la mitigación apuntan a evitar o reducir la posibilidad de ocurrencia de un desastre y reducir la magnitud de su consecuencia, vinculado a la reducción de la vulnerabilidad de la sociedad.

Según Cardona Arboleda (2007): "La gestión de riesgos es el conjunto de elementos, medidas y herramientas dirigidas a la intervención de la amenaza o la vulnerabilidad, con el fin de disminuir o mitigar los riesgos existentes" (p 2). De ese modo plantea la noción de prevención, diferenciando de otras medidas y herramientas puestas en juego para intervenir ante un desastre consumado, que incluyen los preparativos para atender la emergencia, brindar respuesta y encarar la reconstrucción posterior al suceso. Afirma que: "La gestión de riesgo tiene como objetivo articular los tipos de intervención, dándole un papel principal a la prevención-mitigación, sin abandonar la intervención sobre el desastre" (p 2). De este modo enfatiza el desarrollo de políticas preventivas que en el largo plazo disminuyan significativamente las necesidades de intervenir sobre desastres.

Observamos que Cardona Arboleda coincide con Lavell (2002) y Herzer et al (2002) en que una política de gestión de riesgos, para lograr sus propósitos, requiere la articulación de diversas fuerzas: sociales, políticas, institucionales, públicas, privadas, de todos los niveles territoriales, en la que cada actor asuma las responsabilidades que les compete.

### **Acerca de formación y capacitación**

En cuanto a la categoría de formación en el presente trabajo se toma la teoría educativa de la formación propuesta por Ferry (1997). El autor señala un primer sentido de la formación donde habla de espacios y tipos, refiriéndose a un dispositivo o soporte, y en segundo lugar, agrega que también se habla de formación cuando se hace referencia a programas y contenidos de aprendizaje. De todos modos agrega que ni los programas, ni el currículo, o el tiempo y los tipos son la formación; éstos forman parte de los soportes y condiciones, pero no constituyen en sí la formación. Ésta tendrá que ver con el desarrollo personal, en tanto "consiste en encontrar formas para cumplir con ciertas tareas para cumplir un oficio, una profesión o un trabajo" (Ferry: 1997; 54). Hablar de formación implica hablar de formación profesional, de ponerse en condiciones de ejercer una práctica profesional. Para que la formación tenga lugar, requiere de condiciones específicas como la reflexión y la comprensión que se da en el propio desarrollo del sujeto, en su interior.

Ferry también propone entender a la formación en tanto dispositivo de alternancia, como “el espacio intermedio, transicional, que es el tiempo y el lugar de la formación para luego utilizar lo aprendido (...) es formación en el terreno” (1997, p. 58). Este concepto permitiría pensar en la posibilidad de una formación continua en tanto tendría lugar a partir del ejercicio profesional y el trabajo de campo, en un ir y venir entre teoría y práctica.

Ahora bien, para la psicología del trabajo (García, 2003) existen diversos métodos de formación, principalmente de acuerdo al ámbito donde la misma es recibida; si es externa a la organización o a partir de mecanismos internos. Éstos referencian a que “la formación se programa e imparte por la propia organización e incluye la formación en el mismo puesto de trabajo, la formación como aprendiz, la ayudantía” (2003, p. 135). Y en cuanto a los métodos externos, éstos se relacionan con la formación con material audiovisual, los cursos, seminarios y capacitaciones, entre otros.

Según Souto (2000) la formación significa tanto la acción de formar y de formarse como la configuración que resulta de estas acciones. Tendrá que ver con aquello que está en constante transformación, que es susceptible de tomar nuevas formas, estilos, modalidades.

Comprendemos entonces que resulte relevante considerar la inclusión de espacios para la reflexión de la propia experiencia de formación y de desempeño profesional. Concluyendo sobre la categoría formación se entiende a la misma como un proceso permanente de desarrollo de aptitudes y actitudes; y a la educación como una práctica que tiene un doble efecto: un efecto de formación pero también un efecto de capacitación, en tanto adquisiciones relativas a conocimientos, informaciones, habilidades, técnicas e instrumentos de trabajo, entre otros recursos, que colaboran con el desempeño de una actividad determinada.

Consideramos que la formación profesional implica, entre otras cuestiones, ponerse en condiciones de ejercer prácticas profesionales, que necesariamente incluirá una modificación en los modos de vinculación con el conocimiento y su producción, con las personas, con el desarrollo de actitudes críticas y aptitudes para trabajar y hacerlo en equipo; compartir experiencias, problemas, logros, trabajar en las diferencias. En este sentido, la formación se convierte entonces, también, en autoformación.

Por lo dicho hasta aquí, podemos argumentar que la capacitación es un aspecto de la formación, pero no constituye en sí misma la formación. Entonces, la capacitación se entiende como una transmisión de conocimientos y apunta a tener mayores recursos cognitivos acerca de un tema, a desarrollar aptitudes para una labor específica, por ejemplo, el bombero que se capacita en Reanimación Cardio Pulmonar (RCP).

Por su parte, la formación incluye una reflexión sobre lo actuado, un vínculo en la generación de conocimiento con los otros actores involucrados y apunta a un desarrollo integral del ser. Va más allá de lo teórico-conceptual, apunta a lo actitudinal, al desempeño en terreno. La formación moviliza a la persona y produce el involucramiento del sujeto en la tarea.

## **Marco Metodológico**

La investigación se planteó como un estudio descriptivo, exploratorio e interpretativo, enmarcándose en la perspectiva de las metodologías cualitativas.

La recolección de datos se basó en fuentes primarias, cursando notas y realizando entrevistas y cuestionarios (vía correo electrónico) a actores claves, y también en fuentes secundarias a partir de analizar sitios web y publicaciones institucionales.

El proceso de análisis se desarrolló en espiral, tensionando teoría-empiría, identificando la emergencia de conceptos, categorías de análisis y de relaciones teóricas a partir del trabajo con los documentos y con las entrevistas. Se realizó un análisis comparativo sistemático entre las propuestas y actividades planteadas por cada uno de los Ministerios, y a su vez entre ambos, lo que permitió avanzar en el análisis e interpretación de diferentes aspectos de interés.

Para abordar el objeto de investigación se construyeron dos dimensiones de análisis y se establecieron aspectos e indicadores a tomar en cuenta para acercarse a la comprensión de las mismas.

\*Dimensión Institucional y Organizacional: entendido como las normas, valores y reglas que estructuran los comportamientos de las instituciones (Díaz y Nari, 2002), como así también las normas, valores y reglas no escritas e implícitas en el devenir organizacional. Incluimos en esta dimensión las leyes y regulaciones que estructuran la actividad de los agentes gubernamentales en la temática de los desastres o catástrofes. Asimismo, relevamos las tareas asumidas en relación a la formación o capacitación en desastres o catástrofes por las áreas de actuación de los Ministerios seleccionados, los formatos organizativos, la vinculación con otras redes y organizaciones sociales, con estructuras estatales e instancias de gobierno.

\*Dimensión Formativa: entendido como el proceso de formación por el que los actores atraviesan, a partir de inquietudes y/o necesidades frente a la problemática de los desastres. También se releva la capacitación profesional de agentes que se propongan desde las áreas específicas de los Ministerios seleccionados: tipos de formato (curso, taller, seminario, congreso, etc.), perspectiva de la capacitación (gestión del riesgo, psicosocial, médica). A su vez, si entendemos el riesgo de desastre como una construcción social, el trabajo con la ciudadanía es fundamental, ya que son actores que intervienen en su construcción. Por lo que en esta dimensión también incluimos las acciones que promueven la participación ciudadana en la gestión del riesgo.

A los fines de observar la dimensión institucional construimos los siguientes indicadores: grado de institucionalización de la perspectiva de gestión del riesgo, generación de vínculos interinstitucionales, generación y regulación de normativa y existencia de normas, valores y reglas no escritas e implícitas.

En cuanto a la dimensión formativa, para poder analizarla a partir del material recabado analizamos: existencia de formación de los agentes, capacitación profesional de agentes - diferenciando por tipo de formato (cursos, seminarios, jornadas, taller, congresos, entre otros) y perspectiva de la formación (gestión del riesgo, perspectiva psicosocial, enfoque médico), promoción de la participación ciudadana en la problemática de los desastres o catástrofes, y la existencia de instancias de comunicación e información a la comunidad.

Dimensión institucional y organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado de institucionalización de la perspectiva de gestión del riesgo</li> <li>• Generación de vínculos interinstitucionales</li> <li>• Generación y regulación de normativa</li> <li>• Existencia de normas, valores y reglas no escritas e implícitas</li> </ul>
Dimensión formativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de Formación de los agentes</li> <li>• Capacitación profesional de agentes                         <ul style="list-style-type: none"> <li>– Tipo de formato: cursos, seminario, jornadas, taller, congresos, etc.</li> <li>– Perspectiva de la formación: Gestión del Riesgo, Perspectiva Psicosocial, Enfoque Médico.</li> </ul> </li> <li>• Promoción de la participación ciudadana en la problemática de los desastres o catástrofes.</li> <li>• Existencia de instancias de comunicación e información a la comunidad.</li> </ul>



## Síntesis de los resultados

### **Resultados de lo indagado en el Ministerio de Salud (MS)**

A partir de lo indagado, se identifica que al interior del Ministerio de Salud (MS), el área que se encontró vinculada principalmente a la problemática de desastres o catástrofes en el período estudiado, fue la Dirección Nacional de Emergencias Sanitarias (DINESA).

Respecto de la Dimensión Institucional y Organizacional, podemos destacar como un dato principal, la creación del área de capacitación dentro de la DINESA en el año 2014 (Revista Digital Dinesa, 2016). La misma se formó a partir de una iniciativa de algunos trabajadores con el propósito de brindar capacitaciones en torno a la temática de emergencias y desastres, sobre todo, y en un principio, RCP (Reanimación Cardio Pulmonar) y Primeros Auxilios. Esto surgió a partir de diversas demandas recepcionadas desde diferentes lugares del país. Es así que se fue conformando el área progresivamente con trabajadores de diferentes oficios, y más tarde se incorporó también personal del Área de Salud Mental y Apoyo Psicosocial (SMAPS). En su estructura las capacitaciones contaban con una disertación teórica y otra parte práctica, una devolución final a los asistentes y algunas veces la puesta en marcha de un simulacro como síntesis de la jornada de cierre y evaluación de lo trabajado.

La creación de esta área específica se pensó como un trabajo en equipo interdisciplinario, integrado y de manera funcional.

La entrevista grupal rondó principalmente en torno a lo que hemos planteado como la Dimensión Formativa, en tanto proceso de formación por el que los equipos atraviesan, entendida de manera más integral y que apunta al desarrollo personal, y por otro lado, lo referido a la capacitación profesional de agentes del MS. Además en esta dimensión también relevamos las acciones que promueven la participación ciudadana en la problemática de los desastres o las catástrofes.

Específicamente en lo que respecta a la capacitación profesional de agentes, una de las funciones que posee la DINESA es la capacitación interna de los mismos y otra externa hacia la comunidad en general.

Tal como señala Ferry (1997), a quien tomamos en nuestro encuadre teórico, la formación está relacionada a los espacios y tipos, a programas y contenidos de aprendizaje. Aunque ni los programas, ni el currículo, o el tiempo y los tipos son la formación; no constituyen en sí la formación, pero éstos forman parte de los soportes y condiciones.

Entonces al estar relacionada la formación con el desarrollo personal, podemos argumentar que “consiste en encontrar formas para cumplir con ciertas tareas para cumplir un oficio, una profesión o un trabajo” (Ferry, 1997: 54). Hablar de formación implica hablar de formación profesional, de ponerse en condiciones de ejercer una práctica profesional.

Así, lo planteado en la entrevista grupal en cuanto a cursos de RCP y Primeros Auxilios Comunitarios, hace referencia a ciertos contenidos de la formación, que no constituyen en sí mismos la formación propiamente dicha según Ferry. De todos modos, los entrevistados señalaron la relevancia de actualizarse en la temática de las tareas que se realizaban en la DINESA. Por lo que en este caso podríamos decir existió formación, dado que para que la formación tenga lugar, requiere de condiciones específicas como la reflexión y la comprensión que se da en el propio desarrollo del sujeto. Resulta necesario aclarar que, precisamente, es dicha reflexión la que posibilita el planteo de realizar una profundización en la temática inherente a las tareas de DINESA, no de manera individual sino como equipo.

En cuanto a instancias de capacitación impartidas desde la propia DINESA se puede mencionar el PRONACODE, que fue el Programa Nacional de Formación de Coordinadores Sanitarios en Desastres. Esta instancia quedó acotada al período 2004 a 2007 específicamente, no habiéndose encontrado datos acerca de su continuidad.

El área de capacitación perteneciente a la DINESA se formó en el año 2014, pero ya se realizaban tareas de capacitación anteriormente, sin existir registros de las mismas, y siendo brindadas solamente por el equipo médico. La perspectiva desde la que se realizaban, previa conformación del área específica en 2014, era desde el paradigma médico hegemónico, no encontrándose para el período trabajado 2005-2015 otras perspectivas como la Gestión del Riesgo o Psicosocial.

En cuanto a la participación ciudadana en la problemática de los desastres o catástrofes, y de la existencia de instancias de comunicación e información, se destacó la importancia de contar con un área que no solamente tenga entre sus tareas la capacitación interna del personal que compone DINESA, sino también hacia la ciudadanía y equipos de respuesta. Ello coincide con los postulados que comprenden a los desastres como un proceso que se conforma por diferentes fases (antes, durante y después) por lo que la preparación *-el antes-* se corresponde a la prevención, acción fundamental para evitar que ocurran daños mayores.

Resulta interesante destacar que la modalidad de organización y programación de las capacitaciones, como así también la manera en que llegaban a las localidades a dictarlas, generaba disposición a realizarlas, poniéndose en contacto inmediatamente con los organizadores locales para su posterior realización.

Finalmente, cabe mencionar el contraste de las miradas en relación a las capacitaciones brindadas en el periodo de tiempo 2005-2015, y si las mismas eran consideradas una política pública de formación. Mientras que para algunos actores se consideraba como política pública, para otros no hubo una intención desde el Estado de acompañamiento en la formación de agentes. Sin embargo, se resaltó respecto a los contenidos, la modalidad, la frecuencia y los lugares donde fueron impartidas, que no provinieron de una autoridad de mayor jerarquía, sino que formaron parte de las actividades realizadas.

### **Sistematización de la información hallada**

Una primera lectura de la información hallada nos permite afirmar que la *Dimensión Formativa* está presente en todas las actividades, en todos los formatos: cursos, seminarios, jornadas, talleres, capacitaciones, que se impartieron desde el MS. En la década estudiada, hubo actividades anuales, destacándose el período 2005 y 2007. Sin embargo, no se pudo acceder a conocer qué tipo de actividad fue llevada a cabo en los mencionados años. Es escaso lo encontrado en el 2009 y 2010, siendo que en los años 2011 y 2012, parece aumentar la actividad. Sin embargo, 2014 fue un año de producciones, no tanto en formas de cursos y jornadas, sino otras que responden al interés por divulgar actividades. En el 2015 hubo escasas capacitaciones, sin embargo hallamos un libro publicado en formato digital desde el MS.

Se destaca que en 2011 se realizaron las Primeras Jornadas Internacionales de capacitación y entrenamiento para la protección de la Salud Mental en emergencias y desastres, en las que participaron profesionales de Brasil y Argentina, que fue la única actividad internacional hallada en cuanto a formación.

En la Dimensión Institucional y Organizacional relevamos la generación de vínculos interinstitucionales. Se observa un lazo débil entre instituciones, organismos que dieran cuenta de un trabajo en conjunto. También se observa fragilidad de vínculos interministeriales, como por ejemplo la participación del Ministerio de Defensa en articulación con el MS, se observa en muy pocas oportunidades, sólo cuando en los destinatarios se incluyeron a las fuerzas militares.

Un hito relevante lo constituyeron los cursos, en el marco del PRONACODE (Programa Nacional de Formación de Coordinadores de Emergencias) dictados entre los años 2004 y 2007, destinados a capacitar a personal especializado para asumir la función de coordinador de los sistemas de emergencias en distintas regiones del país, que luego en el 2011 dio origen al CESNOA y posteriormente el CESSUR.

La CESNOA es el Comité de Emergencias Sanitarias del noroeste argentino, integrado por las provincias de Jujuy, Tucumán, Salta, Catamarca y Santiago del Estero. La DINESA creó la RED de capacitación

unificada en situación de emergencia y desastres, siendo el objetivo de la misma, formar integral y unificadamente a personal que conforma el equipo de salud de la región, que interviene ante emergencia y desastres. Y en el 2015 se creó el CESSUR, Comité de Emergencias Sanitarias, del norte de la Patagonia, integrado por Neuquén, Río Negro y La Pampa. l

En líneas generales se desprende que, de todas las actividades que se registraron no se halló información suficiente en cuanto al contenido de lo publicado. No obstante, inferimos que lo encontrado no agota necesariamente lo que pudo haberse realizado. Observamos que la secuencia de las actividades no ha seguido una lógica de seguimiento regular. Las actividades de capacitación surgían y se desarrollaban según necesidad, del propio equipo o bien como demanda de la comunidad, afirmando que no se debía a una acción planificada, ni como una disposición ministerial.

Por otro lado, no visualizamos un trabajo sinérgico entre las instituciones, estamentos u organismos del Estado, así tampoco la presencia de aspectos jurídicos o legales en las capacitaciones realizadas.

Por último, y en base a nuestras dimensiones de análisis, podemos aseverar que las actividades, cursos, seminarios, jornadas, talleres, capacitaciones, se corresponde a lo que hemos planteado como la Dimensión Formativa, mientras que la Dimensión Institucional y Organizacional aparece con menor intensidad, dado que prácticamente no se hallaron datos que permitieran distinguirla en el análisis de esta información examinada. Por lo tanto, esto supone, que la capacitación era instrumentada a partir de intereses particulares, por actores individuales o colectivos, y que no hubo una estructura que sustente la formación en desastres o catástrofes como una política pública, y que quedase instalada como tema entre las prioridades del Estado.

### **Resultados de lo indagado en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS)**

En este Ministerio, las áreas vinculadas a la intervención en desastres fueron la Dirección de Emergencias y la Dirección Nacional de Asistencia Crítica (DINACRI), dependientes de la Subsecretaría de Abordaje Territorial.

Tomando en cuenta la Dimensión Institucional y Organizacional presentamos en primer término los resultados en torno a la conformación de éstas áreas, su dependencia dentro de la estructura del MDS, cambios producidos, principales funciones y tareas asignadas.

Sobre el Área de Emergencias, Cromañón<sup>6</sup> fue el disparador para su creación dentro del MDS, que atendiera a población afectada por situaciones desastrosas. Este hecho se constituyó —paradójicamente— en una ventana de oportunidad, valiéndonos del concepto construido por Kingdon (1984), como una metáfora que posibilita identificar las acciones, los momentos válidos o suficientemente trascendentes que permiten colocar un tema para producir la formación de la agenda y la formulación de políticas. Porque esta tragedia habilitó la creación, al interior de la estructura ministerial de Desarrollo Social, de un área de estas características, que brindara asistencia multidisciplinaria a población afectada por situaciones de emergencias y desastres.<sup>7</sup>

En el 2006, se produjeron cambios en la estructura del MDS que afectaron significativamente al Área de Emergencias y se vincularon a su vez, con la Dirección Nacional de Asistencia Crítica (DINACRI).

Por Decreto 551/2006 se creó la Subsecretaría de Abordaje Territorial, dependiente de la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional (SEGAI), planteándose entre sus objetivos: - acompañar a la SEGAI en la coordinación de las acciones tendientes a asistir socialmente a la población ante situaciones de

6. La tragedia de Cromañón fue un incendio producido la noche del 30 de diciembre de 2004 en República Cromañón, establecimiento ubicado en el barrio de Once de la ciudad de Buenos Aires, durante un recital de la banda de rock Callejeros. Este incendio provocó una de las mayores tragedias no naturales en Argentina<sup>4</sup> y dejó un saldo de 194 muertos y al menos 1432 heridos. (Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Tragedia\\_de\\_Croma%C3%B1%C3%B3n](https://es.wikipedia.org/wiki/Tragedia_de_Croma%C3%B1%C3%B3n))

7. Hasta ese momento, el MDS contribuía ante situaciones de desastres, con recursos materiales que se distribuían desde el Área de Apoyo Logístico.

carencias sociales críticas extraordinarias o emergentes que se produzcan en el territorio nacional, e - Intervenir en el apoyo a situaciones especiales originadas por temas de salud o sociales.

De esta Subsecretaría pasó a depender la Dirección Nacional de Asistencia Crítica (DINACRI) con la responsabilidad de coordinar y evaluar las acciones emergentes que afectan a grupos de personas con índices de riesgo, para lo cual es necesario recurrir a proyectos especiales y el cumplimiento de acciones específicas para mitigar o impedir sus efectos negativos. Una de sus acciones fue la focalización e implementación de programas y acciones preventivas. Por su parte, el Área de Emergencias fue transformada en Dirección de Emergencias, por Resolución N° 25/2006, implicando una jerarquización de la agencia encargada de gestionar el desastre, aspecto significativo respecto a la dimensión institucional/organizacional. Sin embargo, se redujo su composición de 30 a 4 profesionales integrantes. Entre los años 2006 y 2015, esta Dirección tuvo tres cambios de autoridades y un período de acefalía durante 2011-2012.

Estimamos que estas modificaciones en la conducción política, dificultaron la consolidación de algunas propuestas de trabajo y capacitación planteadas por el equipo de esta área gubernamental, incidiendo en la dimensión formativa, además de impactar en el desempeño institucional y en las relaciones de poder entre los diferentes actores.

A su vez en el año 2006, unos cien trabajadores sociales de distintas áreas del MDS, pasaron a depender de la Subsecretaría de Abordaje Territorial —SUBATER—, integrando en su mayoría el equipo de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica —DINACRI—. Desde allí se generó un intenso trabajo territorial, acercando programas/recursos del MDS a los barrios. A su vez se constituyó en ‘*un equipo de respuesta ante desastres*’. Producida una catástrofe y evaluada la situación, se trasladaba a profesionales de DINACRI junto a integrantes de la Dirección de Emergencias para participar de las acciones de asistencia.

Sin dejar de valorar la importancia que reviste la respuesta y asistencia brindada en los momentos de emergencia y post-emergencia, se halló que no se desplegaban intervenciones en otros momentos del ciclo de desastres, ni se promovía la participación ciudadana o instancias de comunicación e información a la comunidad -entre otras-, inherentes a la prevención y mitigación frente a posibles riesgos de desastres.

Centrándonos en la Dimensión Formativa, advertimos diferentes recorridos y puntos de vista entre las profesionales que conformaron ambos equipos -Emergencias y Abordaje Territorial/DINACRI- del MDS.

Hallamos que las primeras capacitaciones, en el 2005, se centraron en temáticas de salud: RCP (Reanimación Cardio Pulmonar) y Primeros Auxilios, desarrolladas por médicos integrantes del propio equipo. También se abordaron contenidos referentes a la “primera contención emocional” o EPS (Emergencias Psicosociales), a cargo de un psicólogo social. Pero esta capacitación fue de carácter excepcional, no replicándose con los equipos del MDS.

También se realizó Curso de Organización de Planes de Emergencia y Evacuación de Edificios, y una Jornada sobre emergencias en el trabajo en minas y su impacto ambiental. Con Cascos Blancos (dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto), se hicieron algunas capacitaciones sobre logística y simulacros.

Desde un comienzo predominó una visión médico hegemónica y una clara orientación hacia la emergentología, vinculada a la respuesta inmediata en el momento del desastre. Así comenzaron a poner de manifiesto a ‘la formación’ como una cuestión problematizada. Las capacitaciones implican toma de decisiones de carácter político-institucional acerca del sobre qué, para qué, cómo y entre quiénes y/o con quiénes se desarrollan las propuestas, y esto se liga a tensiones entre diferentes agentes institucionales.

Todo ello condujo al equipo de Emergencias, a desarrollar “espacios de formación autogestiva no formal”. En este proceso, advertimos que también se juega lo que Ferry plantea respecto a la formación en tanto dispositivo de alternancia, como “el espacio intermedio, transicional, que es el tiempo y el lugar

de la formación para luego utilizar lo aprendido (...) es formación en el terreno” (1997, p. 58). Nos permite pensar en la posibilidad de una formación continua que involucra el ejercicio profesional y el trabajo de campo, en un ir y venir entre teoría y práctica.

A su vez, paulatinamente fueron tomando conocimiento de la perspectiva de Gestión del Riesgo (GDR), incorporando en sus espacios de debate temas como: la importancia de intervenir a partir de un diagnóstico social oportuno, contemplando las necesidades pero también capacidades sociales de la población expuesta a posibles desastres, profundizar en las redes sociales, confección de mapas de riesgos, mapas de actores, y diversos modos de trabajar en territorio.

La perspectiva de Gestión del Riesgo venía adquiriendo fuerza y visibilidad en la agenda internacional, siendo clave el Marco de Acción de Hyogo (MAH) 2005-2015, como instrumento institucional para la implementación de medidas de reducción de riesgos de desastres, suscripto por 168 estados miembros de la ONU.

Además de los espacios de formación que el equipo continuó sosteniendo para sí, con interés de mejorar las intervenciones futuras, propusieron capacitaciones para el equipo de Abordaje Territorial - DINACRI.

En el año 2007 se llevó a cabo la primera Jornada de formación profesional de la Dirección de Emergencias, sobre el tema ‘Intervención Profesional y Construcción de la Territorialidad desde una dimensión ético-política’.

Luego resultó difícil que el equipo de Emergencias cumpliera su propósito de promover capacitaciones al interior del MDS debido a que institucionalmente se priorizó que los profesionales de DINACRI estuvieran en todo momento en territorio. En el 2013, con una nueva directora de Emergencias, el equipo recuperó posición institucional y ofrecieron algunas instancias de capacitación, incluyendo el tema del auto-cuidado de los profesionales intervinientes.

Respecto al equipo de Abordaje Territorial - DINACRI, analizamos en base a los datos obtenidos, que sus saberes en torno a intervenciones en situaciones de desastre se basaban en las prácticas concretas desarrolladas en territorio y compartidas con el equipo de la Dirección de Emergencias que guiaba sus intervenciones.

Acerca de instancias propuestas desde el propio MDS, fueron identificadas capacitaciones en RCP y primeros auxilios realizadas en el año 2013, y algunos simulacros de evacuación llevados a cabo de manera puntual y esporádica. No advertimos una clara identificación de otras instancias específicas.

Lo planteado connota la ausencia de un programa de capacitación, de carácter institucional, por parte del MDS, respecto a la intervención frente a situaciones de desastre.

## **Conclusiones**

### ***Acerca de los hallazgos en MS y MDS***

Podemos sostener a partir de lo relevado y analizado, que en el MS específicamente el área DINESA, se destaca la Dimensión Formativa. Existieron durante el periodo seleccionado instancias de formación que los mismos actores impulsaron desde una iniciativa personal, y pensándose como equipos. Es por ello que pueden ser considerados como actores (Acuña y Chudnovsky, 2013), diferenciándolo del agente, ya que pueden identificar sus intereses, traducirlos en objetivos y tener la capacidad de organizarse y llevarlas a cabo.

En cuanto a capacitaciones de los agentes, tanto recibidas como impartidas, se destaca que se realizaron desde la problemática de los desastres o las catástrofes, en diferentes aristas del tema. Relevamos también que la modalidad impartida fue variada.

Respecto de las perspectivas en que se plantearon las mencionadas capacitaciones, las mismas fueron realizadas desde el enfoque médico hegemónico. En cuanto al relevamiento que realizamos, se

observa que también aparecen capacitaciones desde la perspectiva Psicosocial y desde la Gestión del Riesgo.

En cuanto a la existencia de instancias de capacitación e información a la comunidad, aparece la marcada relevancia que le dan a la misma, y destacan la importancia de que existan instancias que no sólo capaciten a los propios agentes sino también a los ciudadanos en general.

En este sentido, resulta relevante considerar que para la gestión del riesgo, de acuerdo a lo sostenido en el encuadre teórico respecto del enfoque de las ciencias sociales, es necesario incorporar, la interpretación y percepción que realicen los sujetos frente a un fenómeno, a la lectura que se realice de éstos. El propósito está relacionado con la importancia de la existencia de políticas públicas que construyan imaginarios más allá de la emergencia.

En cuanto al MDS, durante el período 2005-2015, se puede identificar el interjuego entre agentes institucionales, con posiciones y acciones divergentes en relación a la formación en desastres. El Equipo de la Dirección de Emergencias, fue enfrentando modificaciones en su conformación, cambios de dependencia formal dentro de la estructura del MDS, cambios de autoridades de la Dirección, implementación de nuevas normativas, interrelaciones con diferentes agentes, internos y externos al MDS.

Consideramos que sus integrantes tomaron la decisión y lograron sostener un proceso auto-gestivo de formación. Profundizaron el conocimiento teórico sobre la problemática de desastres y fueron incorporando la perspectiva de Gestión del Riesgo dentro de su marco referencial. Reflexionaron sobre sus propias prácticas desarrolladas junto a profesionales de Abordaje territorial-DINACRI, frente a diversas situaciones de desastre suscitadas en el país. Identificaron riesgos y problemas en la intervención, que los condujeron a abordar nuevos temas, como el auto-cuidado de los equipos intervinientes.

Respecto al segundo eje, podemos apreciar que el equipo propuso diferentes instancias de capacitación para el equipo Abordaje territorial-DINACRI, identificándose con más fuerza en dos períodos: 2005-2007, 2013-2015. En el primero de ellos, con marcado énfasis sobre temas de salud y atención en la emergencia (RCP, Primeros auxilios). Los talleres que organizaron entre 2013-2015, dirigidos a profesionales de Abordaje Territorial-DINACRI no lograron consolidarse.

Además nos parece importante complejizar que las capacitaciones constituyen parte de lo que entendemos por procesos de formación más amplios y complejos. Y siempre implican toma de decisiones de carácter político-institucional acerca del sobre qué, para qué, cómo y entre/con quiénes se desarrollan las propuestas.

En síntesis, podemos concluir que al interior del MDS se dio un doble movimiento referido a la dimensión formativa: uno de formación auto-gestiva del propio Equipo de Emergencias y otro referido a la imposibilidad de institucionalizar un programa de capacitación en desastres junto al Equipo Abordaje Territorial-DINACRI, que continuó centrado en acciones de respuesta frente a situaciones de desastre en las que intervinieron.

En cuanto a los vínculos inter-institucionales, no se identifican acciones coordinadas entre ambos Ministerios.

Podemos decir que no encontramos elementos suficientes para afirmar que existió una política pública de formación en el periodo de estudio. Decimos esto ya que no puede constatarse que hubo un diseño, ni puesta en marcha de forma integral y sostenida, de acciones tendientes a abordar el problema. No obstante, sí se constató que existieron acciones aisladas y limitadas a algunas temáticas específicas por parte de algunos agentes.

Categorías emergentes: visión respuestista / visión preventiva en las políticas públicas de formación en desastres

La perspectiva de entender el riesgo como una “construcción social”, pone en juego una multiplicidad de representaciones de parte de diferentes actores que construyen imaginarios de riesgo situados espacial y temporalmente. Esta definición empieza a deconstruir el concepto de riesgo como un valor

objetivo y absoluto, propio de las ciencias aplicadas, y en cambio sostiene que la percepción y valoración del mismo por parte de la población y las estrategias de gestión que adopten frente al riesgo, determinarían el valor social del riesgo (Maskrey, 1998).

En nuestro trabajo sostenemos que los procesos de formación profesional en esta temática requieren asumir modalidades específicas que no se reducen a la trasmisión de saberes o a capacitaciones aisladas y esporádicas a los agentes públicos.

Sostenemos que la formación profesional en este campo debe superar una visión respuestista de los riesgos, que asume un postulado reactivo, donde el foco se hace en los preparativos y la respuesta a la emergencia. Podríamos decir que esta es la visión de una gestión del desastre donde se asume que el mismo sucede y existe.

El desarrollo de políticas de formación en desastres o catástrofes asume un postulado preventivo y busca trabajar con las causas profundas que están presentes en los procesos de construcción del riesgo. Parte de entender que el riesgo es una construcción social donde el trabajo con la ciudadanía y con los diferentes actores del territorio es una cuestión fundamental.

Esta perspectiva supone un concepto más amplio de formación que incluye lo que en la gestión del riesgo se denominan “medidas no estructurales” que involucran a las políticas públicas de formación en sus componentes educativos y comunicacionales.

Estas medidas comprenden la formulación de acciones de sensibilización, educación e información a la población acerca de los riesgos a los que está expuesta una comunidad. Es por ello que hace foco en los instrumentos de las políticas de formación profesional.

La gestión del riesgo implica que las políticas públicas de formación contengan una visión preventiva para mitigar los riesgos de un desastre.

Es por ello que, en las políticas públicas de formación en desastre, resulta fundamental el trabajo con los grupos humanos ya que su percepción va a incidir sobre el evento y las acciones que se toman frente a los riesgos de que los mismos se produzcan. Esto se encuentra influenciado tanto por la cultura como por la experiencia de cada sujeto.

La formación profesional desde una visión preventiva implica considerar que es importante reconocer que la percepción de los sujetos frente a un fenómeno resulta fundamental para elaborar y/o llevar adelante una mejor gestión del riesgo y por ende para formular políticas públicas que construyan un imaginario social que permita trascender la mera asistencia a la emergencia.

## Bibliografía

- ACUÑA C. Y CHUDNOVSKY M. (2013), *Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos*, en Acuña, C., *¿Cuánto importan las instituciones?*, Siglo Veintiuno Editoras.
- ACUÑA, C y VACCHIERI, A (2007) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1992), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial.
- CARDONA ARBOLEDA, O (2007) *La Gestión del riesgo colectivo. Un marco conceptual que encuentra sustento en una ciudad laboratorio*. Disponible en: [http://idea.manizales.unal.edu.co/sitios/gestion\\_riesgos/descargas/gestion/gestion\\_1.pdf](http://idea.manizales.unal.edu.co/sitios/gestion_riesgos/descargas/gestion/gestion_1.pdf)
- CHIARA, M y DI VIRGILIO, M ( 2009). *Conceptualizando la gestión social*. En *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros
- CHIARA, M (2004). *La gestión local. El eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local*. En *Revista CIVITAS*. Volumen 4, N° 2. PP 353-367
- FERRY, G. (1997). *Pedagogía de la formación*. Buenos Aires: Editorial Novedades Educativas

- GARCÍA, J., RUBIO VALDEHITA, S. Y LILLO JOVER, J. (2003). "La psicología del trabajo. Madrid: Biblioteca Nueva.
- HERZER H, RODRIGUEZ C, CELIS A, BARTOLOMÉ M y CAPUTO G. (2002) Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/237638971>.
- KNOEPFEL, P, LARRUE, C., SUBIRATS HUMET, J., VARONE, F. (2008), Análisis y gestión de políticas públicas, Ariel.
- LAVELL A. (2002) *Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición*. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/riesgo-apuntes.pdf>
- OSZLAK Y O'DONNELL (1995 [1976]), Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, en JGM, Lecturas ([http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro\\_acuna.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf)).
- PARSONS, W. (2008), Políticas públicas, FLACSO MEXICO.
- REPETTO, F. (2009), El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social, en Chiara, M. y Di Virgillio, M. M. Gestión de la Política Social, Prometeo Libros.
- SOUTO, M. (2000). "Las formaciones grupales en la escuela". Buenos Aires: Paidós.
- SUBIRATS, J. (1992), Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración. Ministerio de las Administraciones Públicas.



**PID 5111**

**Denominación del Proyecto**

Denominación del Proyecto: Formación en desastres o catástrofes: estudio desde las políticas públicas nacionales. (2005-2015)

**Directora**

ARITO, Sandra

**Codirectora**

IMBERT, Laura Bibiana

**Unidad de Ejecución**

Facultad de Trabajo Social

**Dependencia**

Universidad Nacional de Entre Ríos

**Cátedras**

Problemática de lo Grupal, Organizacional e Institucional. - Análisis Institucional y Organizacional. - Trabajo Social y Configuración de Problemas Sociales. - Problemática Política. - Seminario de Procesos de Intervención en Procesos de Desastres

**Contacto**

[sarito@fts.uner.edu.ar](mailto:sarito@fts.uner.edu.ar)

**Becarios**

ARANGUI, Aranzazú Luciana; KRIGER, Pablo Ariel (Becario CIN, baja por Resolución CD)

**Integrantes del proyecto**

Docentes: CERINI, Lucrecia Constanza; RÍGOLI, Analía; BRESSAN, Catalina Luz. Colaboradora externa: ZIMMERMANN, Analía Mónica

**Fechas de iniciación y de finalización efectivas**

01/02/2017 y 31/01/2020

Aprobación del Informe Final por Resolución CS N° CS 384/20 (06/10/2020)