

Análisis crítico del concepto resiliencia en la política pública de Puerto Rico: Una aportación del Trabajo Social

Génesis Álvarez-Rosario¹

Recibido: 17/10/2020; Revisado: 03/11/2020; Aceptado: 03/12/2020

Resumen. Resiliencia es un concepto que ha tomado mayor resonancia en Puerto Rico tras el impacto de los huracanes Irma y María, integrándose indistintamente en la forma discursiva, teórica o práctica, en el trabajo con personas y en las gestiones gubernamentales. En este trabajo se presenta un análisis de contenido sobre las políticas públicas propuestas por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico que incorporaron el concepto resiliencia. Se analizan las conceptualizaciones sobre resiliencia desde la teoría crítica de Michel Foucault, con la finalidad de problematizarlas y contextualizarlas en las imbricaciones de las dinámicas sociales, políticas, económicas y ambientales de la Isla. Además, se abordan las implicaciones de este análisis para la gestión de política pública desde la perspectiva de Trabajo Social, así como recomendaciones para una práctica anti-opresiva.

Palabras clave: resiliencia; análisis de políticas públicas; Trabajo Social; asuntos ambientales; teoría crítica.

[en] Critical analysis of the concept of resilience in Puerto Rico's public policy: A contribution from Social Work

Abstract. Resilience has become an increasingly resonant concept in Puerto Rico following the impact of Hurricanes Irma and María, becoming a part of both theoretical and practical discourse in work with individuals and governmental procedures. This work presents a content analysis regarding the public policies proposed by the Legislative Assembly of Puerto Rico that incorporated the concept of resilience. It analyses the conceptualizations of resilience from Michel Foucault's critical theory with the purpose of problematizing and contextualizing them in the interconnections of Puerto Rico's social, political, economic and environmental dynamics. The article also examines the implications of this analysis for public policy management from a social work perspective, as well as recommendations for anti-oppressive practice.

Keywords: resilience; public policy analysis; Social Work; environmental issues; critical theory.

Sumario: Introducción. 1. Marco teórico. 2. Método. 3. Discusión. 3.1 Conceptualizaciones de resiliencia en las medidas legislativas. 3.2 Los objetivos y las premisas valorativas en las medidas legislativas. 3.3 Implicaciones del análisis de la conceptualización de resiliencia para el Trabajo Social. 4. Recomendaciones. 5. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Álvarez-Rosario, G. (2021) Análisis crítico del concepto resiliencia en la política pública de Puerto Rico: Una aportación del Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 34(2), 381-392.

Introducción

Los/as profesionales del Trabajo Social tienen un rol importante como analistas de políticas públicas en tanto evalúan sus efectos a corto, mediano y largo plazo en la vida de las per-

sonas (Gil, 1992; Rodríguez Ramírez, 2008). Las palabras de moda, como lo es la resiliencia, se engranan en las agendas de políticas públicas gubernamentales y dan forma a los discursos que se transmiten para uniformar comportamientos y estrategias para gobernar

¹ Universidad de Puerto Rico.
E-mail: genesis.alvarez@upr.edu

(Diprose, 2015; Tierney, 2015). Cabe destacar que la conceptualización de resiliencia varía dependiendo de las epistemologías, ideologías y contextos donde se posicionan las disciplinas, al igual que los gobiernos (Chmutina, Lizzaralde, Dainty y Boshier, 2016). Debido a estas divergencias, en el Trabajo Social se deben analizar críticamente las conceptualizaciones de resiliencia en el diseño de políticas públicas antes de su implementación (Park, Crath y Jeffrey, 2018). Tomando en consideración que desde la rama legislativa de Puerto Rico se han gestionado políticas públicas que integran el concepto de resiliencia, se presenta un análisis crítico en el que se exploran las conceptualizaciones y sus implicaciones para una práctica anti-opresiva del campo de Trabajo Social.

Conceptualizaciones sobre resiliencia

Desde la década de 1950, el concepto de resiliencia se ha utilizado extensamente en las ciencias naturales y tecnológicas (Walklate, Mythen y McGarry, 2014). Por un lado, la ingeniería define resiliencia como un sistema que tiene capacidad de responder a un disturbio para regresar a su estado original, mientras que la ecología la define como la capacidad de un sistema para absorber disturbios y adaptarse a un sistema que se complejiza (Joseph, 2013). En el caso de las ciencias sociales, el concepto es utilizado desde la década de 1980 en las disciplinas de psicología y psiquiatría, haciendo referencia a las capacidades innatas o que puede aprender una persona para lidiar y adaptarse ante las adversidades en su ambiente (Brassett, Croft y Vaughan-Williams, 2013). Aquí se destaca un énfasis de las capacidades de las personas y, en esa dimensión social, Keck y Sakdapolrak (2013) han identificado dicho abordaje con la resiliencia social como: 1) capacidad de las personas para lidiar y persistir para enfrentar riesgos que los ponen en posición de vulnerabilidad, 2) capacidad de las personas para aprender de las lecciones de la situación y adaptarse para salvaguardar su seguridad en un contexto de incertidumbre, y 3) capacidad de las personas para participar en la transformación de las estructuras sociales, y aumentar el bienestar a corto y largo plazo. Desde la mirada del Trabajo Social, se han incorporado estas dimensiones, concibiendo la resiliencia como agencia de las personas y de las comunidades para lidiar, sobrevivir y adaptarse

ante eventos traumáticos que imponen un alto nivel de estrés (van Breda, 2018).

De lo antes expuesto se infiere que, en las últimas décadas, el concepto resiliencia se ha integrado en diversas disciplinas. A su vez, se ha desarrollado como un marco teórico con los siguientes pilares que superan la centralidad en las interacciones entre personas y su ambiente: 1) se valora la retroalimentación entre los sistemas sociales, ecológicos y tecnológicos, 2) se aceptan los cambios que promueven estabilidad en los sistemas, 3) existen ciclos adaptativos ante las distintas interrupciones de los sistemas, y 4) hay una preocupación por el mantenimiento de las dinámicas conocidas (Redman, 2014). Estos principios no solo se han utilizado para el ejercicio investigativo y de desarrollo de conocimiento disciplinar sino que se ha extendido a diversas prácticas humanas, como lo es la gestión de política pública.

Resiliencia en la gestión de la política pública

Desde la década de 1990, la resiliencia también ha encontrado lugar en la agenda de política pública (Brassett *et al.*, 2013; Diprose, 2015; Tierney, 2015). Chmutina y sus colaboradores (2016) establecen que el análisis del concepto de resiliencia se ha quedado en la academia y pocas investigaciones se han hecho para documentar los significados, así como sus implicaciones en las políticas públicas. Para atender esta brecha en el conocimiento, Chmutina y sus colaboradores llevaron a cabo un análisis de 50 documentos de política pública inglesa de los años 2000-2014, similar al que se presenta en este escrito. Estos investigadores identificaron el uso del concepto en políticas públicas relacionadas con asuntos de seguridad, cambio climático, manejo de emergencias y desastres. En ellas predomina una concepción de la resiliencia como acción para la preparación ante eventos que interrumpen la dinámica social, económica y ambiental en una sociedad. Principalmente, el foco para el desarrollo de las capacidades de resiliencia recae en las comunidades y en los negocios. De igual manera, la atención se centra en que la resiliencia permite atender las consecuencias de las interrupciones, y no así las causas de raíz de dichos eventos. Asimismo, los investigadores identificaron una tendencia al desplazamiento de la responsabilidad gubernamental hacia las personas, de esta forma visibilizándose una relación con los lineamientos de políticas neoliberales.

La resiliencia como discurso en las políticas públicas requiere un análisis en la diversidad paradigmática. Esto se debe a que puede resultar una herramienta para reconocer y enaltecer diversas capacidades que poseen los sistemas o una justificación para atribuir responsabilidades de actuación frente a situaciones cuyas raíces provienen de las contradicciones en las relaciones económicas, políticas y sociales hegemónicas en una sociedad. En la práctica de Trabajo Social se deben analizar estas conceptualizaciones y sus debates en relación con las personas que atiende, pero con una visión holística de todos los sistemas a los que se requiere capacidades de resiliencia.

Debates en el análisis del discurso de resiliencia

Diversas conceptualizaciones se han realizado sobre resiliencia, al igual que diversos posicionamientos a nivel discursivo. En la disciplina de Trabajo Social, la resiliencia ha representado un proceso favorecedor para la autogestión y la movilización comunitaria, que debe ser definida por ella para atender retos ecológicos y sociales (Dominelli, 2012; Ortiz Mojica, 2019). En este sentido, las acciones de las comunidades que tienen resultados positivos ante los diversos retos atendidos, les permiten derivar lecciones para hacer cambios y aplicarlas en un futuro. Siendo las comunidades las que definen su resiliencia, se hace un reconocimiento de las desigualdades de cómo se expresa ese concepto dadas las condiciones de vulnerabilidad social, política, económica y cultural que las reproduce. Considerando lo antes expuesto, uno de los debates sobre la resiliencia es cuestionar: ¿Para quién es la resiliencia? ¿De qué? ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Bajo cuáles condiciones? ¿Por qué? (Meerow y Newell, 2016).

Ampliando este debate, otros investigadores de las ciencias sociales han tomado una posición crítica y en oposición al uso del marco de la resiliencia en la práctica profesional por tener lineamientos característicos al neoliberalismo (Bottrell, 2013; Joseph, 2013; Diprose, 2015; Tierney, 2015 Chandler y Reid, 2016). Por ejemplo, Chandler y Reid (2016) entienden que las políticas públicas neoliberales son instrumentos de gobernabilidad. Para estos autores, en el discurso de la resiliencia se visualiza a las personas como generadoras y producto de los problemas sociales por sus “incapacidades” para gestionar su bienestar, sin mediar la

dialéctica de las dinámicas de las estructuras sociales. De forma similar, se ha hecho la crítica en la práctica discursiva del Trabajo Social. En ella se exalta la capacidad de agencia de las personas, las familias o las comunidades en situaciones de crisis sin desentrañar las dinámicas estructurales de poder que promueven que en dichas circunstancias las personas puedan o no aplicar la resiliencia (Park *et al.*, 2018).

Tomando en cuenta estos debates, se levanta la interrogante, ¿se debe descartar de facto las conceptualizaciones de resiliencia de la práctica y disciplina de Trabajo Social? La respuesta es que no, ya que eso significa reducir la acción crítica. Develar los debates a la luz del entendimiento de las dinámicas en función del Estado, así como de las complejidades de relaciones sociopolíticas, económicas y culturales, es un acercamiento que se debe hacer sobre la resiliencia y que se puede gestionar con el análisis de política pública de Trabajo Social.

1. Marco teórico

Basile (2020) plantea que, para comprender las conceptualizaciones de las instituciones, sus funciones, responsabilidades y asuntos de política pública, se requiere el entendimiento de cuáles son los lineamientos, valores y premisas del Estado. Míguez (2010) y Rossetti (2013) explican los cambios de la lógica de Estado en las sociedades capitalistas, donde sus dinámicas de crisis económicas median para reformular las interacciones sociales, identificar lo que son las necesidades y los mecanismos para la gestión de política pública. Ambos coinciden en que la lógica contemporánea del Estado es neoliberal. Rossetti puntualiza que ese cambio se comienza desde los años 1970, acentuándose e implementándose desde la década de 1990 hasta el presente. Lo antes expuesto reviste gran importancia para este escrito, dado que el objetivo es asumir una argumentación crítica del Trabajo Social a la fundamentación ideológica de las políticas sociales en Puerto Rico, que se inserta en una lógica capitalista-neoliberal.

Michel Foucault (2007), en su serie de clases de 1975 a 1976, contenidas en el libro *Nacimiento de la Bipolítica*, plantea que las formas de gobernar del Estado neoliberal persiguen asegurar la competencia. En su racionalización gubernamental, se protege la competencia garantizando la libertad para eje-

cutarla. Además, la seguridad forma parte de esta ecuación, entiéndase, todos los medios y estrategias que aseguren la competencia. La finalidad de esta competencia es proteger la estabilidad de los precios del mercado mediante la producción, demanda y consumo de bienes que forman parte de la competencia. El arte de gobernar en el neoliberalismo ocurre mediante una cultura de vigilancia del riesgo para asegurar la competencia y la estabilidad de los precios del mercado. Para atender esos riesgos, es justificado que los Estados neoliberales hagan intervenciones gubernamentales con técnicas disciplinarias que lleve a la acción reguladora de las condiciones que puedan hacer funcionar el mercado en términos de competencia y estabilización de los precios. Estas técnicas tienen base científica y jurídica como lo son las políticas sociales que brindan “oportunidades” para el acceso a recursos, de modo que se permite la socialización del consumo, y, por ende, reproducir la lógica de la competencia y de la estabilización de los precios.

En la perspectiva crítica de Foucault no se encuentra un análisis específico de la resiliencia. No obstante, y como se ha planteado en párrafos anteriores, la resiliencia se ha utilizado como herramienta discursiva en la gestión de política pública. En este sentido, ella se puede vincular al análisis crítico que propone Foucault, como una de las técnicas disciplinarias que utiliza el Estado en su función de gobernabilidad de las personas y de las condiciones sociales. Este análisis lleva a formular la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los indicadores ideológicos que llevan a sustentar unas políticas públicas sobre resiliencia en un marco neoliberal del Estado?

2. Método

El concepto de resiliencia se ha abordado desde diversos enfoques. Sin embargo, para comprender sus conceptualizaciones y discursos se utilizó el enfoque cualitativo que permite, de una forma interpretativa, profundizar y visibilizar diversos significados (Denzin y Lincoln, 2018). Este trabajo empleó el análisis de contenido bajo el modelo de David Gil (1992), para cualitativamente profundizar en las conceptualizaciones, discursos y compleji-

dades en la política social, pensamiento crítico similar al que propone Foucault. Para ello se analizaron ocho (8) documentos de políticas públicas, identificados en el Sistema Único de Trámite Legislativo de la Oficina de Servicios Legislativos de Puerto Rico. La búsqueda se delimitó utilizando la palabra clave *resiliencia* en los últimos siete (7) cuatrienios disponibles en este sistema, entiéndase, desde el 1993 al 2020. El análisis se hizo a partir de la combinación de las estrategias discutidas por Strauss y Corbin (1998): microanálisis, codificación axial y selectiva.

3. Discusión

Se llevó a cabo un análisis de proyectos de ley, resoluciones conjuntas, resoluciones concurrentes y leyes que incluyen el concepto de resiliencia y que fueron gestadas desde la legislatura de Puerto Rico. De estas políticas públicas, se destacaron 12 con el concepto de resiliencia propuestas entre los cuatrienios 2012-2016 y 2017-2020. Al igual que en la revisión de literatura, Puerto Rico integra la resiliencia en la agenda de política pública actual.

Un aspecto que caracterizó las políticas revisadas es que integran el concepto de resiliencia en procesos de administración de desastres, asuntos ambientales o cambio climático. Esta característica no es privativa de Puerto Rico sino que, desde 2005 se ha observado un aumento en la integración de este concepto en las agendas de políticas sobre desastres, así como en la investigación y la academia (Tierney, 2015). En términos de las políticas revisadas, 10 de ellas se propusieron a partir del 8 de noviembre de 2017, luego del paso del huracán María. La importancia de identificar esta característica es lo que justifica la selección de un marco de análisis crítico que facilite comprender la complejidad y las intersecciones de dinámicas de opresión presentes en asuntos ambientales.

3.1. Conceptualizaciones de resiliencia en las medidas legislativas

Este análisis comienza con la evaluación de las conceptualizaciones explícitas e implícitas sobre resiliencia, presentes en las políticas públicas analizadas. La P. del. S. 1357² y la Ley,

² Política del Senado para crear la Comisión de Asuntos Climáticos.

nº 33-2019³ expresan que la resiliencia “significa la capacidad de un sistema humano o natural para resistir, asimilar y recuperarse de los efectos de las amenazas de manera oportuna y eficiente, manteniendo o restituyendo sus estructuras básicas, identidad y funciones esenciales” (p. 10). Por su parte, la P. del S. 716 del 2017⁴ y P. del S. 1469 del 2020⁵ definen el concepto como “la capacidad del sistema social y de las instituciones para hacer frente a las adversidades y para reorganizarse posteriormente de modo que mejoren sus funciones, su estructura y su identidad” (p. 5).

En ambas definiciones se resalta que la resiliencia en sí es una capacidad de un sistema, ya sea humano o del mundo natural, para enfrentar un riesgo externo y sobreponerse a ello. La diferencia estriba en las implicaciones para esos sistemas, luego de que se pone en práctica la capacidad de resiliencia. La primera definición expresa abiertamente que las personas o los elementos del ambiente natural emplean la capacidad de resiliencia para mantener funciones y regresar al estado previo de un impacto externo. En este sentido, hay un apego al marco teórico tradicional de resiliencia cuyo principio fundamental es la adaptación.

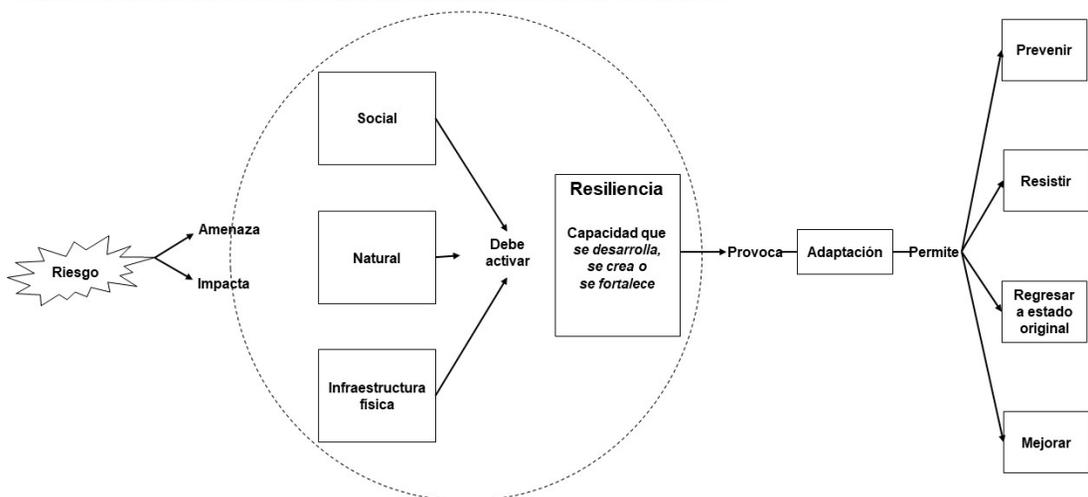
Por otro lado, la segunda definición discutida flexibiliza el resultado de aplicar la capa-

cidad de resiliencia ante un impacto, para la posibilidad de cambio en alguna dimensión de las personas o de los sistemas naturales. Parte de las críticas sobre este concepto es que promueve el *statu quo*, en tanto la finalidad es poner en práctica la capacidad para regresar al estado previo de un impacto (Diprose, 2015). Sin embargo, la academia ha integrado la adaptación transformativa al discurso de la resiliencia con el entendimiento de que, entre otras cosas, las comunidades participan de los esfuerzos de adaptación que permiten cambiar las circunstancias de riesgos a las que están expuestas (Wijsman y Feagan, 2019).

Las otras medidas legislativas analizadas no proveen una definición explícita para el concepto de resiliencia. No obstante, se derivaron sus conceptualizaciones subyacentes. En el caso de la R. Conc. de la C. 86⁶ y la R. de la C. 1380⁷ se expone la resiliencia como la capacidad de la infraestructura física construida para resistir impactos. En este caso, se propone que la infraestructura debe ser planificada y construida previendo posibles riesgos a los que se puede exponer y ser impactada. En estas conceptualizaciones se destacan elementos claves que complementan la resiliencia y en la Figura 1 se presenta un resumen de ellas.

Figura 1

Elementos claves en las definiciones de resiliencia que se encuentran en las medidas legislativas



Nota. Figura creada por la autora del artículo a partir de la interpretación de las definiciones de resiliencia en las medidas legislativas.

³ Ley de Mitigación; Adaptación y Resiliencia al Cambio Climático de Puerto Rico.

⁴ Ley de Resiliencia de Puerto Rico.

⁵ Para crear la “Ley de Respuesta Comunitaria ante Fenómenos Naturales y Resiliencia de Puerto Rico”.

⁶ Para solicitar al Congreso de EEUU aprobar legislación para lograr la exención parcial del cumplimiento de las Leyes de Cabotaje

⁷ Para ordenar a la Comisión de Transportación e Infraestructura de la Cámara de Representantes de Puerto Rico; realizar un estudio abarcador sobre la construcción de rotondas en la isla

Para extender el análisis, Meerow y Newell (2016) invitan a que se haga una evaluación crítica de la forma en que se operativizan esas definiciones en los objetivos y estrategias que se integran en las políticas públicas. De ellos se develan relaciones de poder de sistemas de conocimientos dominantes, entiéndase, los discursos hegemónicos subyacentes en ellas. Es por lo que el discurso de la resiliencia debe ser estudiado con un acercamiento a la complejidad, desentrañando su constructo social que se sostiene con elementos contextuales como la historia, ideología y otros aspectos sociales (Tierney, 2015).

3.2 Los objetivos y las premisas valorativas en las medidas legislativas

Para profundizar el análisis de la conceptualización de resiliencia en las medidas legislativas bajo estudio, se tomaron como marcos de referencia los objetivos explícitamente delimitados en ellas, ya que son lineamientos que concretizan el discurso en la política pública. En las medidas se plantea el desarrollo de la resiliencia en los sistemas humanos, institucionales y de infraestructura física mediante la educación y la planificación, con la finalidad de manejar riesgos, reducir vulnerabilidad y desastres por los efectos de cambio climático. Como ejemplo se presentan los siguientes propósitos de la Ley n°33-2019:

5. Adaptar a los sectores productivos e incorporar el análisis de la resiliencia al cambio climático en la planificación, las actividades, las infraestructuras y las edificaciones.
6. Fomentar la educación, la investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnología, y difundir el conocimiento en materia de mitigación, adaptación y resiliencia al cambio climático... (p. 11).

Principalmente, las medidas legislativas analizadas se han elaborado a partir de la experiencia de la administración de la catástrofe de los huracanes Irma y María. En septiembre de 2017, ambos huracanes dejaron resultados catastróficos en pérdida de vidas y viviendas, así como el desplome de la infraestructura de energía, del agua y de las telecomunicaciones, sostenido por condiciones preexistentes que continúan promoviendo la vulnerabilidad de las personas de Puerto Rico (Santos-Hernández, Méndez-Heavilin y Álvarez-Rosa-

rio, 2019). No es sorpresa que el enfoque del riesgo en las políticas analizadas sea dirigido a atender los efectos de cambio climático. En esta línea, se analizaron una serie de premisas valorativas explícitas, implícitas e interdependientes sobre la resiliencia que se representan en la Figura 2. Cada una de las categorías ilustradas se discutirán a continuación como producto de la evaluación crítica de los objetivos y el texto general de las medidas legislativas.

3.2.1 Justificando un discurso con otro: De la realidad palpable a las construcciones sociales

En primera instancia, los valores que justifican el uso del discurso de resiliencia en las políticas públicas estudiadas se presentan dentro de un panorama real que se está experimentando por diversos efectos del cambio climático, por ejemplo, ciclones tropicales de mayor frecuencia, intensidad, magnitud y fuera de los periodos que por años se presentaron como patrones (McPhillips *et al.*, 2018). De igual manera, son reales los costos millonarios sobre pérdidas de infraestructura y para la recuperación social cuando los sistemas sociales y gubernamentales neoliberales, como el de Puerto Rico, enfrentan retos históricos de gobernanza, fiscales y de condiciones desiguales preexistentes (Tate, Costello, Luehring, Santos-Hernández y Smith, 2018). La limitación de las premisas valorativas, destacadas en la Figura 2, no estriban en sí mismas en la incertidumbre de los riesgos de los efectos multidimensionales del cambio climático, sino en que el riesgo y el costo económico son construcciones sociales que tienen unos elementos incluyentes y excluyentes de dichas valoraciones de acuerdo con estatus, ideologías y situaciones contextuales que las generan. En este sentido y como reflexiona Foucault (2007), el riesgo como una noción construida por las sociedades neoliberales puede tomar un raciocinio reduccionista donde las acciones gubernamentales se llevan a cabo para sostener una ideología y práctica económica que promueve la individualidad, y con ello la reproducción de la desigualdad de las personas. La implementación de este tipo de razonamiento toma forma en mecanismos específicos dentro de las políticas públicas estudiadas, como los son la educación y la planificación.

Figura 2

Valores que se promueven en el discurso de resiliencia



Nota. Figura creada por la autora del artículo a partir del análisis de las medidas legislativas.

3.2.2 Un acercamiento de economía política del control: ¿Autonomía o precarización?

El discurso de la resiliencia en las políticas públicas analizadas toma como mecanismo la educación para el desarrollo de la capacidad de la resiliencia y de esta forma minimizar que los riesgos creen impactos negativos. De los riesgos materializarse en impactos, las personas tendrían capacidades disponibles que permitirán la solución de problemas. Es mediante este mecanismo como se individualiza la responsabilidad en las personas y se reducen los costos económicos de los impactos, ya que ellas deben emplear sus recursos individuales.

La principal problemática del empleo de este mecanismo de educación sobre la resiliencia es que se desarrollan o fortalecen destrezas individuales, dirigidas a solucionar problemas personales sin el reconocimiento que son dinámicas estructurales por las que se manifiestan los efectos de cambio climático, de los desastres y de las condiciones de vulnerabilidad que forman parte de la cotidianidad de las personas. Tanto el cambio acelerado del clima, los desastres y las condiciones de vulnerabilidad

son fenómenos sociales, entiéndase, antropogénicos, que son parte de las interacciones sociales y de poder. De acuerdo con Morel y Muñiz (2020), esta dinámica se comprende con un entendimiento de la economía política, con el que los estados neoliberales abordan los desastres y el cambio climático mediante una lógica tecnócrata en beneficio de la acumulación del capital. En este sentido, la educación se convierte en una herramienta del discurso de la resiliencia, para desarrollar un tipo particular de capacidades cuya utilidad es prevenir y reducir los impactos de los efectos de cambio climático. La educación sería la racionalización gubernamental que Foucault (2007) llamó biopolítica.

En el presente trabajo también se identificó la planificación como mecanismo para articular el discurso de la resiliencia. En cuatro (4) de las ocho (8) medidas legislativas, se propuso el desarrollo de planes que articulen el manejo del cambio climático, las estrategias de adaptación y el desarrollo de la resiliencia. En esta planificación se integra la participación comunitaria como premisa valorativa. Sin embargo, como parte del análisis, se cuestionó el significado de comunidad que se

utiliza en estas medidas. En ellas, los actores y las actoras de las comunidades principalmente son representantes de organizaciones sin fines de lucro y con ellos, de la academia, expertos/as de disciplinas particulares, oficiales gubernamentales. Solo en el P. del S. 1469 del 2020 se integró a los/as residentes como parte de las comunidades. La participación de líderes comunitarios y de residentes de las áreas catalogadas como vulnerables radica en la consulta de cuáles son los riesgos que experimentan con relación a efectos de fenómenos naturales extremos. Además, se fomenta que participen en el desarrollo de las capacidades de resiliencia delimitadas por las jerarquías de poder político y de pensamiento, dejando fuera a las personas directamente afectadas por las políticas de la participación activa para la formulación de la política pública y su operativización. De esta forma se plantea en la Ley Núm. 33-2019:

Impulsar estructuras de colaboración sólidas para la resiliencia mediante estrategias orientadas a identificar y capacitar líderes comunitarios, descentralizar la toma de decisiones e integrar y fortalecer redes de monitoreo de programas relacionados al cambio climático en comunidades y áreas vulnerables (p. 18).

Como se planteó en el marco teórico, el uso del concepto resiliencia en la política pública debe situarse en la “concepción dominante del Estado, [y de] los intereses dominantes de una sociedad” (Basile, 2020), así como en la interacción con las dinámicas históricas y presentes de un contexto. En este sentido, para el análisis presentado en este escrito, se deben formular una serie de preguntas tomando en cuenta el contexto colonial y neoliberal en el ejercicio gubernamental, político, económico, cultural y social de Puerto Rico (Estremera Jiménez, 2015): ¿Quiénes componen la comunidad? ¿Cuál es la conceptualización de líderes comunitarios? ¿Por qué descentralizar la toma de decisiones y bajo qué condiciones? ¿Quiénes definen las estructuras de colaboración? ¿Cuáles son las áreas vulnerables? ¿Quiénes o qué espacios son considerados como los vulnerables? Estos son algunos cuestionamientos para un análisis crítico que busca identificar fortalezas, retos y limitaciones en la conceptualización de la resiliencia, reconociendo las dinámicas de poder dentro de la concepción de Estado de Puerto Rico.

3.2.3. Entre la superficie y la raíz de los problemas: ¿Vulnerables o vulnerados?

Otro asunto para considerar en este análisis son las estrategias discursivas para justificar la resiliencia en términos de que los desastres son consecuencias del cambio climático. Sin embargo, los desastres son interrupciones prolongadas en la vida cotidiana, que no solo ocurren por el impacto de un fenómeno natural extremo, sino por condiciones históricas y preexistentes de desigualdad social, de injusticia ecológica, de falta de recursos, y de falta de poder político y cultural para afrontar los efectos de un fenómeno natural (Wisner, Blaikie, Cannon y Davis, 2004). Atender los efectos de cambio climático y administrar los desastres en el contexto de Puerto Rico conlleva una atención de las desigualdades multidimensionales históricas y emergentes para comprender su contribución a la intensificación de la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, fenómenos naturales, tecnológicos y humanos (Morel y Muñiz, 2020). Es por lo que la política pública es insuficiente al plantear: “De igual forma, identificarán los sistemas naturales, territorios y sectores socioeconómicos más vulnerables con una propuesta de medidas de adaptación necesarias para reducir la vulnerabilidad” (Ley n° 33-2019, pp. 19-20). Esto se debe a que la vulnerabilidad se identifica como característica inherente e intrínseca a las personas, a la comunidad, a la infraestructura, sin considerar la complejidad de dicha dinámica. Desde una visión crítica para comprender la vulnerabilidad en el plano social y actuar sobre ella para su transformación, más allá de la adaptación, los/as investigadores/as Santos-Hernández, Rodríguez, y Díaz (2014) exponen que:

La vulnerabilidad social también se enfoca en el impacto relativo y diferencial que los desastres tienen sobre diferentes miembros de nuestra sociedad. Aunque todos podemos compartir los mismos riesgos, la vulnerabilidad social puede variar de acuerdo al número de factores demográficos y socio-económicos. Para poder entender por completo la complejidad de la vulnerabilidad social, debemos examinar las características ambientales y de la población, antes y después del evento, para entonces mejorar nuestro entendimiento de las causas y de las consecuencias de los desastres (pp. 4-5).

3.3. Implicaciones del análisis de la conceptualización de resiliencia para el Trabajo Social

En la gestión de política pública, el/la profesional de Trabajo Social debe procurar llevar a cabo acciones que busquen la justicia en las relaciones entre personas y su trato digno, “especialmente de aquellos impactados negativamente en los sistemas y estructuras sociales” (Feliciano Giboyeaux, 2019, p. 5). Para entender las conceptualizaciones de la resiliencia en la política pública de Puerto Rico desarrollada en un contexto neoliberal, es menester acercarse desde un paradigma de la complejidad. Esto se debe a que el proyecto neoliberal propone un racional de la reducción de los problemas sociales para atenderlos mediante la individualización, racionalidad instrumental y de control de las personas, de modo que se circunscriban a los encuadres valorativos de las sociedades neoliberales-capitalistas (Fuenmayor, 2014). Es aquí donde la profesión de Trabajo Social se activa “para denunciar todo acto que amenace los derechos de las personas y su pleno desarrollo” (Colegio de Profesionales del Trabajo Social de Puerto Rico [CPTSPR], 2017, p. 23). En el caso de las políticas analizadas, se hace vigente unas prácticas de capacitaciones a las comunidades a partir de una definición de resiliencia particular, de la promoción de cambio de comportamientos sostenido por valores antropocéntricos de protección del ambiente, de la promoción a la participación de las comunidades con el foco de descentralización para la toma de decisiones, así como de la promoción de adaptaciones dentro de una cuestión social invariable e invisibilizada.

Otro tipo de lectura de estas políticas es posible por el análisis crítico de su diseño, competencia que tienen los/as profesionales del Trabajo Social, como actores y actrices formados/as en una disciplina ético-política (CPTSPR, 2017). Cabe destacar que, en Puerto Rico, dichos/as profesionales no han tenido constante presencia en la formulación, análisis de diseño y evaluación de políticas relacionadas a asuntos ambientales, como las de crisis climáticas y las de desastres (Ortiz Mojica, 2019). Además del trabajo de acompañamiento, educación y movilización de las personas y grupos en relación con asuntos ambientales, los/as profesionales del Trabajo Social deben interceder, facilitar espacios de participación, cabildear e involucrarse en la gestión de polí-

ticas públicas locales e internacionales sobre dicho tema (Dominelli, 2011). Esto se debe a que no usan un acercamiento simplista de protección de la vida, sino que toman en consideración las acciones antropogénicas y naturales que convergen en el cambio climático y en los desastres, dentro de contextos donde hay condiciones que promueven la vulnerabilidad por desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales (Ortiz Mojica, 2019).

4. Recomendaciones

Parte importante del análisis crítico de la política social desde el modelo de Gil (1992) y el marco conceptual formulado por Foucault (2007), es que la persona analista considera y propone alternativas a las políticas que se están evaluando. Esto contribuye a soluciones para las áreas a mejorar de las políticas y de reconocer fortalezas en ellas. Las recomendaciones que se proponen van dirigidas para el diseño, la formulación y ejercicio de evaluación que se debe hacer para las políticas climáticas y ambientales y que incluyen el concepto de resiliencia:

- Debe hacerse una introspección y concienciación estructural sobre los elementos históricos y opresivos, así como de la racionalización y los efectos de los modelos políticos, económicos, sociales y culturales involucrados en: las formas de producción y consumo, las razones de raíz para la aceleración de los cambios en el clima y para la generación de situaciones de desastres.
- El Trabajo Social propone el uso de la interseccionalidad como herramienta de análisis crítico que permite desentrañar dinámicas de opresión en las políticas públicas desarrolladas en contexto neoliberal (Martínez Palacios, 2020). Específicamente, el marco conceptual de las feministas Collins y Bilge (2016) facilita el análisis de las relaciones de poder más allá de la intersección de las identidades oprimidas en las sociedades neoliberales. Es una evaluación de la forma en que se organiza el poder en la dimensión estructural, cultural, disciplinar e interpersonal. De esta forma se toman en consideración las complejidades de lo que implicaría la resiliencia para los actores y las actrices de las comunidades catalogadas

como vulnerables en las medidas legislativas analizadas.

- Las personas gestoras de políticas sociales y defensoras de derechos humanos y ambientales, así como profesionales del Trabajo Social y comportamiento humano, deben involucrarse en el trabajo colaborativo para la gestión de políticas climáticas y ambientales porque en ellas se delimitan estrategias que tienen un impacto en las poblaciones, sus interacciones, sus comportamientos y en el ambiente natural y construido que les rodea.
- Finalmente, se propone hacer un análisis de actores y actrices que se involucran en la formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas climáticas, de desastres, de resiliencia y las ambientales para ampliar la comprensión del contexto neoliberal donde se fundamentan los significados y las acciones sobre resiliencia.

El concepto de resiliencia no es nuevo en el mundo académico ni en la práctica de diversas profesiones, incluyendo Trabajo Social. Lo que lo hace un área de interés para la investigación es la falta de congruencia en la conceptualización y en la aplicación tanto a nivel disciplinar, de práctica profesional y en la cotidianidad civil, como lo es la gestión de política pública (Chmutina *et al.*, 2016). Es por lo que se llevó a cabo un análisis desde la perspectiva discursiva de la resiliencia para poder comprender las conceptualizaciones y las estrategias que se plasman en las políticas públicas propuestas por legisladores/as de Puerto Rico.

En este análisis crítico se identificó una relación entre el significado que los/as legisladores/as atribuyen a la resiliencia con las tendencias globales en la gestión de política pública

con este discurso. Las conceptualizaciones y sus premisas valorativas denotan un desplazamiento de las responsabilidades de protección del Estado hacia las personas, además de la responsabilización de los riesgos. Por otro lado, en el análisis se destacó que en Puerto Rico el riesgo se concretiza en la atención del tema de cambio climático y del desastre. Sin embargo, en las medidas legislativas se presume que estos dos fenómenos son unos naturales. No se concretiza cómo en las evaluaciones del riesgo y de la vulnerabilidad median factores estructurales de relaciones de poder, relaciones de producción y consumo como unos contribuyentes a los cambios acelerados del clima y de los desastres. Esto es una visión limitada que no toma en consideración los procesos de desarrollo económico de Puerto Rico, que se han reproducido a lo largo de los años, como situaciones de desigualdad económica, política, social y cultural, a su vez siendo factores que promueven la vulnerabilidad. En este punto, se encuentra la afinidad del uso del discurso de la resiliencia con el proyecto neoliberal donde genera políticas que presentan una complicidad para la protección de la lógica del mercado capitalista. En esta dinámica se reducen los costos de los riesgos de efectos de fenómenos naturales, al tener personas capacitadas para enfrentarlos y que previenen los mismos. Además, no se incurre en la transformación de las condiciones que promueven la desigualdad ya que la conceptualización de resiliencia es para la adaptación de las personas. La adopción de este discurso en la gestión de política pública de Puerto Rico guarda concordancia, en tanto su modelo político y económico de Estado es neoliberal-capitalista y colonial, área considerada como prioritaria a intervenir desde el Trabajo Social ético-político de la Isla (Estremera Jiménez, 2015).

5. Referencias bibliográficas

- Basile, G. (2020, 3 agosto). *Curso de estudios de riesgos de desastres y emergencias de salud pública* [Video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=gBhvEeBHHIs>
- Bottrell, D. (2013). Responsibilised resilience? Reworking neoliberal social policy texts. *M/C Journal*, 16(5). Recuperado de: <http://journal.media-culture.org.au/index.php/mcjournal/article/view/708>
- Brassett, J., Croft, S. y Vaughan-Williams, N. (2013). Introduction: An agenda for resilience research in politics and international relations. *Politics*, 33(4), 221-228. doi:10.1111/1467-9256.12032
- Chandler, D. y Reid, J. (2016). *The neoliberal subject: Resilience, adaptation and vulnerability*. Londres y Nueva York: Rowman y Littlefield International.
- Chmutina, K., Lizarralde, G., Dainty, A. y Boshier, L. (2016). Unpacking resilience policy discourse. *Cities*, (58), 70-79. doi:10.1016/j.cities.2016.05.017

- Colegio de Profesionales de Trabajo Social de Puerto Rico. (2017). *Código de ética profesional*. Recuperado de: <http://cptspr.org/wp-content/uploads/2017/03/Co%CC%81digo-de-E%CC%81tica-2017-RE-V050317web.pdf>
- Collins, P. H. y Bilge, S. (2016). *Intersectionality: Key concepts*. Cambridge, UK y Malden, MA: Polity Press.
- Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S (Eds.). (2018). *The SAGE handbook of qualitative research* (5ª ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Diprose, K. (2015). Resilience is futile. *Soundings*, 58(58), 44-56. doi:10.3898/136266215814379736
- Dominelli, L. (2011). Climate change: Social workers' role and contributions to policy debates and interventions. *International Journal of Social Welfare*, 20(4), 430-438. doi:10.1111/j.1468-2397.2011.00795.x
- Dominelli, L. (2012). *Green social work: From environmental crises to environmental justice*. Cambridge, UK y Malden, MA: Polity Press.
- Estremera Jiménez, R. (2015). *Trabajo Social Comunitario Puertorriqueño: De la experiencia histórica hacia un modelo liberador*. San Juan, Puerto Rico: Publicaciones Gaviota.
- Feliciano Giboyeaux, I. (2019). Hacia una perspectiva anti opresiva. En *Hacia una práctica transformadora en Trabajo Social: Implicaciones para la defensa d ellos derechos humanos y sociales* (pp. 143-170). San Juan, Puerto Rico: BiblioGraficas.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica* (H. Poms, Trad.). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A. (Libro original publicado 2004)
- Fuenmayor, J. (2014). Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: Una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos. *Cinta de Moebio*, (50), 39-52. doi:10.4067/S0717-554X2014000200001
- Gil, D. (1992). *Unravelling social policy: Theory, analysis, and political action towards social equality*. Rochester, Vt: Schenkman Books, Inc.
- Joseph, J. (2013). Resilience as embedded neoliberalism: A governmentality approach. *Resilience*, 1(1), 38-52. doi:10.1080/21693293.2013.765741
- Keck, M. y Sakdapolrak, P. (2013). What is social resilience? Lessons learned and ways forward. *Erkunde*, 67(1), 5-19. doi:10.3112/erdkunde.2013.01.02
- Ley de Mitigación, Adaptación y Resiliencia al Cambio Climático, Ley Núm. 33 (2019). Recuperado de: <http://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2019/lexl2019033.htm>
- Ley de Resiliencia de Puerto Rico, P. del S. 716, 18va Asamblea Legislativa. (2017). Recuperado de: <https://sutra.oslpr.org/osl/esutra/MedidaReg.aspx?rid=124869>
- Ley de Respuesta Comunitaria ante Fenómenos Naturales y Resiliencia de Puerto Rico, P. del S. 1469, 18va Asamblea. (2020). Recuperado de: <https://sutra.oslpr.org/osl/esutra/MedidaReg.aspx?rid=134113>
- Martínez Palacios, J. (2020). La interseccionalidad como herramienta analítica para la praxis crítica del trabajo social: Reflexiones en torno a la soledad no deseada. *Cuadernos de Trabajo Social*, 33(2), 379-390. doi:10.5209/cuts.65181
- McPhillips, L.E., Chang, H., Chester, M.V., Depietri, Y., Friedman, E., Grimm, N.B., ...Shiva, J.S. (2018). Defining extreme events: A cross-disciplinary review. *Earth's Future*, 6(3), 441-455. doi:10.1002/2017EF000686
- Meerow, S. y Newell, J. P. (2016). Urban resilience for whom, what, when, where, and why? *Urban Geography*, 40(3), 309-329. doi:10.1080/02723638.2016.1206395
- Míguez, P. (2010). El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: Su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo. *Estudios Sociológicos*, XXVIII(84), 643-689. Recuperado de: <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/197/197>
- Morel, C. y Muñiz, A. (2020, 10 agosto). Curso de estudios de riesgos de desastres y emergencias de salud pública [Video]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=oDoqj0_MqZU
- Ortiz Mojica, L.A. (2019). *El cambio climático en Puerto Rico: La contribución del trabajosocial ambiental al desarrollo de estrategias de adaptación y la formulación de políticas de justicia social: El caso del Corredor del Yaguazo, Inc* (Núm. Publicación 13898190). (Tesis doctoral, Universidad de Puerto Rico-Río Piedras- ProQuest Dissertations and Theses Global).
- P. del S. 1357, 17ma Asamblea Legislativa. (2015). Recuperado de: <https://sutra.oslpr.org/osl/esutra/MedidaReg.aspx?rid=23076>
- Park, Y., Crath, R. y Jeffrey, D. (2018). Disciplining the risky subject: A discourse analysis of the concept of resilience in social work literature. *Journal of Social Work*, 0(0), 1-21. doi:10.1177/1468017318792953

- R. Conc. de la C. 86, 18va Asamblea Legislativa. (2018). Recuperado de: <https://sutra.oslpr.org/osl/esutra/MedidaReg.aspx?rid=128203>
- R. de la C. 1380, 18va Asamblea Legislativa. (2019). Recuperado de: <https://sutra.oslpr.org/osl/esutra/MedidaReg.aspx?rid=129943>
- Redman, C. (2014). Should sustainability and resilience be combined or remain distinct pursuits? *Ecology and Society*, 19(2), 37-44. doi: 10.5751/ES-06390-190237
- Rodríguez Ramírez, J. (2008). El trabajo social y la evaluación de políticas sociales. *Análisis*, 9(1), 69-85. Recuperado de: <https://revistas.upr.edu/index.php/analisis/article/view/13140>
- Rossetti Behring, E. (2013). La política social en el contexto de la crisis capitalista. *Revista de Trabajo Social*, 6(9), 4-20. Recuperado de: <https://revistaplaza publica.files.wordpress.com/2014/03/2.pdf>
- Santos-Hernández, J. M., Méndez-Heavilin, A. J. y Álvarez-Rosario, G. (2019). Hurricane Mariain Puerto Rico: Preexisting vulnerabilities and catastrophic outcomes. En: C.B. Rubin y S.L. Cutter, *U.S. Emergency management in the 21st century*. Nueva York y Abingdon: Routledge.
- Santos-Hernández, J. M., Rodríguez, H. y Díaz, W. (2014). *Herramienta de apoyo para tomar decisiones en caso de desastres: Un paso adicional hacia la resiliencia comunitaria*. Recuperado de: <http://www.prsn.uprm.edu/Spanish/tsunami/media/nthmp/Disaster%20Tool%20%20Espanol.pdf>
- Strauss, A. y Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (2^a ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tate, E., Costello, S., Luehring, P., Santos-Hernández, J. y Smith, A. (2018, Julio, 8-11). *Whathappened in 2017? Putting a year of extremes in context* [Conference plenary]. Natural Hazards Workshop, Broomfield, CO, USA. Recuperado de: <https://hazards.colorado.edu/workshop/2018/session-summaries#extremecontext>
- Tierney, K. (2015). Resilience and the neoliberal project: Discourses, critiques, practices- and Katrina. *American Behavioral Scientist*, 59(10), 1327-1342. doi:10.1177/0002764215591187
- van Breda, A. D. (2018). A critical review of resilience theory and its relevance for social work. *Social Work/Maatskaplike Werk*, 54(1), 1-19. doi:10.15270/54-1-611
- Walklate, S., Mythen, G. y McGarry, R. (2014, Julio, 13-16). *Understanding the conceptual lineage and limitations of resilience in contemporary social policy* [Paper presentation]. Second International Conference on Vulnerability and Risk Analysis and Management (ICVRAM) and the Sixth International Symposium on Uncertainty, Modeling, and Analysis (ISUMA), Liverpool, Inglaterra. doi:10.1061/9780784413609.266
- Wijsman, K. y Feagan, M. (2019). Rethinking knowledge systems for urban resilience: Feminist and decolonial contributions for just transformations. *Environmental Science & Policy*, (98), 70-76. doi:10.1016/j.envsci.2019.04.017
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. y Davis, I. (2004). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Nueva York, NY: Routledge.