

# Estrategias de desarrollo social en situaciones de desastre

FERNANDO PLIEGO CARRASCO

**E**N LA SOCIEDAD contemporánea, los desastres son frecuentemente paradójicos en sus consecuencias: siempre irrumpen como un drama por su alto costo en vidas humanas y recursos materiales, pero también pueden transformarse posteriormente en factores de desarrollo social.<sup>1</sup> En esta situación abren la oportunidad de replantear los sistemas de organización social de las comunidades damnificadas, mediante trabajos de emergencia y reconstrucción orientados a mejorar los niveles y calidades de vida previamente existentes. Tal es la experiencia acontecida, por ejemplo, en algunas áreas de la ciudad de México a partir de los terremotos de 1985, donde un número importante de habitantes de las viejas vecindades del Centro Histórico —destruidas o deterioradas en mayor medida por los sismos—, tuvieron acceso a mejores opciones de vivienda para sus familias;<sup>2</sup> asimismo, se fortalecieron o crearon numerosas organizaciones de pobladores, cuya acción ha enriquecido la vida política y civil de la gran metrópoli.<sup>3</sup>

¿Qué factores fundamentales permiten esta transformación de un drama colectivo en una opción de desarrollo social? Pregunta relevante porque, de hecho, abundan las experiencias históricas que han operado en sentido claramente contrario, tanto en México como en el resto del mundo. Es el caso de las inundaciones generadas por el huracán *Diana* en el año de 1990, en la sierra norte del estado de Hidalgo, donde a los daños directos del desastre de origen natural, se sumaron heladas y una pérdida de competitividad de ciertos productos agrícolas básicos de la zona, que ocasionaron una larga escasez en el aprovisionamiento de alimentos. O bien, son los casos sucedidos en otros países, como fueron los sismos del año de 1972 en Managua, Nicaragua,<sup>4</sup> y las sequías abrumadoras que actualmente se

<sup>1</sup> La posibilidad de transformar los desastres en opciones de desarrollo social, es un fenómeno fundamental reconocido por las ciencias sociológicas, el cual contrasta con el saber popular que generalmente los interpreta en términos únicos de calamidades. *Cfr.* Enrico L. Quarantelli y Russell R. Dynes, "Response to social crisis and disaster", *Annual Review of Sociology*, 1977, vol. 3, p. 25.

<sup>2</sup> José L. Mécatl, Marco A. Michel y Alicia Ziccardi, 1987, *Casa a los damnificados*, UNAM, México.

<sup>3</sup> Juan Manuel Ramírez Sáiz, "Organizaciones populares y lucha política", *Cuadernos Políticos*, enero-marzo, 1986, núm. 45, pp. 38-55.

<sup>4</sup> Carlos M. Villas, 1986, *Sandinista revolution*, Monthly Review Press, Berkeley, pp. 101-102.

registran en Somalia,<sup>5</sup> donde los desastres contribuyen a revertir en mayor medida los niveles de desarrollo social alcanzados por las comunidades afectadas, y cooperan a la radicalización violenta de los conflictos políticos tradicionales.

Los desastres constituyen, por lo tanto, acontecimientos que se inscriben dentro de la dinámica económico-política de las sociedades, y pueden contribuir tanto a su desarrollo como a su estancamiento global o sectorial. Porque los desastres no son el resultado de la simple acción de acontecimientos físicos de origen natural, sean sísmicos, hidrometeorológicos, volcánicos, etc., o imputables a determinados individuos y grupos humanos (como sucede al verter sustancias explosivas o tóxicas). Tenemos así, por ejemplo, que un terremoto en una zona desértica y despoblada no genera ningún desastre, por grande que sea su magnitud; y el depósito de sustancias tóxicas en tiraderos industriales adecuados, las hace manejables en términos de seguridad y daños ecológicos. Más bien, los desastres son el resultado de la conjunción de un acontecimiento físico extraordinario o recurrente, de origen natural o antrópico, y la capacidad de la colectividad humana para manejar y absorber sus efectos; capacidad que podemos enunciar como problema de “vulnerabilidad social”.

Desde esta perspectiva, el manejo público y civil de los sucesos físicos, y la posibilidad de mitigar su transformación en un desastre, “depende prioritariamente de la forma en la cual la sociedad produce, distribuye y utiliza los recursos materiales, organiza sus instituciones cotidianas, y constituye y ejerce el poder político”.<sup>6</sup> En consecuencia, un acontecimiento de la misma magnitud puede generar distintos resultados, según los diversos niveles de vulnerabilidad social de los grupos afectados. Destacan como los más perjudicados los países, regiones y sectores sociales de menor desarrollo económico y con problemas políticos importantes, porque en ellos el nivel de vulnerabilidad es mucho mayor, y las capacidades para resistir sucesos físicos es claramente<sup>7</sup> menor.

Pero ante la presencia de un desastre, sea cual fuere el nivel de vulnerabilidad social que lo propició, la comunidad afectada se ve ante la tarea ineludible de restituir sus sistemas de vida y organización dañados, privados y públicos, mediante los correspondientes trabajos de emergencia y reconstrucción. Y estos trabajos, paradójicamente, pueden constituir una opción de desarrollo social, de mejoramiento de los niveles y calidades de vida previamente existentes, o bien pueden transformarse en acciones que favorecen el estancamiento económico, social y político, e inclusive la pérdida de estándares de vida alcanzados con anterioridad.

Entre los múltiples factores sociales que intervienen en la configuración de tan polares resultados, destacan dos de manera fundamental: *los procesos de exter-*

<sup>5</sup> Markus Hefflinger, “War And Death in Somalia”, *Swiss Review of World Affairs*, 1992, núm. 6, pp. 12-13.

<sup>6</sup> Fernando Pliego Carrasco, “Desastres y protección civil en México”, *Quórum*, agosto, 1992, núm. 5, p. 5.

<sup>7</sup> María G. Caputo, Jorge E. Hardoy e Hilda M. Herzer, 1985, *Desastres naturales y sociedad en América Latina*, CEL. Buenos Aires, p. 9; Anders Wijman y Lloyd Timberlake, 1984, *Natural disasters. Acts of God or acts of man?*, An Earthscan Paperback, Londres.

*nalización de daños y los procesos de participación social.* Con el primer concepto me estoy refiriendo a las posibilidades de transferir hacia comunidades diferentes a los grupos damnificados, el costo de los perjuicios sociales generados por los desastres y, en esa medida, reconstruir los bienes de manera total y mejorada. Y con el segundo concepto me estoy refiriendo a las capacidades de los damnificados de apropiarse y dirigir dicho proceso de externalización.

Las características de ambos procesos y su interdependencia dentro de los trabajos de reconstrucción explican, de manera destacada, los aportes u obstáculos que en materia de desarrollo social genera la dinámica ocasionada por un desastre. Pero el desenlace específico es una cuestión que nunca está determinada de manera fija, de una vez para siempre. Está relacionada, desde luego, con las características de funcionamiento político-económico de la sociedad que existía con anterioridad a la irrupción del desastre, esto es, con los mencionados niveles de “vulnerabilidad social”. Hay, por lo tanto, una conexión estrecha entre “la estructura institucional” problematizada por el desastre, y las actividades orientadas a su restitución. Pero también depende de una serie de procedimientos colectivos que se van elaborando en el transcurso de los trabajos de emergencia y reconstrucción, y que los actores involucrados van decidiendo de manera interactiva,<sup>8</sup> en una alternancia de conflictos y consensos.

En este trabajo se busca analizar los procesos de externalización de daños y participación social, como elementos determinantes en el despliegue de opciones de desarrollo social ante la presencia de desastres colectivos. No es, de ninguna manera, un intento de elaborar una “apología de los desastres”, sino una aproximación para comprender algunos de los *mecanismos que han elaborado las sociedades para enfrentar acontecimientos dramáticos* que, en una primera instancia, parecería que ponen en peligro su propia existencia. Desde esta perspectiva, nos permite recuperar “las reservas de fuerza” de la sociedad, y hacer un inventario de algunas de las valiosas capacidades del ser humano para superar dificultades y abrir opciones de futuro en situaciones de crisis aguda.

## I. MECANISMOS DE EXTERNALIZACIÓN DE DAÑOS Y SU SUSTENTO NORMATIVO

Los desastres pueden ser interpretados, *desde la perspectiva económica, como una destrucción acelerada, frecuentemente violenta —aunque no siempre—, del trabajo material acumulado por una determinada colectividad humana.* Esta definición es muy plástica cuando nos referimos a situaciones relacionadas con sucesos sismológicos o hidrometeorológicos. En ellos, como consecuencia de un terremoto o de un huracán de gran magnitud, encontramos la concentración inmediata de daños en viviendas, edificios, infraestructura hidráulica y de transporte, entre otros efectos, que dificultan significativamente su utilización o la vuelven imposible. En otras situaciones,

<sup>8</sup> Charles Tilly, “Models and Realities of Popular Collective Action”, en *Social Research*, 1985, núm. 4.

como las derivadas de una sequía recurrente dentro de una economía campesina tradicional, encontramos más bien un aumento progresivo de daños, que finalmente también terminan en una destrucción del trabajo social históricamente acumulado.<sup>9</sup>

La naturaleza acumulativa del trabajo social es una característica central de aquellos bienes que se encuentran ligados físicamente al territorio: los bienes inmuebles. En mayor medida que otros recursos materiales producidos por el ser humano, no son el resultado de una única jornada de trabajo, individual o colectiva, sino de la concentración de numerosas jornadas dentro de una secuencia temporal de mayor o menor amplitud. Por ello, superan el carácter atomizado de los bienes muebles al configurar el paisaje social, lo que llamamos “lo urbano” y “lo rural”, y brindan determinados marcos de operación a las actividades cotidianas que despliegan los seres humanos. Son su transfondo espacial, y su producción, circulación y consumo tienen la propiedad de verificarse en un contexto multitemporal, donde se entrecruzan distintas épocas y períodos de la historia colectiva.

En un paisaje social, con sus numerosos y complejos bienes inmuebles, se acumula así la historia de las sociedades. En el tipo de construcciones, en el trazo de calles y avenidas, en la problemática de articular diseños pretéritos de espacios y usos contemporáneos, se lee la trama de los sistemas y formas de organización social que les han dado origen:<sup>10</sup> concepciones del poder, procedimientos económicos, simbologías colectivas. Trama que puede tener algunos pocos años, o hundir sus raíces en decenas y centenas.

Cuando adviene un desastre, los efectos resultantes no implican en consecuencia una “simple” destrucción de bienes económicos, entendidos de manera puntual. Estamos hablando de la destrucción de una riqueza acumulada por un trabajo colectivo de amplia secuencia temporal, e inclusive de numerosas generaciones. Un trabajo colectivo que, por lo tanto, *tampoco puede ser recuperado en el corto plazo si nos atenemos al tenor de los procedimientos que le dieron origen*. Desde esta perspectiva, se necesitaría reiniciar la secuencia de acumulación, de concentración histórica de trabajo colectivo, en la que los desastres destacan como factores significativos que detienen o retrasan el desarrollo social alcanzado. Y las actividades colectivas orientadas a enfrentarlos: los trabajos de reconstrucción tienen un efecto claramente regresivo en relación con los niveles de vida que existían con anterioridad a los acontecimientos dramáticos.

La posibilidad de romper este efecto negativo que los desastres ocasionan en el desarrollo social, se encuentra en la *generación de mecanismos económicos especiales, extraordinarios, que permitan absorber los daños materiales de manera rápida y acelerada*, esto es, dentro de una secuencia temporal significativamente más corta que el

<sup>9</sup> La distinción entre estos dos tipos de desastres: “instantáneos” y “progresivos”, fue establecida por Lowell J. Carr, “Disaster and the sequence pattern of social change”, en *American Journal of Sociology*, 1932, vol. 38, pp. 207- 218.

<sup>10</sup> Jean Remy y Liliane Voyé. 1976, *La ciudad y la urbanización*, IEAL, Madrid, pp. 45-49

tiempo originalmente necesario para producirlos. ¿A qué fenómenos nos estamos refiriendo? En el contexto de las unidades doméstico-familiares, y en situaciones distintas a los desastres colectivos, las ciencias sociales ya han llamado la atención sobre la importancia sustancial de determinados mecanismos económicos que, en circunstancias determinadas, elaboran las familias para hacer frente a problemas de deterioro progresivo de sus niveles de vida: las estrategias de sobrevivencia.

Entre las distintas estrategias de sobrevivencia existentes, se pueden destacar las siguientes: la participación de nuevos miembros de la familia en el mercado laboral; la ampliación de la jornada de trabajo a más de una actividad; la producción de bienes básicos dentro de los hogares, etc. Estos mecanismos, desde luego, se presentan normalmente dentro de las familias como “formas de vida”, como parte de las costumbres que caracterizan su dinámica y actividades consuetudinarias. Sin embargo, su consideración como “estrategia de sobrevivencia” reside, precisamente, en la ampliación y fortalecimiento que registran como consecuencia de la experiencia familiar de deterioro acelerado de las condiciones de consumo. Se expanden así en situación de pérdida sistemática de las capacidades adquisitivas de los ingresos, en contextos de crisis o reestructuración económica.<sup>11</sup>

En el contexto de un desastre colectivo, sea propiciado por acontecimientos naturales o por responsabilidad humana, la respuesta de los damnificados tiene paralelo con lo acontecido en los mecanismos de sobrevivencia: se ven involucrados en la necesidad de dinamizar y ampliar los procedimientos económicos que despliegan tradicionalmente para obtener sus bienes de consumo. No obstante, la problemática es mucho más compleja, porque no se trata de enfrentar un deterioro sistemático del consumo, sino una caída dramática y abrupta del mismo, que ha puesto en suspenso la organización global de la vida cotidiana, el ejercicio de las actividades diarias. Se requiere, más bien, reiniciar el camino que había permitido la acumulación de un patrimonio, el logro de un conjunto de bienes básicos y fundamentales para la reproducción de las familias y de las comunidades afectadas.

Para abreviar esta exigencia temporal que surge en un contexto de desastre social, y evitar la completa reiniciación del trabajo acumulado perdido, del patrimonio destruido, uno de los mecanismos más adecuados —no el único— consiste en la posibilidad de *transferir fuera de la comunidad damnificada, por vías diferentes al mercado, el costo económico que se necesita para reconstruir los bienes perjudicados*, de forma tal que logren reponer de manera igual o mejor su dotación y calidad. A tal mecanismo lo podemos llamar “externalización de daños”.<sup>12</sup>

En el análisis económico, términos como “externalidades” y “externalización económica”, han permitido estudiar mecanismos “no-pagados” de transferencia de costos de un ámbito social a otro, porque enlazan las actividades económicas con

<sup>11</sup> Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava, 1991. *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*, El Colegio de México, México, pp. 9-29.

<sup>12</sup> Retomando el concepto de “externalidades” presentado por H. Paul Friesema (*et al.*), 1979, *Aftermath. Communities after natural disasters*, Sage Pub., Londres, p. 178.

su contexto social inmediato, y analizan los efectos resultantes.<sup>13</sup> Parte del supuesto teórico de que, en un contexto de mercado competitivo, los participantes no reflejarán en sus precios los costos marginales de producción. Ahora bien, tal externalización es ambivalente en sus efectos. Pueden ser positivos, como sería la construcción de una presa hidroeléctrica que evitara, de manera colateral, pérdidas a los campesinos por inundaciones. Pero también puede generar efectos negativos (deseconomías), como en el caso importante de la contaminación ambiental de origen industrial.

En situaciones de desastre, la “externalización de daños” tiene un significado económico semejante a lo acontecido en contextos de competencia de mercado, y podemos considerarla en cierta perspectiva como una variación especial: favorece y acelera la realización de trabajos de emergencia y reconstrucción, por la transferencia de su costo hacia comunidades diferentes a los damnificados a través de vías “no-pagadas”, vías no mercantiles. Pero tiene una diferencia sustancial: es una estrategia orientada explícitamente, y no de manera marginal, a disminuir la desigualdad social. Entre los múltiples mecanismos a través de los cuales se ejerce, destacan los siguientes:

- El rescate de víctimas, con la colaboración de grupos profesionales o espontáneos como son la Cruz Roja, brigadas de ciudadanos, bomberos, etcétera.
- La donación de alimentos, ropa y medicinas para la curación y manutención de los damnificados; e inclusive, su preparación para el consumo inmediato.
- El préstamo de inmuebles para la instalación de albergues, la concentración de alimentos y medicinas, y la atención médica.
- La formación de asociaciones voluntarias y filantrópicas de ayuda a damnificados, o la apertura de áreas especiales de atención en otras ya existentes, para poner en marcha programas sociales.
- La donación de recursos internacionales y locales para la reconstrucción de los bienes dañados por el desastre, desde viviendas y departamentos, hasta escuelas y edificios de interés público.
- La apertura de programas públicos de reconstrucción de carácter subsidiado, mediante la reasignación de presupuestos locales y federales.
- La modificación coyuntural o a largo plazo de la legislación en temáticas relacionadas con la reconstrucción, para disminuir requisitos burocráticos y cargas fiscales en favor de los damnificados.

<sup>13</sup> Sin duda alguna, los conceptos de “externalización económica” y “externalidades” son uno de los más ambiguos en las ciencias económicas (cfr. Tibor Scitovsky, “Two concepts of external economies”, *Journal of Political Economy*, 1954, núm. 62, pp. 70-82). Tiene su origen en los estudios de Alfred Marschall a finales del siglo pasado (cfr. A. Marschall, 1961, *Principles of Economics*, vol. 2, Macmillan, Londres, p. 347). Sobre su uso contemporáneo se puede consultar, además del artículo de T. Scitovsky, a los siguientes autores: H. Ellis y W. Fellner, “External economies and diseconomies”, *American Economic Review*, 1952, núm. 33, pp. 493-511; J.M. Buchanan, “External diseconomies, corrective taxes and market structure”, *American Economic Review*, 1969, núm. 59, pp. 174-176, y D. Starret, “Fundamental non-convexities in theory of externalities”, *Journal of Economic Theory*, 1972, núm. 4, pp. 180-189.

- La expropiación de bienes privados para el desarrollo de programas públicos de reconstrucción.
- La fijación de impuestos especiales para el financiamiento de obras.
- La canalización de empréstitos de la banca internacional o local en condiciones crediticias excepcionales.
- El desempeño laboral de los medios de comunicación masiva, como recurso para controlar la transparencia legal y financiera en el uso de los recursos. Etcétera.

Estas actividades permiten, por otra parte, que grupos poblacionales no perjudicados por el desastre absorban, en mayor o menor medida, importantes costos derivados de las actividades de emergencia y reconstrucción. Ofrecen una transferencia práctica de trabajo nuevo o acumulado en favor de los damnificados, que posibilita la reparación sustantiva de los bienes dañados sin la necesidad de reiniciar el camino histórico que originalmente los produjo.

Sin embargo, estos procesos pueden tener importantes efectos negativos en el desarrollo económico nacional, en la medida en que conlleven la presencia o aceleración de tendencias recesivas en la economía, al transferir recursos hacia los damnificados mediante su desplazamiento de otras prioridades sociales. Desde esta perspectiva, podemos encontrar en toda sociedad nacional marcos muy definidos que determinan sus niveles de maniobra para el manejo de los desastres colectivos, para la externalización de daños, y que hacen necesario realizar estudios de “vulnerabilidad económico-regional” muy precisos. Se entiende por esta última la capacidad de un espacio socioeconómico de absorber, mediante la reasignación de recursos productivos, los costos derivados de un desastre local de carácter interno.

Porque cuando los daños se concentran en áreas secundarias o de reducida cobertura, el entorno podrá absorber en gran medida su impacto si existen reservas financieras, tecnológicas y organizativas para enfrentarlos. En cambio, en el caso de sociedades nacionales que ocupan situaciones periféricas en el mercado internacional, con ingresos per cápita muy bajos, donde los estándares de vida de sectores sociales fundamentales y mayoritarios están en un nivel de subsistencia, esos desastres de carácter estrictamente local también generarán normalmente efectos recesivos en el desarrollo macroeconómico, porque las reservas son mínimas y muy difíciles de reasignar. Situación que es semejante, en consecuencia, a los desastres de amplitud nacional o que se concentra en una región estratégica, donde la posibilidad de externalizar los daños dependerá en gran medida de la ayuda internacional de instituciones gubernamentales y civiles.

Sin embargo, pese a la importancia de tales estudios de “vulnerabilidad regional”, prácticamente son inexistentes en los países del Tercer Mundo, y en concreto en América Latina.<sup>14</sup> Y las instituciones académicas y públicas de investigación,

<sup>14</sup> Entre los pocos estudios que sobre “vulnerabilidad regional” se han comenzado a realizar en México, destacan los trabajos en proceso de Jesús Manuel Macías, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. CIESAS.

tanto internacionales como nacionales, les ponen poco empeño. En México, por ejemplo, se han elaborado "atlas de riesgos", pero sólo consideran la detección y clasificación de los sucesos de origen natural que pueden favorecer la irrupción de desastres. Y en contraste, no consideran los factores económicos, políticos y organizativos, expresados territorialmente, que facilitan o mitigan la transformación de esos eventos en desastres, y las correspondientes opciones de externalizar daños.

Ahora bien, si la externalización de daños en situaciones de desastre genera efectos de desarrollo social en los grupos de damnificados, pero puede ser acompañada de efectos recesivos en la sociedad global, ¿cómo se sustenta socialmente el mecanismo?, ¿por qué los gobiernos y las organizaciones civiles solidarias deciden canalizar fondos hacia esas actividades que, en términos de indicadores macrosociales, implican la desviación de fondos de otras actividades consideradas como fundamentales y estratégicas?

En el contexto de las sociedades modernas, se pueden destacar dos factores normativos que favorecen y posibilitan tales fenómenos de externalización de daños en favor de los damnificados. Uno se refiere a ciertas características de funcionamiento de la sociedad civil, y otro pertenece más bien al sistema político. En la primera situación, me estoy refiriendo al desarrollo constante y ampliado de una cultura que reivindica la existencia de imperativos de solidaridad humana por encima de las distinciones por motivos tradicionales (creencias, grupos étnicos, lazos de parentesco, etc.) e instrumentales (intereses económicos y políticos). Este sustrato normativo permea a un sector creciente de la sociedad internacional, y constituye un marco de obligaciones y derechos que se perciben como imperativos de validez universal.

La presencia de tal marco normativo, que se traduce en el despliegue de acciones de tipo cooperativo y solidario, esto es, sin fines de utilidad tradicional o instrumental, ha sido destacada como una aportación especial de las religiones universales a la configuración de las interacciones sociales.<sup>15</sup> Deriva de la interpretación teleológica de la existencia de un origen y destino comunes entre los seres humanos. Y en el campo de la sociedad moderna se ha ido interpretando, de manera secular, como formulación de un conjunto de derechos humanos que articulan en obligaciones y derechos compartidos tanto a individuos como a colectividades.

Este marco de derechos humanos, que no es un fenómeno meramente formal sino con implicaciones vitales y organizativas, explica en gran medida el despliegue de acciones de solidaridad en situaciones de desastre colectivo. Motiva la transferencia altruista de trabajo acumulado en favor de los damnificados y permite la externalización de daños que requieren las actividades de emergencia y reconstrucción. Cuando no existe tal sustento normativo, la vinculación de los sectores sociales externos a los damnificados se puede convertir en indiferencia, o lo que

<sup>15</sup> Ellsworth Bunker, 1957. "The Voluntary Effort in Disaster Relief", en *The Annals*, vol. 309, p. 107.



es más crítico, en despliegue de actividades orientadas al aprovechamiento de la situación para sacar beneficios económicos o políticos extraordinarios. Desde esta perspectiva, encontramos siempre, después de un desastre, la conjunción y mezcla de ambos procesos de vinculación: grupos que despliegan acciones especiales de solidaridad, y grupos que obtienen beneficios extraordinarios: apropiación de donaciones, comercialización lucrativa, etcétera.

Otro fenómeno que en la sociedad contemporánea colabora con la externalización de daños, es la importancia estructural que tiene el gasto social en el ejercicio del poder político. Es un fenómeno derivado del llamado Estado benefactor, y si bien no tiene una motivación inicial en razones de solidaridad, se entrecruza y fortalece mutuamente con ellas. Este Estado, desde luego, no hace desaparecer la desigualdad social, no termina con la existencia de fenómenos de explotación y dominación pues tiene una impronta clasista. Sin embargo, el sustento político sobre el que descansa —la presencia de un marco normativo que busca regular el conflicto de intereses asimétricos existentes dentro de la sociedad—, le vuelve imperativo desplegar programas de gasto social para amortiguar los efectos destructivos de los conflictos de interés entre clases y grupos sociales. Imperativo que, en contextos de desastre, se reactiva significativamente como consecuencia de procesos de movilización social y requerimientos de legitimidad política.

La cultura de los derechos humanos, y las características del Estado benefactor, se entrecruzan así para posibilitar la externalización de daños en beneficio de los grupos damnificados. Desde luego, no son los únicos factores que la explican. Sin embargo, adquieren el rango de fenómenos públicos en la sociedad contemporánea y nos permiten comprender, en gran medida, la creciente posibilidad de que los efectos de un desastre se transformen en una opción de desarrollo social.

## II. PARTICIPACIÓN SOCIAL Y PROCESOS DE AUTOGESTIÓN

En un contexto de desastre colectivo con opciones de externalización de daños, se generan importantes efectos de desarrollo social. Pero estas acciones, si bien permiten la transferencia de trabajo acumulado en beneficio de los damnificados y reconstruir de manera total y mejorada los bienes dañados, pueden transformarse —y frecuentemente lo hacen— en estrategias de subordinación de los destinatarios. Se presentan así dinámicas en las que junto al mejoramiento cuantitativo de ciertos bienes, los grupos de damnificados experimentan también un deterioro cualitativo en la organización de su vida cotidiana, y en los vínculos de poder a través de los cuales se relacionan con la sociedad nacional. Los efectos de desarrollo social se vuelven así ambiguos, por su reducción a la simple dotación de bienes de consumo básico.

La posibilidad de este desenlace de los procesos de externalización de daños, se encuentra en el tipo de vínculo que los damnificados establecen dentro de los

trabajos orientados a su aplicación: los programas de emergencia y reconstrucción. Y como estos programas están articulados por una serie de etapas, el resultado en términos de “subordinación” o fortalecimiento de la “organización civil” depende, en gran medida, del lugar que ocupen los damnificados en cada una de ellas.<sup>16</sup>

En efecto, en términos generales se acostumbra distinguir tres grandes fases en la puesta en marcha de todo programa social, sea de origen público o privado, e independientemente de su grado de formalización: diseño, operacionalización y reproducción administrativa. Etapas que implican, en el caso de un desastre, distintas opciones de intervención de los damnificados en el control de los procesos de externalización de daños. La primera: el *diseño*, es la más importante, y nos remite a la definición de los objetivos y políticas de acción, a la conceptualización de las estrategias de trabajo, y a la determinación de la metodología y recursos necesarios para su consecución. Configura así el marco constitutivo del tipo de acciones a realizar y, en consecuencia, le corresponde el nivel más alto en términos de toma de decisiones y en el ejercicio de responsabilidades.

La segunda etapa comprende la *operacionalización* del programa, que es la puesta en acción de las estrategias de trabajo hasta el logro de los objetivos formalmente definidos. Le corresponde, por lo tanto, todavía un importante nivel en la toma de decisiones y en el ejercicio de responsabilidades, sin embargo, está orientada a *reproducir las determinaciones conceptuales previamente definidas*. Finalmente, encontramos las actividades que todo programa social requiere para su mantenimiento y permanencia, de acuerdo con la naturaleza de los bienes y objetivos conseguidos. Es una etapa fundamental para la permanencia de los beneficios individuales y colectivos alcanzados, y requiere de una importante dosis de responsabilidad. Sin embargo, está sustentada por el nivel más bajo en la jerarquía de toma de decisiones, pues el marco conceptual que la sustenta y las actividades empíricas a que remite ya están plenamente constituidas.

El tipo de intervención de los grupos damnificados en cada una de las anteriores fases, determina el carácter de los *efectos cualitativos de desarrollo social*, esto es organizativos, que se generan en su vida cotidiana y pública. Si la intervención puede realizarse en la totalidad de las fases, en especial en aquellas en las que se define la naturaleza básica de los objetivos y estrategias de trabajo, el resultado de los programas de reconstrucción y emergencia favorecerá, en términos generales, un mejoramiento en las formas de convivencia cotidiana y de vinculación con los asuntos de interés público. Hablaremos entonces de una *intervención participativa*;<sup>17</sup> en la que a los efectos cuantitativos, en términos de mejoramiento de estándares de vida, se suman los efectos cualitativos, en términos de mejoramiento de las

<sup>16</sup> El lugar que ocupan los beneficiarios de un programa social en la estructura de toma de decisiones, es fundamental para entender sus resultados empíricos. Cfr. Abner Montalvo, “De la participación a la autogestión”, *Socialismo y Participación*, 1981, núm. 13; Andrew Pearse y Matthias Stiefel, “Participación popular: un enfoque de investigación”, *Socialismo y Participación*, 1980, núm. 9, pp. 89-108.

<sup>17</sup> Robert E. Body, “Relief and rehabilitation of Families and Individuals”, *The Annals*, 1957, vol. 309, pp. 134 y 139.

formas de organización social como consecuencia de la colaboración en el control directo de los procesos de externalización de costo.

En contraparte, si la intervención de los damnificados es no participativa, por su reducción a la fase de "reproducción administrativa" de los programas, y se margina de la toma de decisiones fundamentales, los trabajos de reconstrucción propiciarán en mayor medida el deterioro de las formas de convivencia familiar y vecinal, y el comportamiento más pasivo en relación con los asuntos de interés público.<sup>18</sup> Más aún, la "vulnerabilidad social" de las comunidades a nuevos desastres se verá incrementada,<sup>19</sup> y se volverá problemática la "reproducción administrativa" de los programas, pues no existirá experiencia previa que capacite y motive a las comunidades para ejercerla:

Antes de los terremotos, nuestra vecindad estaba administrada directamente por un encargado nombrado por el dueño. Él se hacía responsable del cobro de las rentas, del arreglo de los cuartos, cuidaba que se mantuviera el orden y muchas veces hasta servía de consejero en los problemas entre los vecinos. Cuando sucedió el desastre, a las pocas semanas se apareció un representante del gobierno para decirnos que nos iban a dar nuevas viviendas, para lo cual mientras viviríamos en un albergue. Cuando regresamos a ocupar los nuevos departamentos, ya no había encargado de la vecindad; más bien nosotros éramos los nuevos propietarios y teníamos que hacer todas las cosas. Desde entonces, si bien nuestras viviendas son más amplias y más nuevas que las de antes, y cada una ya tiene su propia agua y baño, cada vez tenemos más problemas entre los vecinos. Los administradores que nombramos generalmente no hacen nada por la vecindad; a veces se han robado el dinero; muchos vecinos no quieren pagar su cuotas; la pintura de las paredes ya se ve vieja y nada se hace para remediarlo; algunos vecinos se creen dueños únicos y utilizan para su familiar espacios comunes. Creo que en estos términos estamos peor que antes.<sup>20</sup>

Este tipo de resultados organizativos en el manejo de los procesos de externalización de daños, contrastan fuertemente con los generados por programas sustentados en componentes de participación civil. En consecuencia, los efectos de desarrollo civil que se abren a partir de un desastre colectivo, pueden tipificarse en dos modelos divergentes:

<sup>18</sup> Howard Kunreuther, "The Changing Societal Consequences of Risks from Natural Hazards", *Annals*, 1979, núm. 44, pp. 104-116; Mac Marschal, "Natural and Unnatural Disaster in the Mortlock Island of Micronesia", *Human Organization*, 1979, núm. 3, pp. 265-272; Anthony Oliver-Smith, "Disaster Rehabilitation and Social Change in Yungay, Perú", *Human Organization*, 1972, núm. 1, pp. 5-13.

<sup>19</sup> William I. Torry, "Bureaucracy, Community, and Natural Disasters", *Human Organization*, 1978, núm. 3, p. 302.

<sup>20</sup> Opinión de un damnificado que fue beneficiado por uno de los programas de reconstrucción que el gobierno mexicano puso en marcha después de los sismos de septiembre de 1985. La vecindad, desde luego, no tenía experiencias previas de organización de tipo cooperativo, y nunca participó en la definición y operación de los programas de vivienda.

EFECTOS DE LOS PROCESOS DE EXTERNALIZACIÓN DE DAÑOS CON PARTICIPACIÓN SOCIAL	EFECTOS DE LOS PROCESOS DE EXTERNALIZACIÓN DE DAÑOS SIN PARTICIPACIÓN SOCIAL
<p>1. En términos formales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los damnificados intervienen en el diseño de los programas de reconstrucción.</li> <li>• Los damnificados intervienen en la operacionalización de los programas, y adquieren en ese proceso experiencia para su reproducción administrativa posterior.</li> </ul>	<p>1. En términos formales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los damnificados son destinatarios de programas definidos por otros grupos sociales, sean públicos o civiles.</li> <li>• Los damnificados no intervienen en la operacionalización de los programas y, en consecuencia, tienen problemas para su reproducción administrativa.</li> </ul>
<p>2. En términos estructurales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se replantean las relaciones de poder entre los damnificados y la sociedad política, al aumentar los espacios de concertación y de autogestión.</li> </ul>	<p>2. En términos estructurales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se fortalecen las relaciones de tipo corporativo y el manejo centralizado de las decisiones políticas.</li> </ul>
<p>3. En términos de la vida cotidiana:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los damnificados intervienen en el control y distribución de los bienes básicos donados durante los trabajos de emergencia.</li> <li>• Los damnificados establecen acuerdos con instituciones públicas y civiles para el diseño y puesta en marcha de los programas de reconstrucción de viviendas.</li> <li>• Los damnificados organizan instancias de reivindicación laboral para el restablecimiento de sus puestos de trabajo.</li> <li>• Los damnificados administran el mantenimiento de los bienes colectivos reconstruidos.</li> </ul>	<p>3. En términos de la vida cotidiana:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La canalización de los bienes básicos es controlada por organizaciones filantrópicas y públicas.</li> <li>• Los damnificados reciben las viviendas terminadas.</li> <li>• Los damnificados son destinatarios, de manera individual, de programas de restitución de empleo.</li> <li>• La calidad de los bienes colectivos reconstruidos se deterioran en el mediano plazo.</li> </ul>

En el análisis de experiencias concretas de desarrollo social a partir de situaciones de desastre, encontramos siempre una combinación de ambas posibilidades y el despliegue de dinámicas sociales que se sitúan en algún punto intermedio entre los extremos. Más aún, los trabajos de emergencia y reconstrucción no son

monolíticos en sus impactos organizativos y en sus consecuencias hacia la totalidad de grupos y sectores de damnificados: siempre oscilan en distintos puntos intermedios en el transcurso de su puesta en marcha, y la ubicación de los diferentes grupos en los casos concretos es muy diversa. En especial porque la intervención de los damnificados no es una cuestión que puedan decidir de manera unilateral. Es el resultado de una interacción con otros actores sociales participantes,<sup>21</sup> los cuales también tienen sus peculiares interpretaciones del tipo de relación que debe existir entre los programas y la población beneficiada. Interacción que si bien está definida por contextos estructurales existentes con anterioridad al desastre, se va redefiniendo progresivamente. Se define en procesos convergentes de consensos y conflictos.

Por una parte, las organizaciones civiles solidarias tienen distintos planteamiento sobre la relación entre los damnificados y los programas de emergencia y reconstrucción. Algunos entienden la relación en términos fuertemente asistencialistas, que si bien puede ser la más adecuada en los días y semanas inmediatamente cercanas al desastre —los trabajos de emergencia—, resulta perjudicial a los damnificados en los trabajos posteriores de reconstrucción. Otros, en cambio, hacen énfasis en la importancia del despliegue de acciones promocionales y autogestivas, controladas directa y determinantemente por los damnificados. Sin embargo, frecuentemente pierden de vista que este tipo de actividades necesita un sustento en experiencias colectivas previas para realizarse eficazmente. Situaciones que frecuentemente no existen y requieren, por lo tanto, de un acompañamiento especial a través de estrategias educativas adecuadas que muchas veces no se ofrecen.

Por otra parte, las organizaciones públicas locales o federales tienden a enfocar el problema desde la óptica de la “restauración” de los procedimientos políticos, administrativos y de manejo del gasto social que había con anterioridad a la irrupción del desastre.<sup>22</sup> Y este imperativo es ambiguo: resulta adecuado cuando la solución de los problemas puede realizarse por medio de las vías tradicionales del ejercicio gubernamental. Pero resulta también conflictivo cuando se requiere de estrategias nuevas para resolver problemas nuevos, y sobre todo cuando las características del sistema político que contextualiza a los programas de emergencia y reconstrucción tienen un componente fuertemente autoritario, el cual presiona contra la intervención participativa de los damnificados.

En esta última situación, en especial en regímenes de componente autoritario-oligárquico, la posibilidad de poner en marcha los programas de emergencia y reconstrucción se vuelve muy problemática, porque el poder gubernamental

<sup>21</sup> La importancia de un enfoque interorganizacional para el estudio de los desastres, es uno de los aportes del ensayo de Russel R. Dynes, 1974, *Organized behavior in disaster*, Ohio State University, Columbus.

<sup>22</sup> Robert P. Wolensky y Edward J. Miller, “The Everyday versus the Disaster Role of Local Officials”, *Urban Affairs Quarterly*, 1981, núm. 4, pp. 491-493.

fácilmente desvía la asignación original de los bienes y fondos canalizados por grupos externos solidarios. No hay tradición de gasto social que permita su operacionalización, y el marco normativo que regula el ejercicio de la administración pública carece de sustento político para negociar la aplicación y operación de programas de emergencia y reconstrucción en beneficio de los sectores populares.<sup>23</sup> En consecuencia, los desastres ocasionan efectos negativos globales en el mediano y largo plazos, y en lugar de ser una “oportunidad” para acelerar y redefinir esquemas de desarrollo social, se pueden transformar en catalizadores de procesos de crisis estructural, o bien, en parteaguas de conflictos políticos de amplia envergadura.

En contraparte, la existencia de un marco normativo y político previo para el manejo democrático de los conflictos sociales; la presencia de tradiciones sólidas en el ejercicio del gasto social, y la organización participativa y autogestiva de los damnificados, se conjugan para manejar los recursos que posibilitan la externalización de daños y hacen viable la transformación de un desastre en una oportunidad de desarrollo social integral; en un mejoramiento de los estándares de vida y de la organización cotidiana y pública de los damnificados.

<sup>23</sup> William I. Torry: “Bureaucracy, Community, and Natural Disasters”, *cit.*, p. 304.

<sup>24</sup> Robert P. Wolensky, “Power Structure and Group Mobilization following Disaster: a case study”, *Social Science Quarterly*, 1983, núm. 1.