

INCLUSIÓN SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES

Deysi Ofelmina Jerez Ramírez.¹

RESUMEN

El estudio de los desastres, especialmente de los mal llamados “naturales”, se ha reducido frecuentemente al campo representativo del paradigma naturalista, precisamente por el vínculo que dicho concepto concibe con los fenómenos externos de absoluta correspondencia con factores climáticos, sísmicos y vulcanológicos, más no así con los procesos sociales, económicos, territoriales y ambientales, los cuales entran en relación únicamente como escenarios de afectación. La prevención debe constituirse como estrategia prospectiva (mirada a largo plazo) ante el desarrollo de un fenómeno natural en un espacio y tiempo determinado, que en simultaneidad con condiciones de vulnerabilidad y riesgo —acumulación de decisiones políticas especialmente— desencadenan el desastre. Deslindar de culpabilidad absoluta a la naturaleza permite evidenciar las responsabilidades de actores sociales, políticos y económicos, que históricamente las han evadido bajo el discurso fisicalista.

El presente trabajo hace parte de un documento académico, aún en elaboración, direccionado a analizar las condiciones de vulnerabilidad ante desastres en el territorio colombiano, especialmente aquellas relacionadas con la inexistencia de espacios de participación comunitaria, que aseguren y resguarden el papel activo que los sectores populares deben tener en las estrategias de política pública destinadas a la prevención y mitigación de desastres.

La presencia de escenarios de vulnerabilidad participativa-comunicativa —propuesta conceptual de la investigación— en los esquemas de decisión política, son interpretados aquí como una

¹ Licenciada en Trabajo Social de la Universidad Industrial de Santander. Estudiante del Programa de Maestría en Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México. 55-30012449; deyjer@yahoo.com.

manifestación de exclusión social e injusticia —de acuerdo a la definición de injusticia de Amartya Sen—, lo cual permite divisar todas aquellas posibles consecuencias que esta categorización conlleva, si se parte de la premisa de que los desastres son eventos multidimensionales, altamente previsibles, y perfectamente evitables. El presente trabajo, por tanto, tiene como finalidad identificar y reconocer a los sectores excluidos de las estrategias de participación (actores sociales y académicos de las ciencias sociales) como población sujeta a condiciones comunicativas de privación y rezago —a partir del repaso histórico de conceptos afines como marginalidad, pobreza e informalidad— que pueden ser mitigadas mediante el fortalecimiento de espacios de intervención comunitaria en la construcción de políticas públicas incluyentes.

Palabras claves.

Vulnerabilidad Participativa-Comunicativa, prevención, desastres, bienestar social, ocupación-desempleo, pobreza, exclusión-inclusión, justicia-injusticia, elección social.

Al vincular la Vulnerabilidad Participativa-Comunicativa² con condiciones limitantes en cuanto a existencia y acceso a espacios informativos, comunicativos, y de organización para la toma de decisiones en temática de desastres, necesariamente se remite a la noción de carencia, “haciendo referencia al deterioro de los vínculos relacionales que se traduce en un alejamiento de la vida pública” (Perona, 2001;13), que va más allá del formalismo burocráticos en donde se equipara la activa participación civil con el desarrollo de estrategias operativas de preparación —como la práctica de simulacros de evacuación—, o las convocatorias comunitarias de consulta caracterizadas por la ausencia de marcos de planeación (improvisadas), conectividad

² Conceptualizado como el estado-condición, en donde la manifestación simbólica de los sistemas de sentido individual, grupal o/y colectivo, se percibe relegada, sesgada y contenida por la paupérrima y limitada existencia de escenarios de información, comunicación y organización inclusivos.

(dispersas) y funcionalidad, inefectivos en razón a la mínima incidencia de los actores comunitarios en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Las condiciones de carencia participativa, reproducidas por la lógica tecnocrática dominante del discurso institucional y académico sobre prevención y atención de desastres, disminuyen la facultad de afrontamiento y reacción civil efectiva, no sólo ante los efectos de los desastres, sino además, ante las vulnerabilidades sociales que actúan como causantes de los mismos, requiriendo, por tanto, la urgente implementación de estrategias de integración social, igualdad, desarrollo, incorporación, inclusión. Pero, necesariamente para establecer un acuerdo sobre las condiciones propicias de un estado de participación comunitaria para la prevención, es conveniente en primer lugar repasar y analizar aquellos escenarios contrarios que dificultan la consecución de estados ideales, o por lo menos convenientes —para no caer en la transcendencia cuestionada por Sen—, y así realizar un primer acercamiento conceptual ante las condiciones de no participación, vivenciada por un grupo poblacional diferente a los que se circunscriben en los círculos de poder estatal e intelectual.

Como se ha venido analizando históricamente, la representación en el estudio de las necesidades y el acercamiento a diversas problemáticas sociales adquieren, según el contexto, la temporalidad y el espacio en que se desarrollen, una noción y conceptualización característica que responde a las preocupaciones científico-políticas que se manifiestan con mayor cónsono para ese momento temporo-espacial. La orientación de los esfuerzos y recursos estatales hacia conjuntos poblacionales específicos, categorizados mediante esquemas de agrupación particulares que representan la polarización entre situaciones sociales problematizadas y aquellos ideales de sociedad, determinan los marcos conceptuales adoptados desde lo estatal, institucional y académico (mediante la construcción de cuadros

teóricos), para justificar las acciones desplegadas en la resolución de un escenario u aspecto de la dinámica social, que para ese momento se determine como prioritario.

Desde esta perspectiva, cabe destacar tres premisas fundamentales, que se tendrán presentes en el ejercicio analítico:

1. Las diversas nociones adoptadas para la categorización de población en condiciones de privación, necesidad y rezago no deben ser utilizadas como sinónimos o equivalentes.
2. Por lo anterior, se hace necesario reconocer los límites que cobijan cada concepto de acuerdo a lo que la génesis histórica presenta.
3. Se hace necesario establecer qué tipo de carencia es la que determina el uso de nociones como marginalidad, informalidad o exclusión, en otras palabras, responder como lo menciona Perona (2001): ¿Cuál es ese algo cuya posesión implica un sentido de integración, formalidad e inclusión, si el objeto de análisis es el proceso por el cual un amplio sector se exime de participación en la construcción de lo público?

Estos parámetros nos llevan a determinar, en el análisis conceptual de cada término, aspectos como el escenario geo-histórico en que se populariza, el cuadro de problemáticas sociales adoptadas como temáticas de prioridad en el desarrollo de políticas públicas —para ese momento—, la dinámica de dichos aspectos problematizados, y el surgimiento de nuevas demandas sociales que requieren la revisión de los conceptos adoptados.

RESPECTO DE LAS GENERALIDADES DE MARGINALIDAD Y SUBOCUPACIÓN

Después de la segunda guerra mundial en donde gran parte del territorio mundial necesitaba reconstruirse física, económica, social, política y hasta moralmente debido a los estragos de un acontecimiento bélico que directa o indirectamente les afectó, surge una serie de respuestas gubernativas traducidas en estrategias de intervención estatal direccionadas al “desarrollo

económico endógeno”, sustentado a partir de la sustitución de las importaciones y el incremento de la demanda interna, la mediación explícita en determinados vínculos sociales, como por ejemplo las laborales (Díez, 1992), y la redistribución del producto social en bienes y servicios universales. Este esquema político, ideológico y económico conocido como Estado de Bienestar , encuentra su origen en la necesidad política de incluir el aspecto social en la reconstrucción europea, mediante casos territorialmente explícito (Gran Bretaña y Alemania), que al término de la guerra se extiende para categorizar nuevas realidades políticas en relación a decisiones socioeconómicas.

La superación de las contradicciones de los modelos neoclásicos y las radicalizaciones de las dictaduras, materializadas en representaciones de marginalidad poblacional, constituían la plataforma discursiva del naciente debate sobre el incremento en el gasto social, la intensificación en el margen de representación social mediante las decisiones gubernativas, y la democratización de las relaciones sociales. Las medidas para el fortalecimiento nacional y la mitigación de la dependencia con el exterior, se planean a partir de cuatro supuestos fundamentales para la ampliación de la plataforma social:1). El estado interventor, como unidad orgánica fiscal; 2). Seguridad social, bajo las regulaciones del mercado de trabajo, reconociendo en ésta “la libertad de sus actores para negociar condiciones del mismo” (Díez, 1992; 30). Políticas de pleno empleo, fundamental para asegurar la demanda interna que fomentara desarrollo interno y; 4). La revisión presupuestaria del tributo público, en una especie de pacto consensuado entre políticas económicas y sociales.

Estas nuevas lógicas de organización, revelan la importancia atribuida al seguimiento y cuantificación del número de beneficiarios totales cubiertos por las políticas relacionadas con “la vivienda, la salud, la educación y las garantías de rentas mínimas” (Robson, 1976; Titmuss, 1963, citado por Díez, 1992; 29), caracterizando así la población no cobijada por la

generalización del bienestar como marginados. El concepto de **marginalidad**, que como primeros antecedentes se utilizó para caracterizar las condiciones ecológicas urbanas de asentamientos en zonas periféricas de grandes ciudades, integrados principalmente por migrantes, ahora se extiende verticalmente hacia la población que no participa de las garantías de acceso al total de los beneficios sociales.

Se analiza entonces el binomio marginación/ integración social, entendida esta última como la superación de la primera mediante el goce y la apropiación de garantías sociales plenas, cuando no se cuenta con una condición laboral estable que permita a su vez una entrada económica familiar constante. La población que permanece fuera de los escenarios de distribución del producto social, como se ha venido referenciando en capítulos anteriores, presenta condiciones de vulnerabilidad física, económica, tecnológica y educativa, que desde la perspectiva de marginación, se relaciona con la capacidad material de consumo y el acceso al sistema de servicios mediante la oportunidad de participación en la estructura laboral, lo cual repercute en las condiciones de calidad de vida (vivienda, nutrición, educación) y expone considerablemente ante el desarrollo de desastres.

De acuerdo al informe anual de 2011 del Banco Mundial, el número de pobres en los países en desarrollo se estiman en un total de 44 millones de personas, con deficiencias representativas en las situaciones habitacionales, educativas y de salud; De igual manera, la cifra de desempleo ha alcanzado en diversas regiones de oriente medio y norte de África cifras alarmantes del 40%. Estos datos contrastan con lo manifestado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura —UNESCO— respecto al período 1992-2001, en donde se considera que un 20% del número total de desastres y más de un 50% de los decesos sobre el total a nivel mundial, se presentaron en naciones en desarrollo, es decir, 13 veces superior al número de fallecimientos en los países industrializados. La

marginación, por tanto, se traduce en situaciones de carencia o deficiencia física (vivienda), económica (ingreso), tecnológicas y educativas, que no permiten el desarrollo de capacidades de respuesta ante los desastres e incrementan los riesgos de ocurrencia mediante la prolongación de dichas condiciones.

La enunciación de valores solidarios como la igualdad, la justicia —desde la lógica institucional— y la universalidad se presentan como la antítesis de la marginalidad, visualizada en el estado de bienestar como el foco de problematización respecto al rezago productivo del sistema social-económico fordista, y del enclave distribuidor para el consumo de bienes y servicios, por lo que la concepción de intervención y vigilancia de los aspectos más relevantes de la dinámica social, como el mercado laboral, representaba para entonces el ideal societal a que debía direccionarse el esfuerzo estatal. Sin embargo, la construcción de estrategias políticas ante la problemática social era realizada desde la fórmula edificada por la lógica institucional, que intentaba mantener el control estatal sobre todo los asuntos públicos, dificultando manifestaciones de democracia y participación civil. Caso similar acontece en la actualidad en relación a la toma de decisiones en materia de prevención y mitigación de desastres, intervenida en totalidad por la razón dominante de las exigencias gubernamentales, que atiende únicamente las voces del contrato técnico-estatal, dificultando la intervención consensuada de los demás actores sociales.

Para América Latina, el término marginalidad recrea las particularidades de un escenario social-político diferente al construido por los países industrializados de Europa después de la segunda guerra mundial, que pese a intentos como la “democratización del bienestar” en Argentina (Torre y Pastoriza, 2002, citado por Pírez, 2006; 188) Chile y Uruguay, no había logrado consolidar proyectos de verdaderos estados de bienestar.

En la década de los cincuenta y sesenta, el concepto de marginalidad acompaña el despliegue territorial de las teorías desarrollistas que impulsaban la industrialización de la región, y las posturas modernistas que vislumbraban en la dualidad histórica de las contraposiciones de capas culturales y civilizatorias —desde donde se recrea históricamente Latinoamérica—, la no superación de las categorías tradicionales para la adhesión al mundo industrial de ese contemporáneo. Los esquemas de desarrollo social, crecimiento económico y progreso territorial, no pretendían dar respuesta a las necesidades específicas de cada contexto, sino de manera contraria, intentaban encasillar todas aquellas particularidades con base a los patrones sociales, políticos y financieros de occidente —en referencia al esquema norteamericano y de parte de las naciones industrializadas de Europa—, mediante la incorporación de sistemas claves de transculturación como el modelo neoliberal. Mediante ésta perspectiva, la marginalidad se manifestaba como un estado-condición de atraso tradicional, que obstaculizaba el acercamiento a los modelos industrializados de desarrollo, por lo cual, según Desal (1969, citado por Perona, 2001), “la marginalidad se trata como una enfermedad a corregir, lo que implicaba cambios en la organización social de los marginados, pero no así en la estructura que los incluía” (p.5). El estado contrario a este concepto de marginalidad era vislumbrado en el proceso de evolución capitalista, es decir, la incorporación del individuo en el proyecto de producción occidental internacionalizado.

Esta condición de progreso se relaciona con una serie de símbolos implícitos en el discurso del desarrollo neoliberal. Como es conocido, los principales emblemas de la modernidad económica, política y cultural son, por una parte, la racionalización de todos los procesos que constituyen la dinámica social, y por otra, la positivización del pensamiento que rige la lógica de comprensión y análisis de los sucesos, como elementos absolutos de única interpretación. El abordaje empírico de los fenómenos sociales amplía los límites de dominio del paradigma naturalista, articulando una corresponsal legitimación entre los intereses de poder político y las

pretensiones de reconocimiento científico de las ciencias objetivas, identificable en el discurso tecnocrático que naturaliza los desastres y niega la implicación social- económica en su desarrollo.

Este proceso de naturalización al que se somete el estudio de lo social —dentro del cual se presenta el estudio de los desastres— para que responda a los requerimientos del método exacto, se relaciona a su vez con las pretensiones de normalización de las condiciones de desigualdad, discriminación, marginalidad y exclusión, por parte de la estructura de poder que organiza y regula las relaciones de dominio, manteniendo el estatu quo, y categorizando como anormal todo aquello que no lo reproduzca.

Sin embargo, el favorecimiento de las posturas modernistas como esquemas de análisis coherentes para la explicación integral del caso latinoamericano, se vio cuestionada por la crisis de las economías desarrolladas de la década de los sesenta y los setenta (crisis petrolera), que hasta el momento no habían cumplido las promesas del crecimiento optimista del derrame económico. Por el contrario, fenómenos como la marcada polarización de la distribución del ingreso en correspondencia con la manifiesta acumulación de capital, y la ampliación del cuadro social de pobreza en sectores de alto riesgo (Muttoni, 2006; 128), que requerían de las medidas de apoyo gubernativo que finalmente se consolidaron como asistencialistas, representaban las realidades de la escena desarrollista que se vivenciaba en los países de América Latina, afectado por el recrudecimiento de diversas vulnerabilidades, la potencialización de la desigualdad y la excesiva dependencia.

Los nuevos parámetros de análisis bajo las particularidades de la dimensión laboral, específicamente, lo que daba cuenta de las relaciones de producción (enfoque marxista), los efectos de inclusión de tecnologías en los procesos de industrialización que absorbía solo parte

de la población, desplazando la mano de obra no calificada, y “la pérdida de significado de algunas actividades económicas” (Perona, 2001; 8-9), redefinieron significativamente el contenido formulado desde años anteriores para la cuestión de marginalidad que ahora se relaciona con la dinámica del modelo de desarrollo adoptado por la región.

La relectura de las condiciones de no participación y no inclusión de ciertos sectores poblacionales en los beneficios de ingreso, realizados desde el enfoque de dependencia³, direccionan la crítica, ya no en el individuo como gestor de su propia condición o estado de modernidad no lograda, sino en las dicotomías del capitalismo monopolista cuya regulación invisible de la distribución de capital, no resulta efectiva por las tendencias de acumulación generadas como condición y resultado. Ejemplo de ello son los planteamientos de autores como Nun (1969) y Quijano (1976), quienes a partir de los conceptos marxistas de Superpoblación Relativa y Ejército Industrial de Reserva, equiparan la masa marginal con esa parte afuncional o disfuncional de la población excedentaria como fuerza de trabajo, y evidencian, aún dentro de la fuerza laboral absorbida por el sistema hegemónico, señales de marginalidad respecto a la actividad mercantil desempeñada, es decir, el nivel de sentido económico-productivo que se le imprima al oficio de acuerdo a los parámetros de rentabilidad capitalista.

El vínculo entre marginalidad y estructura de producción dio paso a una nueva interpretación del contexto socio-económico de la región, que se debatía entre los polos de ocupación-formalidad y **subocupación-informalidad**. El concepto de sector informal urbano nace para referenciar “una serie de actividades con bajos niveles de rendimiento y escasa división de capital-trabajo” (Perona, 2001; 10), como estrategias de supervivencia ante el voraz sistema de

³ Establecido como la respuesta teórica de los científicos sociales latinoamericanos a la situación de estancamiento socio-económico latinoamericano en el siglo XX. Las bases de la teoría de la dependencia surgieron en 1950 como resultado, entre otros, de las investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

selección productivo, más no así como alternativa de quehacer económico reconocido legal y fiscalmente, al desarrollarse por fuera de los parámetros de institucionalidad que servían a la reproducción estructural de los beneficios de acumulación. Estos diversos grupos poblacionales que en mayor o menor medida manifestaban dificultades para adherirse satisfactoriamente a los cuadros sociales señalados como modernos, fueron particularizando la realidad latinoamericana de marginalidad, la cual se desarrollaba paralelamente, y como lo menciona Perona (2001), al costado de la dinámica capitalista dominante, focalizando la mínima intervención estatal en políticas residuales y priorizando el asistencialismo sobre las estrategias institucionales de universalidad.

El factor empleo-desempleo se presenta igualmente como un elemento determinante en el análisis de las causas y costes del desarrollo de desastres. De acuerdo al estudio realizado por Moreno y Cardona (2011) sobre efectos de los desastres en el crecimiento, el desempleo, la inflación y la distribución del ingreso, la importancia macroeconómica de dichos eventos se evidencia en el comportamiento de las dinámicas económicas nacionales, que recurrentemente se manifiestan negativas al desarrollo de un desastre, por las alteraciones en el control político de la estructura socio-económica y el cambio abrupto en las “estrategias familiares de consumo-ahorro-acumulación de activos” (Cardona, O; Moreno, A., 2001;1). Sismos como los de tierra adentro —Colombia— en 1994, y tormentas como las ocurridas en México en los años de 1995 y 2005, presentaron aumentos significativos en las valúas de desempleo de ambos países, para el primer caso, por ejemplo, el aumento significativo del nivel de desocupación no sólo se reflejó en el período mediato al desarrollo del sismo, sino que además, el salto en el nivel de ritmo de dicho indicador se mantuvo en el tiempo. Caso similar con las tormentas que afectaron el territorio mexicano, las cuales presentaron un efecto positivo —de crecimiento— significativo de aproximadamente 10%, en la tasa de desocupación que se mantuvo a corto y mediano plazo.

La marcada relación entre marginalidad y el modelo de desarrollo, evidencian otra importante característica vislumbrada a partir del estudio social de los desastres. Como lo menciona Simone Lucatello (2008), frecuentemente los desastres se conciben como la ruptura o alteración del modelo de crecimiento adoptado —tal como lo presentan en su estudio Moreno y Cardona—; No obstante, se ignora el riesgo y las vulnerabilidades como parte integral de dicho proceso.

La elevada pobreza como consecuencia de la excesiva acumulación de bienes y servicios en un reducido grupo poblacional, la excesiva explotación de los recursos naturales para satisfacer el creciente metabolismo urbano (Delgado, 2010) que altera los cursos cíclicos naturales —generando eventos como sequias e inundaciones—, y la mercantilización de la gestión territorial mediante la priorización de intereses privados, son algunos ejemplos de las implicaciones del actual esquema de desarrollo en el acondicionamiento de futuros escenarios de desastre que mitigan las posibilidades de respuesta, teniendo presente que el esquema neoliberal económico se fortalece por la incertidumbre, y lo inevitable perpetua el estado de expectativa. Ésta incertidumbre respecto a las causas de los desastres, desde la explicación fiscalista, y la dominación del vector “econométrico” (Cardona, O; Moreno, A., 2001; 2) en los intereses estatales, justifican la subordinación de las políticas públicas en la materia- y en general de lo social- frente a los objetivos de la política económica, subestimando estrategias de prevención cuyos resultados no se traducen en beneficios financieros, no son inmediatos, ni reactivos.

Los esbozos teóricos de marginalidad, bien sea desde el enfoque europeo del Estado de Bienestar, o desde las posturas desarrollistas de la modernidad y de dependencia surgidas para el caso Latinoamericano, así como las nociones de subocupación-informalidad que buscaban caracterizar los grupos marginados a partir del análisis de las condiciones de participación en el

mercado laboral y las relaciones de asalarización, limitan el estudio, a lo que Gacitúa y Davis (2000) reconocen como factores de riesgo objetivos, vinculados con datos e indicadores de ubicación espacial⁴, ingreso, crecimiento financiero, desarrollo económico y satisfacción material.

La población damnificada por un desastre evidentemente presenta condiciones de marginación, por carecer de las oportunidades de goce y apropiación de garantías sociales plenas, relacionadas con vivienda, alimentación, salud y educación, así como con gran seguridad, entraran a formar parte de las lista de desempleo o empleo informal en un determinado momento. Empero, en este punto se deben reseñar dos aspectos importantes: Primero, como se retoma *ut supra*, el objetivo de análisis no sólo se ubica en los grupos afectados por el desarrollo de un desastre, si no en el basto de población, que por no pertenecer al sector de poder estatal-académico, se encuentra relegado de los escenarios de debate respecto a la toma de decisiones sobre prevención y atención; Segundo, el período de interés no se concentra en las condiciones de alteración después de la ocurrencia de un evento catalogado como desastre, sino en las condiciones previas de carencia, en donde se identifica las diversas dimensiones de vulnerabilidad —en donde se ubica la Vulnerabilidad Participativa-Comunicativa— que mitigan las posibilidades de prevención y mitigación de desastres.

A partir de estas consideraciones, los alcances del concepto de marginalidad y subempleo, aunque dan cuenta de elementos básicos de estudio como la estructura de producción, el modelo de desarrollo y la universalidad de las garantías de bienestar social, no alcanzan a subsanar los requerimientos de interpretación trazados en el esquema de Vulnerabilidad Participativa-Comunicativa, debido a que limitan su caracterización hacia las poblaciones en

⁴ Según Germani, relacionado a sectores de población segregados en áreas no incorporadas al sistema de servicios urbanos, viviendas autoconstruidas e improvisadas.

condiciones de carencia material, y no reconocen la participación de la ciudadanía como un indicador importante para la incorporación, por el contrario, es desde la lógica estatal-institucional que se determinan las problemáticas hacia las que se enfocarán los esfuerzos humanos y financieros, así como la estrategia más adecuada —nuevamente desde la razón gubernativa— para la solución de situaciones con importancia coyuntural.

Por lo anterior, es necesario remitirse a un concepto alternativo que abarque un conjunto más amplio de grupos en situación de riesgo o desventaja, en donde se pueda representar condiciones poblacionales intermedias, sin pretender dividir a los individuos y colectivos en estados extremos. Se propone el término de **exclusión social**, el cual no debe ser entendido como un concepto absoluto sino relativo, configurado, según Estanislao Gacitúa y Shelton Davis (2000), por dimensiones objetivas y subjetivas, representadas tanto por condiciones efectivas de calidad de vida, como por las percepciones de los individuos que lo vivencian.

LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA JUSTICIA EN LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES

Al igual que las expresiones de marginalidad y subocupación, la exclusión social se constituye por una dinámica histórica de cambio, que varía de acuerdo a la acumulación de rasgos y características en el cuadro temporo-espacial.

Originalmente, el concepto de exclusión fue manejado desde la realidad europea, principalmente en Francia —en donde se equiparaba con la ruptura de los lazos sociales que afectaban la unidad y solidaridad nacional⁵—, Italia y los países nórdicos (Gacitúa, Sojo y Davis,

⁵ Su creación se atribuye a René Lenoir, entonces Secretario de Estado de Acción Social en el gobierno de Chirac, con su libro *Les exclus: un Français sur Dix*, publicado en 1974, en el que se refería al 10% de la población francesa que vivía al margen de la red de seguridad social pública basada en el empleo (discapacitados, ancianos, niños que sufren abusos, toxicómanos, etc.).

2000), que utilizaron el término para hacer referencia a las nacientes problemáticas reconfiguradas por el proceso de transformación geoeconómico suscitado en la década de los ochenta, el cual modificó ampliamente la base de seguridad social y pleno empleo desde la que se suspendían las promesas de bienestar universal, incrementando así los márgenes de población en alto riesgo que pasaron de las políticas institucionales de las que gozaban la población productivamente activa, a las políticas de respuesta asistencial focalmente distribuidas. Desde la perspectiva de Ana Arriba (2002), las transformaciones del nuevo escenario de integración mundial “explican no sólo un cambio en las necesidades sociales a las que han debido responder los estados del bienestar, es decir, a nuevas situaciones de pobreza y desigualdad, sino también en la propia concepción de la pobreza en el debate político y científico-social y la orientación de la intervención pública” (p.5).

Es precisamente en el concepto de pobreza en que se encuentra la representación más amplia de las problemáticas a las que se hacían frente en éste período metamórfico, pero ya no únicamente en referencia a las situaciones de exclusión de los mercados económico-laboral, sino de igual forma, a la exoneración participativa respecto de las instituciones sociales, políticas y culturales, en otras palabras, la pobreza representada mediante los procesos de exclusión que van más allá de aspectos asociados con “la carencia de ingresos” (Gacitúa, Sojo y Davis, 2000; 11).

Dicha relación pobreza-exclusión presenta dos posturas distintivas: La primera, que reconoce la pobreza en relación a las condiciones de exclusión, y la segunda, que concibe la exclusión como parte de la pobreza; No obstante, se debe tener en cuenta lo que se presume desde dicha consideración argumentativa, y es el hecho de que aunque el concepto de exclusión incluye referentes de pobreza, no necesariamente ésta, es decir la pobreza, incluye la noción

de exclusión, por lo cual, la referencia de la pobreza como eje central de una política o acción del gobierno, no garantiza el abordaje de las condiciones de exclusión.

El territorio tercermundista experimentaba la extensión del término desde los países industrializados mediante su aplicación a los problemas de desarrollo, especialmente a partir de la puesta en marcha de proyectos como el realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la década de los 90, mediante el International Institute for Labor Studies⁶. Para el caso Latinoamericano, el concepto de exclusión social se ha utilizado con algunas modificaciones para explicar e interpretar los fenómenos de marginalidad y pobreza.

Como lo reseña Perona (2001):

Los miembros de este universo de pobreza reconocen diferentes orígenes, son efectivamente el resultado de una diversidad de situaciones previas, no se participa de la misma historia y por tanto serán diversas las modalidades de enfrentarse a la condición que los une que resulta no ser otra que la imposibilidad de lograr condiciones de vida aptas para el ejercicio pleno de los derechos que le competen como ser humano (p.13).

De igual forma, según Gacitúa, Sojo y Davis (2000), la configuración del concepto de exclusión encuentra para América Latina, ciertas limitantes específicas que se relacionan con la inexistencia de un marco teórico y metodológico coetáneo con las particularidades del contexto regional, por lo cual, se ha atomizado el universo de exclusión social en una serie de explicaciones aisladas sobre diferentes elementos que dan cuenta de la situaciones de marginalidad, desigualdad y pobreza.

⁶ Consistente en seis estudios empíricos de distintos países centrados en diferentes enfoques de la exclusión (política, económica, derechos, cultural, etc.)

Siguiendo con Gacitúa y Davis, la exclusión social se relaciona con la dificultad o imposibilidad de participación efectiva de un individuo o colectivo social en diversas dimensiones de la dinámica social, por lo cual se podría establecer como un concepto multidimensional que abarca carencias a nivel económico (ingreso, empleo, vivienda, alimentación, educación), sociocultural —relacionado con la pertenencia a un grupo familiar, comunitario o étnico— y político-institucional, “en cuanto a carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana” (Gacitúa, Davis, 2000; 12) en la toma de decisiones de asuntos públicos, como es el caso de la prevención y atención de desastres.

Dichas carencias se relacionan con categorías de vulnerabilidad, interpretadas como la sumatoria en la construcción de escenarios de riesgo, que se van acumulando en el tiempo y espacio para recrear los escenarios intermedios de donde se pueden deducir las condiciones de riesgo social que derivan hacia la exclusión, o bien, la titulación de derechos que representan inclusión. La doble direccionalidad que constituye los conceptos de Inclusión-exclusión, permite manejar marcos de estudio como los relacionados a las condiciones intermedias de privación y carencia —no abordadas por los términos de marginación y subocupación—, en donde se manifiestan las restricciones de participación comunitaria en la construcción de la agenda oficial y se configura el escenario de Vulnerabilidad Participativa-Comunicativa en materia de desastres, que al igual que el debate presentado en torno al planteamiento de justicia⁷, debe ser superado a partir el consenso colectivo del universo de actores (institucionales, académicos, civiles).

En este marco de análisis resultaría conveniente cuestionarse ¿Por qué la idea de justicia y el debate sobre desastres pueden resolverse por similar planteamiento analítico?, o en otras palabras, ¿Qué relación tiene la justicia y los desastres?

⁷ Tema abordado en “la idea de la justicia” de Amartya Sen.

Para responder estos interrogantes, será conveniente recurrir a la antítesis de la noción de justicia, es decir la injusticia, que de acuerdo a las definiciones ofrecidas por Amartya Sen (2010), encuentran conexión con la interpretación de los desastres desarrollada mediante el estudio social de los mismos. De acuerdo a Sen (2010), “una calamidad sería cosa de injusticia tan sólo si pudiera haber sido evitada, y particularmente si quienes pudieran haberla evitado han fallado. De alguna manera, razonar no es más que pasar de la observación de una tragedia al diagnóstico de una injusta” (p.36). Entonces, si un evento pudiendo ser evitado, ocurre, se traduce en una injusticia, y por consiguiente, si existe una injusticia, coexisten causas y responsables, dimensiones que en el caso de la prevención y mitigación de desastres, pretenden ocultarse mediante el discurso naturalista que es reproducido desde los círculos de poder político- científico.

El desastre, interpretado al margen del paradigma dominante de las ciencias exactas, se configura como una simultaneidad de vulnerabilidades, que al entrar en contacto con el riesgo de ocurrencia de un fenómeno natural o humano, genera daños en la vida y bienes de la población afectada, lo que Wilches-Chaux (1993) traduce en la fórmula: **Desastre= Riesgo x Vulnerabilidad.**

Por tanto, si como lo mencionábamos con anterioridad, las vulnerabilidades se relacionan con una serie de carencias y privaciones participativas a nivel económico, social, político y cultural, en las cuales la acción gubernativa, institucional, académica y comunitaria pueden intervenir para su reducción; y el riesgo, de acuerdo a Luhman (1992, citado por Rodríguez, 1996), se explica como una acumulación de decisiones tomadas al interior de la sociedad, es irremediablemente deducible que los desastres son previsibles y por consecuencia evitables, de tal manera que la temática de prevención y mitigación de desastres se convierte en un asunto

de justicia ante las responsabilidades colectivas que no se asumieron, y las causas latentes que se ignoraron.

Mediante este orden de ideas, si el riesgo como decisión y las vulnerabilidades como causas —y no como consecuencias— son considerados en las estrategias de mitigación y articuladas con los objetivos de desarrollo económico y social, deben por consiguiente reconstituirse desde la lógica de “la agregación de juicios individuales”⁸ (Sen, 2010; 121), que se hacen colectivos mediante el consenso pluriparticipativo y la integración multidualógica del discurso de prevención y atención de desastres. En este caso se renunciaría a la lógica racional del interés particular —instrumental— y del uso privatizado que es posible identificar en la base positivista de la interpretación teórica que le sustenta, y en el manejo gubernativo que se le adjudica. Se emplea entonces, y siguiendo las recomendación de Sen, la lógica de la elección social, que vincula esquemas de comparación mediante un proceso paulatino de consenso que armoniza las decisiones resultantes, pero para lo cual se presenta como requerimiento la ampliación de la base informativa —acceso a información— y de comunicación—posibilidad de participación— entre todos los actores involucrados, evitando el uso restringido y privado de los asuntos que son de carácter público.

Estas consideraciones aplicadas a la temática de prevención y mitigación de desastres, necesariamente conllevaría a:

- La cotidianización del lenguaje de reducción del riesgo y la prevención de desastres.
- El reconocimiento del estudio social de los desastres como elemento académico fundamental en su interpretación y prevención.

⁸ En relación al surgimiento como disciplina sistémica de la hoy conocida teoría de la elección social, plantada por matemáticos del siglo XVIII, como Jean-charles de Borda y el marqués de Condorcet.

- La desarticulación de los intereses de legitimación corresponsal entre los círculos gubernativo y científico naturalista, simultaneó a la reivindicación del saber popular.
- La adopción de responsabilidades políticas, científicas y civiles ante la prevención y mitigación de desastres.

Pero, ¿de qué forma se podrán incorporar las dimensiones de la elección social en el manejo de esta temática? Los elementos conectores entre la teoría de la elección social con los esquemas de análisis utilizados para el estudio social de los desastres, se identifican en varias de las “contribuciones significativas” que Amartya Sen (2010; 135) analiza en referencia a la relación elección social- teoría de la justicia.

INTERÉS RACIONAL EN LO COMPARATIVO (DE LA PRIMERA CONTRIBUCIÓN SIGNIFICATIVA)

La reflexión en solitario, o para el caso de los desastres, la construcción restringida de las estrategias de prevención y atención, se evidencia como una atribución —arbitraria— adoptada por los círculos de poder para mantener control sobre los asuntos de interés colectivo, y perpetuar la conveniente categorización de los desastres como “inevitables”, a partir de las divagaciones discursivas de lo estatal y lo científico. La comparación entre realidades que puede ofrecer la lógica racional del consenso mediante la vinculación al debate de las inquietudes, expectativas y opiniones de diversos actores, cuyas perspectivas trasciendan más próximas a los sucesos de interés, se deduce conveniente en la superación de discursos privados que se presumen autosuficientes, pero que en verdad, presentan un resultado parcial con mínima eficacia en los resultados.

RECONOCIMIENTO DE LA INELUDIBLE PLURALIDAD DE LOS PRINCIPIOS RIVALES Y LA POSIBILIDAD DEL REEXAMEN (DE LA SEGUNDA Y TERCERA CONTRIBUCIÓN SIGNIFICATIVA)

Amartya Sen identifica la ineludible labor comparativa que se genera por la confrontación dialógica de las diversas posturas individuales que se pueden conjugar, para él en una teoría de la justicia, y para el caso aquí planteado, en la edificación de estrategias pluriparticipativas de prevención y mitigación de desastres. La idea de este autor encuentra relación con los planteamientos de racionalidad comunicativa de Habermas, respecto a la ya establecida necesaria correspondencia entre racionalidad —manifestación del saber adquirido por la interacción con la realidad próxima y el acceso a la información que dicha realidad no presenta de manera inmediata— y las “pretensiones de validez”⁹ (Habermas, 1989; 37), las cuales se disiparán mediante la exposición al juicio colectivo y la susceptibilidad de crítica.

PERMISIVIDAD DE LAS SOLUCIONES PARCIALES (DE LA CUARTA CONTRIBUCIÓN SIGNIFICATIVA)

Cuando Sen puntualiza en las consideraciones de lo “incompleto asertivo y lo incompleto tentativo” (Sen, 2010; 137) en la teoría de la elección social, da cuenta de importantes elementos de análisis que pueden trasladarse al estudio social de los desastres, a saber, los problemas operacionales y la naturaleza parcial de la solución. La adopción de medidas de preparación como esquemas de prevención ante los desastres, a razón de la lógica tecnocrática que reduce —a partir de la interpretación naturalista— el accionar gubernativo hacia las consecuencias, y no hacia la mitigación de vulnerabilidades y riesgos que los originan, evidencian la racionalidad simplista en que se suscita la interpretación de los sucesos, problematizándolos como eventos no previsibles, y enfocándose en las alternativas de **solución**

⁹ Vinculada a los supuestos universales del lenguaje planteados por Habermas, a saber, inteligibilidad, verdad, rectitud y veracidad.

coyuntural que se traducen en **operaciones mecánicas de preparación** (simulacros de evacuación) y seguimiento, así como en proyectos de reconstrucción ingenieril.

LA CONCIENCIA INDIVIDUAL COMO INSUMO EN LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE ESTRATEGIAS (DE LA QUINTA Y SÉPTIMA CONTRIBUCIÓN SIGNIFICATIVA)

Una de las contribuciones que se referencia con mayor acento en la teoría de la elección social, es aquella que da cuenta de la conexión entre la conciencia individual y colectiva, o como lo interpreta el autor “las prioridades individuales y las conclusiones sociales” (Sen, 2010; 138). Desde esta dimensión se permite entender el tránsito desde un estado de juicio particular a la articulación consensuada, que otorgue como resultado una reflexión general estructurada a partir del encuentro dialógico entre los actores políticos, académicos y comunitario. Un ejercicio sumatorio—más no homogeneizante— de diversas imágenes de la realidad circundante. Esta dimensión puede ser criticada por la complejidad que presume, la poca eficiencia —en términos de tiempo—que puede ocupar una concertación colectiva y la contraposición que genera ante las directrices coyunturales que se sintetizan en el discurso tecnocrático; Empero, así como las diversas perspectivas de una misma persona¹⁰ pueden ser concertadas internamente, de igual forma, aquellas pretensiones que referencian diversos individuos, pueden mediante el uso del racionamiento público, que cuestiona las propias pretensiones individuales, y el juicio crítico, vislumbrar puntos de encuentro y zonas de confort comunicativo.

La reivindicación del saber popular no intenta de ninguna manera suplantar la labor del estado, porque así como lo señala Gonzáles (2006) en mención del artículo tercero de la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano que reza: “el principio de la soberanía nacional reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer ninguna autoridad si

¹⁰ Sen explica que las preferencias y prioridades individuales no sólo se relacionan con las percepciones de personas distintas, sino además, configuran los diferentes enfoques que un mismo individuo puede adoptar ante una respectiva decisión.

no emana de la nación expresamente” (p.121). La propuesta de elección social es precisamente que el hombre político, “homo politicus”, en su categoría de ciudadano encuentre en los procesos emanados desde lo estatal, un espacio y escenario comunicativo en donde su preocupación y certeza sea tenida en cuenta en las medidas de resolución aplicadas, y que la información que proceda del análisis científico —naturalista y de las ciencias sociales—, se encuentre al alcance de su interpretación pública. Esto a partir del reconocimiento del desastre como la manifestación de una injusticia, que a su vez se exterioriza en la exclusión participativa de la sociedad civil ante la toma de decisiones en relación a la prevención y atención de los mismos, por consiguiente, la posibilidad de elección social, de racionalidad sostenible, debatida y consensuada en el planteamiento, evaluación y seguimiento de las medidas institucionalmente adoptadas para la resolución de problemáticas nacionales, se constituiría como una práctica manifiesta de justicia e inclusión social.

BIBLIOGRAFÍA

Arriba, Ana (2002) *El concepto de exclusión en política social*. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

Cardona, Omar; Moreno, Álvaro (2001) *Efectos de los desastres naturales sobre el crecimiento, el desempleo, la inflación y la distribución del ingreso*. Una evaluación de los casos de Colombia y México. ISDR. Febrero 2011.

Delgado, Gian Carlo (2010) Ordenamiento territorial, bioeconomía urbana y pobreza frente al cambio climático. En: Gian Carlo Delgado; Mireya Imaz; María Martínez (Coords.), México frente al cambio climático. Retos y oportunidades (pp. 111-137). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Díez, J.R (1992) *El bienestar social. Concepto y medida*. Madrid, España: Editorial popular S,A.

Gacitúa, Estanislao; Sojo, Carlos; Davis, Shelton (2000) *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. 1ª ed. San José, C.R; FLACSO : Banco Mundial.

González, Enrique (2006) *La Cuerda Tensa: Apuntes sobre la democracia en México, 1990-2005*. México: Fondo de Cultura Económica.

Habermas, Jürgen (1989) *Teoría de la acción comunicativa*. Buenos Aires: Taurus.

Lucatello, Simone (2008) Cooperación internacional para el desarrollo: Pobreza y prevención de desastres, reflexiones para las políticas públicas. En : Rodríguez, D. Lucatello, S. y Garza, M. (Coords), Políticas públicas y desastres. (pp. 63-79). 1ª ed. México: Cooperación Internacional.

Muttoni, R. (2007) Tecnología y ciudadanía. En: E. Ortecho, P. Peyloubet, y L. De Salvo (eds), Ciencia y Tecnología para el hábitat popular. Construcción y participación el conocimiento. (pp. 127-143). Buenos Aires: Editorial Bibliográfica de Voros S.A. Capital Federal.

Nun, José (1969) Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal, en Revista Latinoamericana de Sociología, 5 (2) julio, pp. 180-225.

Perona, Nélica (2001) Desde la marginalidad a la exclusión social. Una revisión de los conceptos. *La Sociología en sus Escenarios* [Internet] enero, (5), p.18. Disponible en: <<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/view/7479/6886>> [consulta: 9 de abril de 2012].

Píres, Pedro (2006) Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana. En L, Álvarez; C. San Juan; C. Sánchez (Coords), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. (pp. 187- 207). México: Universidad Autónoma de México.

Rodríguez, Daniel (1996) El futuro de la participación ciudadana ante los desastres, en *Desastres y Sociedad. Revista semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*, (6) enero-julio, pp. 3-29.

Quijano, Aníbal (1976) Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina. En: F. Weffort, y A. Quijano (eds), *Populismo, marginación y dependencia: Ensayos de interpretación sociológica*. (pp. 171-329). Costa Rica: EDUCA.

Sen, Amartya (2010) *La idea de la justicia*. México: Taurus.