



Vulnerabilidad socioterritorial en zonas metropolitanas de la Región Centro

Adrián Guillermo Aguilar
Irma Escamilla-Herrera
Coordinadores



Adrián Guillermo Aguilar. Doctor en Geografía Urbana por el Department of Geography, University College de la Universidad de Londres e Investigador titular en el Instituto de Geografía. Sus líneas de investigación principales se centran en los siguientes temas: sistema urbano nacional, el desarrollo de la Ciudad de México, el proceso de peri-urbanización y el deterioro ambiental, así como segregación residencial, pobreza, asentamientos irregulares y mercado laboral. Cuenta con un amplio reconocimiento nacional e internacional y ocupa un lugar destacado en el ámbito de la investigación urbana de los últimos treinta años.

Su investigación la ha llevado a cabo a través de proyectos financiados con colaboraciones nacionales e internacionales. Sus temáticas las ha desarrollado sobre todo para el caso de la Ciudad de México, por lo que es un referente necesario en el estudio de los procesos urbanos de la gran metrópoli. Su vasta producción científica, a través de libros, capítulos y artículos en revistas de circulación internacional, le ha valido numerosas citas a sus trabajos en publicaciones nacionales e internacionales, lo que reafirma la importancia e impacto de su trabajo académico.
adrian@unam.mx

Irma Escamilla-Herrera. Es Licenciada y Maestra en Geografía por la UNAM. Actualmente realiza su trabajo de investigación doctoral sobre el mercado laboral en los principales centros urbanos del país a través de la geografía de género. Se desempeña como Técnica Académica Titular en el Departamento de Geografía Social, en el Instituto de Geografía, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha colaborado y realizado trabajos de investigación dentro del campo del Desarrollo Urbano Regional, Mercado laboral, Historia de la Geografía y Geografía de Género. Ha participado en eventos nacionales e internacionales relacionados con sus temas de investigación. Es autora y coautora de artículos en revistas especializadas y capítulos de libros, así como colaboradora en materiales cartográficos en seis atlas.

En 2015 fue distinguida con el Reconocimiento Sor Juana Inés de la Cruz, otorgado por la UNAM.
ieh@geografia.unam.mx

Vulnerabilidad socioterritorial en zonas metropolitanas de la Región Centro

Adrián Guillermo Aguilar
Irma Escamilla-Herrera
(Coordinadores)



México, 2023

Biblioteca Nacional de México. Catalogación en Publicación (CIP)

Nombres: Aguilar, Adrián Guillermo, coordinador. | Escamilla, Irma, coordinador. | Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Geografía, editor.

Título: Vulnerabilidad socioterritorial en zonas metropolitanas de la Región Centro / coordinadores Adrián Guillermo Aguilar, Irma Escamilla-Herrera.

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía, 2023.

Identificadores: ISBN: 970322976X (Obra general) | ISBN: 9786073071291

Temas: Marginalidad social- -México- -Estados del Centro. | Mujeres, Violencia contra- -México. | Empleo precario- -México- -Estados del Centro. | Pobres urbanos- -México- -Estados del Centro.

Clasificación: 362.509724 cdd22

No. de Registro BNM: 743631

Vulnerabilidad socioterritorial en zonas metropolitanas de la Región Centro

Primera edición, 17 de marzo 2023

D.R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México

Imágenes de portada: recorridos de campo de Miguel Ángel Flores-Espinosa para la Elaboración de Programas Territoriales Operativos para la SEDATU (2019), Estado de México (imagen superior e inferior izquierda Chimalhuacán; imagen superior derecha Chalco; imagen inferior derecha Cuautitlán Izcalli)

Ciudad Universitaria,
Coyoacán, 04510 México, Cd. Mx.
Instituto de Geografía,
www.unam.mx, www.igeograf.unam.mx

Editor académico: María Teresa Sánchez Salazar
Editores asociados: Héctor Mendoza Vargas y Arturo García Romero
Editor técnico: Raúl Marcó del Pont Lalli

Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio,
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

La presente publicación presenta los resultados de una investigación científica y contó con dictámenes a doble ciego de expertos externos, de acuerdo con las normas editoriales del Instituto de Geografía

Proyecto PAPIIT núm. IG300118, “Vulnerabilidad Socioterritorial y Proceso Metropolitano en la Región Centro de México”

Geografía para el siglo XXI (Obra general)
Serie Libros de investigación
ISBN (Obra general): 970-32-2976-X
ISBN: 978-607-30-7129-1
DOI: <http://dx.doi.org/10.14350/gsxxi.li.35>

Impreso y hecho en México

Capítulo 1. El concepto de vulnerabilidad social. De la perspectiva socioeconómica al enfoque global y socioterritorial¹

Adrián Guillermo Aguilar
Instituto de Geografía, UNAM

Introducción

El concepto de vulnerabilidad se propuso por parte de organismos internacionales y grupos de académicos para entender mejor todo el contexto de carencias sociales y situaciones de fragilidad social que caracterizan nuestra sociedad en los tiempos actuales. Se considera que es una categoría apropiada para captar mejor la forma en que un amplio rango de cambios económicos, sociales y ambientales impactan a las personas y, sobre todo, a los grupos pobres. El concepto surge en los años noventa y algunos autores consideran que tiene una naturaleza dinámica y multidimensional porque las circunstancias políticas, económicas y sociales cambian constantemente y de igual manera lo hacen las condiciones de vulnerabilidad social. Ahora bien, la vulnerabilidad no está limitada a los pobres, sino que puede afectar cualquier grupo de la sociedad, ya que todos enfrentan diversas vulnerabilidades, como económicas, sociales, ambientales o culturales, que restringen las oportunidades e impiden la integración y/o participación de los grupos sociales.

Pero, al mismo tiempo, aunque el término vulnerabilidad social se ha vuelto común en el discurso político y en los trabajos académicos, su significado muchas veces es difuso por el uso indistinto en diversas situaciones de carencias, riesgos

¹ Este trabajo presenta los resultados del Proyecto IG300118, Vulnerabilidad Socioterritorial y Proceso Metropolitano en la Región Centro de México, con financiamiento del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la UNAM. Responsable: Dr. Adrián Guillermo Aguilar, del Instituto de Geografía de la UNAM. El autor agradece la colaboración de Miguel Ángel Flores Espinosa en la elaboración de figuras y cuadros.

o fragilidades sociales, e incluso se confunde con otros conceptos como el de pobreza. De aquí que este capítulo tiene por objetivo discutir el origen y los enfoques que se han utilizado para definir el concepto de vulnerabilidad social. Se utilizan los trabajos más representativos de cada etapa de su desarrollo, se pone particular énfasis en su discusión en América Latina y se destaca la vulnerabilidad humana global que ha sido propuesta por organismos internacionales.

Finalmente, se propone un enfoque de vulnerabilidad socioterritorial que analice de manera integral las fragilidades sociales con los rasgos propios de cada territorio, bajo el argumento de que la dimensión espacial no ha sido incorporada suficientemente en los análisis de vulnerabilidad social.

El origen del concepto de vulnerabilidad

Desde el inicio de los años noventa, el concepto de vulnerabilidad social empezó a adquirir importancia tanto en la discusión académica como en los estudios de organismos internacionales. El origen de este interés se puede ubicar en la preocupación de que las condiciones socioeconómicas para una alta proporción de la población no mejoraron, pues millones de personas se volvieron más vulnerables a la amenaza política, al desastre físico, al alto costo de enfrentar contingencias como gastos de salud, la pérdida de bienes o la falta de un empleo estable y tuvieron menos posibilidades de hacer frente a futuras necesidades o crisis. Sin embargo, la vulnerabilidad carecía de base teórica, métodos e indicadores para medirla, particularmente cuando su universo aparecía en tan diversas condiciones y para cambiantes necesidades de la población (Chambers, 1989, pp. 1, 7).

Para tratar de resumir los antecedentes históricos más importantes del origen de este concepto, nos referiremos a las tres más sobresalientes fuentes de origen que, a la vez que diferentes, son complementarias entre sí: (i) el contexto socioeconómico de la época; (ii) los análisis de corte académico, y (iii) los estudios de organismos internacionales.

El contexto socioeconómico

En los años posteriores a la difusión de las políticas neoliberales en el mundo y al predominio de una economía globalizada en la que los países desarrollados tenían un claro dominio sobre el resto, en los años ochenta y noventa surge una fuerte preocupación por la persistencia, la diversificación y el crecimiento de la

pobreza en gran parte de las naciones latinoamericanas, a la vez que una insatisfacción con los conceptos y medidas de la población más desprotegida.

Las expectativas del modelo económico neoliberal adoptado en América Latina estaban basadas en el surgimiento de un efecto gradual de crecimiento sostenido que generaría como consecuencia mejor empleo, más altos ingresos y una base más firme para la paz y el orden social luego de un periodo inicial de ajuste. Desafortunadamente, las expectativas de crecimiento económico no se cumplieron y este hecho tuvo consecuencias negativas para el nivel de vida de la población (Williamson, 1994; Tokman, 1997; Méndez, 1997, pp. 100-102; Klein y Tokman, 2000, pp. 8-9; Held y MacGrew, 2000, pp. 18-29; George y Wilding, 2002, pp. 18-24; Portes y Roberts, 2008, pp. 20-21).

Entre los rasgos principales del nuevo modelo de libre mercado, que fueron importantes por las repercusiones en el bienestar de la población, se pueden mencionar la desregularización de bienes y servicios con la menor participación del Estado y la consecuente privatización en su dotación, por ejemplo, del agua y la energía eléctrica; la flexibilización de los mercados laborales con la eliminación de los sindicatos y una mayor inseguridad laboral; el ajuste fiscal basado en una reducción drástica del gasto público, y la reestructuración de programas sociales estatales, que se focalizaban en esquemas compensatorios para los grupos más necesitados.

En el mercado laboral, las políticas de liberalización privilegiaron la desregularización y la contracción del Estado con una consecuente reducción del sector público que antes había sido fuente crucial de empleo para la clase media. Los gobiernos apoyaron políticas de *flexibilización laboral* que redujeron los beneficios y la seguridad en el trabajo que disfrutaba la anterior clase trabajadora; el resultado debería ser menos desempleo y una fuerza laboral más productiva.

La pobreza y la desigualdad aumentaron y las diferencias de ingreso son más grandes que antes en América Latina. La concentración del ingreso aumentó significativamente con la aplicación de las políticas neoliberales, se alcanzó a principios de siglo un coeficiente de Gini similar (0.52) al que existía antes de la apertura comercial. El aumento del desempleo, la movilidad hacia empleos menos productivos y más inestables y las diferencias salariales elevan las desigualdades de ingreso porque afectan marcadamente los grupos más pobres (Klein y Tokman, 2000, pp. 20-21).

Esta preocupación se tradujo en una demanda por la apertura de espacios para la difusión de nociones más complejas e integrales, las cuales se han influido mutuamente, como es el caso de los conceptos de exclusión y vulnerabilidad social, lo cual coincidió con el resurgimiento, en las agendas internacional y pú-

blicas nacionales, de los temas sociales relativos al bienestar y la pobreza y los diferentes impactos de la globalización.

La preocupación académica en las ciencias sociales

Naturalmente que las preocupaciones por la pobreza y los rezagos sociales se dejaron sentir dentro del mundo académico y a algunos estudios se les puede considerar precursores en la discusión del concepto y la estructuración de líneas de investigación.

El primer análisis que ha sido citado reiteradamente es el número especial del *Bulletin del Institute of Development Studies* de 1989, el cual se dedicó por completo al concepto de vulnerabilidad y a la forma en que la población pobre enfrentaba esta condición; se enfatizó cómo los conceptos de vulnerable y vulnerabilidad, en el contexto del proceso de desarrollo, se volvieron comunes, pero al mismo tiempo eran vagos en su definición, y se utilizaban convenientemente como sinónimos de los términos “pobres” y “pobreza” y, quizá por lo mismo, se habían ignorado en la política pública (Chambers, 1989, p. 1). El conjunto de análisis incluidos en esta publicación presentaba resultados de trabajos de campo a nivel de hogar, principalmente en zonas rurales de países en desarrollo, para tratar de entender la naturaleza de la vulnerabilidad y cómo los pobres enfrentaban riesgos y crisis locales.

Un segundo trabajo que se volvió un obligado referente fue el de Moser (1998), que proponía identificar lo que los pobres tenían, más que lo que no poseían, y enfocarse en sus bienes; en consecuencia, proponía el esquema bienes-vulnerabilidad (*assets-vulnerability*). Al resaltar las oportunidades y los obstáculos en la acumulación de bienes, se hacía hincapié en cómo la administración de estos últimos afectaba la vulnerabilidad del hogar, a partir de un análisis en cuatro localidades pobres de países en desarrollo. La relación vulnerabilidad-bienes significaba identificar no sólo las amenazas, sino también la capacidad de respuesta para explotar las oportunidades, y en recuperarse de los efectos negativos de un ambiente cambiante. Los medios de resistencia son los medios que los individuos, hogares o comunidades pueden movilizar y administrar en una situación de dificultad. La vulnerabilidad está, por lo tanto, vinculada a la posesión de bienes. Entre más bienes tenga la población, menos vulnerable es, y entre mayor el deterioro de sus bienes, mayor la inseguridad (Moser, 1998, p. 3). En esta argumentación, la autora estableció una clasificación de bienes básicos: trabajo, identificado como el más importante bien de los pobres; capital humano, relacionado con salud y nivel de calificación; bienes productivos (el más importante es

la vivienda); relaciones familiares, que acumulan ingreso y comparten consumo, y capital social, reciprocidad dentro de la comunidad y entre hogares (Moser, 1998, p. 4).

Un tercer estudio es el de Kirby (2004), quien señalaba que el término “vulnerabilidad” puede ser una categoría más apropiada para capturar las distintas formas en que los cambios económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales asociados con el proceso de globalización impactan en toda la población, especialmente en los grupos pobres (p. 2); enfatiza que tiene dos dimensiones principales: un creciente riesgo en la vida de las personas en el mundo actual y la erosión de los mecanismos para sobrevivir y recuperarse de tales riesgos. El autor trata de dar respuestas a la pregunta: ¿por qué el concepto de vulnerabilidad es útil?, y adelanta varios aspectos importantes: en primer lugar, refiere cómo los términos “pobreza” y “desigualdad” se refieren a aspectos de distribución, se vinculan a la globalización y se miden a través del ingreso, y más recientemente, con algunos otros indicadores, pero nos dicen muy poco acerca de la vida de las personas, lo cual se relaciona más con la vulnerabilidad que traduce mejor las amenazas a la vida diaria y al bienestar. En segundo lugar, a diferencia del término “riesgo” y sus varios tipos, la vulnerabilidad enfoca más su atención en la naturaleza de las amenazas y centra más su atención en nuestra habilidad para enfrentarlas. En tercer lugar, el concepto se basa en un entendimiento amplio del bienestar que no está limitado sólo a los aspectos materiales y, por lo tanto, refleja más cabalmente las preocupaciones de los pobres con su sentimiento de indefensión (Kirby, 2004, p. 13).

Estudios de los organismos internacionales

Los organismos internacionales de mayor influencia mundial empezaron a interpretar las preocupaciones que hasta ese momento existían acerca de un entorno de mayores carencias e inseguridades, y colocaron el concepto de vulnerabilidad social y/o económica en el centro de su atención.

En la Tabla 1 se presenta un resumen de los principales trabajos que aparecieron producto del interés de los organismos internacionales por interpretar el término de vulnerabilidad social. En ésta se aprecia que los organismos que más trabajaron en esta línea fueron las Naciones Unidas (UN), El Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), con un marcado énfasis en los factores de riesgo y grupos vulnerables.

De todos estos estudios, el de Naciones Unidas (2003), *Social Vulnerability: Sources and Challenges*, fue el que quizá tuvo mayor influencia y el que ha sido

Tabla 1. Estudios de organismos internacionales que empezaban a referirse al término “vulnerabilidad”.

CEPAL, 1994. Panorama Social en América Latina, Vulnerabilidad.
UNDP, 1999. Human Development Report on Globalisation.
The World Bank, 2000-2001. World Development Report, ‘Attacking Poverty’.
The World Bank, 2001. Annual World Development Indicators, “Assesing Vulnerability”.
UN, 2003, Report on the World Social Situation, Social Vulnerability: Sources and Challenges, 2003.

Fuente: elaboración propia.

más citado a la hora de interpretar el concepto de vulnerabilidad social. Este reporte señala que una inspiración central para elaborarlo fue lo que constituía el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio: reducir a la mitad, para 2015, a las personas que en el mundo obtenían un ingreso de menos de un dólar al día. Pero el reporte trata de descubrir quiénes son esas personas y, sobre todo, qué riesgos e incertidumbres enfrentan, y cómo las políticas pueden reducirlas o eliminarlas, y con ello también la pobreza.

Sin embargo, señala el trabajo, la situación anónima de la llamada “población pobre” nunca alcanza a describir las condiciones de desánimo bajo las cuales vive y las vulnerabilidades a las cuales está expuesta, por lo que el documento se traza el objetivo de analizar un número específico de grupos sociales: las personas de la tercera edad, los jóvenes, los discapacitados, la población indígena, los migrantes y la población en conflicto, con consideraciones específicas de género, entre los cuales la incidencia de pobreza y de privaciones es particularmente alta. Estos grupos sociales representan una población con un grado alto de vulnerabilidad a eventos fuera de su control por su alto nivel de dependencia económica y social. El argumento es que la vulnerabilidad social forma una barrera para la completa realización de su potencial y les quita su voz y sus derechos (UN, 2003, p. 7). Este reporte definía la vulnerabilidad de la siguiente manera:

un estado de alta exposición a ciertos riesgos e incertidumbres, en combinación con una reducida habilidad de los individuos para protegerse o defenderse a sí mismos contra esos riesgos e incertidumbres y sus negativas consecuencias. Existe a todos los niveles y dimensiones de la sociedad formando parte integral de la condición humana, y afectando tanto a individuos como a la sociedad como un todo (UN, 2003, p. 8).

Lo nuevo que este documento enfatizaba era que las causas y manifestaciones de los elementos de vulnerabilidad se habían multiplicado y habían cambiado profundamente en las últimas décadas. Ejemplos de lo anterior son conflictos armados, crecientes desigualdades en los países acentuadas por la globalización, esfuerzos de reducción de la pobreza poco exitosos, creciente movilidad de la población, cambios en la estructura familiar y pérdida de cohesión social (UN, 2003, p. 9).

En resumen, hasta aquí el concepto de vulnerabilidad tenía claramente un enfoque socioeconómico, pues contenía una preocupación muy relacionada con el nuevo contexto económico de la política neoliberal y las condiciones de vida en las cuales la población de más bajos recursos trataba de sobrevivir.

El enfoque de la vulnerabilidad social en América Latina

En América Latina, la Cepal y varios de sus colaboradores tuvieron una amplia producción de estudios y propuestas para interpretar y analizar el término de vulnerabilidad social (Cepal, 1994; Pizarro, 2001; Busso, 2001; Rodríguez, 2001; Filgueira, 2001). En las recientes etapas históricas han existido varios conceptos en la región que han sido muy importantes para interpretar las desventajas sociales antes de llegar al término “vulnerabilidad”. A este respecto, Filgueira (2001, pp. 5-6) señala que han existido tres generaciones de conceptos que referimos a continuación.

Una primera generación de conceptos y medidas se reconoce cuando se pasó de los sistemas de estadísticas a los sistemas de indicadores. Esto sucedía a inicios de la década de 1960 con la suma de variables estadísticas o atributos sociales para hacerlos comparativos en el tiempo y entre diferentes sociedades: con variables relativas al avance de la educación, la salud, la transición demográfica, la distribución del ingreso, etcétera. Esta generación de variables y conceptos fue importante para los estudios de identificación de los grupos sociales expuestos a una privación social extrema.

Los conceptos de pobreza y de pobreza extrema o indigencia son los más importantes de la segunda generación. Su vertiente intelectual debe más a la economía y a los principios de la distribución y el consumo, aunque no estaban orientados a explicar sus causas, sino a clasificar individuos y hogares según esta condición. Sin embargo, la conceptualización de pobre y no pobre se volvió un referente indispensable para el análisis de la estructura social. El otro concepto importante de segunda generación fue el Índice de Necesidades Básicas Insatis-

fechas, el cual relaciona la posesión o el acceso a ciertos bienes y servicios con el concepto de suficiencia para cubrir el mínimo de necesidades básicas de los individuos (Feres y Mancero, 2001). La ausencia de un nivel satisfactorio de uno de los indicadores seleccionados constituye un criterio suficiente para clasificar el hogar en la categoría “necesidades básicas insatisfechas”. Su uso combinado con la línea de pobreza ha sido de gran utilidad para la identificación de grupos de riesgo y la aplicación de las políticas de alivio a la pobreza.

La tercera generación de conceptos, en la que se incluye la noción de vulnerabilidad, fue resultado de una insatisfacción y un agotamiento de los conceptos previos para avanzar en el análisis y la explicación de la privación extrema. Los nuevos desafíos incentivaron la búsqueda de categorías conceptuales novedosas para interpretar la nueva realidad. El concepto de vulnerabilidad reposicionó el debate de la problemática social al separarse de la dicotomía pobre-no-pobre; se centra en la noción de configuraciones vulnerables que cualquier grupo social puede enfrentar con una tendencia de movilidad social descendente. Cabe señalar que entre los conceptos de tercera generación se cuenta también el de exclusión social (Filgueira, 2001, p. 7).

Los planteamientos teóricos centrados en el concepto de vulnerabilidad social surgieron en la década de 1990 a partir de la inestabilidad económica de los países en América Latina, las consecuencias sociales no deseadas y la persistencia de la desigualdad estructural. Cabe señalar que una lectura general proporciona diferentes abordajes teóricos que los autores han esbozado en torno a la vulnerabilidad social, con variaciones entre ellos, pero a final de cuentas, complementarios entre sí (Tabla 2).

Ante todo, hay que aclarar que es imposible separar los conceptos de vulnerabilidad y pobreza, ya que ambos interactúan y crean un círculo vicioso en el que los dos se refuerzan. Los pobres se ubican en diferentes grados de exclusión, y los vulnerables están alrededor de la línea de pobreza (Figura 1). La población pobre es la más vulnerable a los choques económicos, las pérdidas materiales y la disminución del bienestar; y un aumento en la vulnerabilidad los afecta seriamente y los expone a más riesgos. Al proteger a los más vulnerables de episodios de riesgo, como una crisis económica, un desastre de origen natural o de hambruna, se contribuye a reducir la pobreza. Hay que enfatizar que la vulnerabilidad no es lo mismo que pobreza; esta última significa carencia o necesidad, y la primera es indefensión, inseguridad y exposición al riesgo y a los impactos, y nos dice mucho de la vida cotidiana de los pobres (Pizarro, 2001, p. 12; Kirby, 2004, pp. 9-10; Labrunée y Gallo, 2005, pp. 135-136).

Tabla 2. Nuevos enfoques sobre la vulnerabilidad.

Elemento articulador	Qué es vulnerabilidad	Con qué se asocia	A qué (quien) se aplica	Qué hacer
Poder (Bustamante, 2000)	Carencia total de poder	La exclusión inherente a todo sistema de dominación	Individuos, migrantes internacionales en particular	Ciudadanía ampliada; ejercicio de Derechos
Modelo de desarrollo (Pizarro, 1989; NU-Panorama Social 1999-2000)	Sentimiento de indefensión y la base material que lo sustenta	Nuevo modelo de desarrollo: mercado de trabajo segmentado y abiertamente favorable al capital; acceso restringido a servicios sociales; merma de la acción colectiva y apatía general; aplastamiento de la microempresa	Actores económicos y políticos en amplio sentido	Equilibrar relación laboral; expandir la participación, ofrecer algunos servicios universalmente; apoyar a la microempresa; reforzar calidad de acción pública; crear fondos de contingencias
Pobreza (CEPAL, Lipton y Maxwell, 1992)	Riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza	Con ingresos bajos y volátiles	Personas y hogares	Focalizar apoyo con refuerzo de ingresos, promover nuevas fuentes o subsidios si cae el ingreso
Shocks económicos	Vulnerabilidad atañe a los cambios de estatus socioeconómico	Circunstancial (cambios en programas públicos) e intrínseca (cambios socioeconómicos). Esta última, afecta a los actores que en un shock ven reducidos sus ingresos por: alta vinculación con el contexto económico; fuente de ingresos del hogar poco diversificada; bajo nivel de calificación o más dificultades para minimizar la caída de sus ingresos, por: a) pocos activos, ahorros o acceso al crédito; b) poca opción de incrementar la densidad laboral; c) escasa opción de usar experiencias en nuevo trabajo; d) poco acceso a transferencias de otros hogares; e) incapacidad de cambiar hábitos de consumo; f) dificultad para producir directamente; g) dificultad para adaptarse a nuevas situaciones (hipótesis de Shultz sobre la educación)	Personas y hogares	

Tabla 2. Nuevos enfoques sobre la vulnerabilidad.

Elemento articulador	Qué es vulnerabilidad	Con qué se asocia	A qué (quien) se aplica	Qué hacer
Demografía (CELADE)	Características demográficas de los actores que debilitan su desempeño social	Con la incertidumbre propia de la modernidad tardía; con cambios estructurales y obsolescencia de habilidad; ocupación y reglas; rezagos sociodemográficos e irrupción de tendencias demográficas con elementos disruptivos	Hogares	Ejercicio de derechos; políticas preventivas; apertura informativa, acciones de reconversión, capacitación y difusión de habilidades "modernas", fomento de espacios de integración social
Activos (Moser, 1998)	Carencia de activos o incapacidad para movilizarlos	Con recursos para que cualquier hogar enfrente shocks o se adapte a cambios externos; i) trabajo; ii) capital humano; iii) vivienda; iv) relaciones domésticas; v) capital social	Hogares	"Descubrimiento" de recursos, apoyo a las capacidades gerenciales, fomento del capital social, uso de la visión de los actores
Activos y estructura de oportunidades (Kaztman, 1999 y 2000; Filgueira, 1999)		Con la capacidad de los actores sociales de aprovechar oportunidades en otros ámbitos socioeconómicos y mejorar su situación o impedir deterioro. I) recursos de las personas; ii) recursos en derechos; iii) recursos en relaciones sociales	Actores sociales, operativamente hogares	Identificar y promover activos; reducir la segmentación; sintonizar activos con estructura de oportunidades

Fuente: elaboración propia con base en Rodríguez (2001, p. 20).

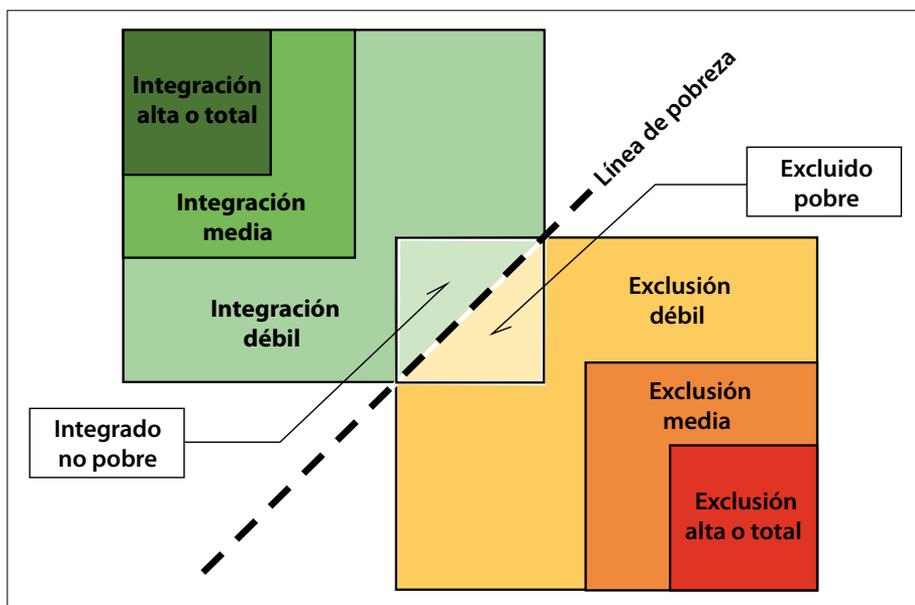


Figura 1. Diagrama integración/exclusión. Fuente: elaboración propia con base en Busso (2001, p. 21).

Para entender lo más posible el significado del término hay que hacer referencia a varios autores que discutieron la esencia de su significado. De acuerdo con Busso (2001, p. 8):

la vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como *fragilidad e indefensión* ante cambios originados en el entorno, como *desamparo* institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como *debilidad interna* para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presenta; como *inseguridad* permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar.

Según estas afirmaciones, el concepto de vulnerabilidad surge de factores internos y externos que se combinan con debilidades de individuos o grupos sociales en un espacio y tiempo definidos. Las nociones de fragilidad, indefensión, desamparo, debilidad e inseguridad transmiten la esencia de una situación

de vulnerabilidad y, cuando se combinan con dichas debilidades, seguramente tendrán efectos negativos en su bienestar social.

Las fuentes de la vulnerabilidad son diversas y, por ello, en mayor o menor medida todas las personas y los grupos sociales son vulnerables. Se puede ser vulnerable por ingreso, por patrimonio, por lugar de residencia, por origen étnico, por factores políticos, etcétera; por infinidad de motivos que representan riesgos e inseguridades, los cuales tienen expresión territorial, secuencia temporal o características de reproducción social (Busso, 2001, pp. 8-9).

La economía de mercado y el repliegue productivo y social del Estado han generado un aumento en la indefensión y la inseguridad de una gran mayoría de personas y familias de ingresos medios y bajos, que experimentan una notable exposición a riesgos, especialmente en las áreas urbanas. La vulnerabilidad social es el resultado de los impactos provocados por el patrón de desarrollo vigente, pero también expresa la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentarlos, neutralizarlos u obtener beneficios de ellos.

En situaciones de fuerte acumulación de desventajas, Minujin (1998, p. 173) señalaba que la noción de vulnerabilidad permite reflejar una amplia gama de situaciones intermedias, o sea, de exclusión en algunos aspectos e inclusión en otros. En la mayor parte de los casos en que se habla de exclusión, en realidad se trata de situaciones de vulnerabilidad, precarización y riesgo respecto a un factor, por ejemplo, la falta de acceso a servicios de salud. Situaciones de exclusión parcial en una u otra esfera implican riesgo y vulnerabilidad. Estar excluido en una esfera no implica necesariamente estarlo en otras. El proceso social es altamente dinámico, la condición de vulnerabilidad se constituye de forma permanente y es característica de la actual estructura social. Los individuos y grupos permanecen o se mueven dentro de diversas formas de vulnerabilidad en la región donde la tendencia es más hacia la exclusión y la vulnerabilidad que a la incorporación (Figura 2) (Minujin, 1998, pp. 174-176).

Por su parte, Pizarro (2001, p. 11) señala que el concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes: primero, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, las familias y los individuos en sus condiciones de vida por el impacto de algún tipo de evento económico-social de carácter traumático. Segundo, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento.

Precisamente la vulnerabilidad se dejó sentir en los recursos o dimensiones de que disponen las familias y personas en las áreas urbanas de América Latina que sufrieron el impacto del nuevo patrón de desarrollo. Según el autor, estos recursos fueron, sobre todo, cuatro: (i) el *trabajo*, con mayor inestabilidad y preca-

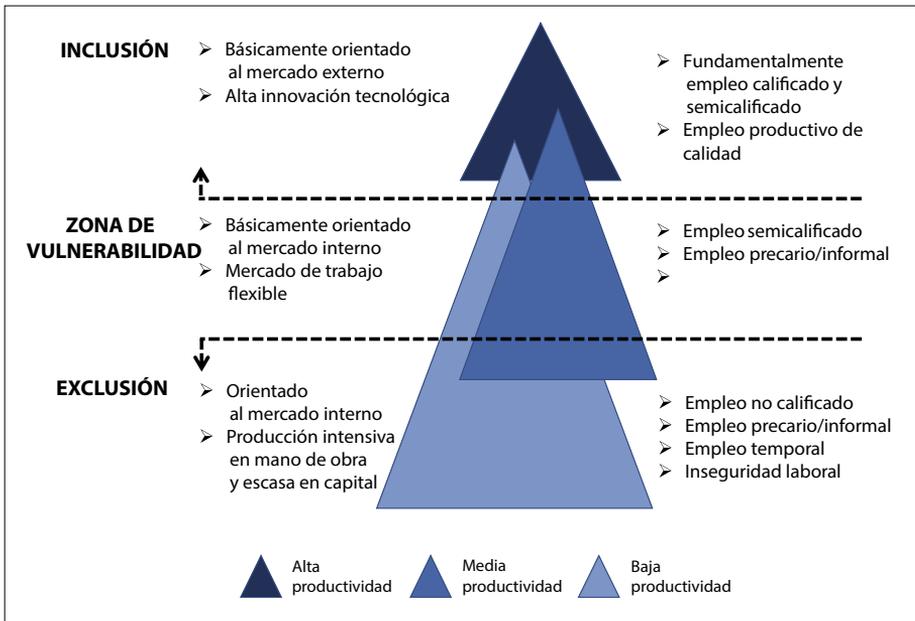


Figura 2. Inclusión, vulnerabilidad y exclusión económica. Fuente: elaboración propia con base en Minujin (1998, p. 182).

riedad en el empleo y crecimiento de la informalidad; (ii) el *capital humano*, pues cualquier tipo de educación y sistema de salud no aseguraba el fortalecimiento del capital humano y, por tanto, oportunidades de progreso en la vida; (iii) el *capital físico del sector informal*, con débiles activos productivos, un patrón de desarrollo que, al privilegiar la escala macroeconómica, limitó las políticas estatales de protección y subsidios, y (iv) las *relaciones sociales*, que afectaron las formas tradicionales de organización y participación social, así como de representación política por medio de los sindicatos, partidos políticos o movimientos sociales tradicionales (Pizarro, 2001, pp. 14-15).

Sin embargo, establecer una relación directa entre el surgimiento de la vulnerabilidad social y el ajuste estructural y las políticas neoliberales no puede ser una argumentación mecánica, es por ello que se construyó una discusión para distinguir entre las llamadas viejas y nuevas vulnerabilidades. En este sentido, Filgueira (1999, p. 157) argumentaba que las viejas vulnerabilidades no desaparecieron ni fueron remplazadas por nuevas, más bien las viejas ofrecieron la base sobre la cuales se generaron las nuevas. Esta combinación de lo viejo y lo nuevo

dio lugar a *nuevas estructuras de vulnerabilidad*; la emergencia de éstas debilitó los mecanismos tradicionales de la sociedad para garantizar a sus miembros protección contra el riesgo y la incertidumbre. Con base en lo anterior, el autor trata de ilustrar las relaciones causales de varios factores relacionados a viejas y nuevas vulnerabilidades:

Transformaciones demográficas y familiares. Es posible que la globalización de la economía pueda acelerar ciertas tendencias. El rápido incremento de niños y ancianos depende de cada sociedad, pero la mayoría de nacimientos sucede en grupos pobres; en la clase media hay una vulnerabilidad diferente que da por resultado un debilitamiento del lazo matrimonial, hogares monoparentales, altas tasas de divorcio o embarazos adolescentes (Filgueira 1999, p. 159).

Cambios en la estructura del empleo. La globalización elevó las vulnerabilidades al eliminar oportunidades de empleo de carácter permanente o de dedicación exclusiva, lo que está asociado a la pérdida de seguridad social; este proceso afectó a sectores tradicionalmente vulnerables (Filgueira, 1999, p. 162).

Pobreza como vulnerabilidad y restricción. Desde la década de 1980 los problemas crónicos de la pobreza han empeorado y los índices de ésta volvieron a aumentar. Por primera vez el problema de la pobreza es predominantemente urbano, y el de la pobreza extrema también ha aumentado en los centros urbanos, lo que se puede relacionar con la incapacidad de las estructuras urbanas de absorber población en condiciones de vida satisfactorias (Filgueira, 1999, p. 163).

La línea de estudios sobre el esquema *estructura de oportunidades-activos-vulnerabilidad* desarrollada por varios autores (Kaztman *et al.*, 1999; Kaztman, 1999) fue quizá una de las más importantes aportaciones de América Latina a esta discusión sobre la vulnerabilidad social. A diferencia del enfoque activos-vulnerabilidad desarrollado inicialmente por C. Moser (1998), este esquema incorpora una tercera noción, la de estructura de oportunidades, con lo que existen tres y no dos conceptos centrales. A continuación, una breve explicación (Figura 3).

Estructura de oportunidades. La proporcionan tres factores: el mercado, el Estado y la sociedad (Filgueira, 2001, pp. 8-10):

El *mercado* es el principal asignador de recursos y tradicionalmente se le ha considerado la más importante estructura de oportunidades.

El *Estado* tiene un papel crucial en la creación de una estructura de oportunidades, por ejemplo, cierta oferta de bienes y servicios (educación, salud pública, guarderías, programas alimentarios, protección al desempleo, etcétera).

En tercer lugar, diferentes *formas de asociabilidad*, modalidades de acción colectiva, organización y peso de la comunidad y la familia, capital social, redes de interacción.

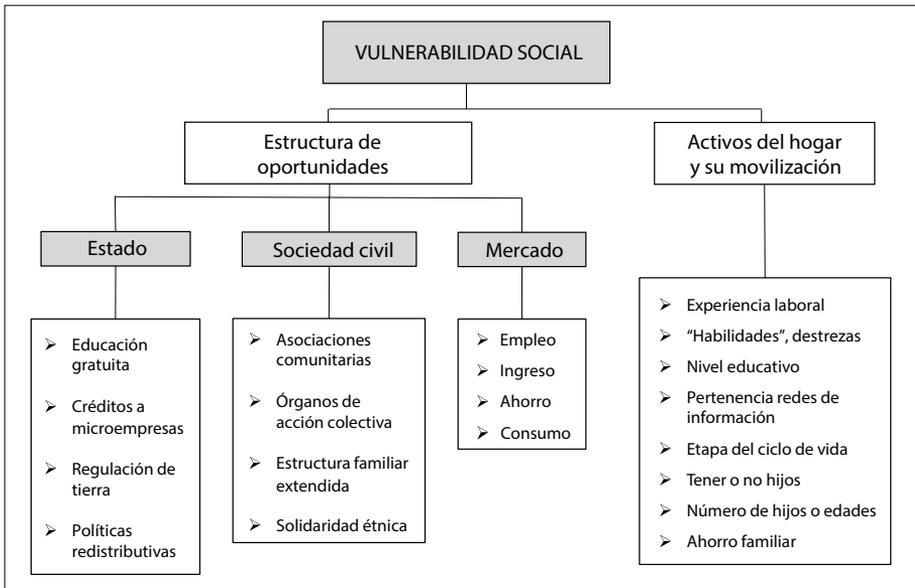


Figura 3. Vulnerabilidad social: estructura de oportunidades y activos del hogar. Fuente: elaboración propia con base en Filgueira (2001, pp. 8-10).

Activos. Se refieren a la posesión, el control o la movilización de recursos materiales y simbólicos que permiten al individuo desempeñarse en la sociedad. Se pueden mencionar capital financiero, capital humano, experiencia laboral, nivel educativo, composición y atributos de la familia, capital social, participación en redes y capital físico.

Vulnerabilidad social. Resulta de la intersección de dos conjuntos: uno definido a nivel “macro”, relativo a la estructura de oportunidades, y otro definido a nivel “micro”, referido a los activos de los actores. La estructura de oportunidades se refiere a recursos que el individuo no controla y sobre los cuales no incide o lo hace de forma marginal, mientras que el concepto de activos refiere a consecuencias directas de su acción que inciden sobre sus atributos o recursos individuales (Filgueira, 2001, p. 10).

Sobre las interpretaciones teóricas presentadas anteriormente, Moreno (2008, p. 5) indica que los autores tienden a concentrarse en dos principales interpretaciones de la vulnerabilidad social: como *fragilidad*, o como *riesgo*. La primera concepción asume que la vulnerabilidad es un atributo de individuos, hogares o comunidades vinculados a procesos estructurales que configuran situaciones

de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre en algunas de las esferas de interacción más relevantes (trabajo, familia, comunidad, etcétera), condicionantes que afectan las posibilidades de integración o de movilidad ascendente.

La segunda interpretación se concentra en el efecto conjunto de múltiples *factores de riesgo* que aquejan a diversas unidades sociales, los cuales son consecuencia de procesos individuales o colectivos de toma de decisión. Tales factores de riesgo pueden ser de la más variada índole y suponen desventajas, la producción colateral de *amenazas* y, eventualmente, *daños* que entrañan peligro para la adaptación y la propia existencia de individuos o poblaciones determinadas (Moreno, 2008, p. 13). Catástrofes naturales, epidemias, escasez material y anomia, por nombrar sólo algunas situaciones, encajan típicamente dentro de esta definición del riesgo por cuanto constituyen efectos o resultados negativos que pueden ser vinculados causalmente con condiciones, procesos o conductas juzgadas como *riesgosas*. Se trata de los riesgos propios del proceso de modernización y tienen como rasgo particular poseer una dimensión *global*, es decir, tales riesgos se definen *como amenazas al conjunto de la sociedad* (Moreno, 2008, p. 20).

En esta línea de análisis, la vulnerabilidad social se asocia a la adopción del nuevo modelo neoliberal en América Latina y a la inestabilidad económica que causó a varios grupos sociales, lo que los puso en una situación de mayor vulnerabilidad o fragilidad social y económica con resultados sociales muy negativos.

La vulnerabilidad a los desastres de origen natural

En otra línea de análisis, separada de la anterior, una alta proporción de estudios enfocó sus esfuerzos en interpretar la vulnerabilidad en relación con los desastres de origen natural. Se argumentó que, aunque en los desastres naturales claramente está implicado un fenómeno geofísico o biológico que de alguna manera los causa, las amenazas naturales están vinculadas directamente a la pérdida de vidas y daño a la propiedad, por lo tanto, existe un origen político, social y económico del desastre que es una causa fundamental. Se concluye que la vulnerabilidad de la población se genera por procesos socioeconómicos y políticos que influyen en la forma en que las amenazas afectan a la gente de diversas maneras y con diferente intensidad (Blaikie *et al.*, 1996, p. 11; Hilhorst y Bankoff, 2004). En el sentido de las afirmaciones anteriores, la vulnerabilidad se definía como

las características de una persona o grupo desde el punto de vista de su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza

natural. Implica una combinación de factores que determinan el grado hasta el cual la vida y la subsistencia de alguien queda en riesgo por un evento distinto e identificable de la naturaleza o de la sociedad (Blaikie *et al.*, 1996, p. 14).

El concepto tiene implícita una dimensión de diferenciación social porque algunos grupos son más propensos al daño o la pérdida en el contexto de diferentes amenazas, y en este caso se incluyen diferencias de estrato social, etnicidad, género o edad. Pero existe también una dimensión temporal porque, como se trata de daños a medios materiales de vida, los grupos más vulnerables son los que ya muestran rezagos y tienen más dificultad de reconstruir dichos medios en el evento de un desastre; de esta manera, la vulnerabilidad está ampliamente relacionada con la posición socioeconómica. Este tipo de estudios no niega la importancia de las amenazas naturales como eventos repentinos, pero pone mucho énfasis en las diferentes formas en las cuales operan los sistemas sociales para generar desastres haciendo vulnerable a la población.

Este tipo de estudios se multiplicaron en una etapa cuando la frecuencia y la magnitud de los desastres empezó a escalar, con el interés de examinar estos últimos a través de la vulnerabilidad y tener un conocimiento más amplio de sus efectos, y efectivamente, aunque los grupos pobres son más vulnerables a los desastres, otros estratos socioeconómicos también están expuestos a este riesgo. La vulnerabilidad expresa condiciones sociales y económicas cambiantes con relación a la naturaleza de los riesgos y es parte de un proceso dinámico; con ello, la vulnerabilidad representa un vínculo conceptual que mejora nuestro entendimiento de la relación entre desastres, desarrollo y población (Hilhorst y Bankoff, 2004, pp. 2-3).

La vulnerabilidad es un proceso que no es resultado de condiciones presentes, sino que se construye a través del tiempo; las condiciones presentes (producto del pasado) son las que determinan que un riesgo se convierta en un desastre y definen si la población tiene la resiliencia para enfrentar sus efectos, o si se convierte en vulnerable ante sus consecuencias.

Este enfoque ha destacado mucho la necesidad de un enfoque transdisciplinario, en el que las ciencias naturales y sociales se unan para desarrollar esquemas explicativos y de política para enfrentar la vulnerabilidad. Ésta se relaciona con espacios específicos y procesos organizacionales o socioeconómicos más amplios; es decir, el espacio donde el riesgo se origina puede ser uno muy extenso, pero el lugar donde suceden las pérdidas es otro más reducido, y no necesariamente pueden ser los mismos.

El mayor interés ha estado en interpretar los desastres naturales de manera integral, o sea, como una relación que surge entre la sociedad y la naturaleza, y no como eventos extremos que suceden fuera del proceso de desarrollo (Pelling, 2003, p. 47; Cardona, 2001); es decir, aplicar un enfoque que considere las estructuras económicas y sociales y los regímenes políticos en la producción del desastre. En esta línea, Pelling (2003, p. 48) propuso una perspectiva integral para interpretar los desastres, la cual se puede apreciar en la Figura 4, en la que se observa que, en primer lugar, los factores desencadenantes del riesgo ambiental o evento de desastre son producto, por un lado, de presiones físicas en la forma de riesgos ambientales que varían en magnitud y frecuencia y, por el otro, de las presiones humanas que se experimentan a través de la vulnerabilidad social; ambos factores son producto de presiones y dinámicas que vinculan fuerzas históricas y globales junto a condiciones locales (falta de esquemas institucionales, acelerada urbanización o condiciones topográficas) que localmente se traducen en peligro (Figura 4).

Por su parte, la vulnerabilidad se ha desglosado en tres componentes: exposición, resistencia y resiliencia. La *exposición* es, en gran medida, producto de la localización física y de la naturaleza del medio natural circundante; la *resistencia* refleja modos de vida saludables desde el punto de vista económico, psicológico y

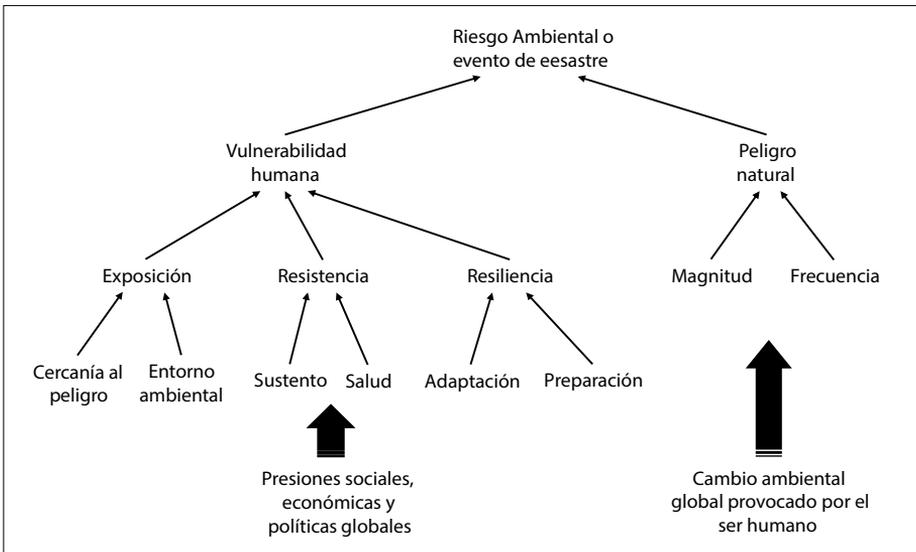


Figura 4. Componentes del riesgo medioambiental. Fuente: elaboración propia con base en Pelling (2003, p. 48).

físico, así como un sistema que representa la capacidad de un individuo o grupo de personas para soportar el impacto de un riesgo, y la *resiliencia* al riesgo natural es la habilidad de un actor social para enfrentar o adaptarse a la presión del riesgo (Pelling, 2003, p. 48).

Existía la necesidad de pensar de manera integral la vulnerabilidad y el riesgo, y de relacionarlos con el proceso de desarrollo; Cardona (2001, p. 12) lo expresa de la siguiente manera:

la reducción de la vulnerabilidad está ligada de manera indisoluble a la intervención de las necesidades básicas de desarrollo prevaletes, razón por la cual se puede afirmar que existe una relación entre las condiciones de marginalidad económica y la vulnerabilidad vista desde la perspectiva de los desastres [...] desde el punto de vista social, la vulnerabilidad refleja una carencia o déficit de desarrollo, ya que el riesgo se genera y se construye socialmente.

Estas afirmaciones tratan de incorporar de manera integral la lectura de las ciencias físicas y sociales con el objetivo de tener una visión completa de los factores que originan o exacerbaban la vulnerabilidad.

En esta línea, lo que hace vulnerables a las personas es la interrelación, por un lado, de la pobreza, la falta de recursos y las situaciones de marginación; por el otro, la exposición diaria a riesgos que existen a nivel local o global. La vulnerabilidad es la exposición desigual al riesgo que hace que ciertas poblaciones sean más propensas al desastre que otras (Hilhorst y Bankoff, 2004, p. 2). Pero la vulnerabilidad está estrechamente vinculada al ejercicio del poder político porque las relaciones de poder conectan con el acceso a la toma de decisiones sobre factores como el ingreso, el trabajo, la vivienda, la salud y el uso y manejo de los recursos naturales (Wisner *et al.*, 2005). En el caso de las ciudades, se trata de urbanizaciones en sitios no aptos para la ocupación humana, con formas de vida frágiles, ingresos insuficientes, desigualdades en la participación política y en el acceso a la seguridad en la tenencia del suelo, y falta de sistemas de protección ofrecidos por el Estado (Romero Toledo y Romero Alavena, 2015, p. 11).

La vulnerabilidad humana global

En los enfoques recientes de los organismos internacionales destaca la atención que se le da a la relación entre el desarrollo humano y la vulnerabilidad. Las

Naciones Unidas, a través del Índice de Desarrollo Humano, han implementado esta vinculación, que es necesario profundizar como un enfoque integral y global.

En 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo publicó su primer Informe sobre Desarrollo Humano, que incluía la presentación del Índice de Desarrollo Humano, en el cual la premisa era muy sencilla: el desarrollo de un país no debía medirse sólo a través de su ingreso, también tenía que incluir variables como la esperanza de vida y la alfabetización. A través de los años, la medición de este índice ha sido continua, y en 2010 se realizaron algunos ajustes a sus indicadores de acuerdo con la realidad mundial de ese momento. Aunque en ese año se admitía que el desarrollo humano había avanzado en muchos países, también se reconocían aspectos negativos como aumento de la desigualdad, modelos de producción y consumo no sostenibles y retrocesos en salud. Sus principios aún son los mismos: crear un entorno propicio para que las personas disfruten de una vida saludable, prolongada y creativa, porque el desarrollo se trata fundamentalmente de las personas (PNUD, 2010, p. 1).

En el Informe de 2010, el Índice de Desarrollo Humano se definió como:

Índice de Desarrollo Humano (IDH). Índice compuesto que mide los logros en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, acceso a educación y conocimientos y nivel de vida digno (esperanza de vida, alfabetización, matriculación bruta y PIB per cápita) (PNUD, 2010, p. 2).

Y su enfoque se reformuló en el sentido de que:

El desarrollo humano supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo (PNUD, 2010, p. 3)

Pero, aunque una alta proporción de la población en todos los países ha avanzado de manera consistente en materia de desarrollo humano por diferentes razones, como la introducción de la tecnología y el acceso a la educación y a la salud, quizá en el ingreso no tanto; a la vez existe un sentimiento de incertidumbre y precariedad en relación con los medios de subsistencia, la seguridad personal, el medioambiente y la política global. Dicho de otra manera, los logros importantes en el desarrollo humano se pueden ver fácilmente debilitados por diferentes

factores como las amenazas políticas, las tensiones comunitarias, los conflictos violentos, la falta de atención a la salud pública, los daños al medioambiente, la delincuencia y la discriminación, todos los cuales se suman a la vulnerabilidad individual y comunitaria (PNUD, 2014a, p. 1). Cualquier exploración de los logros en el desarrollo humano no está completa sin una evaluación de la vulnerabilidad social.

De esta manera, el Informe sobre Desarrollo Humano 2014 (PNUD, 2014a, pp. 1-2) explícitamente introduce el concepto de *vulnerabilidad humana* para describir las perspectivas de erosión de las capacidades y opciones de las personas, y llama la atención sobre el riesgo de un futuro deterioro en las circunstancias y los logros individuales, comunitarios y nacionales. Como bien reconoce, la vulnerabilidad social no es nueva, pero lo importante es que ha estado aumentando debido a varias razones como la inestabilidad financiera, las presiones en el medioambiente o la desaceleración económica, lo cual incrementa las inseguridades frente a fenómenos tales como amenazas de contagio, exposición al desastre o conflictos violentos; esto muestra que las vulnerabilidades son cada vez más globales en su origen e impacto.

A la vulnerabilidad humana en este último documento se le define como “la posibilidad de deteriorar los logros del ámbito del desarrollo humano y su sostenibilidad. Una persona (o comunidad o país) es vulnerable cuando existe un alto riesgo de que sus circunstancias y logros se vean deteriorados en el futuro” (PNUD, 2014a, p. 17). Los acontecimientos adversos pueden reducir los avances del desarrollo humano y dependen de las capacidades de las personas para enfrentarlos. El otro concepto que introduce este estudio es el de *resiliencia humana*, que es la capacidad de las personas para lidiar y adaptarse a los eventos extremos (PNUDa, 2014, p. 18).

En consecuencia, es fundamental mejorar y proteger de forma sostenible las oportunidades y capacidades individuales, así como las competencias sociales; las estrategias y políticas de desarrollo humano deben orientarse a reducir la vulnerabilidad y, a la vez, construir resiliencia, lo cual debe reducir las crisis y las amenazas. La principal aportación de esta interpretación es que el desarrollo humano debe incorporar la vulnerabilidad y la resiliencia en el análisis, y la evolución del desarrollo humano está enlazada a ampliar las oportunidades de las personas y mantenerlas seguras.

Visto de esta manera, el concepto puede parecer muy amplio y a veces hasta abstracto, a final de cuentas, en una perspectiva global, todas las personas y sociedades, sin importar su nivel de desarrollo, son vulnerables a crisis o acontecimientos adversos en muchos sentidos, pero claro, unos son más vulnerables que

otros. En la Figura 5 se identifican quiénes son más vulnerables, a qué son vulnerables y por qué son vulnerables (PNUD, 2014a, p. 21). En la primera columna, que corresponde a la primera cuestión, evidentemente que los grupos pobres son los que enfrentan los riesgos más grandes, tienen menos capacidad de adaptación y reciben menos apoyos junto a otros grupos vulnerables (mujeres, discapacitados, migrantes, niños, personas de la tercera edad y comunidades indígenas).

En la segunda columna, que corresponde a la pregunta ¿a qué son vulnerables?, es muy reveladora de tipos de riesgos a los que se enfrentan todos los grupos sociales. En la última columna, ¿por qué son vulnerables?, se indica cómo la vulnerabilidad cambia según el ciclo de vida de una persona, y también tiene sus raíces según la posición de los individuos en la sociedad (etnia, género, ocupación).

Para ampliar de manera particular los riesgos específicos a los que podemos estar sujetos en cualquier momento, se presenta Tabla 3.

Como se observa en la Tabla 3, los riesgos se han multiplicado en número y han hecho que la población se sienta más vulnerable. En una revisión a los tipos de riesgos se puede observar cómo varios de éstos parecen intensificarse, como los del medioambiente, económicos o de inseguridad física; muchos son de alcance

	¿Quiénes?	¿A qué?	¿Por qué?
Vulnerabilidad	Los pobres, los trabajadores informales socialmente excluidos	Crisis económicas, crisis sanitarias	Capacidades limitadas
	Mujeres, personas con discapacidad, migrantes, minorías, niños, personas de edad, jóvenes	Desastres naturales, cambio climático, peligros industriales	Ubicación, posición en la sociedad, períodos sensibles del ciclo de vida
	Comunidades enteras, regiones	Conflictos, disturbios civiles	Poca cohesión social, instituciones poco receptivas, gobernanza deficiente.

Figura 5. ¿Quiénes son vulnerables, a qué y por qué lo son? Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2014a, p. 21).

Tabla 3. Crisis y amenazas que afectan al desarrollo humano.

Dimensiones	Crisis y Amenazas
Riesgo económico	Falta de ahorros privados, de activos financiero e insuficiencia de políticas nacionales; Crisis financiera y desastres naturales; Economía informal y desempleo.
Desigualdad	Desigualdad económica en los países en desarrollo; Desigualdad en salud y educación; Desigualdad de oportunidades; Búsqueda de rentas por parte de grupos influyentes; Reducción de inversiones destinadas a servicios básicos y bienes públicos; Inestabilidad política.
Riesgo en el ámbito de la salud	Hambre, desnutrición y pobreza; Epidemias como el VIH/SIDA, malaria y tuberculosis, dengue y gripe porcina.
Medio ambiente y desastres naturales	Cambio climático; Sequías, huracanes, tifones y aumento de los niveles del mar; Inundaciones, escasez de agua, extinción de especies animales y vegetales, acidificación de los océanos; Tierras degradadas, suelos erosionados, contaminación del aire y amenazas a la biodiversidad.
Inseguridad alimentaria	Volatilidad y escalada de los precios de los alimentos; Hambre en el mundo.
Inseguridad física	Conflictos y guerras, estallidos de violencia, ataques de grupos terroristas, lucha entre bandas callejeras y protestas que se vuelven violentas; Violencia criminal y doméstica, y violaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2014a, pp. 23-24)

mundial, como las crisis financieras, las pandemias o la alteración de las cadenas globales.

La vulnerabilidad socioterritorial

Después de la revisión anterior, este capítulo propone adoptar el concepto de vulnerabilidad socioterritorial que aquí se argumenta, es el que mejor incorpora los recientes enfoques de tal concepto. Este tipo de vulnerabilidad representa la expresión del proceso de desarrollo en el territorio, no sólo integra las fragilidades, inseguridades y carencias sociales de la población en términos temporales, sino que, además, incorpora localizaciones específicas con los riesgos inherentes a cada territorio y su contexto institucional.

Las condiciones de fragilidad e incertidumbre en que se reproduce el neoliberalismo contemporáneo ya han afectado los soportes materiales productivos y se extienden a territorios o regiones completas. Éstos se vuelven vulnerables cuando no presentan actividad económica productiva, ni existen condiciones materiales de vida, como la privación de servicios y bienes básicos que expresan esa fragilidad; las políticas públicas juegan un papel importante al incluir o excluir ciertos territorios, y hay igualdad o desigualdad de salarios para el mismo trabajo y sector en territorios diferentes. El neoliberalismo muestra carecer de una estrategia clara para orientar el desarrollo de regiones y territorios concretos (Ramírez, 2017, pp. 187-188).

Los procesos de carencias y fragilidad social se concentran en grupos sociales y en ámbitos territoriales específicos según su historia reciente y su condición socioeconómica, lo que acentúa la polarización social. El concepto de vulnerabilidad territorial resulta de gran utilidad para saber por qué algunos lugares muestran una fragilidad especial, mientras que otros fueron más favorecidos y experimentaron efectos más atenuados. Pueden definirse como vulnerables aquellos lugares con alta probabilidad de ser afectados de forma negativa por algún acontecimiento en función de dos tipos de razones: por una parte, una elevada exposición a riesgos de diversa naturaleza que escapan a su control; por otra, su escasa capacidad de respuesta, tanto por sus debilidades internas como por la falta de apoyo externo para atenuar los daños provocados (Méndez Gutiérrez del Valle, 2017, p. 13).

La política neoliberal provocó la aparición de nuevas vulnerabilidades o el reforzamiento de otras preexistentes, lo que aumentó los riesgos de numerosas comunidades y territorios; por ejemplo, la lógica de financiamiento en la producción de vivienda, que antes era un bien de inversión con una función social, y los procesos de desposesión (pérdidas de empleo, deterioro de servicios y espacios públicos), que es mayor en los territorios más expuestos al riesgo, con más presencia de grupos sociales de menores recursos o activos. En general, aquellos territorios que contienen modelos de crecimiento de alto riesgo, altamente especializados en lo económico, polarizados en lo social e insostenibles en lo ambiental serán más vulnerables (Méndez Gutiérrez del Valle, 2017, pp. 13-14).

Las condiciones de desarrollo de los territorios constituyen una condición fundamental para entender la vulnerabilidad, entre más consolidado se encuentre el proceso de desarrollo, ésta y los riesgos implícitos se reducen (PNUD, 2014b, pp. 14, 19). Las prácticas socioeconómicas y su evolución, la modificación del suelo, la expansión de la mancha urbana, la accesibilidad a servicios y los niveles educativos de la población son los diferentes factores o problemas del desarrollo

que le dan contexto a un desarrollo local y, en consecuencia, a sus diferentes niveles de vulnerabilidad. Ahora bien, las condiciones de vulnerabilidad cambian durante el tiempo en la medida en que los perfiles poblacionales, institucionales, políticos y económicos se modifican y alteran la vulnerabilidad.

Entre los principales problemas del desarrollo territorial podemos mencionar los siguientes: la creciente demanda de espacios para el asentamiento humano y el surgimiento de asentamientos ilegales en zonas indebidas; la presión sobre los limitados recursos naturales, como la deforestación, y cambios en el uso del suelo; la falta de drenaje, que degrada el territorio y afecta la calidad de vida de la población; además, un territorio se vuelve vulnerable si las redes de energía eléctrica, de comunicación o de agua no funcionan o son deficientes. De esta manera, las actividades humanas no sólo agravan ciertas amenazas y degradan el territorio, sino que generan nuevos espacios vulnerables (PNUD, 2014b, pp. 13, 19). La vulnerabilidad es una variable que permite comprender el territorio, el proceso de desarrollo que contiene, sus dinámicas y, evidentemente, los riesgos presentes en ese espacio geográfico.

Conclusiones

En los análisis sobre el tema de vulnerabilidad social existe una alta coincidencia de que el proceso de globalización ha tenido un efecto diferencial en las condiciones de bienestar social de la población. A través de este proceso, y particularmente para las familias de ingresos bajos y medios, se han incrementado las condiciones de vulnerabilidad socioterritorial en diferentes ámbitos de su vida diaria, que las enfrenta a situaciones más graves de indefensión, inseguridad o exposición a riesgos sociales, económicos o ambientales en relación con épocas anteriores. La diferencia es que los cambios son significativos y afectan estructuralmente no sólo el presente, sino también el futuro de la población. El interés central se ha puesto en la comprensión y la medición de las formas estructurales de la privación social, entendida como una situación de fuertes carencias sociales, de ahí que se haya propuesto con este objetivo el concepto de vulnerabilidad social.

Los análisis sobre la realidad social en América Latina bajo el nuevo modelo de apertura comercial señalan que la vulnerabilidad es el rasgo más distintivo. El modelo económico neoliberal y el repliegue económico y social del Estado dieron lugar a un aumento de indefensión y de inseguridad para una gran mayoría de individuos y familias de ingresos bajos y medios que experimentaron una notable exposición a riesgos, especialmente en las zonas urbanas. De esta manera, pode-

mos afirmar que el concepto de vulnerabilidad se convierte en un concepto explicativo poderoso para interpretar la problemática social y la calidad de vida de los grupos más pobres, y algunos de clase media, a principios del presente milenio.

Para un profundo análisis de la vulnerabilidad se propone adoptar un enfoque de *vulnerabilidad socioterritorial*, el cual se considera como la expresión del proceso de desarrollo en el territorio, que conduzca a provocar un mejoramiento en la calidad de vida de la población, a una disminución de las diferencias en esa misma calidad de vida entre grupos poblacionales localizados en distintas partes del país y a intentar colocar cualquier territorio en cuestión en una posición “ganadora”. Reducir las disparidades territoriales *ex ante* tiene que ver con la equidad y con la libertad en un sentido amplio (Boisier, 2004, sección 4). La característica de “ganador” o “perdedor” de los territorios en el contexto de la globalización no es una mera posición estadística, representa toda una condición de factores favorables a la producción, la distribución del ingreso y la democratización y participación política. En este sentido, a los territorios con las condiciones socioeconómicas más favorables podríamos denominarlos *territorios del bienestar social*, es decir, aquellos donde existen mayores posibilidades de alcanzar un mejor nivel de vida por arriba de la línea de pobreza; y aquellos con las condiciones más desfavorables podríamos clasificarlos como *territorios de la vulnerabilidad social*, o sea, localizaciones con marcados déficits de servicios y equipamientos y con precarios niveles de ingresos.

Fuentes

- Blaikie, P., Cannon, T., David, I. y Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Recuperado de <http://www.desenredando.org>
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista EURE*, 30(90), 27-40.
- Busso, G. (2001). Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Seminario Internacional las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe. Seminario llevado a cabo en el Celade-Cepal, Santiago de Chile, del 20 al 21 junio.
- Bustamante, J. (2000). *Un marco de referencia acerca de la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de los derechos humanos* (Documento presentado en el Taller sobre Mejores Prácticas en Materia de Migración). Cepal.

- Cardona, O. (2001). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión (Documento inédito). International Work Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice. Conferencia llevada a cabo en el Disaster Studies of Wageningen, University and Research Centre, Wageningen, Holanda, del 29 al 30 de julio.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina) (1994). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Chambers, R. (1989). Editorial Introduction: Vulnerability, Coping and Policy. *IDS Bulletin*, 20(2),1-7.
- Feres, J. C. y Mancero, X. (2001). *El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: División de Estadística y Proyecciones Económicas-Cepal.
- Filgueira, C. H. (1999). Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades. En V. Tokman y G. O'Donnell (Comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina* (pp. 147-169). Buenos Aires: Paidós.
- Filgueira, C. H. (2001). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. Seminario Internacional las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe. Seminario llevado a cabo en el Celade-Cepal, Santiago de Chile, del 20 al 21 de junio.
- George, V. y Wilding, P. (2002). *Globalization and Human Welfare*. Reino Unido: Palgrave.
- Held, D. y MacGrew, A. (2000). The Great Globalization Debate: An Introduction. En D. Held y A. McGrew (Eds.), *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate* (pp. 1-45). Cambridge: Polity Press/Blackwell Publishers.
- Hilhorst, D. y Bankoff, G. (2004). Introduction. En G. Bankoff, G. Frerks y D. Hilhorst (Eds.), *Mapping Vulnerability. Disasters, Development and People* (pp. 1-6). Reino Unido/Estados Unidos: Earthscan/Routledge.
- Kaztman, R. (1999). *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: PNUD-Cepal.
- Kaztman, R. (2000). Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. En BID, Banco Mundial y Cepal, 5° *Taller Regional. La Medición de la Pobreza: Métodos y Aplicaciones (continuación)* (pp. 275-301). Santiago de Chile: Cepal.
- Kaztman R., Beccaria, L., Filgueira, F., Golbert, L. y Kessler, G. (1999). *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago: Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

- Kirby, P. (2004). *Is Globalisation Good for Us?: Introducing the Concept of Vulnerability* (Working paper No. 129). Dinamarca: Institute for History, International and Social Studies-Aalborg University.
- Klein, E. y Tokman, V. (2000). La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. *Revista Cepal*, 72, 7-30.
- Labrunée, M. E. y Gallo, M. E. (2005). Vulnerabilidad social: el camino hacia la exclusión. En M. E. Lanari (Comp.), *Trabajo decente: diagnóstico y aportes para la medición del mercado laboral local. Mar del Plata 1996-2002* (pp. 133-154). Mar del Plata: Ediciones Suárez.
- Lipton, M. y Maxwell, S. (1992). *The New Poverty Agenda: An Overview* (Discussion Paper 306). Brighton: Institute of Development Studies.
- Méndez, R. (1997). *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2017). De la hipoteca al desahucio: ejecuciones hipotecarias y vulnerabilidad territorial en España. *Revista de Geografía Norte Grande*, 67, 9-31.
- Minujin, A. (1998). Vulnerabilidad y exclusión en América Latina. En E. Bustelo y A. Minujin (Eds.), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes* (pp. 161-205). Bogotá: UNICEF/Ediciones Santillana.
- Moreno, J. C. (2008). *El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas* (Working paper, series No. 9). Miami: Center for Latin American Studies-University of Miami.
- Moser, C. (1998). The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development*, 26(1), 1-19.
- Pelling, M. (2003). *The Vulnerability of Cities. Natural Disasters and Social Resilience*. Londres: Earthscan.
- Pizarro, R. (1999). *Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Celade-Cepal.
- Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina* (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos No. 6). Santiago de Chile: Cepal.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010). Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones. Caminos al desarrollo humano. Estados Unidos: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014a). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostenere el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Nueva York: PNUD.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014b). *Marco de referencia conceptual sobre vulnerabilidad territorial*. Quito: PNUD/Secretaría de Gestión de Riesgos.
- Portes, A. y Roberts, B. R. (2008). Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal. En A. Portes, B. R. Roberts y A. Grimson (Coords.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo* (pp. 13-59). México: Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.
- Ramírez, B. (2017). Escalas de la planeación y vulnerabilidad territorial en México. *Revista Brasileña de Estudios Urbanos Regionales*, 19(1), 179-191.
- Rodríguez, J. (2001). *Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes*. Santiago de Chile: Proyecto Regional de Población Celade-División de Población/FNUAP.
- Romero Toledo, H. y Romero Alavena, H. (2015). Ecología política de los desastres: vulnerabilidad, exclusión socioterritorial y erupciones volcánicas en la Patagonia Chilena. *Magallania*, 43(3), 7-26.
- Tokman, V. E. (1997). Jobs and Solidarity: Main Challenges for the Post-Adjustment Latin America. En L. Emmerij (Ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century* (pp. 449-469). Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- UN (Naciones Unidas) (2000). *Panorama social de América Latina, 1999-2000*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1256/S004367_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- UN (Naciones Unidas) (2003). *Report on The World Social Situation, 2003. Social Vulnerability: Sources and Challenges*. Nueva York: Department of Economic and Social Affairs.
- Williamson, J. (1994). *The Political Economy of Reform*. Washington: Instituto para la Economía Internacional.
- Wisner, B., Blaikie, P., Canon, T. y Davis, I. (2005). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters* (2a ed.). Londres: Routledge.