

## **I. DESASTRES Y VULNERABILIDAD SOCIAL**

# Significado de la vulnerabilidad social frente a los desastres

JESÚS MANUEL MACÍAS

**E**STA CONTRIBUCIÓN pretende aproximarse a un esclarecimiento del significado de la vulnerabilidad social como un hecho condicionado por el desarrollo de relaciones sociales. Las aportaciones recientes realizadas en el campo de las ciencias sociales han develado la importancia de su valoración respecto de medidas preventivas y también con relación a los impactos y desenlaces en todo proceso de desastre, pero particularmente en aquellos que acontecen en países subdesarrollados. La vulnerabilidad social se coloca aquí como el primer momento considerado en el proceso del riesgo-desastre.

## I. CIENCIAS SOCIALES: DESASTRES Y VULNERABILIDAD SOCIAL

No cabe duda que en las ciencias sociales la aproximación al estudio del desastre representa cada vez un mayor grado de “especialización” o, para decirlo en otros términos, de especificación. Durante los diez años que han transcurrido desde que salió a la luz la espléndida exposición crítica de Kenneth Hewitt,<sup>1</sup> en torno a la “visión dominante” del común de los estudios sobre desastres, las disciplinas sociales que han participado en este campo han ido construyendo aportaciones tan notables como la noción de “vulnerabilidad social”.

Las ideas dominantes que caracterizaban al desastre como un suceso de desgracia provocado por fuerzas de la naturaleza, habían construido un consenso a partir del cual los desastres “naturales” recordaban a los grupos sociales que en su existencia, dependían en buena medida de las manifestaciones “extremas” del orden geológico (y geofísico), como los sismos o derrumbes, o del orden meteorológico como los huracanes, inundaciones, etc. De hecho, los fenómenos desastrosos habían aparecido como repentinos e incontrolables, y frente a esos acontecimientos las sociedades no tenían más que aguantar y guardar algunos mecanismos de defensa, mitigación y anticipación, elaborando paulatina pero contundentemente toda una racionalidad de prevención hacia la cual se

<sup>1</sup> Véase Hewitt, K., 1983. “The idea of calamity in a technocratic age”, K. Hewitt (ed.), en *Interpretations of calamity*, Allen & Unwin Inc., Boston, 1a. ed., pp. 3-32.

volcaron las contribuciones de las ciencias específicas ¿duras?, ¿naturales?, y los esquemas de intervención de los gobiernos.

Pero los seguimientos de los desastres en los años recientes de la nueva modernidad del mundo, no pudieron menos que registrar diferencias en las manifestaciones de los desastres sucedidos en países desarrollados y subdesarrollados.

Los cálculos de las tasas de mortalidad por desastre en los países pobres han rebasado diez veces la tasa de mortalidad por desastre de los países ricos<sup>2</sup> o, como podemos extraer de la brillante contribución de Wilches-Chaux: "Curry, Davis y Wijkman y Timberlake aportaron ejemplos que demuestran cómo los sectores económicamente más deprimidos de la humanidad son, por esa mera razón, los más vulnerables frente a los riegos naturales. Wijkman y Timberlake presentan cuadros que prueban la existencia de una *relación inversamente proporcional entre la mortalidad y el ingreso en casos de desastre*. Es decir, que en los países con mayor ingreso real per cápita, el número de víctimas que dejan los desastres es mucho menor que en los países con un bajo ingreso por habitante.<sup>3</sup>

A mediados de la década pasada, las aportaciones de las ciencias sociales al estudio de los desastres estaban ya poniendo los puntos sobre las íes. En la introducción a la obra colectiva "Desastres naturales y sociedad en América Latina", Caputo, Herzer y Morello,<sup>4</sup> apuntaron: "Desde finales de la década de los setenta y comienzos de la de los ochenta, los fenómenos naturales producen daños que afectan en mayor escala grandes extensiones del continente americano y por consiguiente causan graves perjuicios a su población, especialmente a los sectores más débiles económicamente. Hasta esos años, el saber, en relación con estos acontecimientos, en la mayoría de los países estaba centrado en las ciencias de la naturaleza y las acciones reparadoras tendían a ser sólo asistenciales o bien obras de ingeniería. Se partía de la premisa de que el daño provocado por una anomalía causaba estragos más bien sobre el soporte físico de la sociedad que sobre la población.

A partir de entonces, la manera de aproximarse al tema de las catástrofes naturales y la concepción acerca de las mismas, ha ido variando en ciertos grupos. En estos trabajos el énfasis está colocado en la recurrencia de estos procesos y en la *vulnerabilidad socioeconómica* de la población afectada, es decir, en las condiciones socioeconómicas previas a la aparición del fenómeno natural que hacen que ciertos sectores de la población sean especialmente frágiles y que, cuando deban enfrentar un elemento natural, éste se convierta en una catástrofe (las cursivas son mías).

No es extraño que sea precisamente en los contextos del subdesarrollo, como el latinoamericano, donde hubo de aparecer con cierta lucidez una preocupación

<sup>2</sup> Oliver-Smith, A., 1986, "Introduction: Disaster Context and Causation. An Overview of Changing Perspectives in Disaster Research", en *Studies in third world societies*, Universidad de Florida, núm. 36.

<sup>3</sup> Wilches-Chaux, G., 1989, *Desastres, ecologismo y formación profesional*, SENA-Colombia, Popayán, pp. 3-24.

<sup>4</sup> Varios autores, 1985, *Desastres naturales y sociedad en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires. Cito la introducción de María Graciela Caputo, Hilda Herzer y Jorge Morello, pp. 9-12.

inicial acerca de las vulnerabilidades sociales frente al desastre. Wilches-Chaux ha propuesto entender a la vulnerabilidad de la sociedad como “ la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, o sea su inflexibilidad o incapacidad para adaptarse a ese cambio”.<sup>5</sup>

Por otro lado, Maskrey<sup>6</sup> sugiere incorporar el “marco teórico” de la economía política para interpretar las vulnerabilidades sociales: “El punto de partida para esta interpretación alternativa es que un sinnúmero de estudios de caso demuestra que muchos individuos o grupos sociales tienen muy poca libertad para decidir cómo o dónde vivir. Por ejemplo, poblaciones de bajos ingresos a menudo tienen que vivir en zonas vulnerables, como las llanuras de inundación, porque no tienen otra opción dentro del mercado de tierras. Su situación no es producto de una falta de conocimientos ni de ineficiencias en el sistema de planificación urbana, sino principalmente del control de tierra urbana por mecanismos de mercado, que no permite que grupos de bajos ingresos tengan acceso a terrenos con buenas condiciones de seguridad”.<sup>7</sup>

Maskrey afirma que bajo esta óptica se encuentra una teoría social capaz de explicar procesos y cambios sociales: “Dicho marco teórico es el proceso de acumulación y concentración de capital en un mundo regulado por mecanismos de mercado caracterizado por una intensa división socioterritorial del trabajo entre los grupos sociales, países y regiones diferentes”.

## II. EN TORNO A LA NOCIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL

En cuanto a las aportaciones a la noción de “vulnerabilidad social”, me ha parecido importante y necesario referirme a algunos aspectos derivados de la discusión teórica que examinaré a continuación.

Tengo la impresión de que el término “vulnerabilidad”, que es *locus communis* en los estudios sobre desastres, ha sido transferido a las condiciones sociales en atribución a un determinado grado de susceptibilidad de recibir daños, por parte de una comunidad o grupo social, frente a un fenómeno desastroso. El sentido del término refiere incluso un significado *a posteriori*, “grado de pérdida de elementos que corren riesgo”,<sup>8</sup> o una condición de desventajas estables y sólo calificadas por la magnitud en que se expresa el fenómeno desastroso.

Vulnerabilidad es, entonces, equiparable a “inseguridad”,<sup>9</sup> debilidad, exposición desventajosa, etc., frente a un peligro, lo que, dependiendo de la gradación de los

<sup>5</sup> Wilches-Chaux, G., *op.cit.*, pp. 3-18.

<sup>6</sup> Maskrey, A., 1989, *El manejo popular de los desastres naturales. Estudios de vulnerabilidad y mitigación*, Tecnología Intermedia (ITDG). Lima, p. 21.

<sup>7</sup> Maskrey, A., *op. cit.*, p. 22.

<sup>8</sup> Véase anexo de definiciones de Wilches-Chaux, G., *supra cit.*, pp. 3-47. La definición aquí expresada corresponde a “Atención de emergencias”, Presidencia de la República de Colombia-ONAE, 1987.

<sup>9</sup> Wilches-Chaux, G., *op. cit.*

pesos de la balanza (por un lado la vulnerabilidad, por otro el peligro) determina un riesgo.

Lo vulnerable se refiere, en consecuencia, a una condición en referencia a otra. No es una noción estática sino dinámica en cuanto acusa lo susceptible, es decir, la capacidad de modificación de una determinada condición (vulnerable) a otra (de daño recibido). Pero hay que agregar que en una determinada condición vulnerable tampoco es, por sí misma estática sino que tiene implícito un contenido temporal —y espacial— que remite a procesos generadores de esa condición susceptible. No es, por otro lado, una condición autocontenida, sino definida por los peligros que determinan su grado de exposición.

En términos sociales, la vulnerabilidad tiene correspondencia con relaciones sociales generadoras de esa condición. En un primer análisis, la sociedad capitalista define, por su propia naturaleza, el contexto de esas relaciones entre seres humanos pero también entre éstos y su entorno ambiental. Las referencias comunes y constantes al hecho de que la pobreza es generadora de mayor vulnerabilidad, no hacen sino recoger el aspecto más simple del proceso social que crea pobreza y riqueza, así como los estados intermedios.

Desde un punto de vista tecnocrático, la vulnerabilidad en función de la pobreza se traduce en falta de recursos económicos para acceder a desarrollos tecnológicos que mitigan los efectos de las vulnerabilidades, por ejemplo en la construcción de edificaciones, en la elección de lugares menos riesgosos o en la ausencia de obras y proyectos contenedores de inundaciones, ineficiencia de sistemas de alerta, etcétera.

También se hace referencia a la alusión a la falta de conocimientos científicos o técnicos respecto de los pliegos y de los medios de prevención y mitigación.

Todos estos aspectos recogen una percepción demasiado simplista del complejo social y del significado de la vulnerabilidad. Bastaría con realizar una no muy profunda incursión en el análisis de las relaciones sociales entre grupos de diferente ubicación espacial y societaria, para poner en evidencia las imprecisiones de la visión tecnocrática.

Desechando las respuestas fáciles de los tecnócratas, la pregunta ¿por qué los pobres son más vulnerables?, tendría que recibir respuestas derivadas incluso de una primera confrontación de opuestos: ¿por qué los ricos son menos vulnerables? La vulnerabilidad estaría supeditada a la disponibilidad de recursos y de mecanismos ágiles y sin fricciones para su acceso. Primero: el lugar. Hay lugares con menos peligros que otros. Segundo: la vivienda, y posteriormente otros factores de reducción de riesgos o mitigación como mecanismos de alerta y fondos de contingencia o remplazo, los seguros y los sistemas globales de prevención.

El lugar, o para decirlo con más propiedad, el espacio, tiene en el ámbito capitalista una determinación de valor, según varias condiciones referidas a capacidades productivas que significan proporcionalmente capacidades de reproducción del mismo capital. Pero quizás la variable “peligro” sea menos directamente atribuible, en primera aproximación, a lo productivo, por cuanto que atiende más al renglón

de lo reproductivo en términos económicos y sociales. Entonces, el peligro o el riesgo son ingredientes activos de la valorización de los lugares. En este sentido, la función del acceso está definida por los recursos. No hay flexibilidad alguna del capital para operar en sentido contrario. Por ello los lugares peligrosos, es decir, menos valorizados, son más asequibles para los grupos sociales pobres. Tengo que hacer alusión a algunas salvedades de la regla. En un segmento de la falla de San Andrés próxima a San Francisco, California, se creó hace ya varios años una zona residencial donde habitan familias más o menos opulentas.<sup>10</sup> A pesar del peligro sísmico, los predios y las viviendas son de alto costo y además tienen mucha demanda. Lo mismo puede decirse de áreas residenciales de grupos de alto poder económico en la ciudad de México (por ejemplo el barrio contiguo de Tecamachalco que está sobre un área de antiguas minas de arena) o de otras ciudades. Pero lo que hay que destacar al respecto es que también por encima del riesgo, en el capitalismo operan mecanismos de “prestigio social” que tienden por sí mismos a revalorizar determinados espacios. Ello no significa que los grupos de alto poder económico residentes en áreas peligrosas sean igual de vulnerables que los pobres, que también viven en zonas de peligro. Aquí hay una diferencia sustantiva que radica no sólo en el acceso a tecnologías antirriesgos, sino en lo que se denomina “capacidad de recuperación”, en términos familiares y de grupo que representa una reserva para enfrentar las consecuencias de una eventualidad. He señalado este aspecto como componente de la vulnerabilidad, lo que permite subrayar que vulnerabilidad social no es sólo el grado de exposición al peligro, sino la capacidad de recuperación.

Como quiera que sea, el mercado, es decir, el lugar de realización del capital, es lo que determina en buena medida la distribución de vulnerabilidad. Para subrayar lo anterior, sirva reafirmar que en contextos de relaciones sociales en los que domina el capital, donde la esfera de realización es el mercado y la mercancía, las determinaciones de vulnerabilidad son bienes y servicios apropiables según los medios de cambio, y que podríamos explorar en términos de ingresos familiares —entre otras posibilidades—, pero antes que eso valdría la pena restablecer a la familia como unidad de análisis de las vulnerabilidades.

Sahlins<sup>11</sup> caracteriza a la familia como un conjunto reducido de personas de vínculos consanguíneos o de parentesco, que mantienen relaciones estrechas de reciprocidad respecto del flujo de bienes y servicios entre los miembros. En este grupo se genera la reproducción biológica y social. Weiss-Altaner sintetiza el significado de la unidad familiar en los siguientes términos: “Durante milenios, la tecnología simple y el predominio del trabajo vivo brindaron gran autonomía económica y por lo tanto política a los pequeños grupos domésticos, que se convirtieron en las unidades celulares de producción y reproducción sociales.

<sup>10</sup> Véase Mitchell, J.K., 1989, “Hazardes Research”, en Gaila, G. y C. Willmott. *Geography in America*, Columbus, Ohio, Merrill Publishing.

<sup>11</sup> Sahlins, M., 1972, *Stone Age Economics*, Chicago, Aldine.

Al mismo tiempo que la tecnología rudimentaria liberó tendencias disociadoras, la baja productividad y el precario control sobre la naturaleza fomentaron la cooperación social. En la propia familia se impuso la cooperación por la incapacidad de todo individuo de sobrevivir la infancia por sí sólo y para asegurarse del trabajo vivo, insumo clave para la caza, roza, siembra, cosecha, guerra y *emergencias de todo tipo* (cursivas mías).<sup>12</sup> La unidad familiar representa, entonces, una integración social necesaria para enfrentar aspectos adversos de la naturaleza, es decir, el riesgo y el desastre, y de la propia sociedad, como son las crisis y también los desastres generados por “errores humanos”.

La unidad familiar, como unidad de análisis, también posibilita entender los rangos de vulnerabilidad según contextos rurales y urbanos. En esta unidad —“célula social”— es posible indagar, en ejercicios abstractos y complejos, aspectos que se refieren a la producción de medios de vida, a la producción de fuerza diaria de trabajo o a la reproducción del valor obtenido de la venta de fuerza de trabajo, pensando en los núcleos mayoritarios que integran a la sociedad. Sin embargo, para simplificar la exposición me voy a referir a un rasgo de ese complejo de relaciones que distingo en el ingreso, enfocando desde luego el análisis de sociedades urbanas actuales.

En las diversas condiciones de los grupos sociales eso puede ser analizado respecto del significado de las vulnerabilidades, en términos del ingreso destinado únicamente al mantenimiento de las condiciones mínimas de sobrevivencia, o que puede ser suficiente para que, una vez cubiertas las necesidades mínimas, se disponga de excedentes distribuibles incluso en aspectos de prevención, mitigación e incluso como fondos de contingencia.

En nuestra sociedad, incrementar los ingresos tiene que ver —entre otras cosas— con lo que se llama “uso del tiempo”. Veamos: “Los distintos usos del tiempo familiar pueden ser agrupados entre: trabajo remunerado; tiempo libre y reposo... el trabajo remunerado crea mercancía y se ubica fuera del lugar a medida que va desapareciendo la producción simple de mercancías [NB: como en todo —o casi— también aquí hay excepciones como la maquila domiciliaria]. El trabajo no remunerado suele concentrarse en el hogar y en la creación de fuerza de trabajo y de valores de uso para el consumo familiar. Pero también puede ser prestado fuera del hogar, en cumplimiento de obligaciones forzadas o de índole colectiva.”<sup>13</sup>

La dinámica socioeconómica de una unidad familiar depende de la composición por número, sexo, edad y roles. Pero es claro que en contextos urbanos actuales el trabajo remunerado tiene mayor peso respecto de la capacidad de la unidad para delimitar su grado de vulnerabilidad. Esto en relación con el momento de prevención. Sin embargo, la función de las relaciones familiares extensas actúa de manera

<sup>12</sup> Weiss-Altaner, E.R., 1977, “Economía clásica, familia y actividad femenina”, en *Demografía y Economía*, El Colegio de México, México, vol. XI, núm.1 (31), pp. 1-36.

<sup>13</sup> Weiss-Altaner, E.R., *supra cit.*, p. 5.

significativa en la capacidad de recuperación, tal como lo hemos visto recientemente en desastres como el de Guadalajara del 22 de abril de 1992, en que más de tres mil afectados obtuvieron resguardo en casa de la familia extensa,<sup>14</sup> o en los sismos de 1985 en Ciudad Guzmán, Jalisco, donde el comportamiento fue similar.<sup>15</sup>

Pero la paradoja preventiva, como componente de la vulnerabilidad social, no puede arrojar una ecuación en la que una unidad familiar diversifique sus ingresos, sumándolos, en relación proporcional con la incorporación de sus miembros a los trabajos remunerados. Hay en este terreno determinaciones extrafamiliares, como lo son el mercado laboral y el precio de la fuerza de trabajo. Esto reafirma la condición del subdesarrollo como de mayor vulnerabilidad (en su componente preventivo), pero obtiene como respuesta el recurso de las relaciones familiares extensas (en su componente de recuperación) que han sido, sin duda, un mecanismo de alta eficiencia frente a la crisis de los desastres. El mecanismo referido, he de ser muy claro, no evita muertes ni lesiones, pero sí permite sobreponerse socialmente a ellas. Además, este mecanismo social de respuesta no sólo ha funcionado bien como reacción al desastre, sino que también ha sido muy importante para eludir las acciones centralizadoras —controladoras— de la autoridad en función de administrar la crisis del desastre.<sup>16</sup>

### III. EL PROCESO DEL RIESGO-DESASTRE Y LA VULNERABILIDAD SOCIAL COMO SU PRIMER MOMENTO

En una contribución previa,<sup>17</sup> había señalado la necesidad de emprender el análisis del riesgo-desastre a partir de considerarlo como un proceso que debe ir más allá del estudio de un fenómeno concreto como el desastre. Proponía que, en tanto proceso, el riesgo-desastre se compone de tres momentos que distinguí como la prevención, la emergencia y la normalización. Existe la necesidad, empero, de precisar algunos elementos del primer momento, es decir, de la prevención, que tienen que ver de manera directa con la exposición del apartado anterior, o sea con la vulnerabilidad social.

En el momento de la prevención había distinguido el rol diferencial entre la autoridad y el aparato científico de la sociedad, pero la aportación de la población civil la había constreñido a sólo algunos significados culturales o ideológicos que fungen como determinantes de las concepciones de los riesgos a que se enfrentan.

<sup>14</sup> Macías, J.M., 1992, *Desastre en Guadalajara. Notas preliminares y testimonios*, CIESAS, México (en proceso de publicación).

<sup>15</sup> Macías, J.M., 1987, "Las sociedades y los riesgos naturales. Estudio de algunos efectos de los sismos recientes en Cd. Guzmán, Jalisco", en varios autores, *Terremoto y sociedad*, CIESAS, México, Cuadernos de la Casa Chata núm. 157.

<sup>16</sup> Véase referencia en nota 14.

<sup>17</sup> Macías, J.M., 1992, "Cómo articular la investigación global del riesgo-desastre", en *Seminario sobre desastres naturales, sociedad y protección civil*, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/Fondo de Cultura Económica, México (en prensa).

Es importante ahora subrayar el carácter definitorio de las vulnerabilidades sociales como la piedra angular del primer momento del riesgo-desastre. Ciertamente, la prevención puede disolver algunos agravantes de la vulnerabilidad, sin embargo, es claro que la naturaleza de lo vulnerable trasciende toda valoración preventiva. La prevención, en términos generales, implica en primer lugar la conciencia del valor del peligro, del riesgo y de la vulnerabilidad. En segundo lugar funciona como un identificador de factores de mitigación, reducción o eliminación del riesgo o desastre y, finalmente, involucra acciones de mitigación, reducción o eliminación de los valores del peligro, riesgo y vulnerabilidad. En las sociedades capitalistas subdesarrolladas la prevención está subordinada a las condiciones de la vulnerabilidad. Por ello Wilches-Chaux<sup>18</sup> acierta al identificar la diferente estrategia que se otorga a las medidas y significados del riesgo-desastre en países desarrollados y subdesarrollados donde, en los primeros, los peligros toman una gran importancia y, de muchas maneras, condicionan el peso de la "logística" contra el riesgo-desastre definida por gobiernos y grupos de la sociedad civil. En el subdesarrollo, tal como indica Wilches-Chaux, los peligros son menos importantes, de hecho la condición de desastre en muchos aspectos no resulta demasiado ajena al vivir cotidiano de grandes masas de población. Aquí la estrategia contra el desastre hace necesario plantear el problema pasando de la vulnerabilidad social a una estrategia de desarrollo económico y social. Nada puede ser más importante en el ámbito de la prevención que reducir o eliminar la vulnerabilidad de la naturaleza social.

Por otro lado, el desbalance respecto del desarrollo de tecnologías antidesastres, que es cada vez más evidente entre los países desarrollados y subdesarrollados, aumenta las vulnerabilidades en estos últimos por la relación dialéctica que indica que una tecnología de mitigación, por ejemplo, crea vulnerabilidades para quienes no la poseen por el solo hecho de ser producida. Esto quiere decir que la producción de vulnerabilidades, además de que no es un hecho privativo de una sociedad aislada sino vinculada a procesos más globales a escala mundial, incrementa sus cuotas en razón directamente proporcional a la amplitud de la brecha entre los países pobres y ricos.

La actual "Década para la reducción de los desastres naturales" decretada por la Organización de las Naciones Unidas, confirma lo anterior en su plataforma de propósitos. Valga esta contribución para que la finalidad de la transferencia de tecnologías y experiencia programada como base de cooperación entre las naciones, con objeto de reducir los desastres, o por lo menos sus efectos, no sea un planteamiento superficial que derive en una costosa bancarrota de los propósitos de aquella organización. Por lo pronto, 1992 ha sido ya un "mal" año en desastres.

<sup>18</sup> Wilches-Chaux. G., *op. cit.*, pp. 33-34.