

Disrupciones, vulnerabilidad multidimensional y fragilidad: la trilogía sin autor responsable¹

Por Luis Porto²

El concepto de vulnerabilidades ha sido largamente utilizado. Si bien no existe una definición consensuada, existe una aceptación generalizada sobre su relación con las características de una familia, empresa, sector, región o país que hacen que, frente a un shock, la duración del impacto sea mayor y la probabilidad de recuperación sea menor. La definición de las características depende de la naturaleza del shock. La definición del impacto y de la recuperación dependen de lo que se quiera medir, como, por ejemplo, pobreza, bienestar, producto bruto, entre otros.

Desde el punto de vista de la identificación de vulnerabilidades a nivel de los países, uno de los enfoques más utilizados ha sido el de los Indicadores Multidimensionales de Vulnerabilidad (IMV)³. En el enfoque de IMV se definen dimensiones, para cada una de ellas se identifican variables e indicadores y luego se agrupan los países según mayor o menor vulnerabilidad, identificándose las vulnerabilidades propias de cada grupo.

La definición de las variables, en general, siguen la lógica de revisión de la literatura o de análisis conceptual de la racionalidad de la elección de las variables. En cualquier caso, hay un cierto grado de subjetividad y es muy difícil evitarlo, pues las definiciones dependen de los objetivos de cada estudio, es decir de cada índice.⁴

En este sentido, resulta pertinente recordar que uno de los principales objetivos del enfoque de vulnerabilidades se relaciona con la resiliencia frente a un shock⁵.

Briguglio et al⁶ definen la vulnerabilidad como la exposición inherente de un país a choques externos fuera de su control. Sin embargo, argumentan que es posible resistir y recuperarse de las crisis a través de una formulación de políticas adecuada. En otras palabras, la

¹ Las opiniones vertidas en el artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la OEA

² Luis Porto es Asesor Principal de la Consejería Estratégica para el Desarrollo Organizacional y la Gestión por Resultados de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

³ OEA :: Op-Ed: ¿Vulnerabilidades? ¿qué vulnerabilidades?: el enfoque de los Indicadores Multidimensionales (oas.org)

⁴ <https://www.caribank.org/sites/default/files/publication-resources/Measuring%20Vulnerability-A%20Multidimensional%20Vulnerability%20Index%20for%20the%20Caribbean.pdf>

⁵ Ver

<https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/Vulnerability%20Assessment%20Literature%20QReview.pdf> para una revisión focalizada en el fortalecimiento de población, hogares e individuos.

⁶ Briguglio, L.; Cordina, G.; Farrugia, N. and Vella, S. (2008): *Economic Vulnerability and Resilience. Concepts and Measurements*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University

resiliencia se puede construir para abordar la vulnerabilidad, y la falta de capacidad de resiliencia puede afectar la vulnerabilidad, profundizando el impacto del shock externo.

El enfoque multidimensional de vulnerabilidades aborda precisamente las diferentes dimensiones en las que cada país presenta debilidades para garantizar la seguridad y brindar servicios públicos a su ciudadanía para garantizar el acceso a derechos. Para hacer realidad un sistema de garantías de acceso universal a derechos humanos en cada país, uno de los desafíos fundamentales es generar políticas en términos de sostenibilidad financiera y fiscal que permitan ese acceso universal.⁷

El carácter interdependiente del acceso a los derechos humanos lleva a la necesidad de analizar las vulnerabilidades como multidimensionales e interdependientes. Interdependencia entre vulnerabilidades en el sistema financiero y productivo, entre vulnerabilidades institucionales, el mercado de trabajo, el informalismo y la pobreza, entre pobreza y capital humano, entre capital humano y sistema productivo, entre sistema productivo y sistema financiero. Esta no es una lista exhaustiva, ya que podríamos seguir enumerando e identificando cómo las interdependencias entre las vulnerabilidades generan mecanismos de retroalimentación de vulnerabilidades entre sí.

Un ejemplo notorio es que generalmente luego de cada shock los países de América Latina y el Caribe incrementan su endeudamiento y esto limita su capacidad de invertir en infraestructura, salud, educación o cualquier otra inversión que les permita reducir vulnerabilidades y desarrollar capacidades para enfrentar el siguiente shock. Esta observación es particularmente pertinente en la coyuntura actual, en la que la región no terminó de salir de la pandemia y recibió el shock de la invasión Rusia a Ucrania y su impacto sobre precios, a lo que se está sumando la suba en las tasas de interés internacional y eventualmente al shock de una caída generalizada del ritmo de crecimiento de actividad a nivel mundial en 2023, que incluso algunos alertan como posible recesión⁸.

La región centroamericana y caribeña además corren el riesgo de tener que enfrentar nuevamente las consecuencias del cambio climático.

Vulnerabilidades y fragilidad

⁷ En CEPAL (2020): [Reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad en América Latina y el Caribe \(cepal.org\)](https://repositorio.cepal.org/es/publicaciones/0/7/0/3/0/0/Reconstruccion-y-transformacion-con-igualdad-y-sostenibilidad-en-América-Latina-y-el-Caribe), se hace la referencia particular sobre este hecho en relación a los sistemas de protección social universal.

⁸ [World Bank's Malpass says war in Ukraine may trigger global recession | Reuters](https://www.reuters.com/world/europe/world-bank-malpass-says-war-ukraine-may-trigger-global-recession-2022-02-24/)

El caso extremo de falta de capacidad de garantizar la seguridad a la ciudadanía y de brindar servicios públicos es el de los Estados Frágiles. La fragilidad de los Estados impide hacer frente a las vulnerabilidades inherentes a los países, así como implementar políticas de cambio estructural que permitan enfrentar los shocks externos, el cambio climático o los desastres naturales.

En los países frágiles son recurrentes las crisis humanitarias y las tensiones sociales, en particular después de cada disrupción. Y cuando esto pasa también afecta a los países vecinos y, en un mundo interconectado, también a otros países.

Los Estados se consideran frágiles cuando no pueden garantizar el acceso a los derechos humanos de sus ciudadanos y ciudadanas, a través de servicios y bienes públicos; y en particular cuando no pueden garantizar la seguridad de su ciudadanía porque el Estado deja de tener el monopolio de la fuerza en el territorio. Esto en general se relaciona con la débil capacidad institucional, la falta de gobernabilidad por la faccionalismo político y la débil gobernanza que restringen la capacidad del Estado para garantizar la seguridad a sus ciudadanos y prestar servicios públicos básicos. La fragilidad de un país se asocia por tanto con la capacidad del Estado y la sociedad civil para gerenciar los conflictos. Se asocia con la efectividad y la legitimidad.

La morfología del tejido económico social y político importan. Si la falta de efectividad del Estado puede ser moderada por organizaciones sociales, políticas y económicas intermedias, las demandas se pueden canalizar y se pueden desarrollar formas de contener la indignación y el conflicto. En caso contrario, la falta de efectividad se transforma en falta de legitimidad. La falta de efectividad y de legitimidad impiden “hacer e implementar políticas públicas y prestar servicios esenciales”, y desarrollar “resiliencia sistémica para mantener la coherencia del sistema, la cohesión y la calidad de vida, responder eficazmente a los desafíos y las crisis, y sostener el desarrollo progresivo”.⁹

La trilogía sin autor responsable

Más allá de las (im)precisiones conceptuales y aproximaciones empíricas, es imposible disociar los shocks externos, los desastres naturales y los impactos del cambio climático (disrupciones), de las vulnerabilidades de agentes y países, de la capacidad o fragilidad de los Estados.

⁹ Ver [GlobalReport2017.pdf \(systemicpeace.org\)](#)

Hacerse responsable del cambio climático es hacerse cargo de sus consecuencias y fomentar nuevas políticas en los organismos internacionales de crédito.

Hacerse cargo de los efectos externos (shocks sobre los países subdesarrollados) de las políticas seguidas por los países desarrollados implica también generar mecanismos de cooperación bilateral o multilateral para compensar los impactos de los shocks.

La reiteración de efectos externos sobre los países subdesarrollados incrementa sus vulnerabilidades y puede generar falta de efectividad, legitimidad y por lo tanto fragilidad.

Disrupciones, vulnerabilidades y fragilidad forman una trilogía de la cual nadie se hace cargo. Son tres obras humanas que conforman una unidad y que tienen como consecuencia la desigualdad entre países y al interior de los países. Pero nadie se hace responsable.

La trilogía sin autor responsable debe ser abordada con responsabilidad y solidaridad, en cualquier país en el cual los desastres naturales, las vulnerabilidades y la fragilidad o las debilidades del Estado y la Sociedad Civil generen círculos viciosos y trampas de las cuales sea imposible salir por sí solos.

Son varios los círculos viciosos y las trampas en las que quedan atrapados los países subdesarrollados en cada shock externo o frente a las incertidumbres que generan las diferentes transiciones¹⁰ y para salir de los círculos viciosos o escapar de las diferentes trampas cada país debe desarrollar su propia estrategia. No obstante, hay algunos caminos comunes posibles: se necesita inversión pública y privada en la reducción de vulnerabilidades y desarrollo de capacidades de resiliencia.

Para la inversión privada son múltiples las estrategias que es necesario abordar. Para la inversión pública es imprescindible abordar la sostenibilidad fiscal y el financiamiento externo. En un escenario post pandémico de altos niveles de endeudamiento en la región (aunque decreciente en 2022 por el rebrote económico) y con perspectivas inciertas sobre las tasas internacionales de interés, el tema de la deuda y la reestructuración de deudas debe estar sobre la mesa con el enfoque de vulnerabilidades, fragilidades y resiliencia.

Los shocks y las incertidumbres se repiten cada vez en forma más frecuente. Los países de América Latina y el Caribe deben evitar caer en los círculos viciosos de disrupciones, vulnerabilidades y fragilidades, y la

¹⁰ [Transiciones-Shocks-y-Resiliencia.pdf \(oas.org\)](#)

comunidad internacional y los organismos internacionales de crédito tienen un rol a jugar desarrollando instrumentos de financiamiento.

La trilogía no tiene autores responsables, pero las soluciones pueden tenerlos.