

¿Vulnerabilidades? ¿qué vulnerabilidades?: el enfoque de los Indicadores Multidimensionales¹

Luis Porto² – Pablo Thaler³

Las recurrentes interrupciones (shocks y transiciones) a las que se enfrentan los países de América Latina y el Caribe obligan a políticas de reducción de vulnerabilidades.

Aquellos países que no las realicen o tarden en realizarlas probablemente tendrán trayectorias de crecimiento menos dinámico o de estancamiento y recesión tanto en materia de actividad como de empleo.

También es probable que queden atrapados en un círculo vicioso en el cual de cada interrupción salgan más vulnerables, lo que los debilita para enfrentar la próxima interrupción.

Excepto que la ausencia de reformas sea compensada de alguna manera, por términos de intercambio favorables, por ejemplo.

Pero ¿qué vulnerabilidades se pueden reducir y cuáles no?

Alwang et al.⁴ revisan el estado de la literatura sobre vulnerabilidades en todas las disciplinas. En particular, se centran en las diferentes formas en que cada campo de conocimiento ha definido y medido las vulnerabilidades. En todos los campos, las vulnerabilidades se relacionan con una probabilidad de disminución del bienestar en relación con un cierto umbral. Sin embargo, cada disciplina se centra en los riesgos y las dimensiones del bienestar más estrechamente relacionadas con su objeto de estudio. Con la excepción de la gestión de desastres y las ciencias ambientales, la mayoría de los campos se concentran en los resultados asociados a eventos de riesgo más que en las respuestas al riesgo.

En su artículo, Alwang et al. argumentan que la mayoría de las disciplinas son conceptualmente fuertes y empíricamente débiles, o empíricamente fuertes y conceptualmente débiles.

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

² Consejero Estratégico OEA

³ Consultor OEA

⁴ Alwang, J., P. Siegel and Jorgensen, S. (2001): "Vulnerability as Viewed from Different Disciplines" Social Protection Discussion Paper Series, The World Bank, Washington D.C.

Este dilema entre precisión conceptual y abordaje empírico proviene del carácter multidimensional y complejo del fenómeno.

A) ¿Cómo identificar las vulnerabilidades?

Una primera forma de aproximación por parte de diferentes organismos ha sido el análisis de las **diferentes dimensiones** que abarcan las vulnerabilidades y capacidades a los efectos de la construcción de **Indicadores Multidimensionales**. En los últimos años son muchos los académicos y muchas las Organizaciones que han estado desarrollando Indicadores Multidimensionales de Vulnerabilidad (IMV). Assa y Meddeb (2021)⁵ construyen un IMV para el PNUD, que “se puede utilizar para evaluar la elegibilidad de los países para el financiamiento en condiciones concesionarias” de forma de romper con el criterio actual del Producto Bruto Interno (PBI), y muestran que las pequeñas islas son más vulnerables que lo que el indicador de producto refleja.

Los autores toman 11 indicadores que agrupan en 4 dimensiones:

Dimensión Vulnerabilidad Económica

1. Concentración de las exportaciones de mercancías
2. Inestabilidad de Exportaciones
3. Inestabilidad de la producción agrícola

Dimensión Vulnerabilidad Financiera

4. Turismo internacional, ingresos (porcentaje de las exportaciones totales)
5. Remesas personales recibidas (porcentaje del PBI)
6. Inversión extranjera directa, entradas netas (porcentaje del PBI)

Dimensión Vulnerabilidad Ambiental

7. Participación de la agricultura (así como de la pesca, la silvicultura y la caza) en el PBI
8. Víctimas de desastres

Dimensión Vulnerabilidad Geográfica

9. Lejanía y sin litoral
10. Proporción de la población en zonas de costa baja elevada

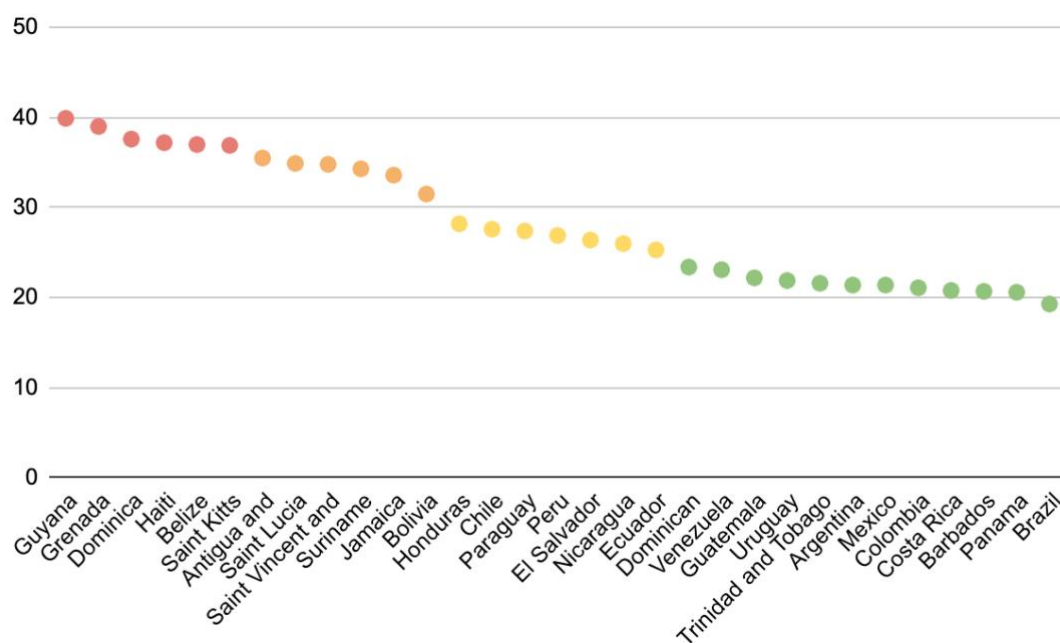
⁵ Jacob Assa and Riad Meddeb (2021): Towards a Multidimensional Vulnerability Index [UNDP-Towards-a-Multidimensional-Vulnerability-Index.pdf](#)

11. Proporción de la población que vive en tierras secas

Como se aprecia, el IMV del PNUD no sólo puede ser útil como criterio alternativo al PBI para el acceso al financiamiento en condiciones preferenciales, sino también para identificar políticas públicas de reducción de vulnerabilidades.

Sobre los datos del IMV de PNUD, en la OEA se realizó un ejercicio de agrupamiento (clusterización), sobre 31 Estados Miembros de la OEA, lo cual permite explicar cómo se conforma cada grupo (cluster), y qué caracteriza a cada grupo desde el punto de vista de los componentes del mismo índice.

Figura 1. Clusters MVI Estados Miembros OEA



Desde el punto de vista de las dimensiones, o componentes, del IMV de PNUD, diferentes factores explican la pertenencia a los diferentes clusters.

Los países agrupados en el cluster 4, **de mayor vulnerabilidad** (Guyana, Grenada, Dominica, Haití, Belize y Saint Kitts y Nevis), comparten algunas características:

1. alta dependencia de inversión extranjera directa;
2. alta dependencia del sector turismo, y
3. alta dependencia de remesas.

El cluster 3 (Antigua y Barbuda, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Jamaica y Bolivia), muestra una

1. dependencia media-alta del sector turismo,
2. de las inversiones extranjeras directas, y
3. una moderada dependencia de remesas.

Otros factores explicativos también incluyen cuestiones del componente económico, como concentración de las exportaciones, así como factores geográficos y medioambientales (como es el caso de Bolivia).

El cluster 2, de vulnerabilidad media (Honduras, Chile, Paraguay, Perú, El Salvador, Nicaragua, Ecuador) es heterogéneo. Comparte algunas características según el modelo de vulnerabilidad, como ser

1. factores geográficos y lejanía (en los casos de América del Sur) y
2. dependencia de remesas o
3. riesgo de desplazamiento de personas (en los casos de América Central).

Los países agrupados en el cluster de menor vulnerabilidad multidimensional (República Dominicana, Venezuela, Guatemala, Uruguay, Trinidad y Tobago, Argentina, México, Colombia, Costa Rica, Barbados, Panamá, Brasil) tienen un grado aún mayor de heterogeneidad, si bien la reducida vulnerabilidad se explica mayoritariamente por factores económicos y baja dependencia financiera.

Para países como México o Brasil, factores económicos y financieros sanos, con alto grado de diversificación explican el ranking, con el componente ambiental (riesgo de sequía) constituyendo una moderada debilidad.

En Costa Rica, flujos moderados de inversión y turismo, y buenas prácticas agroecológicas explican la resiliencia.

En casos como Guatemala, por ejemplo, la vulnerabilidad se explica por alta dependencia de remesas, y vulnerabilidad medioambiental, no obstante factores económicos favorables.

Para el caso de Uruguay, de baja vulnerabilidad, se consideran factores geográficos (como lejanía) como la única variable en rojo.

Hay algunos casos paradigmáticos dentro de este cluster. En el caso de Venezuela, por ejemplo, se mide casi nula dependencia del turismo, de

la inversión extranjera directa o de remesas - lo cual resulta en una valoración baja en términos de vulnerabilidad financiera según la métrica del IMV de PNU. Similarmente, Argentina tiene pocos vínculos financieros (bajo turismo, remesas e inversión).

Como el propósito del Indicador se relaciona con mostrar la importancia de las vulnerabilidades para el acceso preferencial a condiciones financieras por parte de los Organismos internacionales de crédito, el IMV refleja básicamente factores inherentes a los países más pequeños (dependencia de la Inversión Extranjera) o factores histórico-estructurales difíciles de cambiar en plazos cortos (dependencia del Turismo, dependencia de las remesas).

No obstante, el ejercicio de clusterización realizado en la OEA permite poner en evidencia la necesidad de políticas de cambio estructural, de diversificación de exportaciones, que permitan reducir el peso del Turismo y de las Remesas en los ingresos del exterior.

Pero también hay otros Indicadores de vulnerabilidades que pueden aportar elementos para la formulación de políticas públicas.

Ram et al.⁶ trabajan en un Indicador Multidimensional sobre la base de los trabajos del Banco de Desarrollo del Caribe focalizando en las características estructurales de los pequeños Estados, que los vuelven más vulnerables frente a los shocks en comparación con Estados más grandes.

El trabajo señala que “Estas características estructurales son independientes de la voluntad política de un país o de los factores inducidos por las políticas y, por lo tanto, no son el resultado de las **recientes** decisiones políticas del gobierno.” (énfasis agregado)⁷

En dicho trabajo, las vulnerabilidades económicas en Estados pequeños están asociadas a factores inherentes a los países y características histórico-estructurales tales como:

- a. la lejanía de los mercados mundiales;
- b. la falta de diversificación;
- c. dependencia de la financiación externa;
- d. la susceptibilidad a los desastres naturales;
- e. los pequeños mercados interiores y la falta de economías de escala; y
- f. la dependencia de fuentes de energía no renovables.”

⁶ Ram J., Cotton J., Frederick R. and W. Elliot: “Measuring Vulnerability: A Multidimensional Vulnerability Index for the Caribbean

⁷ El énfasis agregado en “recientes” pone de manifiesto que hay algunas de esas características estructurales que sí pueden ser objeto de políticas públicas, pero que demandan un horizonte temporal quizás mayor al del siguiente shock.

De los factores estructurales señalados, aquellos que consideramos que sí pueden ser abordados mediante políticas públicas son la falta de diversificación y la dependencia de fuentes de energía no renovable.

Los autores agregan además en su propuesta de Indicador, la dimensión social en la que incorporan medidas de vulnerabilidad social de los países tales como indicadores de salud, educación, equidad de género, pobreza y criminalidad. Todas estas variables responden a áreas de posibilidad de acción del Estado.

Según dicho Indicador, en el año 2017 ninguno de los países del Caribe analizados se encontraba en el grupo de baja vulnerabilidad, Haití era el país con categoría de alta vulnerabilidad, y el resto de los países se categorizaban en “vulnerabilidad medio baja” y “vulnerabilidad medio alta”.

B) ¿Qué vulnerabilidades se pueden reducir?

Este enfoque de Vulnerabilidades a través de Indicadores Multidimensionales lleva a la reflexión sobre el tipo de vulnerabilidades que puede presentar un país:

a. **Vulnerabilidades inherentes al país, sobre las que no se puede actuar:** factores geográficos (Estados insulares, lejos de los mercados globales), factores de tamaño (mercado interno reducido, que lleva a problemas de escala para el desarrollo de actividades que requieren de cierta masa crítica o de diversidad de especializaciones).

b. **Características histórico-estructurales sobre las que lleva tiempo y es costoso actuar:** diversificación de exportaciones en productos y en mercados, cambio de la matriz energética, reducir la dependencia del Turismo y las Remesas, reducir el peso del sector primario. Este punto es particularmente importante.

La pandemia ha profundizado las vulnerabilidades existentes para millones de pequeños productores y trabajadores agrícolas, intensificando la incertidumbre para gran parte de la población.⁸

Amenazas a nivel internacional, del lado de la oferta, y del lado de la demanda, plantean riesgos para el comercio agrícola internacional.

Las amenazas internacionales incluyen (a) la volatilidad de los precios de las materias primas y (b) la variación en el cambio de divisas. Las

⁸ FAO / CEPAL, Análisis y Respuestas de América Latina y el Caribe ante los efectos del COVID-19 en los sistemas alimentarios, boletín 2, (abr, 2020)

amenazas en el lado de la oferta incluyen (a) reducción en la oferta de trabajadores, (b) interrupciones en la logística y el transporte, (c) volatilidad de los precios internos, y (d) políticas comerciales que restringen la importación / exportación de bienes.

Amenazas por el lado de la demanda, como (a) interrupciones que afectan el acceso a productos esenciales, (b) reducción del poder adquisitivo, (c) desaceleración económica, (d) desempleo y (e) aumento de la pobreza y la desigualdad, también juegan un rol.

Para riesgos como los enumerados para el comercio agrícola, algunas posibles respuestas políticas documentadas incluyen: digitalización de procedimientos burocráticos y de otro tipo, incluido el comercio electrónico; utilización de TICs para mejorar la logística y otros.⁹

Las diferencias de vulnerabilidad entre la población rural y urbana son relevantes en el diseño de políticas adecuadas. Las áreas rurales tienen características particulares que requieren respuestas diferenciadas, y son particularmente vulnerables a los efectos de los shocks debido a factores como la informalidad, la concentración de la pobreza, la menor protección social y la estacionalidad. En este contexto, es necesario poner especial énfasis en los niños.¹⁰ Las áreas rurales de nuestra región se ven afectadas por tasas de pobreza que superan el 48%. Esto hace que sea esencial comprender los desafíos que enfrentan los pequeños agricultores.¹¹

c. Problemas complejos que requieren fortalecer el Estado, las Sociedad Civil y las relaciones entre ambos para poder actuar sobre el acceso a derechos civiles y políticos y derechos económicos: educación, salud, pobreza, equidad.

La desigualdad y la pobreza han aumentado luego de la pandemia en la región y en general aumentan luego de cada shock. Las poblaciones vulnerables, como la población en situación de pobreza crónica, han estado experimentando la exacerbación de múltiples privaciones no relacionadas con los ingresos: hacinamiento, falta de acceso a agua y saneamiento, dificultades para seguir las recomendaciones epidemiológicas para prevenir el contagio durante la pandemia, situaciones estresantes que incluyen violencia doméstica y abuso infantil, interrupciones del servicio que afectan de manera desproporcionada a la población en situación de pobreza (acceso a

⁹ FAO / CEPAL, Análisis y Respuestas de América Latina y el Caribe ante los efectos del COVID-19 en los sistemas alimentarios, boletín 3, (mayo de 2020)

¹⁰ FAO / CEPAL, Análisis y Respuestas de América Latina y el Caribe ante los efectos del COVID-19 en los sistemas alimentarios, boletín 7, (junio de 2020)

¹¹ BID, Retos para la agricultura familiar en el Contexto del COVID-19, (Jun, 2020)

alimentos, atención médica, escolarización y servicios para la primera infancia). Los impactos socioeconómicos se distribuyen de manera desigual entre quintiles: las pérdidas tienden a ser mayores para la población en situación de pobreza moderada, los vulnerables y las clases medias.¹²

No tomar en consideración en el análisis de vulnerabilidad las debilidades institucionales y las debilidades de gobernanza que no permiten a los Estados asegurar el acceso equitativo a derechos en el acceso preferencial a financiamiento externo para la reducción de vulnerabilidades es condenar a los países vulnerables a una mayor desigualdad dentro de los países.

Incorporar los problemas complejos en el análisis (punto c) implica incorporar la capacidad de respuesta en el análisis, implica extender el análisis desde las vulnerabilidades a la resiliencia.

Pero implica también reconocer **las debilidades institucionales, debilidades de gobernanza, factores que se pueden asociar a la fragilidad** de los Estados¹³. Los Estados más frágiles son también Estados más vulnerables a los shocks.

¹² Universidad de Tulane, Impactos distributivos a corto y largo plazo de COVID-19 en América Latina, (noviembre de 2020)

¹³ Ver por ejemplo: [Avoid a Fall or Fly Again: Turning Points of State Fragility \(imf.org\)](https://www.imf.org/en/Publications/WP/Papers/2020/01/01/Avoid-a-Fall-or-Fly-Again-Turning-Points-of-State-Fragility) "While there are many ways to define fragile countries, reflecting its complexity, they seem to have common characteristics. These include: (i) significant institutional and policy implementation weakness; (ii) a fractious political context; (iii) severe domestic resource constraints; and (iv) high vulnerability to shocks."; "In most of the academic studies, states are considered as fragile when their weak institutional capacity, political instability and weak governance severely limit the state's ability to guarantee security to its citizens and deliver basic public services"