

# REFLEXIONES SOBRE RIESGO, VULNERABILIDAD SOCIAL Y PREVENCIÓN DE CATÁSTROFES<sup>1</sup>

*Reflections about risk, social vulnerability  
and disaster prevention*

Claudia E. Natenzon\*

## 1 INTRODUCCIÓN

Tomando el título del Seminario al que se me ha convocado, en lo que sigue voy a hablar primero de la “Desnaturalización de los desastres”, pero luego me permito hacer un cambio en el orden del título para hablar del “Nuevo régimen de producción de saber” y después terminar con algunos comentarios relativos a la “Movilización comunitaria”.

## 2 DESNATURALIZACIÓN DE LOS DESASTRES Y RIESGO

Cuando recibí la invitación a participar de este encuentro, lo primero fue preguntarme qué tendrían que ver conmigo estos temas, qué tendrán que ver con lo que yo hago. Entonces, para poder llegar a las cuestiones aquí en debate al revisar mis prácticas académicas, de extensión y de transferencia, en fin: todo lo que tiene que ver con mi vida intelectual, tengo que hacer una pequeña historia. Cuando mi equipo comenzó a trabajar con temas de investigación en Geografía, a fines de los años ochenta, empezamos dedicándonos a la cuestión de las inundaciones con una mirada muy “en tierra”, como el geógrafo usualmente hace. Estudiamos las inundaciones que se produjeron en Argentina

---

\* Geógrafa de la Universidad de Buenos Aires (1975), Doctora en Geografía de la Universidad de Sevilla, España (2000). Profesora e investigadora en la Facultad de Filosofía y Letras, UBA y en FLACSO Argentina (PIRNA, FFyL, UBA/FLACSO Argentina). [natenzon@filo.uba.ar](mailto:natenzon@filo.uba.ar)

<sup>1</sup> *Agradecimientos:* A los organizadores del Seminario: Simone, Sergio y Carlos, por haberme invitado a participar del mismo y preparar esta ponencia. A la Universidad de Buenos Aires por el financiamiento de los proyectos CC01 (Interdisciplinario) y PDTs PF01 dentro de los cuales he desarrollado estas reflexiones.

en los años 1982-1983, las grandes inundaciones del país, tratando de entender qué había pasado, cómo había pasado, a quiénes había afectado, dónde se habían producido sus impactos en la sociedad en general. Estábamos en esa tarea cuando ocurrieron las grandes inundaciones de 1992. Estas inundaciones nos sacudieron, porque nos dimos cuenta que pese a la experiencia de lo ocurrido diez años antes, en realidad no había cambiado nada para mejor. Y esto nos hizo intentar revisar desde dónde estábamos mirando la cuestión de las inundaciones.

Tuvimos la suerte de cruzarnos con gente de otros campos de estudio, que nos facilitó el acceso a la teoría social del riesgo, el reconocimiento de las incertidumbres y la necesidad de construir otra ciencia (BECK, 1992; GIDDENS, 1993; FUNTOWICZ Y RAVETZ, 1993). El encuentro cambió nuestra mirada. Esta teoría es lo que nos permitió ver a la inundación no como emergencia de un evento circunstancial y externo, sino como consecuencia de nuestras propias actividades, de nuestras propias decisiones, de nuestras propias historias.

La teoría social del riesgo nos permitió ver que estas situaciones denominadas “catástrofes” se pueden anticipar. Esta teoría en realidad no habla de las catástrofes, sino que reflexiona sobre cómo es la sociedad moderna. Y eso es lo que tiene de interesante, porque nos permite ver que la catástrofe no es algo extraordinario, es algo normal, que se produce gracias a una historia, a una política, a una serie de elecciones dadas socialmente.

Este cambio de enfoque para nosotros fue central, en el sentido de que nos obligó y nos impulsó a ver una situación fundamental de la cuestión de las catástrofes, que generalmente se niega (a veces se nombra pero no se problematiza de verdad) y que es la cuestión de la vulnerabilidad social. Desde ese entonces con el equipo empezamos a explicitar que para abordar el tema de las catástrofes hay que verlo en su dimensión histórica, en cómo se han construido. No son naturales, o ya no nos interesa si son naturales. Las catástrofes vienen desde otro lado, pueden tener cualquier origen causal. No es que no nos interesen las inundaciones porque son naturales; nos interesa cualquier proceso de los elementos que están en nuestro entorno, que puede transformarse o puede leerse en su sentido de peligrosidad, en su cualidad peligrosa. Y ese sentido de peligrosidad alude a la condición de cualquier persona de ser herida. Surge entonces esta idea de vulnerabilidad social, que es una idea más abarcativa que la de pobreza/riqueza, porque rompe con

algunas dicotomías simplificadoras y captura la heterogeneidad social (BLAIKIE et al, 1998 para la vulnerabilidad en las catástrofes; FILGUEIRA, 2006 y MINUJÍN, 1998, para la vulnerabilidad en el desarrollo). Vulnerables somos todos, lo que hay que ver es hasta qué punto cada uno es vulnerable, en qué es vulnerable y también, qué va a poner cada uno para que la vulnerabilidad colectiva disminuya.

Todo esto ¿en función de qué? Acá aparece una idea fuerza que nosotros tenemos, que es la de la “prevención”. La cuestión del riesgo nos ha llevado a pensar que si es posible anticipar es posible prevenir. Y si se puede prevenir se pueden hacer cosas para que los eventos no se constituyan en catástrofes.

En ese sentido saber cómo se construye el riesgo está bien, porque implica saber lo que puede llegar a pasar, anticipar lo que puede pasar y, en consecuencia, tomar decisiones y llevar a cabo acciones que nos permite prevenir diferencialmente en función de las distintas vulnerabilidades presentes en una sociedad constitutivamente heterogénea.

Es decir: si desnaturalizar la catástrofe es no aceptar que los hechos están dados de manera externa a nuestra voluntad (por dios, por la naturaleza, por la fatalidad), y que esas catástrofes dependen fundamentalmente de nosotros mismos, entonces la teoría social del riesgo ha sido un gran aporte.

### **3 NUEVO RÉGIMEN DE PRODUCCIÓN DE SABER Y VULNERABILIDAD SOCIAL**

Acá aparece esta cuestión de la anticipación de lo que va a pasar, que se realiza en base al saber. ¿Puedo prevenir, puedo cuidar a la gente para que no se inunde, para que no se le deteriore la casa, para que no se enferme, para que no pierda a su bebé cuando el agua pasa y se lo arranca de las manos? ¿Puedo prevenir para que a los pocos medios de producción de un campesino o un trabajador urbano informal no se los lleve la corriente de agua? Bueno, como científica social estoy segura que sí.

Entonces, sabiendo que es posible anticipar, que es posible prevenir, llega un momento en que me enojo porque este conocimiento no llega a buen puerto: La historia reciente, de los últimos casos que se siguen sucediendo nos muestran que esa anticipación no se plasma en menos riesgos sino en más. Y yo me enojo incluso con colegas que llevan agua

para su propio molino y salen a la palestra pública con interpretaciones fragmentadas, parciales, diciendo: “Sí, porque son los intereses inmobiliarios; Sí, porque son los canales clandestinos de los productores agropecuarios; no, porque es que gente va a vivir en el lugar donde no debe; Sí porqué los mismos gobiernos construyen barrios de vivienda social en áreas anegadizas...”. Y el enojo surge porque no es ninguna de esas cuestiones por separado. Son todas ellas juntas, de una manera combinada, diferenciada y desigual. Tengamos en claro esto cuando nos preguntamos –después de más de veinticinco años trabajando en estos temas, y después de veinte años de incorporar la cuestión del riesgo– Socialmente: ¿Por qué no es posible prevenir? ¿Porqué no se puede cuidar?

De este enojo surge una nueva inquietud. ¿Será que la teoría social del riesgo, que en su momento fue para mí un andamiaje importante, dejó de ser válida cuando Ulrich Beck<sup>1</sup> murió el verano pasado? ¿Será que esa teoría social ya no da cuenta de nuestros problemas, ya no nos permite encontrar una explicación fundada para tomar decisiones y producir cambios? Esa teoría social en su momento a mí me pareció muy provocadora. Me brindaba un modelo de desarrollo integrado sobre la complejidad de las relaciones sociales actuales. Bueno, lo que está pasando en el campo de la gestión de las catástrofes, donde se ha ido incorporando la cuestión del riesgo es que ahora se dice: “Pasamos de la atención de la catástrofe a la gestión del riesgo”.

Pero lo que se está viendo es que ese pasaje de las catástrofes al riesgo no es real, es una máscara. Es una máscara que toma al riesgo no como esa gran cosmovisión de cómo funciona la sociedad moderna que he mencionado, sino deslizándose hacia una cuestión específicamente científico-técnica. Otra vez, una cuestión acotada, sectorial, fragmentada. Ahora se trata de una gestión de riesgo abordada desde el punto de vista de las técnicas, de los instrumentos que habrá que aplicar en cada caso concreto. Entonces, cabe señalar una *primera contradicción*: la que se establece entre una cosmovisión del riesgo social en la modernidad y la aplicación práctica acotada al riesgo técnico.

Otro cambio en el discurso ha sido ya no hablar de la catástrofe en sí, sino del ciclo de desastre, tratando de salir de lo coyuntural y dar idea

---

<sup>1</sup> Ver lista de sus obras en <http://www.cairn-int.info/publications-of-Beck-Ulrich--18570.htm> y <http://sociologiac.net/2015/04/16/accede-gratis-a-los-articulos-de-ulrich-beck-publicados-en-la-revista-theory-culture-society/>

de proceso, de temporalidad, de historia. Pero ¿qué sucede en la práctica? Que el que se ocupa de esto es un funcionario, es un sector, es una oficina pública, que no tiene ni voz ni voto en la construcción histórica previa de ese riesgo y, fundamentalmente, de la vulnerabilidad que lo conforma. Se le asigna la responsabilidad a la defensa civil, la protección civil, a los bomberos, a la gente que va a atender en el momento de la catástrofe. Incluso puede ser personal de una oficina de acción social, o puede ser del sector salud. Pero no se puede salir del momento, de la situación, no se puede salir de la trampa de la coyuntura catastrófica. De cuando el riesgo se convirtió en aquello que anticipaba, la catástrofe, vulnerabilizando (PORTO, 2012) aún más a aquellos que ya eran vulnerables.

Aquí quiero señalar una *segunda contradicción*: la resolución de la vulnerabilidad social como componente del riesgo está fuera del alcance de aquellos que se supone deben manejar ese riesgo para prevenir catástrofes. Entonces no se está gestionando la componente de vulnerabilidad social previa de la gente que va a ser afectada por cualquier tipo de peligrosidad, ya sea la peligrosidad de las inundaciones, ya sea de la explosión de una fábrica donde la empresa no hace el mantenimiento que debe, o a la que se exponen los obreros que están trabajando en condiciones inseguras, o a los derrumbes a los que se ven expuestas casas linderas a esos pozos de obras nuevas porque las empresas constructoras no invierten lo necesario en las estructuras de prevención, etc. etc.

Muchas veces las propias prácticas de las instituciones del Estado no solamente no anticipan lo que va a pasar ni actúan en el momento, sino que además amplifican la catástrofe, amplifican la vulnerabilidad. Pongo el ejemplo de una intervención puntual en la cuenca del Río Luján, en la Provincia de Buenos Aires. Me contaban esto los vecinos: “...los políticos vinieron hace dos años, cuando fue la inundación anterior, y dijeron ‘vamos a hacer una solución definitiva’. Y entonces intervinieron en el cauce del río, lo que hicieron fue rectificarlo, sacar los árboles, las acacias negras que estaban en sus márgenes, con la idea de que el agua corra más rápido. Pero ahora, el agua en vez de entrar a las casas en un día –lo que nos daba tiempo, en un día yo podía armar algo, resguardar mis cosas, hacer algo– entra en dos horas... ¿Qué hicieron?! Si dijeron que lo iban a solucionar...”.

Las propias intervenciones público-privadas que debería liderar el Estado no son pensadas en conjunto, son fragmentadas, esporádicas,

descoordinadas, no toman en cuenta las consecuencias de cada una entre ellas, en el territorio y para la gente. Otro ejemplo: las rutas que se planifican en función de intereses sectoriales puramente económicos que arrasan con comunidades ubicadas en su trayecto y que terminan funcionando como un dique al obstaculizar el escurrimiento del agua.

Planteada la cuestión del Estado, aquí debo hacer referencia a un texto de dos anarquistas franceses. Al leerlo encontré en él algunas cuestiones que impulsan a reflexionar. Por ejemplo, su definición de catastrofismo: "...al acabar de arruinar todas las bases materiales, y no solamente materiales, en que se apoyaba, la sociedad industrial crea tales condiciones de inseguridad, de precariedad generalizada, que sólo un aumento de la organización, es decir, del sometimiento a la máquina social, puede hacer pasar todavía este agregado de aterradoras incertidumbres por un mundo habitable" (RIESEL Y SEMPRÚN, 2011, p. 28). A continuación denuncian a la burocracia como eje actual de las relaciones de dominación, señalando que las empresas y negocios verdes van asociados a esa burocracia mediante la ordenación del territorio con el objetivo de lograr el disciplinamiento de la sociedad.

Es ahí donde comienzo a encontrar tal vez alguna puerta o alguna clave para descubrir por qué no se puede pensar la sociedad del riesgo integralmente para prevenir, solamente se puede pensar el riesgo como algo técnico que no trasciende del gabinete o del laboratorio. El obstáculo parecería estar en el hecho de que *el catastrofismo es una vía para consolidar las diferenciaciones sociales*. Justamente ellas son las que marcan la diferencia entre grados y tipos de vulnerabilidad de las personas, las familias y las comunidades.

Abordando el problema desde la vulnerabilidad social, vemos que estrategias distintas, emergentes de la lógica de distintos sujetos sociales, pueden tener puntos de contacto y convergencias circunstanciales, por esta cuestión de que la vulnerabilidad atraviesa todo y todos. Pero yendo hacia atrás en el análisis causal, se encontrarán contradicciones estructurales básicas imposibles de superar.

Frente a la prevención de catástrofes, es decir frente al cuidado social, los ricos pueden tener interés en que el Estado gaste menos en reconstrucciones y más en proteger sus particulares vulnerabilidades. Hemos visto lo que puede presionar un grupo de vecinos educados de vecindarios caros o la gente que está en un country o en un barrio ce-

rrado, para que se hagan inversiones públicas en infraestructura que les proteja sus propios bienes privados. Tienen más recursos de todo tipo: materiales y de representación. Mientras tanto los sectores pobres estarán interesados en disminuir los factores individuales, familiares y comunales que los hacen más vulnerables, y no sólo frente a diversas peligrosidades, sino en su devenir cotidiano. Parecerían dos cuestiones que no se tocan e incluso pueden complementarse en la demanda.

Pero ¿qué pasa cuando atacar la vulnerabilidad social –esto es: actuar en el estado del bienestar, ver cómo cada uno puede estar en mejores condiciones, pero al mismo tiempo no sojuzgarlo con eso, sino permitir que sea autónomo, libre, que pueda cuidar de sí– implica una menor ganancia para los ricos? ¿Qué alianzas se pueden establecer si en definitiva una mejor distribución de la riqueza, necesaria para disminuir las condiciones de mayor vulnerabilidad social que existen, tocará intereses económicos hegemónicos minoritarios? Creo que el dilema está colocado allí y va a incidir negativamente en cualquier propuesta de gestión de riesgo que pretenda actuar en la prevención, incluso si estuviera acotada meramente a lo técnico.

#### **4 MOVILIZACIÓN COMUNITARIA Y PREVENCIÓN DE CATÁSTROFES**

De esta manera se refuerza la idea de que en estos temas lo más relevante es la voluntad política. Tiene que ver con la distribución del poder y con las formas sociales de organización del territorio, que están históricamente determinadas, y pautadas por la lógica electoralista, o si se quiere clientelística, que tiende a reforzar y a mantener el poder establecido. Poder manejar las lógicas que emergen de la forma en que se organiza, por ejemplo, el uso de un sistema hídrico no es tan fácil.

Aquí puedo definir una *tercera contradicción*: Los políticos se posicionan frente al electorado diciendo lo que van a hacer y mostrando lo que han hecho. Pero si su práctica se enfoca en prevenir que una catástrofe ocurra, si el político actúa manejando el riesgo, disminuyendo las causas de la vulnerabilidad y dando a las personas mayor margen de libertad, en la lógica electoralista ellos dejarían de ser visibles, de ser “necesarios”, considerando que las personas no reconocen aquello que no ocurrió y no se difundió.

Entonces, ¿cómo requerir al Estado una intervención preventiva si éste no tiene el apoyo político? Y al mismo tiempo, ¿cómo rescatar las prácticas individuales o comunitarias sin que ello signifique un nuevo paso hacia las soluciones individuales y no colectivas? ¿Cómo hacer para que el Estado sea público en sus resortes más recónditos del ejercicio del poder y que la gente ya no se sienta sola, abandonada a su suerte?

Si la forma en que se define el problema implicará cómo poder solucionarlo, entonces tenemos que reflexionar sobre este tipo de contradicciones relativas al riesgo, las catástrofes y –principalmente– la vulnerabilidad social para que ellas dejen de ser un obstáculo en los procesos de prevención.

## REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, PAIDOS [c.1986], 1992.

BLAIKIE, Piers, Terry Cannon; Ian Davis y Ben Wisner. *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. Bogotá, LA RED/ ITDG, 1998.

FILGUEIRA, Carlos. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. En: *Política y Gestión*. Rosario, Homo Sapiens. N° 9:18-64 [c. 2001], 2006.

FUNTOWICZ, Silvio y Jerome RAVETZ. *Epistemología Política. Ciencia con la gente*. Buenos Aires, CEAL. Serie Fundamentos de las Ciencias Humanas N° 107, 1993.

GIDDENS, Anthony. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, Alianza. Alianza Universidad N° 760 [c.1990], 1993.

MINUJÍN, Alberto. Vulnerabilidad y exclusión en América Latina. En: *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. E. Bustello y A. Minujin, editores. Bogotá, 161-205, 1998.

PORTO, Marcelo Firpo. Complexity, Vulnerability Processes and Environmental Justice: An Essay in Political Epistemology. In: *RCCS-Revista Crítica de Ciências Sociais* N°93, 2011.

RIESEL, René y SEMPRUN, Jaime. *Catastrofismo, administración del desastre y sumisión sostenible*. Logroño, Pepitas de Calabaza, 140 p. [c. 2008], 2011.

## RESUMEN

A treinta años de que Beck formulara su Teoría Social del Riesgo, ella aún no ha producido cambios significativos que permitan prevenir la ocu-

rrencia de catástrofes. Conspiran contra este objetivo la naturalización que se hace de los eventos, el reemplazo del riesgo como cosmovisión de la sociedad moderna por un enfoque desde el riesgo técnico, el desfasaje entre quienes atienden las catástrofes y quienes deben gestionar la disminución de la vulnerabilidad social, y finalmente el uso político de amenazas catastrofistas para disciplinar a la sociedad en la distribución desigual y la consolidación de las diferencias sociales. Si la forma en que se define el problema implicará cómo poder solucionarlo, entonces tenemos que reflexionar sobre este tipo de contradicciones relativas al riesgo, las catástrofes y –principalmente- la vulnerabilidad social para que ellas dejen de ser un obstáculo en los procesos de prevención.

**PALABRAS CLAVE:** Riesgo. Vulnerabilidad social. Catástrofes. Prevención.

### **ABSTRACT**

Thirty years after Beck formulated his Social Theory of Risk, it has not yet produced significant changes that can prevent the occurrence of disasters. Conspire against this objective the made naturalization of the events; the replacement of risk as modern society's worldview by an approach coming from the technical risk; the gap between those who attend disasters and those who must manage the reduction of social vulnerability, and finally the political use of catastrophic threats to discipline society in the unequal distribution and consolidation of social differences. It is necessary to think about such contradictions regarding risk, disasters and –mainly- social vulnerability so that they became no longer an obstacle in the process of prevention.

**KEYWORDS:** Risk. Social vulnerability. Disasters. Prevention.

