





# Seguridad humana y desarrollo regional en Bogotá-Cundinamarca

**Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) del  
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) y  
Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca-Región Capital**



**UNDESA/UNCRD**



#### DESA

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas juega un papel vital como enlace entre las políticas económicas, sociales y ambientales mundiales y las acciones que tienen lugar en el ámbito nacional. El Departamento lleva a cabo su labor en tres áreas principales e interrelacionadas: i) compila, genera y analiza una amplia gama de datos e información económica, social y ambiental, a la que recurren los Estados miembros de las Naciones Unidas para examinar problemas comunes y evaluar las opciones de política; ii) facilita las negociaciones de los Estados miembros en numerosos órganos intergubernamentales orientadas a adoptar acciones conjuntas para enfrentar los retos globales actuales y emergentes; y iii) presta asesoría a los Gobiernos interesados sobre la forma de plasmar los marcos normativos desarrollados en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en programas de carácter nacional y ayuda, a través de la asistencia técnica, al desarrollo de capacidades nacionales.

#### NOTA

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan las de la Secretaría de las Naciones Unidas, del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional –UNCRD–, de las entidades de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, la Región Capital o de las demás entidades participantes.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas o del UNCRD, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida de ninguna manera o por ningún medio sin permiso previo y por escrito del UNCRD.

## SEGURIDAD HUMANA Y DESARROLLO REGIONAL EN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA

### PUBLICACIÓN

CLAUDIA HOSHINO  
UNDESA/UNCRD  
Dirección y edición general

WILLIAM PIÑEROS  
Consultor, UNCRD  
Coordinación del proyecto y elaboración de textos

ANDREA LAMPIS  
Autor del capítulo 3 y coautor del capítulo 4

EDITORIAL EL MALPENSANTE S.A.  
Edición final y diagramación

© United Nations Centre for Regional Development (UNCRD)  
Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca

ISBN 978-978-97713-7-2

Primera edición noviembre de 2009  
Bogotá, Colombia

PANAMERICANA FORMAS E IMPRESOS S.A.  
Impresión

Impreso en Colombia  
Printed in Colombia

## MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA (MPRBC)-REGIÓN CAPITAL

### CODIRECTORES

SAMUEL MORENO (2008-2009)  
Alcalde Mayor de Bogotá

ANDRÉS GONZÁLEZ (2008-2009)  
Gobernador del Departamento de Cundinamarca

LUIS EDUARDO GARZÓN  
Alcalde Mayor de Bogotá (2004-2007)

PABLO ARDILA  
Gobernador del Departamento de Cundinamarca (2004-2007)

### DELEGADOS DE LOS CODIRECTORES

MARIA CAMILA URIBE  
Secretaría, Secretaría Distrital de Planeación (2009)

OSCAR A. MOLINA  
Secretario, Secretaría Distrital de Planeación (2008-2009)

CLAUDIO MARIO GALÁN  
Secretario de Planeación de Cundinamarca (2009)

ALEX RODRÍGUEZ  
Secretario de Planeación de Cundinamarca (2008-2009)

CATALINA VELASCO  
Secretaría, Secretaría Distrital de Planeación (2005-2007)

LIZA PAOLA GRUESSO  
Secretaría de Planeación de Cundinamarca (2004-2007)

CARMENZA SALDÍAS  
Secretaría, Secretaría Distrital de Planeación (2004-2005)

### REPRESENTANTES REGIÓN CAPITAL (2008-2009)

JAIME ORTIZ  
(Bogotá, Distrito Capital)  
Asesor del Alcalde Mayor en Integración Regional y Movilidad

SONIA DURÁN  
(Gobernación de Cundinamarca)  
Secretaría de Integración Regional y Región Capital

## COLABORADORES EN LOS MUNICIPIOS Y LOCALIDADES

**La Palma**  
Virgilio Alfonso Galindo Obando, *Alcalde Municipal 2004-2007*  
Giovanni Maecha Forero, *Coordinador Sisbén*  
Jairo Segundo Melo Prieto, *Alcalde Municipal 2008-2011*

**El Peñón**  
Jorge Alirio Anzola García, *Alcalde Municipal 2004-2007*  
Omar Pabón, *Secretario de Gobierno*  
Mariluz López Cortés, *Alcaldesa Municipal 2008-2011*

**Pacho**  
Uriel Enrique Mora Ortiz, *Alcalde Municipal 2004-2007*  
Mercedes Pinzón, *Secretaria de Desarrollo Local*  
Luis Antonio Álvarez Báez, *Alcalde Municipal 2008-2011*  
Mercedes Pinzón, *Secretaria de Desarrollo Local*

**Zipaquirá**  
José Edilberto Caicedo Sastoque, *Alcalde Municipal 2004-2007*  
Jorge Silva, *Secretario de Planeación*  
Jorge Enrique González Garnica, *Alcalde Municipal 2008-2011*  
Manuel Francisco Bernal, *Secretario de Planeación*

**Tocancipá**  
Miguel Ángel Garzón Rodríguez, *Alcalde Municipal 2004-2007*  
Mónica del Pilar Montero Pérez, *Secretaria de Desarrollo Económico y Comunitario*  
Walfrando Adolfo Forero Bejarano, *Alcalde Municipal 2008-2011*

**La Calera**  
José Rueda Avellaneda, *Alcalde Municipal 2004-2007*  
Avicena Avellaneda, *Jefe Unidad de Programas Sociales*  
Carlos Cenén Escobar Rioja, *Alcalde Municipal 2008-2011*  
Avicena Avellaneda, *Jefe Unidad de Programas Sociales*

**Usme**  
Flor Ángela Cobos Hernández, *Alcaldesa Local 2004-2007*  
Frisiás López, *Profesional Planeación*  
Jhon Fredy Vargas Lozano, *Alcalde Local 2008-2011*

**Bosa**  
Lina Yubicyly Blanco Cardona, *Alcaldesa Local 2004-2007*  
Farley Rojas, *Coordinador Planeación*  
Juan Carlos Castellanos Puentes, *Alcalde Local 2008-2011*  
Diana del Pilar Morales, *Alcaldesa local (e)*

**Engativá**  
Hilda María Mancera de Mancera, *Alcaldesa Local 2004-2007*  
Norma González, *Profesional Planeación*  
Leonor Guatibonza Valderrama, *Alcalde Local 2008-2011*  
Luis Adan Argüello, *Profesional Planeación*

Personal del operativo de campo (supervisión y encuestadores) y de oficina (digitadores y críticos).

## EQUIPO DEL PROYECTO DE VALORACIÓN EN SEGURIDAD HUMANA

### EQUIPO TÉCNICO

CLAUDIA HOSHINO, Coordinadora de la Oficina para América Latina y el Caribe, Dirección del proyecto  
WILLIAM PIÑEROS CASTRO, Coordinación del proyecto  
JORGE ENRIQUE MORENO MUÑOZ, Economista  
MARÍA ANGÉLICA VÁSQUEZ DELGADO, Politóloga  
PAULA SÁENZ CAMACHO, Politóloga

### INVESTIGACIÓN DE FUENTES SECUNDARIAS

TEÓFILO VÁSQUEZ, Investigador  
MARIA ANGÉLICA VÁSQUEZ DELGADO, Investigadora

### OPERATIVO DE CAMPO

ENRIQUE MEDINA RODRÍGUEZ, Coordinador operativo  
MARTHA PATRICIA MARTÍNEZ, Analista temático  
HÉCTOR ELOY PINILLA, Asesor operativo  
SERGIO ENRIQUE ACOSTA, Muestrista  
CÉSAR LÓPEZ, Muestrista

### ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD

ANDREA LAMPIS, Analista investigador  
LAURA RODRÍGUEZ, Apoyo investigativo  
DENIS LÓPEZ, ALEXIS MALUENDAS, Estadísticos

### MIGRACIÓN

CONSUELO ONOFRE, Experta en población

### GRUPO ACADÉMICO DE EXPERTOS

NORMA RUBIANO, Universidad Externado de Colombia  
OLGA LUCIA ACOSTA, CEPAL  
CONSUELO ONOFRE, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
GUSTAVO PERALTA, Universidad Nacional de Colombia  
ISAAC BELTRÁN, Investigador social  
EDUARDO WILLS, Universidad de los Andes  
MAMI YAMADA, JICA

## CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL (UNCRD)

MARÍA HELENA RODRÍGUEZ, Experta nacional  
JOSE LUIS ACERO, Coordinador de operaciones  
PILAR FANDIÑO, Coordinadora administrativa, MPRBC  
SONIA MOYANO, PAOLA ENRIQUEZ y ANA MARÍA VÉLEZ, Asistentes de operaciones  
JORGE E. SIERRA y BLANCA PÉREZ Asistencia logística

## PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

EDGAR CATAÑO

### BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL

**Directivo:** Patricia Lizarazo, Juan Carlos Ortega, Margarita Vega, Gina Cleves, Gerardo Camacho, Carolina Franco  
**Técnico:** Magdalena Cabrera, Clara Inés Penagos, Juan Carlos Segura, Leonor Zubieta

### GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA

**Directivo:** Andrea González, Silvio López, Mónica Lucía Navarro, Juan Carlos Nemocón  
**Técnico:** Edgar Simbaqueba, Esperanza Moreno, José Leimar Delgado, María Consuelo Castro, Rocío Palacios

## AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN (JICA)

Sr. Kazumi Kobayashi *Representante Residente* (2003-2005)  
Sr. Ryoza Hanya *Representante Residente* (2005-2006)  
Sr. Kazunori Hayashi *Representante Residente* (2006-2008)  
Sr. Kondo Takayuki *Asistente del Representante Residente y Representante Residente adjunto* (2003-2005)  
Sr. Naofumi Takase *Jefe de Area de Cooperación Técnica*.  
Sr. Ricardo Chiku *Coordinador de Cooperación Técnica*  
Sr. Oscar Emilio Angel *Coordinador de Cooperación Técnica*

# Contenido

Contenido	7
Presentación	9
Resumen ejecutivo	13
1. Introducción	25
2. Metodología	43
3. Seguridad humana, vulnerabilidad y migración	53
4. Valoración de la vulnerabilidad	67
5. Análisis de las estrategias de respuesta	119
6. Migración y cambio de residencia	151
7. Análisis de capacidades	171
8. Conclusiones y recomendaciones	183
9. Anexos	197





# Prólogo

Como parte de la agenda regional desarrollada por la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC) con el apoyo del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), en 2006 se comenzó a implementar un proyecto que aborda la integración de la seguridad humana al planeamiento del desarrollo regional y local y a las políticas en Bogotá-Cundinamarca. El proyecto, que ha capitalizado los hallazgos de la MPRBC desde 2001 y las metodologías para valorar la seguridad humana desarrolladas por el UNCRD, se orientó a analizar la vulnerabilidad de la población en algunos territorios de la región, así como la capacidad de los funcionarios públicos y las comunidades para trabajar conjuntamente en la solución de los problemas. Especial atención se prestó a la dinámica de las migraciones en la región, uno de los temas que más preocupa tanto al gobierno de Cundinamarca como al de Bogotá, y una de las manifestaciones más claras de que existe relación en los territorios de la región en materia de seguridad humana, ya que los problemas afectan tanto a los receptores como a los expulsores de población, y tanto a hogares migrantes como a los no migrantes.

El enfoque de seguridad humana permite entender mejor la vulnerabilidad de las personas y comunidades en un contexto específico, dado por el territorio y su gente. Permite también comprender mejor las interrelaciones entre las diferentes dimensiones de la seguridad de las personas, las principales amenazas que enfrentan, los encadenamientos entre los problemas y aquellas estrategias sostenibles que se deben integrar a los planes de desarrollo y definición de política pública.

En un marco de acción regional o de desarrollo regional, la seguridad humana aborda la relación entre comunidades y territorios. Se parte de la premisa de que si amenazas, vulnerabilidades y conflictos persisten en uno varios territorios, esto seguramente va a impactar la seguridad global de la región. Aplicar este enfoque integrado y multidimensional a la seguridad permite planear mejor el desarrollo, definir políticas más precisas, establecer estrategias alianzas y estrategias de cooperación para reducir las disparidades regionales, atender a la población más

vulnerable y distribuir más equilibradamente población y oportunidades en el territorio, objetivos planteados por MPRBC.

Esperamos que el proceso llevado a cabo durante la investigación y sus productos proporcionen herramientas útiles a la región Bogotá-Cundinamarca para promover una estrategia de fortalecimiento de capacidades para la planeación conjunta entre territorios, comunidades y funcionarios, y fortalecer la estructura comunitaria, municipal y regional. Este proyecto se considera como insumo inicial a acciones que deben conducir a iniciativas, tomar decisiones, sobre políticas públicas de protección y empoderamiento de la población, y ajustar programas, planes y proyectos para promover la seguridad de las personas, reducir conflictos y alcanzar un desarrollo sostenible.

También esperamos que este material enriquezca el conocimiento en el tema de seguridad humana y desarrollo regional, y que el marco conceptual, las metodologías y los productos del análisis proporcionen insumos útiles a otras regiones del país que enfrentan desafíos similares en sus actividades de planeamiento y definición de política pública.

Expresamos nuestro agradecimiento a todas las entidades y personas que hicieron posible este trabajo y su publicación.

–KAZUNOBU ONOGAWA

*Director*

UNCRD

–CLAUDIA HOSHINO

*Coordinadora de la Oficina para América Latina y el Caribe*

UNCRD







# Resumen ejecutivo



1. La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC) y el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) desarrollaron entre 2005 y 2008 la valoración de la seguridad humana en la región constituida por la ciudad de Bogotá, Distrito Capital (20 localidades, y alrededor de 6,8 millones de habitantes) y el Departamento de Cundinamarca (116 municipios y alrededor de 2,2 millones de habitantes). El proyecto, que capitalizó en el proceso de integración regional adelantado por la MPRBC desde 2001 y la metodología desarrollada por el Grupo de Seguridad Humana de UNCRD en Nagoya, se orientó a identificar factores que generaran vulnerabilidad en el Distrito Capital y los municipios del departamento, con el fin de planear acciones conjuntas para afrontar los problemas de la población en cuanto a seguridad. Especial atención se prestó a la dinámica de las migraciones en la región, uno de los temas que más preocupa al Distrito Capital y al departamento, en tanto es una de las manifestaciones más claras de la relación de la seguridad entre los territorios de la región.
2. La seguridad humana en este trabajo se entiende como *la reducción o eliminación de la vulnerabilidad a las amenazas de índole económica, ambiental, alimentaria, de la salud, personal, política, comunitaria y educativa, que afectan el desarrollo sostenible de los hogares y las comunidades en la región Bogotá-Cundinamarca*. Una valoración en seguridad humana implica analizar la vulnerabilidad en los hogares y los territorios, y la

capacidad de funcionarios y comunidades para trabajar conjuntamente en la solución de los problemas. El grado de vulnerabilidad depende de los activos con que cuenta la persona, la familia y la comunidad en relación con el territorio que habita, y en gran medida la posibilidad de que ésta disminuya o se elimine está asociada a la capacidad de las administraciones municipales o locales de trabajar conjuntamente con las comunidades.

3. Desde una perspectiva de acción regional, se requiere capacidad para entender las interrelaciones/interdependencias entre la seguridad, las personas y los territorios, que las amenazas y riesgos trascienden lo local, por ende las respuestas deben ser abordadas de manera integrada, colectiva y en colaboración, involucrando todos los actores relevantes de la región. Abordar la seguridad desde un marco de integración regional promoviendo alianzas entre los actores clave aumenta las oportunidades para mejorar la gobernanza territorial y alcanzar un desarrollo regional sostenible.
4. La investigación de fuentes secundarias con que se inició el proyecto permitió construir una propuesta de indicador de seguridad humana a partir de la medición de variables e indicadores asociados a cada una de las dimensiones que la conforman. Este indicador se utilizó para clasificar los 116 municipios de Cundinamarca y 19 de las 20 localidades de Bogotá, que fueron agrupados en tres niveles de seguridad humana: alta, media y baja. Los hallazgos de la investigación se difun-

dieron y discutieron en un taller con 70 participantes representantes de diferentes niveles de gobierno, la academia y organizaciones no gubernamentales.

5. Debido a la amplia extensión de la región Bogotá-Cundinamarca, la estrategia de valoración incluyó seleccionar un grupo de municipios y localidades que fueran representativos de la región en términos de población, nivel de urbanización, ingreso, índice de calidad de vida, infraestructura de servicios, índice de seguridad humana y dinámica municipal. Los seleccionados fueron los municipios de La Palma, El Peñón, Pacho, Zipaquirá, Tocancipá y La Calera; y las localidades de Usme, Bosa y Engativá. El operativo de campo incluyó 3.424 encuestas de hogares, talleres y encuestas para las comunidades y funcionarios de los nueve territorios seleccionados. Se desarrolló una caja de herramientas, se definió una estrategia para identificar proyectos y se estableció una agenda preliminar para la capacitación y el trabajo con las comunidades.
6. El análisis de vulnerabilidad identifica la exposición al riesgo (de que ocurra un choque o desastre), registra la ocurrencia de uno o varios choques o eventos de vida, y documenta y evalúa las estrategias utilizadas por los hogares y comunidades para afrontar el riesgo. La metodología operacionaliza la dinámica de la vulnerabilidad en eventos de vida, causas, consecuencias y estrategias, para luego analizar las relaciones entre esos parámetros y establecer patrones de comportamiento en los hogares. Las estrategias son analizadas y documentadas junto con una evaluación de la capacidad de las administraciones de abordar la vulnerabilidad y de integrar las estrategias sostenibles en las políticas y los planes de desarrollo. Las estrategias se analizaron separadamente para hombres y mujeres con el fin de resaltar las similitudes y diferencias.
7. Se diseñaron tres instrumentos para recoger información: i) encuesta y taller con comunidades, ii) encuesta a hogares, y iii) encuesta a funcionarios. Estos instrumentos fueron discutidos entre los miembros del equipo técnico, lo que se constituyó en un importante componente de fortalecimiento de capacidades y

aprendizaje conjunto entre funcionarios de las entidades de Bogotá y Cundinamarca. Los instrumentos se probaron en campo antes de realizar el operativo final. El análisis de las encuestas se llevó a cabo en doce pasos que documentan patrones de vulnerabilidad, estrategias de respuesta y la capacidad de la población y de las administraciones para hacer frente a la vulnerabilidad.

## ANÁLISIS DE CHOQUES Y EXPOSICIÓN AL RIESGO

8. Las comunidades y los hogares identificaron diversos factores que generan vulnerabilidad, asociados a los riesgos a que están expuestos, tanto dentro de la comunidad y los hogares, como afuera. Esta dinámica en la percepción de su vulnerabilidad es más aguda frente a los riesgos externos que a los internos.
9. Los factores generadores de vulnerabilidad (identificados por las comunidades, hombres y mujeres de los nueve territorios evaluados) se organizaron en tres grupos, relacionados con: i) el impacto de políticas nacionales en las comunidades (como la Ley 100 de 1993 “Sistema de seguridad social integral” y el Plan Decenal de Educación 1996-2005); ii) la dinámica propia de los municipios y localidades, y iii) los impactos generados por influencia internacional (crisis económicas/financieras, alta fluctuación del petróleo, etc.) o global (cambio climático).
10. La vulnerabilidad no tiene un solo origen, la crisis entra en la vida de las personas por diversos puntos, muchos más de lo que suelen estimar las investigaciones tradicionales, que se concentran sólo en el ingreso como garante de bienestar y también de seguridad. En la investigación se encontraron seis epicentros de crisis percibidos por hombres y mujeres: ambiental (estrés), salud (acceso), económico (empleo-ingreso), personal (robo), alimentario (acceso a alimentos) y familiar (situaciones críticas). Estos epicentros tienen relaciones directas e indirectas con las tres libertades que representan la seguridad humana: libertad de miedo, de necesidad y de actuar en nombre propio y vivir dignamente.



11. La selección de territorios para valorar la seguridad humana permitió identificar el impacto diferencial frente a situaciones críticas similares en un contexto regional. Algunos de los aspectos más relevantes del análisis de la dinámica de vulnerabilidad son:
  - La vulnerabilidad de los hogares está estrechamente relacionada con los activos (materiales e inmateriales) que poseen/administran, y el acceso a otros de carácter colectivo, como la salud, la educación y los servicios públicos.
  - Los hogares en territorios con mejor accesibilidad e infraestructura de servicios son menos vulnerables, sin embargo están a veces más expuestos a impactos en las dimensiones ambiental y personal asociados a actividades eminentemente urbanas como la industria, el comercio y la vida nocturna.
  - Los hogares con mayor exposición al riesgo tienden a ser más recursivos y emplean un mayor número de estrategias frente a aquellos que presentan mejores condiciones/activos y menor exposición al riesgo.
  - Las mujeres perciben con mayor precisión aquellos factores que afectan la organización, ya sea del hogar, de la comunidad o de las asociaciones de productores, con incidencia directa en la vida (seguridad personal, alimentaria y de la salud). Los hombres son más sensibles a situaciones asociadas a la productividad y la infraestructura.
  - Los choques/eventos de vida reportados por los hogares presentan un patrón común que relaciona las dimensiones ambiental, de la salud, económica y personal, pero su orden e intensidad varía dentro de un mismo territorio y entre los territorios. Esto plantea la necesidad de políticas específicas de protección y fortalecimiento de los activos bajo líneas de acción consensuada en un marco de acción regional, con el fin de tener una visión integral de los problemas y sus soluciones.
  - La crisis en la educación (acceso, pertinencia y calidad) es muy relevante en la dinámica de la vulnerabilidad. Las comunidades perciben una amplia brecha entre las necesidades y demanda de educación en sus territorios y la oferta institucional existente. El no poder acceder

o continuar en el sistema educativo implica la pérdida de uno de los activos fundamentales de la persona.

- Existe una fuerte relación entre la dinámica de la vulnerabilidad y el proceso de industrialización en algunos territorios, como Engativá y Tocancipá, que ha incidido en el medio ambiente, el índice habitacional, el índice de ocupación, la migración hacia el municipio o localidad y la vida en comunidad, entre otros. Esta relación ha aumentado la vulnerabilidad de los hogares en aspectos como la seguridad ambiental (deterioro del entorno), la seguridad de la salud (mala calidad en prestación del servicio, no estar afiliado a ningún régimen de salud), la seguridad económica (pérdida del empleo, disminución del ingreso) y la seguridad personal (mayor percepción de inseguridad frente a hechos delictivos).
12. Parece existir una división, común en zonas urbanas y rurales, donde se identificaron dos grupos gruesos de población. Uno con indicadores críticos, donde se encuentran hogares con bajos ingresos, deficiencias en el aseguramiento en salud, gran dependencia del Estado y deficiencias en la cobertura de servicios básicos como alcantarillado, agua potable y energía eléctrica (en La Palma, El Peñón, Pacho, Usme y en buena medida en Tocancipá y Bosa). El otro grupo, aunque no se puede separar totalmente del primero en todos los territorios y en todos los indicadores, presenta otro perfil, con menos eventos de vida críticos y mejores niveles en los demás indicadores (en Zipaquirá, La Calera, Engativá y, en parte, Bosa). Los indicadores frente a los cuales parece dibujarse un umbral de seguridad humana son los que impactan mayormente las necesidades básicas: alimentación, generación de ingreso, salud y seguridad personal, entre otros.

## ESTRATEGIAS DE RESPUESTA

13. El análisis de las estrategias de respuesta, su frecuencia y comportamiento en cada uno de los territorios proporciona herramientas para entender mejor el proceder de los hogares frente a cada uno de los choques que se presentan e identificar acciones integrales con las

- cuales, solucionando una situación (evento, choque) o el factor que la genera, se puede mejorar ampliamente las condiciones de vida de los hogares.
14. Las estrategias de respuesta observadas se pueden clasificar en tres categorías:
    - Estrategias que disminuyen vulnerabilidad en corto y largo plazo;
    - Estrategias que disminuyen vulnerabilidad en el corto plazo pero la aumentan en el largo plazo; y
    - Estrategias que aumentan vulnerabilidad en el corto y largo plazo.
  15. La dinámica de las estrategias de respuesta está asociada a los activos con que cuenta el hogar/persona/comunidad, las oportunidades y activos presentes en su territorio (recursos naturales, empleo, educación, servicios, acceso a la salud, accesibilidad vial, etc.), y la capacidad operativa de la administración municipal o local.
  16. Las estrategias implementadas por las comunidades se concentran especialmente en las dimensiones económica, comunitaria y personal de la seguridad humana, esto es, en aquellas donde considera que pueden actuar y obtener un beneficio comunitario. Las estrategias más exitosas son aquellas donde no hay total dependencia de la administración, son autosuficientes, tienen sentido de pertenencia a la organización a la cual pertenecen y existe corresponsabilidad entre comunidad y administración frente a las acciones.
  17. La mayoría de las estrategias de los hogares están referidas a los choques/amenazas de tipo ambiental, económico, familiar y de la salud, particularmente en lo que se refiere a la contaminación ambiental en diferentes formas, a la reducción de ingresos por enfermedad grave de algún miembro del hogar, así como a la mala calidad en la prestación del servicio de salud, lo que incide en la dimensión económica de los hogares, que deben utilizar parte de sus ingresos y reducir los gastos de la canasta familiar para cubrir las deficiencias existentes y los sobrecostos de un evento adverso. Menos énfasis se da a estrategias para hacer frente a problemas asociados a las dimensiones alimentaria y comunitaria.
  18. El patrón identificado en las estrategias implementadas por los hogares es: primero, los hogares actúan dentro de ellos (toman acciones puntuales: 23,5%); segundo, acuden a su red social más próxima (redes informales de apoyo: 15,8%); tercero, acuden a las instituciones (redes formales de apoyo: 13,8%), y finalmente, no toman una acción concreta para enfrentar el evento (renuncian a actuar: 11,9%). *Acciones puntuales* son aquellas que no forman parte de un grupo específico por su baja frecuencia, por ejemplo, ahorrar más, recurrir a la oración, estudiar por cuenta propia.
  19. Las estrategias reportadas por mujeres y hombres son similares. Sin embargo, ellas emprenden más acciones de beneficio colectivo, organización y administración de recursos (hogar y comunitario), mientras que ellos inclinan sus propuestas a la implementación de acciones asociadas al uso de los activos del hogar (ingreso, ahorro, bienes), al trabajo (trabajar más) o se endeudan. Este último punto pone en evidencia que quien toma la decisión sobre el uso de los ingresos, el ahorro, o el capital de deuda, principalmente es el hombre. No obstante, la estrategia implementada con mayor frecuencia tanto por hombres como por mujeres es “no hacer nada o esperar que pase el problema”.
  20. Tanto mujeres como hombres dejan de actuar frente a: i) eventos ante los cuales se considera que hay bajo o nulo control, o capacidad de intervención; ii) eventos desconocidos donde no se sabe cómo actuar o donde se considera que “no importa qué se haga, las cosas van a seguir igual”, y iii) hechos donde se considera que “es mejor no actuar”. La mujer no actúa particularmente sobre aquello que parece no ser vital, y ante la ausencia o escasez de recursos, cree que “le toca” prescindir, como es el caso de la educación. Los hombres dejan de actuar por resignación ante situaciones que desde su perspectiva no están bajo su control.
  21. Las estrategias implementadas por las mujeres evidencian al menos tres tendencias: i) una mejor percepción de su responsabilidad, conexión con el hogar y capacidad de incidir en éste; ii) su capacidad propositiva, y iii) las restricciones o limitaciones que todavía enfrentan

como el acceso a crédito, a la educación, al trabajo y a su autonomía.

22. La mujer asume un rol “protector” y “garante” en el hogar en mayor medida. Ellas dejan de estudiar por buscar empleo para garantizar que sus hijos o uno de los integrantes del hogar estudien o se capaciten.
23. El análisis de choques y estrategias de respuesta evidencia las relaciones entre las dimensiones de la seguridad humana, donde, por no abordar eficientemente una dimensión, ésta afectará otra u otras. Por ejemplo, una deficiente prestación en los servicios de salud tiene consecuencias en la economía de los hogares por aumento en los gastos en salud, afectando el consumo de alimentos, bienes y servicios, o genera una disminución de ingresos por no poder acudir al trabajo para cuidar al enfermo, o por encontrarse incapacitado para trabajar por enfermedad. Asimismo, la crisis ambiental relacionada con el deterioro del entorno por el incremento de actividades no compatibles con la vivienda tiene consecuencias como la pérdida de la tranquilidad de las familias: no pueden salir de noche, y están más expuestas a ser víctimas de robos y consumo de estupefacientes, lo que genera miedo e inseguridad. El estrés que la crisis ambiental genera en los hogares y debido a “la exposición a basuras en los alrededores”, resulta en conflicto entre vecinos, pues la responsabilidad es de quienes disponen las basuras en sitios inadecuados.
24. Los proyectos identificados con las comunidades comprenden temas como la generación de ingresos, el fortalecimiento de las comunidades y asociaciones de productores, el incremento de las habilidades de los individuos y comunidades, la inclusión y acceso a tecnología (educativa y productiva) y la generación de mejores sistemas de información y comunicación entre las autoridades, las comunidades y los individuos.
25. Siete áreas críticas para fortalecer las estrategias positivas y reducir las negativas son:
  - Incrementar habilidades en actividades económicas, organización comunitaria, manejo y protección del medio ambiente (incluyendo manejo de basuras) y producción de alimentos a través de agricultura

urbana. Especial énfasis se debe prestar a aquellas habilidades que tengan en cuenta las oportunidades y activos del territorio, sea éste urbano o rural.

- Revisar programas educativos para evaluar enfoques y valores inculcados en la gente y valorar los activos de sus territorios (especialmente los rurales), respeto por la diversidad, la solidaridad y la reciprocidad.
- Documentar prácticas exitosas para ilustrar cómo se pueden lograr los objetivos.
- Facilitar el acceso al crédito para iniciar medios alternativos de vida y reducir la vulnerabilidad en general (por asuntos familiares, económicos, alimentarios, etc.).
- Movilizar a la comunidad para que participe en la planeación e implementación de proyectos productivos de infraestructura, gestione los recursos y proteja el medio ambiente.
- Generar oportunidades laborales para mejorar ingresos y ahorro en el largo plazo.
- Fomentar el uso de mecanismos de interacción entre la comunidad y el Estado, como derecho de petición, acción de tutela y acción popular, para evitar las acciones de hecho.

## ANÁLISIS DE CAPACIDADES

26. El análisis de capacidades comprende, por un lado, revisar la capacidad de las comunidades para organizarse y comunicarse con la administración municipal/local, y por el otro, la capacidad de los funcionarios municipales o locales para comunicarse y gestionar los requerimientos de la comunidad desde la perspectiva de la seguridad humana. (El análisis de la capacidad de los hogares para enfrentar problemas se realizó en el análisis de vulnerabilidad.)
27. Los municipios que tuvieron mayor participación en los talleres con comunidades fueron los de la región de Rionegro, predominantemente rurales, comparados con municipios predominantemente urbanos y las localidades de Bogotá. Esto puede atribuirse a las obligaciones laborales de los líderes, presencia en eventos o talleres simultáneos o dificultades por el horario y día

- de su realización (entre semana y en horas de la mañana) así como a algún grado de escepticismo. También puede atribuirse a que municipios como La Palma y El Peñón han sufrido una situación de conflicto, que ha dejado impactos severos, y se interesen más por espacios donde se facilite la organización comunitaria y proyectos que les permitan enfrentar conjuntamente sus problemas.
28. La organización comunitaria es importante para fortalecer la seguridad humana, la cual se ve afectada por factores internos y externos como pérdida de credibilidad, falta de renovación de líderes, baja participación de los jóvenes y de la comunidad en general, pérdida de apoyo a los líderes comunitarios por parte de las comunidades y autoridades (municipales, departamentales y locales), que han limitado la capacidad de acción de la población.
  29. Las barreras percibidas por las comunidades en los nueve territorios para acceder a los proyectos y programas propuestos por las administraciones municipales son: “deficiencia en los medios de comunicación” (falta divulgación e información sobre los programas, proyectos, cursos, etc., propuestos o desarrollados por la alcaldía local o municipal), “centralidad de los procesos” (la mayoría de los programas están centralizados en la cabecera municipal o en la alcaldía local y las comunidades de las veredas y los barrios distantes no pueden acceder a ellos) y la “falta de organización y participación comunitaria”.
  30. Los elementos que han mejorado significativamente la calidad de vida en comunidad son: seguridad ciudadana, infraestructura educativa, accesibilidad vial y trabajo comunitario.
  31. Los aspectos que afectan negativamente la vida de la comunidad son: falta de cohesión social y redes sociales sólidas, deficiente accesibilidad, emigración de hogares a otros municipios, incremento en la delincuencia común y contaminación ambiental.
  32. La capacidad de los funcionarios para reconocer las estrategias exitosas implementadas por los hogares y las comunidades para enfrentar situaciones difíciles es limitada, sólo se reconocen las estrategias más evidentes, según ellos por “falta de tiempo”, “urgencia de ejecutar otras acciones” y “falta de personal y capacidad operativa en terreno”.
  33. Las estrategias utilizadas por las administraciones municipales y dirigidas a las comunidades y los hogares en algunos casos evidencian desconocimiento de las relaciones entre los procesos propuestos. Por ejemplo, se mejora la productividad pero no la comercialización, se capacita para conformar microempresas pero no se facilita acceder a capital semilla. Hay fragmentación en las políticas y proyectos de las administraciones, que muchas veces no son consistentes ni tienen continuidad.
  34. Se identificaron estrategias para que las implementen las administraciones y las comunidades, con el fin de mejorar el proceso de planificación y disminuir la vulnerabilidad en el territorio:
    - Consolidar los espacios de participación comunitaria existentes y crear conciencia en la comunidad sobre la importancia y la necesidad de la participación.
    - Fortalecer el liderazgo comunitario.
    - Capacitar a los funcionarios en participación comunitaria y planificación.
    - Usar adecuadamente los medios de comunicación.
    - Realizar seguimiento a los proyectos.
    - Respetar los acuerdos que se hacen en los encuentros ciudadanos.
    - Aprender a identificar las estrategias exitosas de las comunidades y convertirse en facilitadores de su implementación.
    - Habilitar a los funcionarios con herramientas que faciliten la identificación y caracterización de la población vulnerable para focalizar mejor los programas y evitar el uso inadecuado de los recursos físicos, logísticos y financieros.
    - Fortalecer capacidades para comprender mejor las interrelaciones e interdependencias en la seguridad de los territorios y sus comunidades con el propósito de reducir o eliminar la vulnerabilidad y ayudar a disminuir el éxodo de población.
    - Fortalecer capacidades para adaptar planes y programas a través de formación en formulación, se-

guimiento y evaluación de proyectos, gestión de la información, y en manejo de nuevas tecnologías de información y comunicaciones, teniendo en cuenta las fortalezas y las limitaciones locales.

35. Factores que facilitan la comunicación entre las comunidades y las administraciones:
  - Sólido liderazgo comunitario y una tradición de articulación entre comunidad y administración.
  - Capacidad técnica y operativa en la administración local/municipal, y capacidad para establecer relaciones humanas.
  - Buenos canales de comunicación y vías de acceso al territorio.
  - Uso adecuado de los medios de comunicación.
36. Los canales de comunicación y coordinación de acciones entre los funcionarios locales y las comunidades, así como entre los funcionarios locales y los del nivel central, requiere de atención para optimizar el impacto de los programas y proyectos, ya que existe la percepción, en los funcionarios locales y municipales, de que los trabajadores del nivel central imponen las acciones que deben ejecutarse sin tener en cuenta las condiciones y demandas locales. Asimismo, las estrategias de coordinación que implementan esos funcionarios.

## MIGRACIÓN Y MOVILIDAD RESIDENCIAL

37. En los territorios analizados existe una clara tendencia de migración de doble vía: desde los municipios de Cundinamarca hacia Bogotá (principalmente a la localidad de Bosa) y de Bogotá hacia los municipios de Cundinamarca, no sólo a los vecinos (como La Calera), sino hacia los más periféricos y pobres del departamento, como La Palma, El Peñón y Pacho, donde se encontró que entre el 31 y el 53% de los inmigrantes proceden de Bogotá, que migran debido al deterioro de calidad de vida en la ciudad y por sus altos costos.
38. Se registró emigración de población en los municipios de La Palma, El Peñón y Pacho; inmigración en los municipios de Tocancipá y Zipaquirá, y una combinación de inmigración y cambio de residencia en las tres localidades bogotanas (Usme, Bosa y Engativá),

por parte de población que busca mejores condiciones de vida.

39. Alrededor del 20% de los hogares encuestados son migrantes; en Tocancipá el porcentaje es 31,2. Las principales razones por las cuales los hogares encuestados migraron fueron: “mejorar la situación laboral” (45%), “adquirir vivienda” (9,8%) y “proteger la vida” (8,8%), especialmente en los municipios de La Palma, El Peñón y Pacho.
40. La relación urbano-rural de la migración fue la siguiente: de urbano a urbano 45,3%, de urbano a rural 17,5%, de rural a urbano 24,5% y de rural a rural 12,8%. Esto hace suponer que a pesar de la gran atracción que tienen los centros urbanos para los hogares que migran, un número importante de éstos, el 30,3%, migraron hacia la zona rural principalmente en busca de mejores oportunidades, y en muchos de los casos la migración no se asocia a vulnerabilidad. De este último aspecto se excluyen los hogares que se vieron obligados a migrar para proteger su vida.
41. Tocancipá y Pacho presentan los más altos porcentajes de inmigración, que puede estar asociada a dos fenómenos: en Tocancipá al proceso de industrialización, y en la región de Rionegro –de la cual Pacho es la cabecera provincial–, al proceso de desplazamiento forzado ocurrido en el año 2003.
42. En todos los territorios existe un alto índice de hogares que migran por causas asociadas al conflicto armado, por “riesgo o amenaza para la vida, la libertad o la integridad física de alguno de los integrantes del hogar” (9%). La localidad de Usme es el principal territorio receptor de esta población con el 30,8%. Le sigue el municipio de El Peñón (rural) con el 9,8%. Los hogares que migran por causas asociadas al conflicto armado son los que presentan los mayores índices de vulnerabilidad y las más bajas condiciones de seguridad humana.
43. En Bogotá, la principal razón para migrar a otros territorios es mejorar la situación laboral, pero se resalta la importancia de factor “riesgo o amenaza para la vida” reportada en Usme. Vale la pena indagar con mayor profundidad sobre las circunstancias de la migración y los factores de riesgo asociados.

44. El cambio de residencia dentro de Bogotá (cambio de barrio en las localidades) es sobre todo motivado por la posibilidad de acceder a activos básicos como vivienda y servicios, lo cual incide directamente en la seguridad del grupo familiar; la vivienda es el principal activo.
45. Aunque es muy baja la frecuencia, vale la pena mencionar que el 0,7% de los hogares migrantes en los municipios y el 1,7% de los hogares que en Bogotá cambiaron de residencia, especialmente en Usme, lo hicieron por “riesgo por deslizamiento o avalancha”, generalmente causado por construcción en zonas de riesgo e incremento “repentino” en el nivel de lluvias, este último asociado al cambio climático.
46. Los hogares migrantes perciben mayor vulnerabilidad en el lugar de destino al verse afectado uno de sus activos principales, el capital social (vínculos familiares, redes de amigos, etc.), el cual tardan en reconstruir o nunca lo logran. Por otro lado, los residentes (nativos) sienten que los nuevos pobladores debilitan la red social presente en el territorio al no articularse adecuadamente a la comunidad y generar inconvenientes como “riñas” y “escándalos” motivados por choques culturales.
47. El deseo de los emigrantes de no regresar a sus municipios (83%) evidencia la condición atractiva de los lugares de destino. Esto incrementa la concentración de población en centros urbanos grandes. Los hogares con deseo de retornar señalan como causas “familia” y “amigos”. Es importante conocer mejor aquellos factores que hacen la diferencia y por la cual no están dispuestos a regresar.
48. Tres aspectos asociados al conflicto armado colombiano han tenido impacto sobre los procesos migratorios y las comunidades en la región Bogotá-Cundinamarca:
- El desplazamiento forzado, referido al éxodo de población ocurrido en los municipios de La Palma, El Peñón y Pacho entre 2001 y 2003 (población principalmente joven), el cual generó la fractura de la organización comunitaria en los municipios expulsores.
  - Personas que llegaron en condición de desplazamiento a los nueve territorios, percibida por los residentes como generadoras de mayor inseguridad y causantes de robos y atracos.
  - La desmovilización de combatientes, percibida por las comunidades de las tres localidades de Bogotá como situación asociada con el incremento de inseguridad, asaltos, robos y extorsión, aunque esta percepción no es de todos.
49. Las tendencias identificadas en el análisis de migración corroboran una de las hipótesis planteadas por el proyecto con relación a este asunto: “las oportunidades diferenciales entre los territorios motivan a los individuos y los hogares a migrar o no migrar”. Resulta de la mayor trascendencia investigar en profundidad las relaciones entre migración y vulnerabilidad, no sólo como una forma de entender mejor las situaciones de la población, sino como un imperativo para actuar eficazmente desde las administraciones locales y departamentales y para la toma de decisiones de política regional.











# I. Introducción



## 1. PRESENTACION Y OBJETIVOS

El Proyecto de Valoración de la Situación de Seguridad Humana en la Región Bogotá-Cundinamarca se desarrolló desde mediados de 2006 hasta finales de 2008. El proyecto, apoyado desde su formulación por el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), se adelantó en respuesta al interés manifestado hacia finales de 2005 por los gobiernos de Bogotá y Cundinamarca, en el marco de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca<sup>1</sup>, en desarrollar acciones conjuntas para afrontar los problemas críticos de la seguridad de la población, en un marco regional. El proyecto capitaliza ampliamente en la metodología desarrollada por la Unidad de Seguridad Humana de la sede de UNCRD en Nagoya, Japón, en la implementación de proyectos similares en países asiáticos, así como en la experiencia de la Oficina para América Latina y el Caribe en procesos de gestión del desarrollo regional integrado.

El proyecto se basa en las siguientes premisas:

- La integración de la seguridad humana a las estrategias de desarrollo regional en Bogotá y Cundinamarca asegura que se consideren la vulnerabilidad y las amenazas de índole económica, ambiental, social y cultural de la población.
- Las amenazas y riesgos trascienden lo local y por ende muchas respuestas deben ser integradas, colectivas y puestas en marcha en colaboración, involucrando todos los actores relevantes de la región. Entender mejor las interrelaciones e interdependencias entre la seguridad,

las personas y los territorios, y abordar la seguridad desde un marco de integración regional, aumenta las oportunidades de mejorar la gobernanza territorial y de lograr un desarrollo regional sostenible.

- Los gobiernos locales y regionales, en un contexto de políticas de descentralización y autonomía local, tienen un protagonismo creciente en la planeación y el desarrollo de programas que mejoren las condiciones de seguridad humana en sus territorios.
- El fortalecimiento de capacidades en los gobiernos regionales y locales (distrital, departamental, municipal y local) es un importante instrumento para integrar la seguridad humana en los procesos de desarrollo.
- Las valoraciones de la seguridad humana deben complementar las estrategias en curso tendientes a la reducción de la pobreza y el desarrollo regional, a través de su aporte al análisis de la vulnerabilidad tanto de los hogares como de las comunidades, y de la capacidad de los niveles local y regional para tratar estos problemas.

En el proyecto, la seguridad humana se entiende como *la reducción o eliminación de la vulnerabilidad a las amenazas de índole económica, ambiental, alimentaria, de la salud, personal, política, comunitaria y educativa, que afectan el desarrollo sostenible de los hogares y las comunidades en la región Bogotá-Cundinamarca.*

Con este marco de referencia, el proyecto planteó los siguientes objetivos:

- Medir o valorar la situación de la seguridad humana en la región Bogotá-Cundinamarca.

- Capacitar los gobiernos regionales y locales para llevar a cabo estas valoraciones y proporcionar a los profesionales locales una “caja de herramientas” para adelantar este trabajo.
- Difundir los resultados en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG), así como en las agencias bilaterales y multilaterales interesadas.
- Promover la integración de los resultados de estas valoraciones a los programas para la reducción de la pobreza y en los planes de desarrollo regionales y locales.
- Preparar una estrategia de capacitación para integrar la seguridad humana en el desarrollo regional y local.
- Identificar proyectos que busquen solucionar problemas y situaciones críticas de los territorios valorados y adelantar gestiones para su implementación.

Con el fin de evaluar las situaciones críticas de la seguridad humana predominantes en el territorio, se adoptó un enfoque de dos frentes que incluye:

- Un *análisis de vulnerabilidad*, que identifica las comunidades vulnerables, así como las amenazas económicas, ambientales, alimentarias, de la salud, personales, políticas, comunitarias y educativas, experimentadas en el hogar y la comunidad. También las estrategias para enfrentarlas y superarlas.
- Un *análisis de capacidad* de las administraciones locales (los municipios del Departamento y las localidades del Distrito Capital) para identificar los problemas que afectan a las personas en sus hogares y comunidades y para integrar las estrategias exitosas en el planeamiento y formulación de proyectos dentro de sus jurisdicciones.

Para desarrollar el anterior enfoque se recogió información en los hogares, la comunidad y la administración pública (localidades y municipios). Se diseñaron tres formularios de encuesta para conocer la percepción que cada grupo tiene respecto de la seguridad humana, por ejemplo, las amenazas o riesgos a los cuales están expuestos las comunidades, los hogares o las personas, y qué hacen para enfrentarlos.

Antes de aplicar las encuestas, los miembros del equipo técnico revisaron y probaron en campo las guías piloto. La

discusión sobre las encuestas fue importante para corregir errores y aprender conjuntamente.

La aproximación regional del enfoque de seguridad humana para este proyecto estuvo en identificar elementos comunes que generan vulnerabilidad en Bogotá y Cundinamarca, y sus impactos en las comunidades que habitan la región. Como resultado de discusiones donde se identificaron varios aspectos de vulnerabilidad comunes en Bogotá y Cundinamarca, el equipo técnico del proyecto definió la dinámica de las migraciones como uno de los temas de mayor preocupación tanto para el Distrito Capital como para el departamento. La premisa fue que, por un lado, la mayoría de los municipios del departamento –excepto los de Sabana Centro– están perdiendo población; y por otro lado, algunas localidades de Bogotá están recibiendo esta población –en su mayoría de bajos ingresos– con la presión de respuesta que esto implica para el Distrito Capital.

El proyecto presentó la valiosa oportunidad de analizar la vulnerabilidad de la población tanto en los territorios expulsores como en los receptores, la manera como ésta se está enfrentando y la sostenibilidad de las estrategias utilizadas por la gente. El propósito fue iniciar acciones conjuntas que articularan las diferentes comunidades, instituciones y gobiernos para dar respuesta a esas vulnerabilidades.

## 2. EL ENFOQUE DE SEGURIDAD HUMANA

Dados los crecientes conflictos globales, el significado de la seguridad es uno de los temas más discutidos hoy en el mundo. Aunque el concepto *seguridad humana* ya se empleaba en los años ochenta en ámbitos académicos de investigación para la paz, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo puso de relieve en su Informe de Desarrollo Humano de 1994. Para las Naciones Unidas, el corazón de la seguridad es la gente, y en este sentido la seguridad humana es un enfoque que se preocupa por las amenazas que afectan la vida diaria de las personas, su bienestar y su dignidad.

La Comisión de Seguridad Humana<sup>2</sup>, creada para desarrollar este concepto, indica: “el objetivo de la seguridad

humana es proteger la base vital de todas las vidas humanas contra amenazas críticas y penetrantes de una manera que sea consistente con el desarrollo humano a largo plazo”. Asimismo, además de proteger a las personas, la seguridad humana enfatiza en la necesidad de dotarlas de medios e instrumentos materiales y educativos para que velen por sí mismas. En este sentido, todos deben tener la oportunidad de satisfacer sus necesidades esenciales y de ganarse la vida. Es decir, la seguridad humana apunta a fortalecer o habilitar a las personas, lo cual constituye el salto cualitativo más importante de la seguridad humana respecto a la seguridad como antes se entendía.

Al centrarse en las personas y no sólo en los Estados, la seguridad humana plantea la seguridad de los individuos desde una óptica integradora y multidimensional más que defensiva. De esta forma, se ha consolidado como un enfoque complementario al clásico de la seguridad nacional, entendido como la defensa del territorio frente a amenazas internacionales, la protección de los intereses nacionales y su énfasis en el Estado-nación.

En este orden de ideas, en el Informe de 1994 el PNUD identificó siete dimensiones de la seguridad humana:

1. Seguridad económica: se refiere a contar con un ingreso estable, resultado de un trabajo productivo y remunerado o de un sistema de seguridad financiado con fondos públicos.
2. Seguridad alimentaria: requiere un acceso permanente tanto físico como económico a los alimentos básicos.
3. Seguridad de la salud: significa tener acceso a servicios eficientes de salud.
4. Seguridad ambiental: defiende la necesidad de disponer de un ambiente físico saludable.
5. Seguridad personal: hace referencia a la seguridad respecto de la violencia física en todas sus manifestaciones.
6. Seguridad de la comunidad: busca el respeto a las diferencias sociales, culturales y a la diversidad.
7. Seguridad política, cuya bandera es el respeto de los derechos civiles y políticos.

Estas siete dimensiones están interrelacionadas, y si una dimensión se afecta, es posible que otra u otras lo sientan. Por ejemplo, una precaria seguridad ambiental

puede generar una baja seguridad alimentaria, con el consiguiente problema de la salud. Una salud precaria puede repercutir en la seguridad económica, y así sucesivamente. En síntesis, “la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que se realcen las libertades y la plena realización del ser humano”<sup>3</sup>.

Aún son escasas las iniciativas adelantadas para incorporar una orientación en seguridad humana en la planificación y en las políticas de desarrollo local y regional. Para lograrlo, se requiere que se identifiquen las necesidades de las personas y hogares más vulnerables, para integrarlas a las estrategias de desarrollo que definan los gobiernos. Por lo tanto, es necesario evaluar o valorar un territorio (que puede focalizarse en un área o zona, o una localidad o municipio) y analizar las condiciones de seguridad humana de su comunidad. Cada región es única en términos de sus condiciones de seguridad humana, según sus características geográficas, demográficas, socioculturales, y por la naturaleza de las instituciones para el desarrollo con que cuenta. De ahí la importancia de hacer valoraciones específicas.

Desde 1999 el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) ha trabajado en una metodología para valorar la situación de seguridad humana en las comunidades, la cual fue aplicada con éxito en tres regiones (Región de Yogyakarta en Indonesia, región de Bicol en Filipinas y la región Nordeste en Tailandia) y dos países en Asia (Camboya y Laos).

Tomando como base esta experiencia y para responder al interés de Bogotá y Cundinamarca por abordar conjuntamente las amenazas críticas a la seguridad de la población en su territorio compartido, con el apoyo de la Oficina para América Latina del UNCRD inició el proyecto denominado “Valoración de la situación de la seguridad humana como insumo a las políticas de desarrollo y planeamiento regional y local en Bogotá-Cundinamarca”, bajo el liderazgo de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. Durante el desarrollo del proyecto, y de forma concertada con los representantes de Bogotá y Cundinamarca, la metodología de trabajo se ajustó a las condiciones y requerimientos de la región de estudio.

### 3. ASPECTOS QUE ABORDA LA VALORACIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA

Desde una perspectiva práctica, la seguridad humana en este proyecto busca “identificar, eliminar o reducir la vulnerabilidad de las personas frente a las amenazas de cualquier tipo que socavan el desarrollo de las comunidades”.

Para la definición de *vulnerabilidad* se tomaron varios referentes. El primero es la propuesta de Moser<sup>4</sup>, quien la define como “la inseguridad y la sensibilidad en el bienestar de los individuos, los hogares y las comunidades de cara a un entorno cambiante, e implícito a esto, su capacidad de respuesta y resistencia a los riesgos que enfrentan durante tales cambios negativos”.

Moser explica que la vulnerabilidad está ligada indisolublemente a los *activos* que se poseen. Estos activos son los recursos que utilizan las personas para generar bienestar, que pueden ser:

- Trabajo, experto e inexperto.
- Capital humano, como la educación, las habilidades y la salud, que determinan la capacidad de resaltar el uso del trabajo.
- Activos productivos, como tierra y vivienda, y herramientas para la producción.
- Relaciones dentro del hogar, particularmente los roles de género definidos, que determinan el acceso a los recursos, distribución del trabajo y oportunidades de expresar una opinión y participar en la toma de decisiones.
- Capital social, la relación entre los hogares y dentro de las comunidades, basadas en el parentesco, la religión y la interdependencia mutua<sup>5</sup>.

En el mismo orden de ideas, Moser, el PNUD y la Comisión Europea confirman que el alcance de la vulnerabilidad depende de los activos de un hogar o de una comunidad, que pueden ser clasificados como: i) capital natural: tierra, bosques y agua; ii) capital social: relaciones de apoyo dentro de un grupo, entre dos o más grupos, y entre los grupos y autoridades más altas que tienen control sobre recursos; iii) capital humano: salud, educación, y habilidades; iv) capital físico: vivienda e infraestructura, y v) capital financiero: ahorros, acceso al crédito<sup>6</sup>.

La vulnerabilidad aumenta cuando las personas no tienen ninguna voz para exigir el acceso a los activos, recursos para producir, protección contra el crimen o para denunciar la manipulación y discriminación por parte de grupos más fuertes. Además de la disponibilidad de medios de vida y acceso a los servicios, “la vulnerabilidad se reduce cuando se garantiza seguridad, libertad de escoger y actuar, bienestar social, y libertad de la corrupción, violencia, conflicto civil, e impotencia”<sup>7</sup>.

Complementario a lo propuesto por Moser, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ve la vulnerabilidad en función de la exposición al riesgo y la inhabilidad de hacerle frente, como sigue<sup>8</sup>:

$$\text{Vulnerabilidad (V)} = \text{exposición al riesgo} + \text{incapacidad para manejarlo} / \text{hacerle frente}$$

En donde: la *exposición al riesgo* es la probabilidad de que ocurra un *choque* o *desastre*, y sus impactos en términos de la severidad en diferentes áreas y grupos de población. En este sentido, se entiende el choque como una “situación transitoria, durante la cual las personas se ven obligadas a modificar la asignación de sus recursos; la crisis se presenta cuando hay una pérdida inminente o cuando sobreviene un hecho fortuito”<sup>9</sup>.

La *habilidad* de la población para hacer frente a una situación es su *capacidad* de sobrevivir físicamente el choque con sus recursos más o menos intactos, lo cual depende de su renta y otros activos, como trabajo, los activos físicos, los activos productivos, el capital social y otros sistemas de soporte y derechos. La vulnerabilidad también está influenciada por las características sociales, de organización, de motivación y de actitud de una comunidad<sup>10</sup>.

Los niveles de capacidad para enfrentar los choques o la exposición al riesgo hacen que se definan *estrategias de respuesta* (*coping strategies*), que son la forma como las personas movilizan sus activos o recursos ante la probabilidad o ante la ocurrencia de una pérdida. Existen diferentes formas de reaccionar ante la eventualidad u ocurrencia de un choque o desastre; las personas utilizan instrumentos



© FOTO DE UNCRD

de tipo formal o informal, dependiendo de la facilidad que tengan para acceder a ellos.

Finalmente, la tercera aproximación fue la propuesta por Lampis en 2002<sup>11</sup>, quien afirma que la vulnerabilidad debe ser entendida como “una función inversa de la capacidad de los individuos, grupos, hogares y comunidades, de prever, resistir, enfrentar y recuperarse del impacto o efecto de eventos que implican una pérdida de activos materiales e inmateriales [...] la definición de los conceptos referida a los eventos y a la capacidad de enfrentarlos, hace énfasis en el hecho que la vulnerabilidad está relacionada con procesos en continua evolución”<sup>12</sup>. En síntesis, el grado de vulnerabilidad depende de las características del riesgo y de la habilidad de los hogares para responder a él. La definición de Lampis aporta a la discusión el factor de cambio y evolución de la vulnerabilidad, lo cual es interesante.

Por lo tanto, el análisis de vulnerabilidad identifica la exposición al riesgo y los niveles de capacidad para enfrentarlo. Incluye comprender los factores que a largo

plazo afectan la capacidad de la gente para responder a los acontecimientos importantes, ya sean físicos, políticos, personales o relacionados con cualquiera de las dimensiones de la seguridad, y su susceptibilidad a la crisis, así como sus requisitos para la supervivencia o la recuperación de una crisis. La vulnerabilidad generalizada de la gente intensifica la severidad de un desastre, impide la respuesta y hace que ésta continúe más allá de la crisis (por ejemplo, aquellos sin acceso a los servicios médicos y el saneamiento son más vulnerables a la enfermedad y a las epidemias).

La valoración de la seguridad humana debe especificar las vulnerabilidades con respecto al área, comunidad y género, y la necesidad que existe en las autoridades de los niveles municipal, distrital y departamental para abordarlos en los programas y proyectos en curso.

Teniendo en cuenta que es necesario conocer la estructura de los hogares para analizar su vulnerabilidad, el presente estudio acoge la tipología de hogares propuesta por el Departamento Nacional de Planeación en 2002

de acuerdo con el parentesco con el jefe de hogar. Según esto, el “núcleo familiar primario” es la familia constituida exclusivamente por alguna de las siguientes formas: i) la pareja sin hijos; ii) la pareja con hijos que viven en el hogar, y iii) el padre o la madre con uno o más hijos solteros que viven en el hogar<sup>13</sup>.

Complementario a lo expuesto, un aspecto de gran importancia en la valoración en seguridad humana es *garantizar que la percepción de mujeres y hombres sea captada en igualdad de condiciones pero de manera diferencial*, con el fin de conocer específicamente qué está ocurriendo en los territorios y los hogares, a quién está afectando, cómo lo afecta y, por último, cuál acción tomó para enfrentar lo que le ocurrió. Por lo tanto, incluir el enfoque de género en la valoración de seguridad humana es clave para *diferenciar* y *especificar* la dinámica de la vulnerabilidad, y *precisar* las acciones que deben emprender las administraciones municipales/locales para, de manera articulada con las comunidades, mejorar las condiciones de seguridad humana y mitigar los factores generadores de vulnerabilidad en cada territorio.

El proyecto se aproximó a los territorios, las comunidades, los hogares y a los funcionarios locales/municipales con perspectiva de género, y según la definición que de este concepto aporta UNIFEM:

se refiere a los atributos y oportunidades sociales asociados con ser masculino y femenino y las relaciones entre mujeres y hombres, niñas y niños, así como las relaciones entre las mujeres y entre los hombres. Estos atributos, oportunidades y relaciones son socialmente construidos y se aprenden a través de procesos de socialización. Son específicos al contexto y al tiempo, y son cambiantes. El género determina lo que se espera, se permite y se valora en una mujer o un hombre en un contexto dado. En la mayoría de las sociedades hay diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres en las responsabilidades asignadas, las actividades realizadas, acceso y control sobre los recursos, así como en las oportunidades de tomar decisiones. El género es parte del contexto sociocultural más amplio. Otros criterios importantes para el análisis sociocultural incluyen aquellos de clase, raza, nivel de pobreza, etnia y edad<sup>14</sup>.

Finalmente, es importante aclarar la definición de territorio adoptada por el equipo investigativo, concepto que puede ser entendido como “el espacio social concreto que la población identifica como suyo”<sup>15</sup>, y por lo tanto es un “espacio construido por los grupos sociales a través del tiempo, a la medida y a la manera de sus tradiciones, pensamientos, sueños y necesidades, territorio significa mucho más que espacio físico poblado por distintas formas de vida que se relacionan, cooperan y compiten entre sí; lo que permite concebir al territorio como un campo relacional”<sup>16</sup>. En el presente estudio se referirá a los municipios del departamento de Cundinamarca y a las localidades del Distrito Capital de Bogotá como “territorios”.

#### 4. LA MIGRACIÓN EN EL PROYECTO

Como se mencionó atrás, la dinámica de las migraciones es de interés común para los dos gobiernos del Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, en el entendido de que el departamento está perdiendo población y la ciudad de Bogotá está ganando, y que la migración puede ser una de las expresiones de los problemas de seguridad humana que se presentan en la región.

Según estas ideas, el proyecto formuló las siguientes hipótesis de trabajo frente a la migración:

- Las oportunidades diferenciales entre los territorios motivan a los individuos y los hogares a migrar o no migrar.
- Los procesos de migración suponen, en los hogares, un mejoramiento en cada una de las dimensiones de seguridad humana.

Estas hipótesis permiten aproximarse a la migración como “una parte importante y ‘normal’ de la vida de las personas”<sup>17</sup>, pero que en algunas situaciones es motivada por factores como las crisis económicas, la falta de oportunidades como educación, trabajo, salud, recreación, etc., condiciones ambientales en declive, guerras o conflictos internos y, en general, situaciones críticas en el lugar de origen. En el presente estudio la migración tiene una connotación adicional, y es que probablemente está incidiendo en la vulnerabilidad de los hogares migrantes y no migrantes, y puede reflejar situaciones críticas dentro de los



territorios y en la región. Sin embargo, no se debe olvidar que el hecho de migrar en condiciones no planeadas (desplazamiento forzado) aumenta la vulnerabilidad del hogar e incrementa los riesgos asociados a la falta de seguridad humana en territorios con presencia de conflicto armado, como en el caso colombiano.

#### **4.1. El concepto de migración**

En términos simples, la migración se refiere al desplazamiento geográfico de individuos o grupos poblacionales de su lugar de residencia habitual a otro –ya sea permanente o temporal–, generado por causas económicas o sociales. Sin embargo, “la definición de un movimiento poblacional como migración o de quien lo realiza como migrante, implica adoptar una solución para las preguntas acerca de la distancia, duración, frecuencia, motivación, y ruptura con ciertas condiciones y relaciones existentes en el entorno de origen”<sup>18</sup>. Este fenómeno encierra una gran complejidad conceptual básicamente por el hecho de “contener una dimensión espacial y una temporal; implica un lugar de origen y otro de destino; y ser un fenómeno repetible”<sup>19</sup>.

Según estos principios, el proyecto realiza una aproximación descriptiva del proceso migratorio en los territorios seleccionados, y reconoce la percepción de las administraciones municipales y las comunidades frente a la incidencia de la migración en la vida municipal o local. El estudio no pretende hacer generalizaciones sobre la migración en Bogotá-Cundinamarca, por las limitaciones de información y de los territorios encuestados, pero sí aporta datos para comprender mejor la relación existente entre migración, vulnerabilidad y seguridad humana en un territorio, sea barrio, localidad, ciudad, vereda, municipio, departamento o región, y algunas tendencias existentes.

### **5. METODOLOGÍA Y USO DE LOS RESULTADOS**

El análisis está asociado, en su primera fase, con la evaluación de la situación de la seguridad humana en toda el área de estudio, esto es, en los 116 municipios de Cundinamarca y las 20 localidades de Bogotá. Esto incluyó una investigación de fuentes secundarias, la definición de prototipos

de municipios y localidades y la selección de territorios donde se desarrollaría el trabajo de campo. En la segunda fase –trabajo de campo– se recogieron los resultados en los nueve territorios seleccionados (seis municipios de Cundinamarca y tres localidades de Bogotá).

El proyecto requirió de una metodología que se inició con un taller de programación que permitió, además de confirmar el compromiso de las entidades interesadas, precisar el enfoque conceptual, contenidos, alcance y el esquema operativo que regiría su ejecución.

La valoración involucró una fase de investigación inicial que generó información que permitía conocer la situación de seguridad humana en los municipios y localidades de la región Bogotá-Cundinamarca. Para la investigación se utilizaron fuentes secundarias, y se hizo el esfuerzo de homogenizar la información relacionada con las diferentes dimensiones de seguridad humana en Bogotá y en Cundinamarca. Como resultado, se estableció lo que se denominó un “indicador” de seguridad humana para la región, que permitió clasificar y caracterizar los municipios y localidades según su situación en seguridad humana.

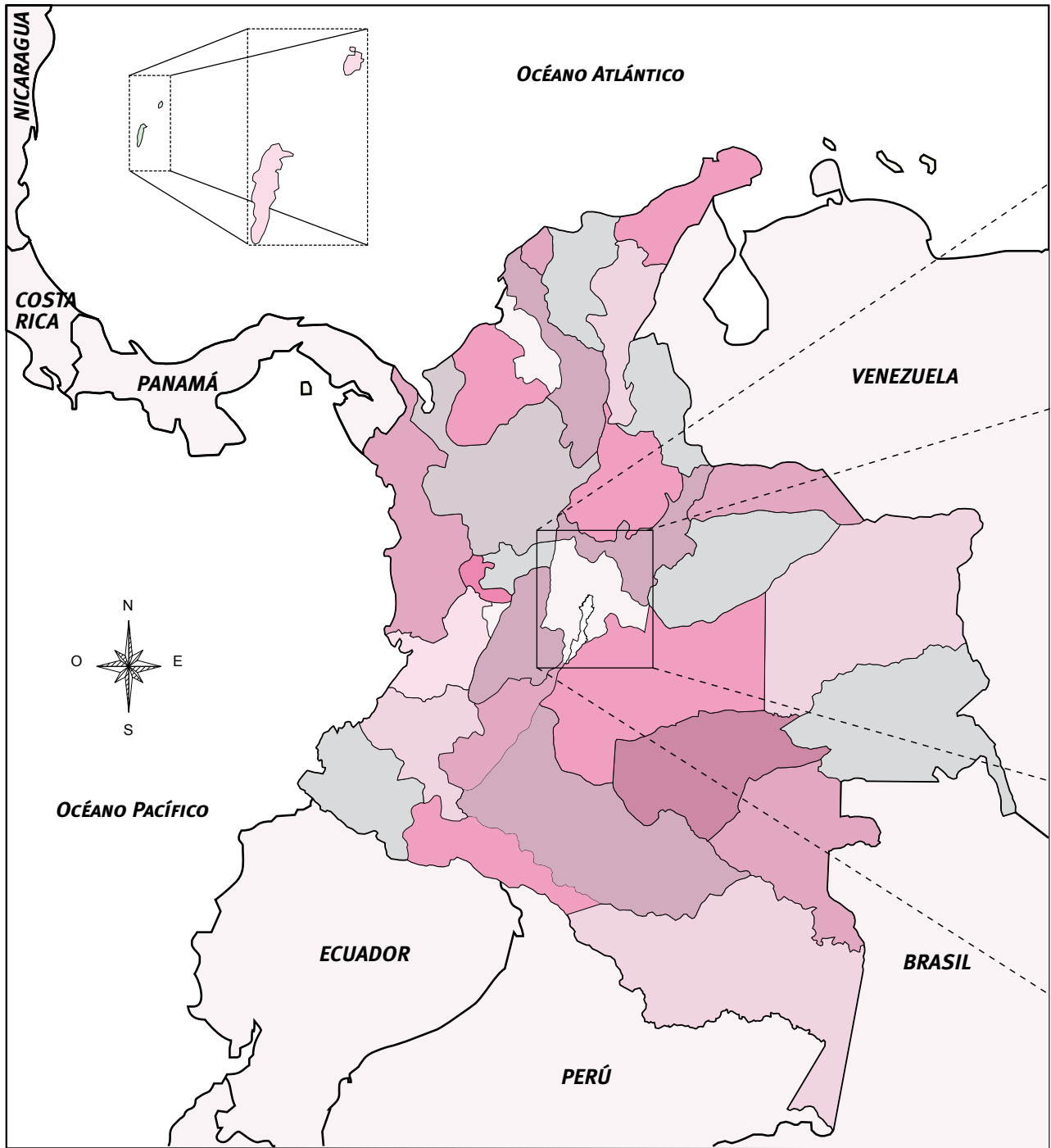
Los resultados se presentaron en un taller de multiactores cuyo objetivo, además de difundir y discutir los resultados, fue introducir el concepto de seguridad humana entre el grupo de asistentes, compuesto por funcionarios públicos de las entidades involucradas, profesionales, académicos y representantes de organismos multilaterales.

Los anteriores pasos sirvieron para definir una estrategia de valoración entre los funcionarios del Distrito y la Gobernación, con el apoyo del UNCRD y expertos invitados. Esta etapa comprendió la jerarquización de las amenazas y riesgos en la región, la definición del énfasis del proyecto (que involucró tratar el tema de migración como aspecto crítico en la situación de la seguridad humana de la región), la caracterización de los municipios y localidades y la selección de los territorios en donde se adelantaría la valoración.

Definido lo anterior, se diseñaron el operativo de campo y las encuestas. Se definieron tres tipos de encuesta: una dirigida a los hogares, otra a las comunidades y otra a los funcionarios locales/regionales, con el fin de plasmar en ellas las percepciones de mujeres y hombres con respecto

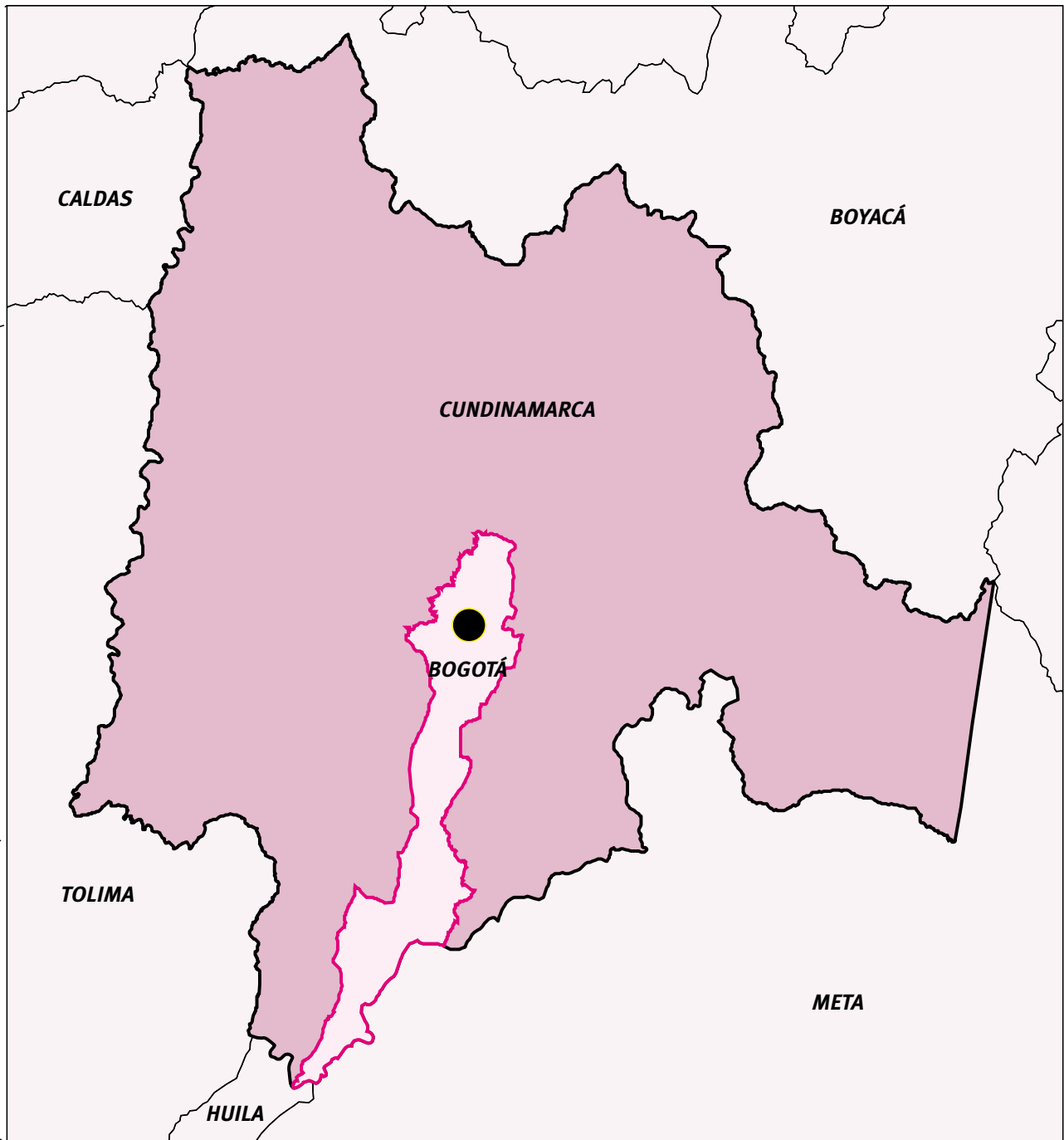
## MAPA 1. LOCALIZACIÓN Y CONTEXTO

Mapa de Colombia, división político administrativa



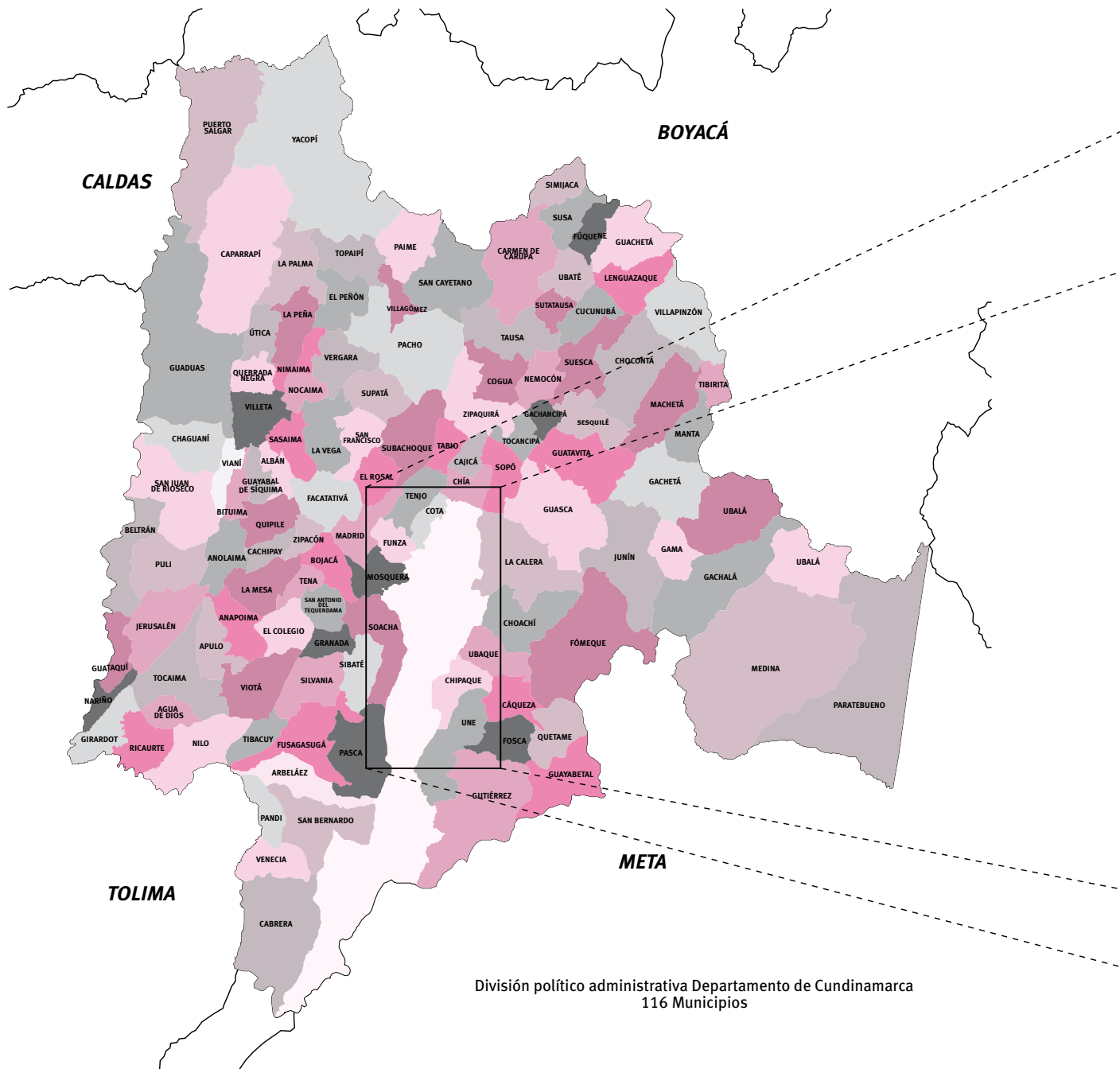
Fuente: UNCRD, 2008. Base cartográfica: IGAC - DANE

Mapa región Bogotá-Cundinamarca

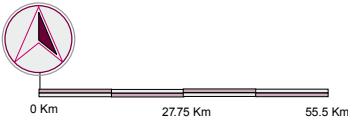


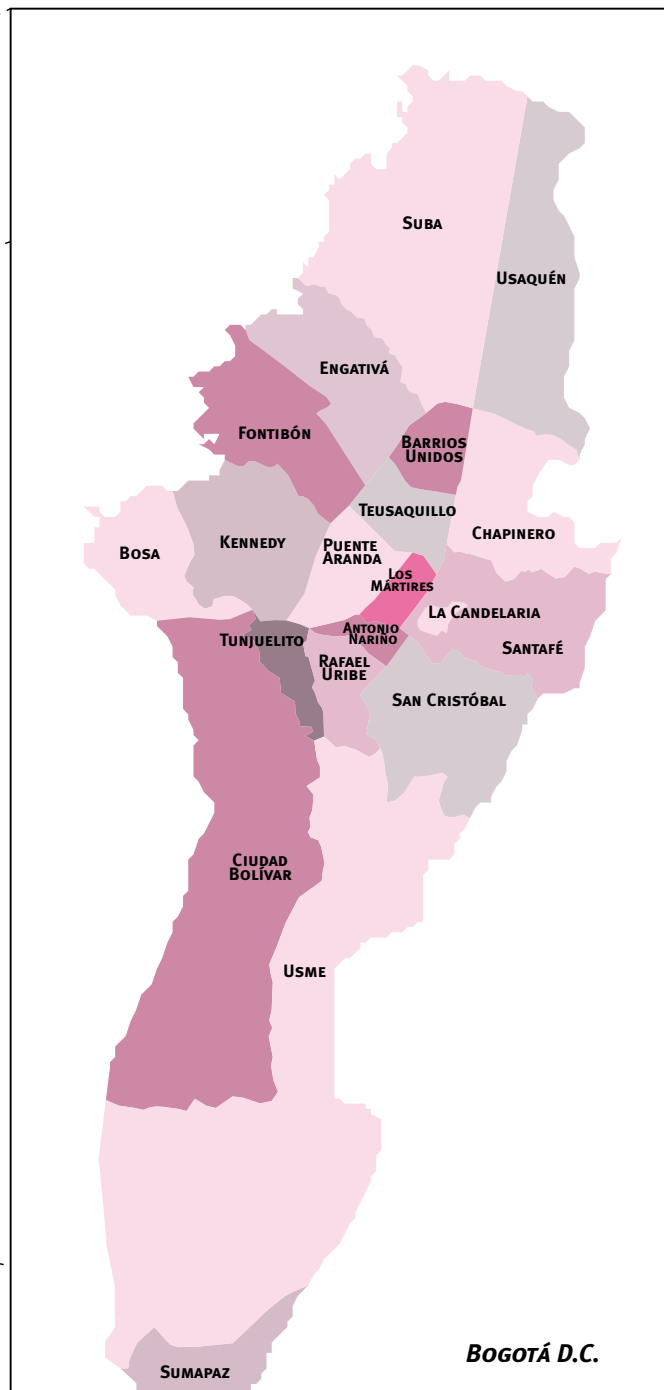
Fuente: UNCRD, 2008. Base cartográfica: IGAC

MAPA 2. DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA



Fuente: UNCRD 2008. Base cartográfica: Gobernación de Cundinamarca y Secretaría Distrital de Planeación (SDP)





División político administrativa Distrito Capital  
20 Localidades

Fuente: UNCRD 2008. Base cartográfica: Secretaría Distrital de Planeación (SDP)

a los casos de seguridad humana definidos en la parte preparatoria del proceso. Los procedimientos para aplicarlas variaron según el caso: los hogares fueron encuestados puerta a puerta, mientras que para las comunidades se organizaron talleres, y para los funcionarios se programaron entrevistas de grupo.

Con la información recogida en campo se analizaron tres aspectos:

- *La vulnerabilidad*, que permitió identificar patrones de vulnerabilidad y sus causas dentro de una situación y características específicas. Esto incluye el registro de los choques, sus consecuencias, las estrategias utilizadas por las personas para enfrentar los choques y la eficacia de aquellas. La metodología utilizada para analizar la vulnerabilidad adapta la utilizada por Andrea Lampis en varias oportunidades en Colombia. Esta metodología disecciona la dinámica de la vulnerabilidad en eventos de vida, causas, consecuencias y estrategias, para finalmente analizar las relaciones entre estas cuatro categorías y establecer patrones de comportamiento en los hogares. Para el caso de Bogotá-Cundinamarca, este análisis se complementa con el tema de la migración y el cambio de residencia (esta última indagada solamente a partir de los hogares encuestados en Bogotá), con el fin de identificar su incidencia en la seguridad de las personas.
- *Las estrategias de respuesta*, con el cual se identifican las estrategias de las personas para enfrentar las dificultades a las que se ven expuestas y si efectivamente han servido para disminuir o eliminar su vulnerabilidad en el corto, mediano y largo plazo, y qué tan sostenibles pueden ser.
- *Las capacidades* tanto de las comunidades para organizarse y comunicar sus problemas a las administraciones, como de los funcionarios públicos para reconocer los problemas en el territorio, identificar las estrategias exitosas usadas por los hogares y, finalmente, su capacidad para incorporarlas en su práctica como funcionarios en los planes y proyectos de desarrollo local y regional. Todo esto con el fin de identificar las áreas que necesitan fortalecerse de un lado y de otro.

El proceso permitió identificar acciones concretas, producto del trabajo adelantado tanto con las comunidades como con los funcionarios responsables. Se hizo énfasis en identificar acciones o proyectos de carácter regional que contribuyeran a fortalecer a los habitantes de los territorios seleccionados. Estos proyectos en su mayoría hacen parte de programas en curso. En esta etapa se investigó también sobre algunas fuentes potenciales de financiación, como fondos y organismos dispuestos a recibir propuestas. Este abanico de posibles proyectos da la pauta para una siguiente fase, donde se espera concretar acciones, formular proyectos y buscar financiación.

El alcance y uso de la información resultante del proyecto ofrece insumos para:

- Definir una estrategia para incorporar el enfoque y problemática de seguridad humana en las políticas de desarrollo y planeamiento regional y local en Bogotá-Cundinamarca. Esto implica un trabajo adicional para identificar las líneas estratégicas de trabajo y articularlas a los planes de desarrollo departamental, distrital y municipal.
- Diseñar un programa de capacitación para abordar el enfoque de seguridad humana, orientado a los funcionarios de los niveles centrales y municipales/locales de Bogotá y Cundinamarca.

## 6. ORGANIZACIÓN Y CONTENIDO

Este reporte se divide en ocho capítulos: esta introducción es el primero, y esboza los antecedentes que dieron origen a esta iniciativa, sus objetivos, el enfoque empleado y las actividades desarrolladas. El segundo capítulo presenta la metodología utilizada para las diferentes actividades del proceso, particularmente para el análisis de vulnerabilidad, de las estrategias y de las capacidades (específicamente de comunidades y funcionarios), y para el análisis de resultados, haciendo énfasis en los procedimientos y herramientas utilizadas. Los capítulos tres, cuatro y cinco presentan el análisis de vulnerabilidad, de las estrategias de respuesta implementadas por los hogares y de la vulnerabilidad asociada a los procesos de migración y movilidad residencial en los nueve territorios seleccionados. En el capítulo seis

se presenta un análisis de capacidades, tanto de los funcionarios locales como de las comunidades, para abordar la seguridad humana en sus territorios. El capítulo siete destaca los resultados, algunas conclusiones y recomendaciones que pueden servir para otros proyectos similares que se quieran adelantar.

En los anexos 2, 3 y 4 se describen en detalle la investigación de fuentes secundarias, la definición e implementación

de la estrategia de valoración para Bogotá-Cundinamarca y los formularios encuesta (comunidades, funcionarios, hogares).

Como complemento a este reporte se elaboró una “caja de herramientas” que explica los pasos a seguir para realizar de la valoración en seguridad humana en otros territorios no se incluye en este documento por su extensión, pero puede ser consultada en la página web del UNCRD-LAC<sup>21</sup>.

## NOTAS

1. La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca es una iniciativa del sector público que se originó en 2001 para comenzar la construcción de región entre la ciudad de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca. Participaron la Corporación Autónoma Regional (CAR), la Nación, representada por el Departamento Nacional de Planeación, y el Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) como Secretaría Técnica. En sus primeras fases el proyecto contó con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón para Colombia, JICA. La Mesa se concentró en tres aspectos: *primero*, en establecer reglas del juego para que entidades e instancias de gobierno que tradicionalmente estaban en competencia y trabajando con desconfianza comenzaran a unir esfuerzos, compartir objetivos y recursos y construir acuerdos. Esto permitió trabajar con 238 entidades. *Segundo*, se diseñó un programa de capacitación de funcionarios y participación de los actores que intervienen en temas comunes entre Bogotá y los 116 municipios de Cundinamarca, con los cuales se

realizaron 132 talleres y varios foros internacionales. *Tercero*, se inició un diagnóstico del área de estudio que condujo a la formulación de tres posibles escenarios de desarrollo del territorio y la identificación de 145 proyectos claves. El escenario seleccionado busca equilibrar población y actividades económicas en el territorio, desconcentrar Bogotá en lo posible y crear una región basada en una red integrada de ciudades. Esto ha sido el referente para la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial –POT– de Bogotá, y la formulación y adopción de los planes maestros de movilidad y abastecimiento, entre otros.

2. La Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas fue creada en 2001 con el propósito de desarrollar el concepto de seguridad humana como una herramienta operativa para formular e implementar políticas en el tema.

3. Naciones Unidas, Comisión de Seguridad Humana, 2003.

4. Caroline Moser, “The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies”, *World Development* 26, enero de 1998.

5. *Ibíd.*

6. Ver: Caroline Moser, *Ibíd.*, y PNUD y la Comisión Europea (EC), *Attacking Poverty While Improving the Environment*, Nueva York, 2000.

7. Banco Mundial, *Poverty Trends and Voices of the Poor*, Washington DC, 2000.

8. World Food Programme (WFP), *An Overview of Vulnerability Analysis and Mapping (VAM)*, 2001 ([http://www.un.org/Depts/Cartographic/ungis/meeting/marchoo/documentation/wfp\\_recalde2.pdf](http://www.un.org/Depts/Cartographic/ungis/meeting/marchoo/documentation/wfp_recalde2.pdf)).

9. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Misión Social, *Familias colombianas: estrategias frente al riesgo*, 2002.

10. World Food Programme (WFP), *An Overview of Vulnerability...*, *op. cit.*

11. Andrea Lampis, “La vulnerabilidad social en Bogotá”, *Vivir en Bogotá*, Boletín de la Veeduría Distrital de Bogotá, N° 7, Bogotá, Veeduría Distrital y Alcaldía Mayor de Bogotá, noviembre de 2002.

12. *Ibíd.*

13. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Misión Social, *Familias colombianas: estrategias frente al riesgo*, noviembre de 2002.

14. UNIFEM Colombia, enero de 2009.
15. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), *Guía metodológica para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial municipal*, 1997, p. 30.
16. Gloria Restrepo, "Aproximación cultural al concepto de territorio", *Revista Perspectiva Geográfica*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)-Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá, 1998.
17. Arjan de Haan, "Livelihoods and Poverty: The Role of Migration. A Critical Review of the Literature, *Journal of Development Studies*, 1999.
18. Ciro Martínez, *Las migraciones internas en Colombia: análisis territorial y demográfico según los censos de 1973 y 1993*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, diciembre de 2001.
19. Nota Consuelo Onofre, noviembre de 2008.
20. [www.uncrdlac.org](http://www.uncrdlac.org)







© FOTO DE UNCRD





## 2. Metodología



En este capítulo se describe la metodología utilizada para valorar la seguridad humana en Bogotá-Cundinamarca, se discute el procedimiento para el análisis de vulnerabilidad, que incluye la identificación de exposición al riesgo y un análisis de las estrategias utilizadas por las personas para enfrentar los problemas y amenazas. Asimismo, se expone la metodología para el análisis de capacidades, realizada en función de la capacidad para enfrentar situaciones críticas y comunicarse con los funcionarios municipales –en el caso de las comunidades–, y para integrar las estrategias en la gestión del desarrollo –en el caso de los funcionarios locales–. Este análisis se deriva de la revisión de los resultados obtenidos en los talleres con comunidades y la encuesta con funcionarios.

En este capítulo también se describen las encuestas, así como la metodología para procesar la información relacionada con la migración y cambio de residencia, aspecto importante para entender los elementos comunes que generan vulnerabilidad en Bogotá-Cundinamarca, tanto en los territorios expulsores de población como en los receptores.

## 1. FASES O ETAPAS DEL PROYECTO

El desarrollo del proyecto incluyó las siguientes fases:

- *Programación conjunta del proyecto entre las entidades líderes*, que buscó lograr un acuerdo inicial sobre el énfasis que se quería dar al enfoque de seguridad humana en Bogotá-Cundinamarca, la estructura operativa del proyecto, y definir un plan de trabajo que aclarara las actividades y responsabilidades de las partes vinculadas.

- *Investigación de fuentes secundarias*, para identificar situaciones o aspectos críticos de seguridad humana en el territorio, así como las políticas y estrategias desarrolladas para hacer frente a estas situaciones. La investigación incluyó un análisis integral de siete dimensiones de seguridad humana (económica, ambiental, alimentaria, sanitaria, personal, política y comunitaria) en los 116 municipios de Cundinamarca y 20 localidades de Bogotá.
- *Un taller de multiactores*<sup>4</sup>, para introducir el concepto de seguridad humana, discutir los resultados de la investigación anterior y construir un entendimiento sobre el tema para la región Bogotá-Cundinamarca, e identificar las amenazas críticas a la seguridad humana.
- *Desarrollo de una estrategia de valoración en seguridad humana*, que involucró diversos actores de los sectores público, privado y académico para definir los énfasis de la valoración para Bogotá-Cundinamarca, de acuerdo con los aspectos que generan más inseguridad y los mecanismos utilizados por las personas y funcionarios para enfrentarlos. La estrategia incluyó la caracterización de territorios, definición de prototipos y selección de territorios donde aplicar las encuestas.
- *Diseño e implementación de encuestas para valorar y analizar la seguridad humana* en las comunidades y funcionarios, y en los hogares (incluye guía operativa, guía de capacitación y análisis de encuestas).
- *Desarrollo de una caja de herramientas* que sistematiza los instrumentos desarrollados durante el proyecto, con el fin de facilitar la replicación de la metodología

implementada en la valoración de seguridad humana en otros territorios de Bogotá-Cundinamarca, o en otras regiones interesadas.

- *Difusión de los resultados* e identificación de los medios para integrar la seguridad humana en proyectos y programas en curso.
- *Propuesta de una agenda de fortalecimiento de capacidad institucional* para facilitar la inclusión del enfoque y orientación de la seguridad humana en los planes de desarrollo locales y regionales.
- *Identificación y formulación de proyectos piloto* para ser adelantados por las entidades interesadas.

En los anexos 2, 3 y 4 se presentan en detalle las actividades y resultados de la investigación de fuentes secundarias, la definición de la estrategia de valoración, del diseño y aplicación de encuestas.

## 2. ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD<sup>2</sup>

Los objetivos del análisis de vulnerabilidad son:

- Proporcionar un análisis de los patrones de vulnerabilidad y de sus causas dentro de un área específica.
- Asistir a los funcionarios públicos encargados de planificar y definir políticas en la identificación de estrategias apropiadas para determinar población vulnerable y reducir su exposición a los riesgos presentes en el territorio.
- Fortalecer los proyectos que contribuyan a disminuir o eliminar los factores generadores de vulnerabilidad con la participación de representantes de las entidades relevantes de gobierno (Bogotá y Cundinamarca y del nivel central), comunidades, y de cooperación bilateral y multilateral.
- Integrar la valoración de vulnerabilidad con las estrategias locales y municipales para la gestión del desarrollo.

### 2.1. Identificación de la exposición al riesgo

La primera tarea para integrar la seguridad humana en la gestión del desarrollo es identificar los riesgos que enfrenta la comunidad en general y los grupos más vulnerables en

particular. Existen diversas metodologías para que las comunidades identifiquen las amenazas, por ejemplo, puede mencionarse el llamado “mapa de riesgos participativo” (*participatory risk mapping*, PRM), con el que se identifican las diferencias entre los riesgos enfrentados por las comunidades rurales según género, ocupación e ingresos, entre otros parámetros.

En el proyecto para Bogotá-Cundinamarca, y teniendo en cuenta que en el trabajo participaron comunidades urbanas y rurales, se utilizaron diferentes técnicas de visualización para la identificación conjunta de amenazas, apoyadas por la del metaplan. Esto se realizó en nueve talleres con comunidades urbanas y rurales.

Los riesgos se identificaron en dos actividades:

- En un taller de expertos en el territorio de estudio. Luego de identificar los riesgos, éstos se clasificaron según su grado de severidad o incidencia, para tener una visión amplia de sus posibles impactos en el territorio.
- En un taller con comunidades urbanas y rurales, en el que se identificaron los problemas generados por los riesgos presentes en el territorio y se clasificaron según el impacto percibido por las comunidades.
- Finalmente, se combinaron los resultados de los talleres para identificar coincidencias y diferencias frente a la percepción de los riesgos presentes en el territorio.

Este método, sencillo y fácil de implementar, sirve para comprender claramente los riesgos a los cuales se exponen las comunidades. Así, las comunidades en riesgo expresan las preocupaciones que afectan su vida diaria en el lenguaje local. Esta información es complementada con la visión de los expertos.

El grado de exposición al riesgo varía entre las diversas secciones de la población, y su incidencia es diferente en zonas rurales y urbanas. Por ejemplo, la exposición a hechos delictivos como robos o asaltos es más frecuente en zonas urbanas que en rurales, y su impacto –aparentemente igual en ambos casos– está asociado a la magnitud del evento.

Por lo tanto, es necesario usar una amplia gama de métodos para determinar las poblaciones vulnerables y los riesgos a los que están expuestos. Para reunir y procesar los datos pertinentes se requiere:

- Repasar el material existente en fuentes secundarias sobre fuentes de riesgo como pobreza, degradación ambiental y conflicto social, entre otros.
- Realizar una valoración de campo para identificar todas las fuentes de riesgo con la comunidad afectada, y dentro de la comunidad con diversas categorías de exposición al riesgo. Las valoraciones de campo confirman y complementan los datos de fuentes secundarias existentes en las áreas de estudio.
- Examinar diversos enfoques para el análisis de vulnerabilidad con los expertos.
- Obtener los mapas existentes y crear los mapas de distribución de la vulnerabilidad.
- Recoger información sobre las estrategias o mecanismos de respuesta utilizados por los hogares y las comunidades.

Estas tareas se pueden lograr con consultas a expertos, estudios, fuentes secundarias, encuestas a hogares, procedimientos rápidos de valoración, observación directa, entrevistas y discusiones de grupo. Para hacer esto efectivo, es importante identificar los objetivos de la valoración de vulnerabilidad y relacionarlos con la información requerida y la fuente o el método para recopilar la información.

De otro lado, es importante crear una base de datos sobre vulnerabilidad para definir y clasificar la vulnerabilidad en crónica y transitoria. Es decir, se deben distinguir los grupos que son “permanentemente” vulnerables y los que son “temporalmente” vulnerables para definir acciones apropiadas y oportunas de política pública. A menudo esto es difícil de realizar en la práctica, pero la distinción es útil para identificar estrategias durante períodos normales y períodos de emergencia.

También se requiere crear bases de datos visuales para el mapa de vulnerabilidad. En este sentido, es necesario desagregar los datos sobre grupos socioeconómicos y, por lo tanto, se deben realizar encuestas para recoger esa información y complementar los datos existentes. Los métodos de evaluación rural rápida y los métodos de Delphi son muy útiles (donde los expertos en el tema, incluidos los líderes comunales, se reúnen para identificar a las personas vulnerables). El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha utilizado sistemas de información geográfica (SIG) para

crear mapas detallados de vulnerabilidad alimentaria en muchos países<sup>3</sup>.

Se pueden presentar limitaciones para acceder a toda la información requerida, lo cual puede restringir la valoración. Es importante hacer uso ingenioso de la información y herramientas existentes.

## 2.2. Registro y análisis de las estrategias

La segunda tarea es estudiar las estrategias adoptadas por la población vulnerable para hacer frente a los riesgos. En un estudio sobre la respuesta de cuatro comunidades urbanas pobres, Moser encontró algunas respuestas comunes de los hogares a la pobreza y a la vulnerabilidad en las cuales se utilizan los activos existentes en los hogares, como trabajo, vivienda y ayuda de la familia<sup>4</sup>. Otras respuestas comunes de los pobres son pedir dinero prestado para sobrevivir, o invertir en actividades del sector informal. Si hay un liderazgo fuerte en una comunidad, ésta puede organizarse para exigir más servicios o para iniciar nuevos modos de subsistencia.

Finalmente, en un estudio realizado por el UNCRD en Laos, y con base en análisis realizados por la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (Usaid por su sigla en inglés), se encontró que generalmente las estrategias utilizadas por los hogares se dividen en cuatro categorías<sup>5</sup>:

- No cambiar nada, o mantener los patrones habituales de generación de ingresos.
- Adaptarse, reduciendo el consumo para que coincida con los ingresos disponibles, pedir prestado a familiares y gastar los ahorros.
- Vender aquellos activos que sean productivos.
- Migrar.

El registro, procesamiento y tabulación de las respuestas debe realizarse organizadamente para garantizar la definición de los patrones o categorías de las estrategias para su clasificación.

## 2.3. Análisis de la eficacia de las estrategias

Una vez identificadas las estrategias utilizadas por los hogares –información valiosa para diseñar o afinar políticas

públicas– es necesario estudiar su eficacia para reducir la vulnerabilidad.

Las estrategias de respuesta se pueden clasificar en tres categorías:

- Estrategias que disminuyen vulnerabilidad en corto y a largo plazo.
- Estrategias que disminuyen vulnerabilidad en el corto plazo pero la aumentan en el largo plazo.
- Estrategias que aumentan vulnerabilidad en el corto y largo plazo.

Por ejemplo, depender del trabajo de menores de edad para asegurar la subsistencia del hogar resultaría en una pérdida o disminución del potencial del niño o niña en el largo plazo, pues como resultado, él o ella podría no asistir a la escuela y sufrir problemas de salud. “Sin el desarrollo del capital humano, los hogares seguirán siendo vulnerables en el largo plazo”<sup>6</sup>. Igualmente, es importante analizar el tipo de empleo al cual acceden las personas vulnerables durante una crisis; por ejemplo, las mujeres o los niños pueden recurrir a la prostitución para enfrentar una situación difícil, lo cual no es una solución deseable.

Es importante analizar el tipo de estrategias utilizadas por los hogares y las comunidades para enfrentar situaciones difíciles, ya que al identificar estrategias exitosas las administraciones municipales podrán estimularlas. De igual forma, aquellas estrategias inadecuadas podrán ser abordadas por las administraciones municipales para ser controladas o eliminadas.

### 3. MIGRACIONES Y CAMBIO DE RESIDENCIA

Un aspecto de gran importancia para este estudio es el tema de las migraciones y el cambio de residencia –este último aspecto abordado sólo para Bogotá–, por su relación con la vulnerabilidad que enfrentan por los hogares, y su incidencia en la región Bogotá-Cundinamarca.

La metodología de trabajo indagó sobre el momento en que un hogar migra, quién tomó la decisión, cuál fue la causa que motivó la migración y qué consecuencias o situaciones ha enfrentado el hogar por haber migrado.

En el caso de Bogotá-Cundinamarca, se han encontrado evidencias de que la mayoría de los municipios del departa-

mento están perdiendo población; y por otro lado, algunas localidades de Bogotá están recibiendo esta población –en su mayoría de bajos ingresos–, con la presión de respuesta que esto implica para el Distrito Capital. Este es uno de los temas de interés común para el Distrito Capital y para la gobernación de Cundinamarca<sup>7</sup>.

Es importante señalar que el análisis de migraciones sólo se realizó en los nueve territorios seleccionados. Esto permitió analizar la relación entre migración, vulnerabilidad y seguridad humana en estos nueve territorios y detectar algunas tendencias en la región que habrá que confirmar con estudios adicionales. También es importante aclarar que la información recogida no incluyó el llamado “ciclo de vida”<sup>8</sup> en la migración.

### 4. ANÁLISIS DE CAPACIDADES

Las estrategias de las comunidades para tratar sus vulnerabilidades deben coincidir con las iniciativas públicas para fortalecer las comunidades y hacerlas resistentes a los riesgos. Por consiguiente, un componente esencial para analizar la seguridad humana es la valoración de las capacidades en el departamento, los municipios y el distrito para entender la vulnerabilidad, satisfacer las necesidades de las secciones más vulnerables de la población e incorporar sus estrategias en los programas y proyectos de desarrollo. El análisis de las capacidades para reconocer e incorporar las mejores estrategias utilizadas por los hogares en la gestión del desarrollo local debe hacerse tanto en las comunidades como en los funcionarios.

El análisis de capacidades tiene los siguientes tres objetivos:

- Identificar la capacidad de la comunidad para organizarse y para comunicarse eficazmente con la administración local.
- Identificar la capacidad de los funcionarios para reconocer las estrategias utilizadas por las comunidades y los hogares para enfrentar situaciones críticas y disminuir su vulnerabilidad.
- Identificar las necesidades de desarrollo de capacidades en los funcionarios para integrar el concepto de seguridad humana en el planteamiento, formulación



y ejecución de proyectos dentro de sus jurisdicciones, integrando las estrategias utilizadas por las comunidades.

Aunque no existe una metodología específica para dar cumplimiento a estos objetivos, se propone estudiar las siguientes áreas para determinar la capacidad existente:

1. Representación de los hogares en los municipios, con el fin de determinar si se reconocen los intereses de los grupos más vulnerables y de las mujeres.
2. Organización comunitaria en las veredas, los barrios y el municipio, para evaluar los esfuerzos orientados a reducir y resistir a las amenazas, así como para identificar proyectos que benefician a todo el municipio o localidad.
3. Comunicación entre las comunidades y las autoridades locales y municipales, para comprender la magnitud del apoyo recibido por parte de la administración municipal, la capacidad de la comunidad para concertar con los funcionarios municipales la forma de tratar sus problemas, y la medida en que la adecuación de los programas a nivel municipal/local responde a las necesidades expuestas por las comunidades.
4. Capacidad de las comunidades y las administraciones municipales para la planificación conjunta y la ejecución de proyectos.

## 5. DISEÑO DE ENCUESTAS

Para analizar la vulnerabilidad se diseñaron tres encuestas (ver anexo 4):

- *Encuesta a los hogares* para determinar la vulnerabilidad con respecto a las dimensiones de seguridad: económica, de la salud, alimentaria, ambiental, personal, comunitaria y otras complementarias como la educación, la familia y las migraciones (y la movilidad para Bogotá), y para conocer las estrategias implementadas por los hogares frente a las situaciones críticas que enfrentan. La encuesta incluye el registro de algunos activos físicos, económicos y sociales.
- *Encuesta a las comunidades*, en la que participan los líderes de las organizaciones comunitarias, donde se incluyen preguntas sobre la vulnerabilidad económica,

de la salud, alimentaria, ambiental, personal, comunitaria y política en los municipios y localidades, y los proyectos en los cuales participan. Las respuestas de hombres y mujeres se documentan por separado. Aquí también se registran las estrategias implementadas desde el punto de vista de la comunidad.

- *Encuesta a los funcionarios locales y municipales*, para conocer su capacidad para determinar la vulnerabilidad en su jurisdicción, su capacidad para reconocer e integrar las estrategias implementadas por las comunidades en el planeamiento local, y las necesidades de capacitación para abordar la seguridad humana y para fortalecer su capacidad institucional.

Antes de diseñar estas encuestas es necesario tener claridad sobre los aspectos cruciales del análisis de vulnerabilidad y los alcances del estudio. Igualmente, es de gran importancia conocer las características particulares de la población donde se aplicarán, con el fin de utilizar un lenguaje familiar a los encuestados y para no generar resistencias al estudio.

El diseño final de las tres encuestas requirió de los siguientes pasos:

- Revisión de conceptos básicos y de la información requerida.
- Diseño preliminar de los contenidos y preguntas a incluir en el formulario.
- Análisis de las preguntas a incluir en el formulario.
- Diseño del formulario de encuesta con las preguntas depuradas.
- Prueba de escritorio del formulario de encuesta.
- Ajuste de acuerdo con los resultados de la prueba.
- Prueba de campo (piloto) al formulario de encuesta.
- Ajuste y diseño final del formulario.

## 6. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS PARA CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para el análisis de resultados se proponen los siguientes pasos, que registran los patrones de vulnerabilidad, las estrategias utilizadas por los hogares y la capacidad de la comunidad y de la administración municipal para abordar la vulnerabilidad. A continuación su descripción:

1. Dividir los hogares de acuerdo con la vulnerabilidad: menos vulnerable, vulnerable y más vulnerable según la propiedad de activos, los choques (eventos de vida) vivenciados y las estrategias implementadas.
2. Buscar interrelaciones entre la vulnerabilidad económica, comunitaria, personal y de la educación. En lo posible estudiar las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto a los impactos que tiene la exposición al riesgo.
3. Buscar los patrones de vulnerabilidad según la temporada del año y el ciclo de vida. Distinguir entre mujeres y hombres en lo posible.
4. Intentar identificar los factores que contribuyen a diversos tipos de vulnerabilidad, donde ésta es la variable dependiente. Determinar las diferencias para mujeres y hombres en lo posible.
5. Analizar las estrategias utilizadas por los hogares y clasificarlas según las que disminuyen la vulnerabilidad y las que la incrementan. En lo posible, identificar aquellas estrategias utilizadas por los hombres y aquellas por las mujeres, y las diferencias en cuanto a sus impactos.
6. Determinar si la valoración de la vulnerabilidad en la comunidad refleja lo expresado en el hogar.
7. Determinar la organización de la comunidad en el ámbito municipal (y local) para ocuparse de vulnerabilidades en común.
8. Determinar la capacidad de los habitantes para presentar sus necesidades y preocupaciones sobre seguridad humana a los funcionarios municipales y la capacidad de las mujeres de expresar sus opiniones.
9. Determinar si existe la capacidad en la administración municipal para incorporar las estrategias utilizadas en los hogares en los planes y proyectos para la seguridad humana.
10. Determinar la habilidad para desarrollar esfuerzos de planificación conjunta entre las comunidades y los funcionarios responsables de la planeación del municipio para la seguridad humana.

Los datos cuantitativos y cualitativos fueron combinados para interpretar los resultados que se presentan como tablas, cuadros, gráficos, matrices, y análisis descriptivos. Los perfiles de los territorios (municipios y localidades) se presentan en forma de gráficos para percibir con mayor facilidad y rapidez las semejanzas y diferencias existentes entre ellos.

El análisis se presenta en los capítulos 4, 5, 6 y 7 mencionados bajo las categorías de valoración de la vulnerabilidad, valoración de las estrategias y valoración de la capacidad. Las interpretaciones se presentan en las conclusiones como recomendaciones para la planeación conjunta entre las comunidades y los planificadores municipales.

## NOTAS


1. En su fase inicial el proyecto contó con la activa participación y apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), especialmente en el taller de programación del proyecto y el taller de multiactores.”
2. La metodología utilizada para construir los patrones de vulnerabilidad y los perfiles de activos, adapta el análisis de vulnerabilidad utilizado por Andrea Lampis en varias oportunidades en Colombia (1999, 2002 y 2007). Esta metodología define la vulnerabilidad como una función de la capacidad de prever, resistir, enfrentar y recuperarse del impacto de eventos de vida que implican la pérdida de activos materiales e inmateriales. Lampis operacionaliza la dinámica de la vulnerabilidad en eventos de vida, causas, consecuencias y estrategias y analiza las relaciones de los agrupamientos bajo las cuatro categorías.
3. WFP, “WFP Vulnerability Mapping Guidelines (draft January 1996)”. Disponible en [http://www.wfp.it/vam\\_documents/va/va96/html/mapguide.htm](http://www.wfp.it/vam_documents/va/va96/html/mapguide.htm)
4. Caroline Moser, “The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty reduction Strategies”, *World Development* 26 (1), 1996.
5. Ver UNCRD, *A Study on Integrating Human Security Concerns in Local Development in Three Provinces of LAO PDR*, 2002, y USAID, *Famine Early Warning system Current Vulnerability Assessment Guidance Manual*, 1999.
6. *Ibid.*
7. Mesa de Planificación Regional Bogotá–Cundinamarca y DESA/UNCRD, *De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado en Bogotá–Cundinamarca*, volumen 2, Bogotá, 2005.
8. La dimensión del ciclo de vida se enfoca en las necesidades particulares de los hombres y las mujeres a través de las diferentes etapas de la vida (UNFPA, 2002), entre ellas, el cambio de lugar de residencia.



Algunas imágenes del proceso.







# 3. Seguridad humana, vulnerabilidad y migración

ANDREA LAMPIS



*De manera individual y colectiva, las personas buscan continuamente crear y asegurar su seguridad humana a través de la protección de tres libertades: la libertad frente a las privaciones, la libertad frente al miedo y la libertad para actuar en nombre propio<sup>1</sup>.*  
(CSH, 2003)

## 1. CONTEXTO

Investigar el problema de la seguridad humana, como indica la oficina en Colombia del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) en asocio con la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca<sup>2</sup>, implica repensar toda la dinámica de creación del bienestar dentro del contexto nacional e internacional. Es necesario evitar las falsas promesas acerca de su fácil alcance, la ilusión que proveen las soluciones de corto plazo o el entusiasmo fomentado por el deseo de ver solucionados los problemas con tan sólo generar nuevos marcos legales o conformar nuevas entidades y comités.

Los problemas de seguridad económica, de justicia, de seguridad colectiva, de armonización de los conflictos por los recursos, del fomento de la productividad de las empresas y de las familias como unidades productivas implican las estructuras mismas de la distribución del poder y del acceso a los recursos dentro de una sociedad. Esta reflexión resulta especialmente crítica cuando se considera que el análisis de la relevancia de los determinantes macroeconómicos y macrosociales de las crisis<sup>3</sup> no suele ocupar, con unas pocas excepciones, el lugar primordial que debería ocupar en la construcción de las futuras políticas sociales en el país. Más bien se sigue persiguiendo el sueño de una modernidad que nunca llegó, ocultando de manera sistemática la exclusión y la inseguridad humana, y se repite la simplificación economicista que reduce el problema al hecho de que las personas se encuentran en situaciones de inseguridad porque no saben aprovechar las grandes oportunidades de

nuestros tiempos; porque finalmente la razón por la cual habría vulnerabilidad y pobreza es la aversión al riesgo de las personas y no el hecho de que no hay condiciones para asumir riesgos de manera mínimamente ponderada y protegida<sup>4</sup>.

Vale la pena retomar entonces las palabras de Townsend y Gordon, quienes en *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*<sup>5</sup> nos ofrecen elementos importantes de reflexión basados en datos sobre distribución del ingreso entre varios países y dentro de éstos, datos que provienen de fuentes certificadas, entre las cuales se destaca el *World Economic and Social Survey* de Naciones Unidas (2000). Estos autores nos indican que tanto el aumento de la desigualdad<sup>6</sup> como su relación con las políticas macroeconómicas ocupan un lugar de relieve en la agenda del desarrollo; un debate que en Colombia se ha dado solamente de manera parcial debido a la importancia del tema del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en el debate interno, que ha convertido ese asunto casi en una obsesión. Pensar en términos de seguridad humana tiene, entre otras implicaciones, la de plantear el interrogante acerca del para qué, para quién y a costa de cuáles impactos sociales crecer como un interrogante central en la reflexión de los políticos y diseñadores de políticas del país.

Para comprender mejor las implicaciones y las dimensiones operativas de la seguridad humana, el estudio de la vulnerabilidad<sup>7</sup> y de sus dinámicas y patrones típicos o más recurrentes<sup>8</sup> es una pieza fundamental porque permite relacionar las libertades instrumentales con las libertades fundamentales: ser vulnerable en el fondo significa no

estar libre de los impactos ocasionados por eventos de vida críticos que afectan la oportunidad de cada persona de encontrar su camino y atentan contra su derecho a vivir libre de miedos, necesidades y de obstáculos a ser sí mismo. Como supo indicarlo Gasper<sup>9</sup>, la seguridad humana es el elemento estabilizador de las condiciones que permiten ampliar las oportunidades, y no hay posibilidad para esta ampliación cuando no hay seguridad ni protección frente a los eventos críticos, es decir, cuando los activos, capitales y recursos de una comunidad o de una familia u hogar no pueden ser utilizados o no son suficientes para contrarrestar las situaciones críticas, y recuperarse después.

En este contexto, la migración tiene un papel importante en la seguridad humana y el desarrollo<sup>10</sup>. Su importancia, primero que todo, radica en el contexto histórico y en el significado de la migración en la economía local.

La migración, como ya hace una década lo había señalado De Haan<sup>11</sup>, no tiene solamente un papel negativo, sino que también fortalece los medios de vida y aporta a la solución de situaciones críticas donde la seguridad humana peligra.

Este capítulo analiza las implicaciones conceptuales de la relación entre seguridad humana, migración y vulnerabilidad; en primer lugar, mirando la relación entre migración y vulnerabilidad y, en segundo lugar, las implicaciones de esta interrelación con la seguridad humana.

### **1.1. Marco conceptual**

Para explicitar los enlaces conceptuales que existen entre los conceptos de seguridad humana, vulnerabilidad y migración, es necesario establecer un marco de referencia que permita ver estas relaciones. Por eso, a continuación se presentan los principales conceptos que enmarcan tres debates de gran relevancia por su complementariedad con el tema de la seguridad humana. En primer lugar, una discusión del concepto de vida segura y protegida, y su relación con los conceptos de exclusión social y vulnerabilidad; en segundo lugar, una fundamentación conceptual del análisis de vulnerabilidad, así como la exploración de su relación con los demás aspectos operacionales de la seguridad

humana, y en tercer lugar, un análisis de la relación entre migración y seguridad humana.

La razón por la cual la reflexión planteada parte desde el análisis del concepto de vida segura y protegida, es porque se considera que éste representa el hilo que conecta los conceptos de vulnerabilidad y seguridad humana.

#### **1.1.1. Una vida segura y protegida: seguridad humana y vulnerabilidad**

Desde el iusnaturalismo, el concepto de vida segura y protegida<sup>12</sup> hace referencia a un derecho fundamental que presenta unas afinidades con el concepto de seguridad humana.

Kant, Locke y Rousseau consideraban que los derechos naturales originarios son la vida, la libertad y la propiedad —esta última entendida no tanto como propiedad privada, sino en términos de medios para autosustentarse—, así como la posibilidad de acceder a ellos y disfrutarlos. Estos tres derechos se retroalimentan mutuamente: no hay libertad sin tener medios de sustento propios, no existe una verdadera vida sin el derecho a ser uno mismo y, obviamente, no existen medios si uno no está vivo y es libre para utilizarlos.

Los tres componentes principales de la seguridad humana, la libertad respecto a la necesidad y la libertad respecto al miedo, así como los planteó hace más de una década el PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994<sup>13</sup>, junto a la libertad para actuar en nombre propio, presentan una estrecha relación con el concepto de una vida segura y protegida.

El derecho a ser uno mismo y a utilizar los medios de sustento libremente se refiere de manera directa al componente de la seguridad humana relacionado con la libertad respecto al miedo, mientras el derecho a los medios de sustento propios como elemento constitutivo de la libertad de ser y hacer se refiere a la libertad respecto a la necesidad y es complemento clave, como se ilustrará más adelante, tanto del concepto de vulnerabilidad como del de capacidades.

Además, el derecho a una vida protegida y segura es hoy un asunto central del desarrollo, tanto en el enfoque



ético-humanista como materialista-economicista. Estos enfoques, si bien elaborados a partir de tradiciones de pensamiento que han tomado caminos diferentes durante la modernidad y cuyos objetivos políticos han estado a menudo en contraste entre sí, vuelven a un diálogo a distancia sobre un territorio común cuyos bordes son los temas del riesgo, de la seguridad y del desarrollo.

### 1.1.2. Seguridad humana y enfoque poblacional

El tema de la seguridad humana no puede quedar fuera de ninguna reflexión actual sobre protección social y, más en general, de cualquier intervención en política social. En un mundo marcado por la incertidumbre, las crisis recurrentes y el conflicto, donde el contexto específico de Colombia representa una faceta extrema, la protección de la persona frente a dimensiones de la inseguridad como la económica y física representa un imperativo ético y una necesidad política, frente a la volatilidad económica y financiera<sup>14</sup> y a la necesidad de consolidar de manera más firme la democracia y la tutela del derecho a la vida y a la expresión, aspectos que resultan gravemente amenazados en el país<sup>15</sup>. El concepto de seguridad humana, entonces, tiene un papel central también desde el punto de vista sociológico.

Ya hace 15 años el sociólogo alemán Ulrich Beck definió nuestra época como la sociedad del riesgo<sup>16</sup>, mucho antes de que lo hiciera el Banco Mundial en su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 2001, titulado *Lucha contra la pobreza*<sup>17</sup>. Ahora bien, al relacionarse con los conceptos de protección social y vulnerabilidad, el concepto de seguridad humana permite ver cómo el debate sobre la pobreza y la privación humana ha perdido –final y afortunadamente– su carácter eminentemente técnico, que había sido su característica más destacada a lo largo de toda la década de los noventa<sup>18</sup>, para reencontrarse, a punto de llegar al año 2010, con una reflexión más amplia que concierne a la persona, al ser humano en su bienestar y desarrollo.

Esta estrecha relación del concepto de seguridad humana con los de protección social y vulnerabilidad se da porque finalmente el concepto mismo presenta un componente poblacional muy destacado, puesto que la seguridad es definida como humana, y por lo tanto como

la seguridad de las poblaciones humanas. Cuando se pone en evidencia esta dimensión resulta más claro que cuando se habla de seguridad humana la población resulta ser uno de los sujetos centrales de toda reflexión, análisis y acción de política que tenga que ver con el riesgo, la seguridad y el desarrollo.

La motivación que sustenta esta afirmación es que a partir de las reflexiones sobre seguridad humana, desarrollo como ampliación de la libertad<sup>19</sup>, desarrollo humano y derechos humanos<sup>20</sup>, pasando por los planteamientos acerca de la necesidad de repensar las relaciones internacionales en términos de seguridad y protección frente a la amenaza terrorista mundial<sup>21</sup>, y acerca de la necesidad de un ambiente seguro e institucionalmente protegido para los negocios<sup>22</sup>, hasta llegar al proyecto político de la seguridad democrática en Colombia, el derecho a una vida protegida y segura resulta esencial, y en ese tema los estamentos y agencias de diferente orientación pueden encontrar un terreno de acción común<sup>23</sup>.

Una las cuestiones centrales dentro de este mismo debate son las modalidades y los tiempos de las acciones de políticas que trabajan en la inclusión de las poblaciones en los beneficios que se derivan de la globalización y la reestructuración económica y territorial en el ámbito local. Tras los cuestionamientos tan sólo aparentemente técnicos sobre la viabilidad de un enfoque o del otro en cuanto a desarrollo humano, vulnerabilidad y pobreza o migración se ocultan y, al tiempo, en ellos se agitan las cuestiones de la seguridad y de la protección, de la sostenibilidad de los medios de vida de las personas, la ampliación de sus capacidades y la protección de sus derechos sociales.

Hoy en día, frente a una siempre más probable inviabilidad histórica de los sistemas de protección social solidarios en términos intrageneracionales<sup>24</sup>, la vía para alcanzar una mayor seguridad humana debería proteger los activos tangibles e intangibles que, a su vez, protegen a las comunidades frente a los eventos de vida críticos (como el reasentamiento, la pérdida de las relaciones sociales y culturales, o de las redes de apoyo, de las fuentes de generación de ingreso).

Cuando la seguridad social se enmarca dentro de los conceptos de una vida segura y con protección, no sólo



se empieza a relacionar con el derecho al desarrollo y con los derechos humanos, políticos y civiles, por un lado, sino que, por el otro, también implica un cambio en la perspectiva temporal que se transforma desde el corto plazo de la asistencia al largo plazo, temporalidad en la cual se enmarca el respeto de los derechos sociales y la ciudadanía y la lucha en contra de la exclusión, y a la cual está dedicado el siguiente apartado.

### **1.1.3. Ciudadanía y exclusión: cómo se relacionan con la vulnerabilidad de una población**

Según Wallerstein<sup>25</sup> la gran cuestión política y cultural del mundo moderno es la reconciliación entre la búsqueda de la igualdad y la realidad histórica de la creciente polarización de las oportunidades en la vida real de las personas. Esta realidad histórica, plantea el mismo autor, se caracteriza por la presencia de respuestas diferenciales de las instituciones frente a diferentes grupos sociales en cuanto al acceso a las oportunidades y el logro de objetivos de bienestar. Es decir, Wallerstein señala que el problema de un proceso incompleto de conformación de ciudadanía, como precondition para obtener la protección social, en la época moderna se encuentra en la base de la exclusión social. En este escrito el proceso histórico descrito por Wallerstein es considerado un factor determinante de la inseguridad humana. Como el bienestar y la seguridad humana no se pueden dar sólo en el ámbito individual, la falta de instituciones incluyentes y de una ciudadanía plena, es decir, capaz de reclamar y exigir sus derechos, representan elementos de fondo sin cuya consideración el análisis de la dinámica de vulnerabilidad sería un ejercicio vacío y meramente técnico.

Como lo ha planteado Sen<sup>26</sup> a propósito de la relación entre pobreza, capacidades y exclusión social, el análisis de la exclusión social agrega valor a nuestra comprensión de las dinámicas sociales más allá de la perspectiva de la privación de capacidades tan sólo cuando se consideran los procesos que involucran a unos como excluidos y a otros como excluyentes, es decir cuando tienen en cuenta el poder y el control que los grupos sociales tienen sobre los recursos y el acceso a ellos. La exclusión social mirada en estos términos asume

otro sentido, y el concepto contribuye a redescubrir la importancia de la economía política de las relaciones sociales. Es decir, sólo analizando de qué manera la pobreza, la inseguridad humana, las violaciones de los derechos tienen relación directa con las acciones y las dinámicas sociales generadas por quien controla y decide sobre el acceso a los recursos, se puede analizar cómo se determinan en una misma sociedad diferentes grados de ciudadanía, de respuesta institucional frente a los derechos sociales así como la inclusión versus exclusión referentes a su disfrute.

La exclusión social, entonces, como negación de una ciudadanía plena, representa la dimensión política de la falta de seguridad humana en los distintos componentes del desarrollo (componentes económico, político, energético, climático, cultural, étnico, etc.). Por esta razón, cuando buscamos comprender cómo, mediante un proceso “lento y silencioso o una emergencia abrupta y estridente”<sup>27</sup>, se pierde la seguridad humana, recurrimos al análisis de vulnerabilidad. Estar libre de eventos críticos significa no estar amenazado en el camino que cada ser humano recorre hacia su liberación de la privación, del miedo y de la imposibilidad de expresarse como persona en su propio nombre. No podemos olvidar que –al mismo tiempo– la solidez y sostenibilidad de los activos y de los medios de vida de las personas dependen también de procesos políticos que generan oportunidades más o menos favorables y que facilitan o impiden la acumulación de los activos por medio de la inclusión o de la exclusión social.

En las siguientes secciones se amplían los aspectos más relevantes del concepto de vulnerabilidad y su relación con los medios de vida, en tanto éste es el marco conceptual que más directamente respalda el trabajo analítico desarrollado en la investigación, cuyos resultados se presentan en el capítulo 4.

## **2. MEDIOS DE VIDA Y VULNERABILIDAD COMO EJES ANALÍTICOS**

En términos teóricos, comprender el carácter multidimensional de la pobreza<sup>28</sup> y aplicar esto en las políticas sociales con un enfoque centrado en los derechos sociales<sup>29</sup> define el panorama de la formulación de políticas sociales tanto en el

ámbito internacional como en Colombia, donde, además, todavía se está construyendo un nuevo Sistema Integral de Protección Social. ¿Puede este sistema prescindir de una reflexión y una operacionalización del concepto de seguridad humana? ¿Es suficiente con entregar subsidios condicionados si la economía mundial se desploma y los salarios y los subsidios pierden su poder de adquisición?

La razón principal que justifica relacionar los debates sobre derechos, seguridad, pobreza y vulnerabilidad con la protección social es que el paradigma dominante de nuestra política de protección social<sup>30</sup>, fundamentado a su vez en el enfoque del manejo social del riesgo (MSR), tiene implicaciones que no son sólo de carácter técnico y financiero, sino también profundamente políticas y éticas. Asimismo, están estrechamente relacionadas con el debate sobre la orientación de los procesos de desarrollo y el carácter del mismo<sup>31</sup>.

La política social de la última década ha evolucionado desde programas de tipo residual e incremental, que marcaron la pauta en la época del ajuste estructural de los años ochenta, hacia programas de protección social que incluyen acciones dirigidas a fortalecer las capacidades básicas de las personas en educación y salud<sup>32</sup> y que, parcialmente, enfrentan el problema de otras dimensiones de la seguridad mediante un tratamiento ampliado a la asistencia social<sup>33</sup> a través de los subsidios monetarios condicionados.

Ese cambio de enfoque en las políticas sociales al final de la primera década del siglo XXI es insuficiente, en cuanto no ha logrado superar los desafíos de la construcción de una capacidad institucional capaz de hacer efectiva la relación entre derechos humanos y desarrollo humano, cuya existencia es reconocida desde el punto de vista conceptual ya desde hace casi una década<sup>34</sup> por un lado y, por el otro, influir en las políticas macroeconómicas para que sean capaces de proveer estabilidad no sólo en los indicadores macroeconómicos y monetarios, sino en la vida de la gente, para sus proyectos personales de largo plazo<sup>35</sup>. Las políticas sociales orientadas a crear sostenibilidad de los medios de vida protegiendo los activos y los capitales, así como disminuyendo la vulnerabilidad, son consideradas aquí esenciales para comenzar a solucionar los problemas que hasta el momento no han encontrado solución.

## **2.1. Medios de vida sostenibles: fortalecimiento de capitales y activos y disminución de la vulnerabilidad**

Aunque se complementa con los análisis de riesgo, el estudio de la vulnerabilidad social se diferencia de ellos porque su interés principal no es el riesgo en sí mismo ni su impacto en el plano macroeconómico<sup>36</sup>. Su énfasis está puesto sobre las consecuencias que tienen en las personas y grupos sociales los eventos producidos por la dinámica de la vulnerabilidad.

La investigación de Moser<sup>37</sup> es el punto de partida para comprender qué se entiende hoy por vulnerabilidad social: un concepto que indica algo diferente de la exposición a algún tipo de riesgo o potencial impacto. El trabajo de Moser se basa en cuatro estudios de caso<sup>38</sup> que combinan datos cuantitativos sobre ingreso y otras variables demográficas y económicas con la observación del comportamiento de los hogares frente a la crisis. Indica que existen cinco tipos de activos claves para los pobres en relación con su capacidad de movilizar recursos frente a situaciones críticas:

- a. El trabajo
- b. La vivienda
- c. La infraestructura económica y social
- d. Las relaciones dentro del hogar
- e. El capital social

Estos son activos que no resultan de una conceptualización previa de carácter deductivo, como en las encuestas de hogares o en los trabajos econométricos, sino que se asocian a las estrategias de respuesta de los hogares encontradas en la investigación empírica.

Otro aspecto importante del trabajo de Moser es que plantea que los indicadores específicos de vulnerabilidad<sup>39</sup> tienden a ser los mismos en diferentes lugares, bajo distintas condiciones y en asociación con diferentes contextos; ellos reflejan los hallazgos que habían sido señalados por los estudios de caso del Institute of Development Studies (IDS) y se ven reflejados también en los estudios de Pryer<sup>40</sup> en Dhaka (Bangladesh), así como en la primera etapa de la investigación de Lampis en Bogotá en 1998<sup>41</sup> y en algunos hallazgos de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 en Colombia.

Finalmente, el trabajo de Moser<sup>42</sup> abre pistas sobre la existencia de dos “cajas negras” todavía no destapadas, metafóricamente hablando, en los estudios sobre pobreza: los pobres y el hogar. No existen los pobres en sí mismos, sino diferentes grupos sociales, con diferentes dotaciones, capacidades y relaciones con su entorno y su institucionalidad, que deben ser investigados de manera particular para generar políticas que no olviden a los unos premiando a los otros.

En la misma tónica, la reflexión sobre el hogar<sup>43</sup> nos indica que las relaciones de poder en su interior, la edad, el control diferencial sobre activos, capitales y recursos, abren otro universo de investigación y otra agenda no explorada para el diseño de políticas sociales que respondan a las necesidades y demandas de este ámbito.

Como se ha planteado en otros trabajos sobre este tema<sup>44</sup> y en algunos textos que siguen marcando la pauta en temas de protección social<sup>45</sup>, no es clara la diferencia entre riesgo y vulnerabilidad, que frecuentemente resultan ser utilizados como sinónimos, en especial en la literatura colombiana sobre el tema<sup>46</sup>. El riesgo definido como probabilidad numérica es una objetivación de algo intangible, una vez traducido en un valor por medio de técnicas econométricas e inferenciales, es una estimación que en nuestro caso define la probabilidad de caer en pobreza. Sin embargo, si bien sabemos que los conceptos se reinterpretan en cada disciplina, no se puede confundir el estimativo con los parámetros. La vulnerabilidad es uno de los parámetros complejos que permiten definir el riesgo. La vulnerabilidad misma, además de ser un concepto útil para definir un tipo de dinámica social es, en el momento de transformar el concepto en variable (operacionalización), una variable compleja que se debe desagregar por lo menos en tres componentes: la exposición al riesgo, la sensibilidad y la resiliencia. Estos tres componentes representan respectivamente la relación de la unidad de análisis con el contexto (si la vivienda queda en zona de frecuentes deslizamientos o si el trabajo se encuentra en un segmento altamente flexible o expuesto a volatilidad del mercado), las características de la unidad de análisis que determinan el grado de afectación en el momento de un evento crítico; cuando el riesgo se hace realidad y la vulnerabilidad se hace vulneración (la calidad de la vivienda o la solidez de los aho-

rros familiares) y, fundamental, la capacidad de transformar los recursos, como los activos y los capitales, así como las oportunidades que ofrece el entorno para reaccionar y recuperarse (si la experiencia permite una reconversión laboral, si el sistema financiero es accesible, qué tipo de programas de protección social existen, etc.).

El problema es, entonces, que el riesgo representa tan sólo una pequeña parte de la complejidad que relaciona la seguridad humana de las personas con la vulnerabilidad. Esta última tiene muchos más puntos de entrada que el riesgo relacionado con la pérdida de ingreso, y muchos más puntos de salida que el mero hecho de estar en pobreza. Todos estamos expuestos a algún riesgo; lo que marca la diferencia entre un enfoque de riesgo y uno de vulnerabilidad es la misma que existe entre los medios y los fines. El riesgo de enfocar el estudio de la pobreza y sus dinámicas en el riesgo (la repetición es intencional) consiste en una alta probabilidad de perder de vista que el fin de las políticas sociales debe ser la persona y su bienestar, no la estimación de la probabilidad de que algo acontezca.

Siguiendo los más recientes planteamientos de Moser acerca de la importancia de estudiar la pobreza y las políticas para reducirla basados en activos, se puede definir un activo o una dotación de capital como lo que abarca activos tangibles e intangibles con los activos-capitales de los pobres, generalmente clasificados en cinco tipos: natural, físico, social, financiero y humano<sup>47</sup>. Sobre este planteamiento hay que decir que esta definición retoma una larga tradición de investigación empírica, como ha señalado Lampis<sup>48</sup> en su trabajo doctoral. Desde Chambers, pasando por los trabajos de su grupo para llegar a Moser, Lampis y Pryer, todos encuentran en diferente medida que las estrategias para superar la pobreza se ven afectadas por eventos de vida críticos en las cinco dimensiones.

### 3. MIGRACIÓN Y SEGURIDAD HUMANA

A pesar de lo común que es considerar la migración como un fenómeno de naturaleza forzada o un acontecimiento casi antinatural en la vida de las personas, en realidad es una parte importante y “normal” de la vida<sup>49</sup>. Además, el análisis de la movilidad y el asentamiento de las poblaciones

implica revisar el mantenimiento y la reproducción de la vida cotidiana. Así, el estudio de la migración permite ver las interrelaciones de los movimientos migratorios con el trabajo, la calidad de vida, los procesos ambientales, políticos y culturales, entre otros<sup>50</sup>. Los primeros estudios sobre migración explicaban el fenómeno en función de decisiones racionales hechas por los individuos; por ejemplo, el modelo de Harris-Todaro<sup>51</sup> no tenía en cuenta cómo se formaban las decisiones de migrar, ni qué características de las personas se veían afectadas. Estos modelos asumían que la migración simplemente era un traslado de la fuerza laboral del sector rural al urbano, ya que en las ciudades hay mejores oportunidades de ingreso.

Otra aproximación que se aleja aún más de la migración como una decisión y una estrategia de vida es la marxista-estructuralista, pues hace énfasis en las instituciones que rodean al fenómeno y ven, por ejemplo, la migración como una consecuencia del desarrollo del capitalismo, y con ello destacan los factores contextuales y se olvidan un poco de los individuales y del hogar.

Sin embargo, otros trabajos han intentado ir más lejos al buscar respuesta a estas dos preguntas: ¿Quiénes son los migrantes?, y ¿por qué migran? Un primer antecedente de esta corriente es el trabajo de Lipton<sup>52</sup>, uno de los pioneros en examinar las motivaciones y los resultados de la migración por fuera del modelo neoclásico tradicional y de incluir la pobreza en sus explicaciones, y de esta forma examinar a nivel micro las decisiones y las características de los migrantes. Para examinar las razones por las cuales este equilibrio neoclásico no se da, el modelo de Lipton distingue entre dos tipos de migrantes dentro de un mismo pueblo: por un lado están los agricultores y trabajadores sin tierra que migran debido a una expulsión, y que en general son personas pobres y sin educación que al llegar a las ciudades usualmente lo hacen al sector informal y no generan mucho ingreso o habilidades extra; por otro lado, están los hijos de los agricultores, que migran en busca de mejor educación o trabajo y por lo general crean grandes excedentes de ingreso, habilidades y remesas. Lipton concluye que debido a la heterogeneidad de los migrantes, el fenómeno de la migración no necesariamente disminuye la inequidad en los pueblos expulsores.

Igualmente se ha visto un cambio en la unidad de análisis, pasando del individuo al hogar y, como consecuencia, el papel de la migración ha pasado a ser visto como una estrategia del grupo social, fortaleciendo el reconocimiento de la migración como un fenómeno “normal” de las sociedades. Dentro de estos estudios que toman al hogar como unidad de análisis y que además incluyen a la pobreza dentro de las variables que afectan la decisión de migrar está el trabajo de Stark y Taylor<sup>53</sup>, que marca un punto importante en la literatura sobre migración al trabajar la relación entre privación relativa y la decisión de migrar. La pobreza no es sólo un estado absoluto sino que en muchos casos depende de las características relativas de las personas dentro de un determinado contexto social. Teóricamente este estudio busca probar que, controlado por las ganancias esperadas de la migración, la decisión de migrar es influenciada por su situación de privación relativa con respecto al grupo de referencia (su ciudad o pueblo). Los resultados de Stark y Taylor indican que a mayor grado de privación relativa mayor es la probabilidad de que el hogar mexicano envíe a uno de sus miembros a trabajar a Estados Unidos, es decir que la pobreza incide positivamente en la decisión de migrar; sin embargo, también encuentran que la gran excepción a esto son los hogares más pobres.

El estudio realizado por Kothari en 2002 intenta explicar por qué los más pobres tienen menos probabilidad de migrar. Su artículo es de carácter teórico y no empírico, y analiza cómo la pobreza crónica se relaciona con la migración. Además de señalar que los pobres crónicos migran menos pues no tienen acceso a varios tipos de capitales (social, humano, cultural, político, económico) para poder migrar, encuentra que la migración no necesariamente es una solución a la pobreza sino que después de migrar, la pobreza puede persistir si ya estaba presente o surgir cuando no lo estaba, pues puede implicar la pérdida de activos importantes para el hogar o la persona.

Otros trabajos contradicen esta idea de que los pobres no migran; por ejemplo el de Sabates-Wheeler, Sabates y Castaldo<sup>54</sup>, quienes examinan los posibles efectos en la pobreza en la migración utilizando una base de datos de NIDI (Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute)

para 1997 y 1998, que es una encuesta sobre migración que se enfoca particularmente en las diferencias entre los no migrantes de Ghana y Egipto con aquellos que emigraron a Italia. Encuentran que el efecto moderador de la migración en la dinámica de la pobreza es importante para los hogares pobres y muy pobres en Egipto, y en Ghana sólo para los pobres; de hecho, los pobres de Ghana que migran tienen 13 puntos porcentuales menos de probabilidades de ser pobres en el futuro, mientras que para Egipto este efecto es de 30 puntos porcentuales. El hallazgo más importante del estudio fue que son los pobres y los muy pobres los que migran, pues contradice la literatura tradicional que dice que estos grupos no migran debido a que no pueden asumir los altos costos que la migración trae. Los autores presentan esto como evidencia de que la migración puede

ser (y de hecho es) utilizada como una estrategia de los pobres para mejorar sus condiciones de vida.

El análisis de la relación entre migración y seguridad humana nos permite retener que los procesos que conducen a la privación humana y a situaciones de pobreza deben ser conceptualizados desde la perspectiva de un nuevo paradigma que supere las restricciones de una visión unidimensional centrada en el ingreso y se enfrente a la comprensión de la multidimensionalidad, que, si a veces todavía no produce índices y números exactos, sí promete superar la inutilidad de los ejercicios de medición sin orientación conceptual, como en la tradición de la medición monetarista<sup>55</sup> de la pobreza, para dirigirnos hacia unas ciencias sociales, economía incluida, que redescubren la centralidad de la persona y de su seguridad.

## NOTAS

1. Sadako Ogata y Amartya Sen, *Seguridad humana, ahora*, Comisión de Seguridad Humana, Naciones Unidas, 2003.
2. Claudia Hoshino y María Helena Rodríguez (editoras), *Seguridad humana y desarrollo regional: Perfiles regionales y estudios de caso*, Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional, Oficina para América Latina y el Caribe, UNCRD, Bogotá, 2002.
3. Pierre Salama, "La lucha con las dos 'V', volatilidad y vulnerabilidad", en *Sistemas de protección social: entre la vulnerabilidad económica y la vulnerabilidad social*, Universidad Nacional de Colombia, CID, Bogotá, 2005. Véase también: Joseph Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton, 2002.
4. Silvia Espinosa y Jairo Núñez, *Asistencia social en Colombia: Diagnóstico y propuestas*, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE–, 2005; Hugo López y Jairo Núñez, *Pobreza y desigualdad en Colombia; Diagnóstico y estrategias*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2007.
5. Peter Townsend y David Gordon, *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, The Policy Press, 2002.
6. Giovanni Andrea Cornia (ed.), *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*, Oxford University Press, Oxford, 2004; Ravi Kanbur, "Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements", *World Development*, Vol. 29, N° 6:1083-94, 2001.
7. Caroline Moser, "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies", en *World Development*, Vol. 26, N° 3:1-19, 1998.
8. Andrea Lampis, "Vulnerabilidad y protección social en Colombia: Estudios de caso en Bogotá, Cali y Manizales", en C. Zorro (comp.), *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*, Universidad de los Andes y Embajada de Holanda, Bogotá, 2007.
9. Des Gasper, "Human Rights, Human Needs, Human Development, Human Security: Relationships Between Four International Human Discourses", *Garnet Working Paper* N° 20/07, Institute of Social Studies, La Haya, 2007.
10. Uma Kothari, "Migration and Chronic Poverty", *Working Paper* (16), *Chronic Poverty Research Centre*, 2002.
11. Arjan de Haan, "Livelihoods and Poverty: The Role of Migration. A Critical Review of the Literature", *Journal of Development Studies*, Vol. 36 N° 2:1-47, 1999.
12. Este apartado retoma las ideas expresadas por Lampis en "La política de protección social en Colombia: Limitaciones del enfoque de manejo social del riesgo", ponencia presentada en la universidad EAFIT de Medellín en el Seminario Rumbo de las Políticas Públicas, 15 de junio de 2007.
13. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano*, Nueva York, PNUD, 1994.
14. Salama, *op. cit.*, 2005.

15. Luis Jorge Garay, *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo: Propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002.
16. Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, Londres, 1992.
17. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial: lucha contra la pobreza: panorama general*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2001.
18. David Blackwood y Robert G. Lynch, "The Measurement of Inequality and Poverty: A Policy Maker's Guide to the Literature", *World Development*, Vol. 22, N° 4: 567-578, 1994. Martin Ravallion, "Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods", *LSMS Working Paper* N° 88. The World Bank, Washington D.C., 1992. Howard White y Soniya Carvalho, *Combining the Quantitative and Qualitative Approaches to Poverty Measurement and Analysis: The Practice and the Potential*, Policy and Research Series, The World Bank, Washington D.C., 1997.
19. Amartya Sen, *Development as Freedom*, Anchor Books, Nueva York, 1999.
20. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano*, PNUD, Nueva York, 2000.
21. Jude Howell, "The Global War on Terror: Development and Civil Society", *Journal of International Development*, Vol. 18: 121-135, 2006. Richard Jolly y Deepayan Basu Ray, *The Human Security Framework and National Development Reports: A Review of Experiences and Current Debates*, Human Development Report Office, National Human Development Report Series, NHDR Occasional Paper N° 5, United Nations Development Programme, Nueva York, 2006.
22. Banco Mundial, *Informe sobre desarrollo mundial: instituciones para los mercados*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2002.
23. Un recorrido detallado por las razones y los procesos que han permitido esta potencial convergencia se encuentra por fuera del alcance de este texto. Sin embargo, recordando los planteamientos de Beck acerca de la sociedad del riesgo, parecería que un aspecto importante de esa misma convergencia estriba en la percepción compartida por muchos actores acerca de la pérdida de las viejas seguridades y certezas relacionadas con la afirmación de la nueva economía y de la sociedad red (según Castells), así como con procesos históricos que generan una nueva división internacional del trabajo y una profunda reforma de las estructuras estatales y de sus funciones.
24. Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1995.
25. Immanuel Wallerstein, "Citizens All? Citizens Some!, The Making of the Citizen", E. P. Thompson Memorial Lecture, University of Pittsburgh, 18 de abril de 2002. Ver en: <http://fbc.binghamton.edu/iwepthomp.htm>
26. Amartya Sen, "Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny", *Social Development Papers*, N° 1, Asian Development Bank, Manila, 2000.
27. PNUD, *op. cit.*, 1994, p. 26.
28. Amartya Sen, *Development...*, *op. cit.*
29. CEPAL, *La protección social de cara al futuro*, Santiago de Chile, CEPAL, 2006.
30. Este paradigma se encuentra marcado por el surgimiento del enfoque de Manejo Social del Riesgo (Robert Holzmänn y Steen Jorgensen) y su subsiguiente acogida por el Banco Mundial.
31. Michael Hubbard, "Attacking Poverty: A Strategic Dilemma for the World Bank", *Journal of International Development*, Vol. 13: 293-298, 2001.
32. Caroline Moser, "Rights, Power and Poverty Reduction", en R. Alsop (ed.), *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, The World Bank, Washington D.C., 2005.
33. Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo..., *op. cit.*
34. PNUD, *op. cit.*
35. Joseph Stiglitz, *Globalization...*, *op. cit.*
36. Andrea Lampis, "Vulnerabilidad...", *op. cit.*
37. Caroline Moser, *op. cit.*
38. Guayaquil (Ecuador), Lusaka (Zambia), Manila (Filipinas) y Budapest (Hungría).
39. Por ejemplo, la movilización de fuerza de trabajo adicional por parte de los hogares o la pérdida de activos tangibles frente a eventos críticos.
40. Jane Pryer, *Poverty and Vulnerability in Dhaka Slums: The Urban Livelihoods Study*, ODI, Londres, 2003.
41. Andrea Lampis, *op. cit.*
42. Andrea Lampis, *op. cit.*
43. En Colombia se tiende a utilizar como unidad de análisis a la familia, principalmente por una elección de política social nacional que hace de aquella el centro de la mayoría de intervenciones. Conceptualmente existe un debate entre quienes privilegian el uso del concepto de familia y los que sostienen el concepto de hogar. El primero, en los países en vía de desarrollo, puede ser válido en la mayoría de los casos en el ámbito urbano, pero sigue presentando un área gris cuando se trata de analizar lo rural o las zonas periféricas de las ciudades, donde la estructura de la unidad social básica sí responde a la definición de un grupo de personas que comparten el techo y/o la preparación de los alimentos.
44. Andrea Lampis, "La vulnerabilidad social en Bogotá", en *Vivir en Bogotá*, Serie de



- Indicadores Sociales de la Veeduría Distrital de Bogotá, N° 7, noviembre de 2002.
45. Robert Holzmann y Steen Jorgensen, *Risk and Vulnerability: The Forward Looking Role of Social Protection in a Globalizing World*, The World Bank, Washington, D.C., 2001.
  46. Jairo Núñez y Silvia Espinosa, *Asistencia social en Colombia: diagnóstico y propuestas*, Documentos CEDE 2005/42, CEDE, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2005.
  47. Caroline Moser, *Asset-based Approaches to Poverty Reduction in a Globalized Context: An Introduction to Asset Accumulation Policy and Summary of Workshop Findings*, The Brooking Institution, Washington D.C., 2006.
  48. Andrea Lampis, *Vulnerability and Poverty: An Assets, Resources and Capabilities Impact Study of Low-Income Groups in Bogotá*, tesis de doctorado, Department of Social Policy, London School of Economics and Political Science, University of London, 2009.
  49. De Haan, “Livelihoods and poverty...”, *op. cit.*
  50. Norma Rubiano, Alejandro González, Álvaro Toledo y Lucero Zamudio, “Población, medio ambiente y planeación”, en Norma Rubiano, Alejandro González, Álvaro Toledo, Lucero Zamudio, Claudia Cano, Carlos Córdoba y Ernesto Parra, *Población y ordenamiento territorial*, Universidad Externado de Colombia, Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Bogotá, 2003.
  51. Jhon Harris y Michael Todaro, “Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis”, *American Economic Review*, 60 (1):126-42, 1970.
  52. Michael Lipton, “Migration from Rural Areas of Poor Countries: The Impact on Rural Productivity and Income Distribution”, *World Development*, 8 (1):1-24, 1980.
  53. Oded Stark y J. Edward Taylor, “Relative Deprivation and International Migration”, *Demography*, 26 (1), 1-14, 1989.
  54. Rachel Sabates-Wheeler, Ricardo Sabates y Adriana Castaldo, “Tackling Poverty-Migration Linkages: Evidence from Ghana and Egypt”, *Development Research Centre on Migration, Globalization and Poverty*, Working Paper (T14), 2005.
  55. Caterina Ruggeri Laderchi, *The Monetary Approach to Poverty: a Survey of Concepts and Methods*, Queen Elisabeth House, Working Paper N° 58, 2000.





## 4. Valoración de la vulnerabilidad



Este capítulo presenta la valoración de vulnerabilidad, producto de analizar la información recogida durante los talleres con comunidades y en la encuesta de hogares realizada en los seis municipios de Cundinamarca y tres localidades de Bogotá seleccionados.

Analizar la vulnerabilidad es evaluar la capacidad de las personas y de los hogares de enfrentarse, resistir, prever y recuperarse de eventos críticos frente a la posibilidad de perder activos o capitales y de ver peligrar la sostenibilidad de los medios de vida y de la seguridad humana y, por ende, perder de manera parcial o sustantiva, a veces hasta total, las oportunidades que cada persona debe tener para mejorar su bien-estar. La seguridad humana pelagra cuando hay una restricción de la libertad y cuando un individuo u hogar se ve afectado por eventos de vida críticos que minan sus oportunidades. Se afecta también el derecho de ser libre frente a la necesidad y al miedo, así como disminuye la libertad para actuar en nombre propio, porque la privación y el avasallamiento, la pobreza, el hambre y la humillación constituyen, entre otras más, algunas de las condiciones que en nuestras sociedades socavan la posibilidad de vivir una vida segura y protegida (ver capítulo 3). Por lo tanto, es necesario indagar sobre el nivel de exposición al riesgo y la capacidad de los hogares y comunidades para enfrentarlo.

Un patrón de vulnerabilidad se presenta en la asociación recurrente entre un evento de vida crítico y determinadas consecuencias y estrategias; por ejemplo, en muchos países en vía de desarrollo se ha encontrado que hogares de bajos recursos frente a la crisis económica, caracterizada por

eventos de vida como la pérdida del trabajo, recortan en todo gasto del hogar (consecuencia) y movilizan la fuerza de trabajo disponible para enfrentar el evento en el mediano plazo y recuperarse de sus impactos. Pero los hogares reaccionan de maneras diferentes de acuerdo con su perfil de activos y, además, los patrones de vulnerabilidad están asociados al tipo de territorio, como se ve en este estudio. Por ejemplo, en las localidades bogotanas –Bosa, Engativá y Usme– en el ámbito urbano y en Zipaquirá y Pacho en el rural, prima la tipología de eventos de vida relacionados con problemas ambientales, los cuales son eventos de vida críticos porque determinan la suspensión de los procesos de generación de medios de vida de los hogares y de las comunidades. Por lo tanto, pueden pensarse como el inicio o epicentro de un patrón o encadenamiento con otros acontecimientos que los analistas definimos cuando se habla de vulnerabilidad, consecuencias y estrategias. Este factor ambiental, que se analizará más en profundidad en este capítulo junto con otros factores, amerita una mención especial porque es la primera vez que se destaca como sobresaliente en el marco de un análisis de los patrones de vulnerabilidad.

Desde luego, la vulnerabilidad se puede analizar para los individuos, para los hogares y para las comunidades y, sin duda, también para otras unidades de análisis como las ciudades, las regiones o los Estados, si bien en estas tres últimas instancias la complejidad es mucho mayor y surgen problemas de escala complejos. En esta investigación UNCRD ha elegido dos unidades de análisis particularmente relevantes para comprender las dinámicas de la seguridad

humana y valorarla: los hogares y las comunidades, utilizando metodologías ya experimentadas por académicos que han analizado estos temas y por la misma agencia en otros países.

Se analiza primero la vulnerabilidad de las comunidades según las consultas realizadas con el método de los grupos focales, de donde emergen más los problemas colectivos; en un segundo momento se revisa la vulnerabilidad de unidades más pequeñas, donde la decisión frente a los eventos de vida críticos, si bien no es independiente de las dinámicas sociales más amplias y de lo que acontece en la comunidad, es de todas maneras un asunto que cada hogar maneja con un alto grado de independencia, esto porque cada hogar tiende a funcionar como unidad autónoma en la generación de recursos, su administración y su reproducción.

Al analizar la información obtenida por expertos en metodologías participativas con las comunidades se observa que en los municipios predominantemente rurales la vulnerabilidad está asociada a los ciclos de las cosechas, las condiciones medioambientales (como lluvias, períodos de verano-sequía y contaminación), el acceso a los servicios básicos (salud, educación, servicios públicos) y a la accesibilidad (a mayor dificultad de acceso aumenta la vulnerabilidad).

En los municipios predominantemente urbanos y en las localidades de Bogotá la vulnerabilidad está asociada principalmente al empleo, la estabilidad laboral, el acceso a los servicios básicos (salud, educación, servicios públicos) y, aquí también, a las condiciones medioambientales (sin embargo, en este caso a eventos de vida críticos relacionados con la contaminación del aire y auditiva). Igualmente, se evidenció en estos territorios una dinámica de mayor recursividad en los hogares urbanos que en los rurales respecto de las estrategias utilizadas, como recurrir al trabajo informal, trabajar horas extra o hacer trabajos ocasionales o complementarios.

Como tendencia general se evidencia que los hogares que disponen de menos activos son los más expuestos a verse afectados ante una situación crítica en relación con un evento de vida. De hecho, como no todas las personas son iguales, tampoco lo son los que a veces nos obstinamos

a llamar los pobres, personas que pertenecen a hogares entre los cuales los que tienen menor resiliencia tienden a ser los que disponen de activos más frágiles y padecen las consecuencias más graves, es decir, sus realizaciones<sup>1</sup> se ven gravemente limitadas y sus activos/capitales mayormente desgastados.

En este capítulo se abordan los siguientes temas:

- Perfil de los territorios y de la población encuestada.
- Fuentes de vulnerabilidad/riesgos/amenazas.
- Propiedad y manejo de los activos con que cuentan los hogares y las comunidades.
- Análisis de la vulnerabilidad.

Los primeros dos apartados analizan la vulnerabilidad de las comunidades y los siguientes dos la vulnerabilidad de los hogares de estas mismas comunidades. En el primer caso la muestra es intencional y el método de investigación utilizado es el grupo focal; en el segundo caso, la muestra es representativa según el Censo del DANE de 2005 y la metodología de recolección de los datos se basa en el análisis de patrones de vulnerabilidad propuesto por Lampis<sup>2</sup>, complementada por insumos metodológicos sugeridos por el equipo del UNCRD.

## **1. PERFIL DE LOS TERRITORIOS Y DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA**

La selección de los territorios se hizo con base en una caracterización de los 116 municipios de Cundinamarca y las 20 localidades de Bogotá, lo que permitió clasificarlos en grupos prototipo. Esto se hizo de acuerdo con las variables analizadas de seguridad humana en la investigación de fuentes secundarias y el porcentaje de población clasificada en los niveles I, II y III del Sisbén<sup>3</sup>. De esta manera, se buscó que los nueve territorios seleccionados (seis municipios de Cundinamarca y tres localidades de Bogotá) fueran representativos de toda el área de estudio.

En el cuadro 4.1 se presentan los grupos de territorios prototipo y la clasificación de las localidades y los municipios seleccionados para la aplicación de las encuestas de hogares y funcionarios, y los talleres con comunidades. El mapa 3 ilustra la clasificación de los municipios y localidades. En la tabla 4.1 se presentan los datos básicos acerca

CUADRO 4.1 PERFIL DE LOS MUNICIPIOS Y LOCALIDADES PROTOTIPO SELECCIONADOS

Territorio prototipo	Características básicas	Municipio/ localidad
I	Municipios y localidades con alta concentración de población en los niveles I y II del Sisbén. Municipios y localidades en rango bajo de seguridad humana de acuerdo con la investigación de fuentes secundarias.	Municipio de La Palma
		Municipio de El Peñón
		Localidad de Usme
II	Municipios y localidades con media y baja concentración de la población en los niveles I y II del Sisbén. Municipios y localidades en rango intermedio de seguridad humana de acuerdo con la investigación de fuentes secundarias.	Municipio de Pacho
		Municipio de Zipaquirá*
		Localidad de Bosa
III	Municipios y localidades con media y baja concentración de la población en los niveles I y II del Sisbén. Municipios y localidades en rango intermedio de seguridad humana de acuerdo con la investigación de fuentes secundarias.	Municipio de Tocancipá
		Municipio de La Calera
		Localidad de Engativá

\*El municipio de Zipaquirá se incluyó en reemplazo del municipio de Arbeláez para poder configurar un eje o corredor regional.

Fuente: UNCRD, 2008.

de los indicadores demográficos de las localidades y los municipios seleccionados.

En la tabla 4.1 los municipios La Palma y El Peñón son predominantemente rurales, y dentro de los seleccionados, los más pequeños en cuanto a población. Le siguen La Calera, Pacho y Tocancipá, que presentan diferentes dinámicas poblacionales y económicas, y es Tocancipá el municipio con el mayor índice de industrialización. Caso especial es el municipio de Zipaquirá, con una población mayor a 100.000 habitantes –el 87% en la zona urbana– y una importante dinámica industrial y de servicios en la región.

En el caso de Bogotá, las localidades se diferencian claramente por número de hogares, población, etc. La localidad de Usme cuenta con un alto porcentaje de uso del suelo rural<sup>4</sup>, la de Bosa continúa el proceso de nuevas

urbanizaciones<sup>5</sup> y la de Engativá presenta usos del suelo mixtos, asociados a la industria y el comercio<sup>6</sup>.

Todas estas características inciden en la calidad de vida de los hogares de diferente manera, en cuanto existe una relación estrecha entre los factores de contexto, la presión que ejercen sobre la estructura de oportunidades de los hogares y su vulnerabilidad<sup>7</sup>.

La encuesta se aplicó a 3.477 hogares, integrados por 13.325 personas (con un promedio de 3,8 integrantes por hogar), que fueron seleccionados por muestreo estadístico, tomando como referencia el total de hogares en cada territorio. En la tabla 4.2 se presentan los datos básicos de los hogares encuestados.

El 68% de las personas que contestaron la encuesta fueron mujeres y el 32% hombres. Esto indica una mayor

TABLA 4.1 CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LOS TERRITORIOS SELECCIONADOS

Localidad o municipio	Población total	Cabecera	Resto	Hombres	%	Mujeres	%	# hogares
La Palma	9.918	3.983	5.935	5.157	52,0	4.761	48,0	3.015
El Peñón	4.977	450	4.527	2.638	53,0	2.339	47,0	1.463
Pacho	25.414	13.497	11.917	12.453	49,0	12.961	51,0	6.974
Zipaquirá	101.551	88.527	13.024	49.760	49,0	51.791	51,0	26.730
Tocancipá	24.154	9.622	14.532	12.033	49,8	12.125	50,2	6.004
La Calera	23.768	9.520	14.248	11.862	49,9	11.908	50,1	6.473
Usme	294.580	294.553	27	144.043	48,9	150.537	51,1	78.114
Bosa	501.460	501.460	0	244.554	48,8	256.906	51,2	132.946
Engativá	795.836	795.836	0	376.097	47,3	419.739	52,7	226.606
Total	1.781.658	1.717.448	64.210	858.597	48,2%	923.067	51,8%	488.590

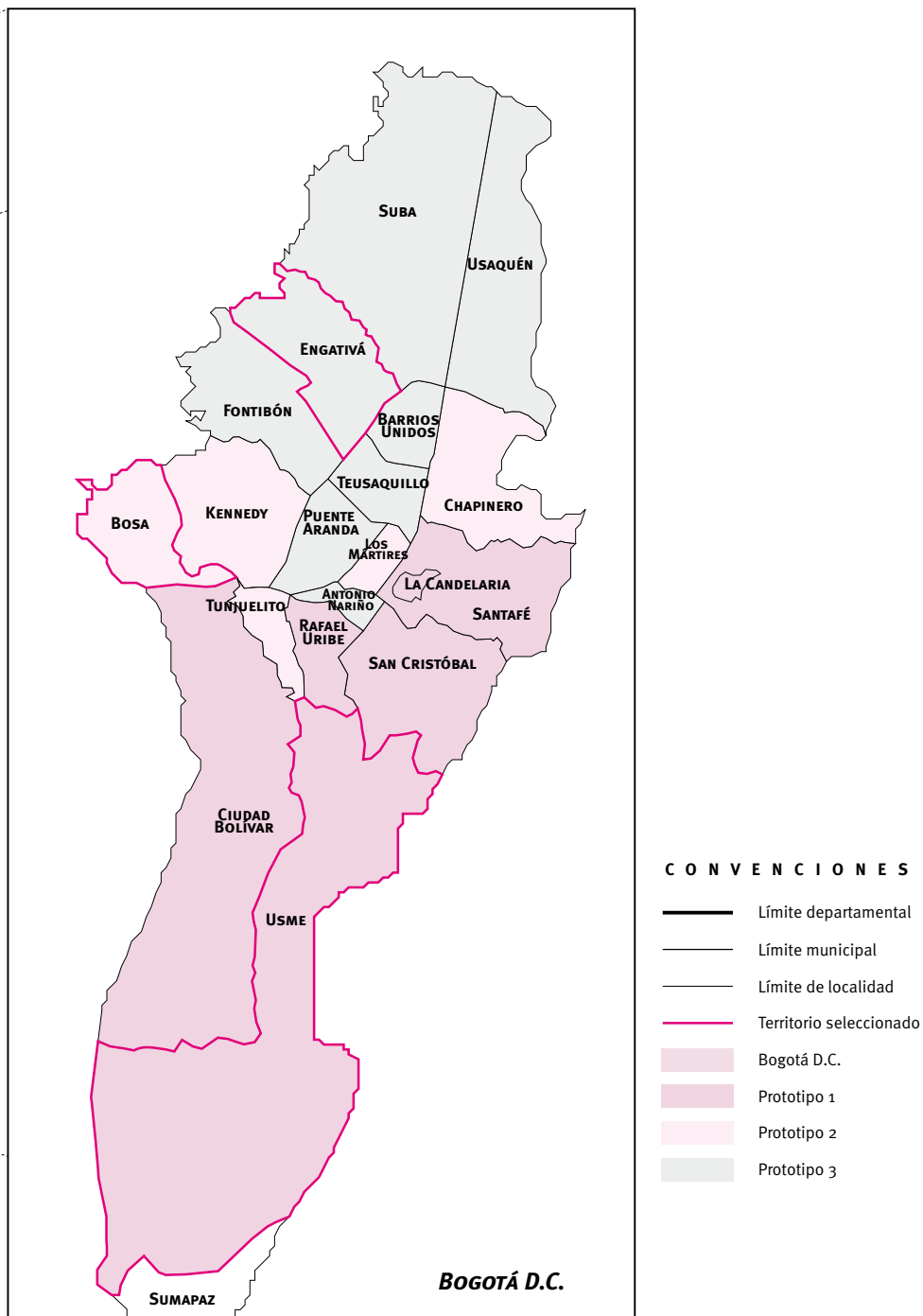
Fuente: Censo DANE 2005 (www.dane.gov.co, octubre de 2007)

### Mapa criterios de selección de territorios



0 Km                      27.75 Km                      55.5 Km





Fuente: UNCRD 2008. Base cartográfica: IGAC, Gobernación de Cundinamarca y Secretaría Distrital de Planeación (SDP)

**TABLA 4.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES ENCUESTADOS**

Localidad o municipio	Número de encuestas	Total encuestados	Hombres	Mujeres	Promedio integrantes por hogar	Promedio de edad por hogar
La Palma	360	1.139	539	600	3,2	36,9
El Peñón	324	1.112	541	571	3,4	34,6
Pacho	378	1.358	631	727	3,6	33,6
Zipaquirá	418	1.685	825	860	4	30,3
Tocancipá	382	1.547	767	780	4	26,9
La Calera	381	1.527	739	788	4	31,3
Usme	401	1.679	792	887	4,2	28,3
Bosa	420	1.715	844	871	4,1	29,4
Engativá	413	1.563	709	854	3,8	35,5
Total	3.477	13.325	6.387	6.938	3,81	31,9

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, noviembre de 2007

**TABLA 4.3 ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS QUE CONTESTARON LA ENCUESTA**  
RELACIÓN CON EL JEFE DE HOGAR

Municipio / Localidad	Número de encuestas	Porcentaje de hombres / mujeres que contestaron la encuesta		Promedio de edad	Es el jefe de hogar	El o la cónyuge	Hijo / hija	Otro familiar o no familiar
La Palma	360	Hombres	38,9%	50,7	32,5%	0,3%	5,3%	0,8%
		Mujeres	61,1%	51,2	23,9%	31,7%	3,3%	2,2%
El Peñón	324	Hombres	38,6%	54,7	34,9%	0,6%	2,2%	0,9%
		Mujeres	61,4%	50,6	24,4%	33,6%	2,5%	0,9%
Pacho	378	Hombres	37,0%	51,3	33,1%	0,5%	2,1%	1,3%
		Mujeres	63,0%	48,6	22,2%	31,2%	6,6%	2,9%
Zipaquirá	418	Hombres	28,0%	46,6	21,1%	6,0%	0,2%	0,7%
		Mujeres	72,0%	40,0	22,7%	40,0%	8,6%	0,7%
Tocancipá	382	Hombres	28,3%	41,1	22,5%	0,3%	3,9%	1,6%
		Mujeres	71,7%	38,3	16,5%	46,6%	7,1%	1,6%
La Calera	381	Hombres	31,5%	47,0	27,0%	0,3%	4,2%	0,0%
		Mujeres	68,5%	44,7	21,0%	39,9%	6,0%	1,6%
Usme	401	Hombres	29,2%	43,6	23,7%	0,7%	4,2%	0,5%
		Mujeres	70,8%	41,1	21,4%	38,4%	8,0%	3,0%
Bosa	420	Hombres	30,2%	46,4	26,7%	0,5%	2,9%	0,2%
		Mujeres	69,8%	41,8	22,1%	39,8%	6,2%	1,7%
Engativá	413	Hombres	28,1%	50,1	21,8%	1,2%	3,9%	1,2%
		Mujeres	71,9%	47,1	24,7%	33,2%	10,2%	3,9%

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, noviembre de 2007

permanencia de las mujeres en el hogar durante el día. De ellas el 32,4% son jefes de hogar y el 54,8% cónyuges. En la tabla 4.3 se detallan algunas características de las personas que respondieron la encuesta y su relación con el jefe de hogar.

## 2. FUENTES DE VULNERABILIDAD PERCIBIDAS POR LAS COMUNIDADES

Las fuentes o factores generadores de vulnerabilidad se identificaron inicialmente a través de la información compilada en los talleres con funcionarios del nivel central del

Distrito y de la Gobernación, acompañados de expertos y académicos. En estos talleres se analizaron las principales amenazas de carácter regional y local que afectan a las comunidades y los hogares. Esta información se profundizó y complementó en los talleres con comunidades realizados en los nueve territorios seleccionados, en los cuales las mismas comunidades identificaron los principales problemas que enfrentan y que afectan directamente a los hogares (ver cuadro 4.3).

CUADRO 4.2. PATRONES QUE INCIDEN EN LA DINÁMICA DE LA VULNERABILIDAD

Zona rural	Zona urbana
Ciclos de las cosechas Condiciones medioambientales (exceso de lluvias, períodos de intenso verano)	Ciclos microeconómicos que afectan el empleo. Inestabilidad laboral.
Articulación a mercados regionales. Accesibilidad.	

Fuente: UNCRD 2008.

Con esta información, se infirió que la dinámica de la vulnerabilidad, cuando es analizada de manera colectiva, parece estar asociada a dos patrones básicos en las zonas rurales y dos en las zonas urbanas, como se ve en el cuadro 4.2.

Estos patrones inciden directamente sobre las dimensiones de seguridad humana y generan algunos de los problemas identificados en el cuadro 4.3, convirtiéndose en generadores de vulnerabilidad. Estos factores fueron clasificados en tres grupos: 1) impactos negativos de las políticas públicas del nivel nacional (salud y educación); 2) dinámica interna territorial de los municipios o localidades (población, intercambio comercial, relaciones comunitarias, oportunidades de empleo, entre otras), y 3) dinámica internacional (fluctuación del precio del petróleo, devaluación del dólar, escasez de alimentos y el cambio climático). A estos se suma un cuarto grupo relacionado con la dinámica regional (accesibilidad, deterioro del medio ambiente, impacto por decisiones de las administraciones de municipios vecinos<sup>8</sup>, etc.).

El impacto de estos factores generadores de vulnerabilidad es diferente en los territorios, afectan más a unos que a otros. Sin embargo, al analizarlos se evidenció que la

dimensión de seguridad humana más afectada es la económica, ya que las comunidades sienten gran inestabilidad en el mercado laboral y en las relaciones económicas rurales asociadas a la productividad. En orden de afectación le siguen: la seguridad comunitaria, por apatía de la comunidad en participar y fracturas en la organización comunitaria; la seguridad de la salud, principalmente por dificultades para acceder al servicio, y la de educación, generada por la baja exigencia al estudiante, calidad, pertinencia y dificultades de acceso. Con respecto a la seguridad personal, su comportamiento es heterogéneo, en tanto afecta en menor medida a los territorios predominantemente rurales como La Palma y El Peñón. Como hecho relevante se destaca que estos dos municipios se vieron afectados en el 2003 por el conflicto armado, que generó un desplazamiento forzado de buena parte de la población, lo cual impactó en gran medida las condiciones de seguridad humana en estos municipios. En 2008, el mejoramiento de las condiciones de seguridad personal en la región permitió que la comunidad retornara y se perciben mejores condiciones que en los demás territorios.

Otro de los elementos que se considera fuente importante de vulnerabilidad en los hogares son los altos índices de contaminación del aire –especialmente en Bogotá y Tocancipá–, lo cual incide en la dimensión de la seguridad ambiental. Esto a su vez impacta la salud de la población, y a más largo plazo, la seguridad económica de los hogares, al tener que dedicar importantes recursos para recuperar la salud del integrante o integrantes afectados. En el cuadro 4.3 se presentan los factores generadores de vulnerabilidad específicos y su presencia en cada uno de los territorios.

Es importante señalar que la mayoría de los asistentes a los talleres con comunidades fueron líderes comunales, y su percepción frente a lo que ocurre en su territorio es bastante clara. Sin embargo, frente a la percepción diferencial de género, se pudo establecer que las mujeres perciben con mayor precisión aquellos factores que afectan la organización del hogar, comunitaria, de productores, etc., y que afectan la vida (seguridad personal, alimentaria y de la salud); y los hombres perciben mejor aquellos asociados a la productividad, la infraestructura y la seguridad personal.

CUADRO 4.3 FACTORES GENERADORES DE VULNERABILIDAD EN LOS TERRITORIOS CON BASE EN LOS GRUPOS FOCALES

	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Económica	Falta de oportunidades de empleo								
	Inestabilidad laboral								
	Dificultades para comercializar productos								
	Dificultades en las vías de acceso								
	Empleo informal (vendedores ambulantes, otros)								
	Falsas expectativas de empleo								
Comunitaria	Baja participación comunitaria								
	Falta más apoyo a las JAC								
	Los jóvenes no participan								
	Falta colaboración de la comunidad								
	Falta capacitación a líderes								
Personal	Discriminación (con desplazados y minorías)								
	Venta de licor a menores de edad								
	Pérdida de valores (jóvenes, hogares)								
	Venta de estupefacientes								
	Legislación laxa para el castigo (drogas y robos)								
	Inseguridad (robos y atracos)								
Salud	Violencia intrafamiliar								
	Deficiencias en la atención (citas, médicos insuficientes)								
	Dificultades de acceso al servicio								
	Altos costos de los medicamentos								
	Deficiencias en la focalización (Sisbén)								
Alimentaria	Se depende de Sopó para acceder al servicio								
	No se sabe comer adecuadamente								
	Faltan recursos en algunos hogares para adquirir alimentos								
	Falta control sanitario para el consumo de alimentos								
	Desnutrición en niños y adultos mayores								
	No hay disponibilidad de todos los alimentos								
Ambiental	Deforestación								
	Mala disposición de residuos sólidos								
	Alta contaminación del aire								
	Contaminación de fuentes de agua								
	Contaminación auditiva								
Educación	Baja calidad generada por Ley								
	Profesores desactualizados y algunos sin compromiso vocacional								
	Educación preferentemente académica								
	Jóvenes no preparados para la vida								
	Dificultad para acceder a formación tecnológica y profesional								
	Dificultad para el nombramiento de profesores								
	Jóvenes no respetan ni están interesados o motivados en estudiar								
	Dificultad para llegar al colegio (distancia-vías)								

Fuente: MPRBC y UNCRD. Talleres con comunidades, mayo-junio de 2007.

En junio de 2008, durante la divulgación de resultados del estudio a las comunidades, se pudo actualizar la información sobre los principales problemas que enfrentan las comunidades y los hogares. Esto permitió confirmar la dinámica cambiante de los factores de vulnerabilidad en los territorios y crear un nuevo grupo asociado a nuevos impactos generados por factores internacionales, como el incremento en el precio del petróleo y la escasez de alimentos. Además, algunos de los problemas identificados en 2007 no se presentan con la misma intensidad en el 2008, por ejemplo “las dificultades de acceso al servicio de salud”, pero otros se han incrementado, como “no hay acceso a todos los alimentos”.

La siguiente sección presenta el análisis de vulnerabilidad de los hogares, a través de dos momentos principales: el análisis de los perfiles de activos y de los patrones de vulnerabilidad.

### 3. ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD EN LOS HOGARES

La información utilizada para analizar la vulnerabilidad se recolectó con la encuesta a hogares<sup>9</sup>, relacionada con los activos del hogar, los choques o eventos de vida críticos vivenciados, sus consecuencias y las estrategias utilizadas para enfrentarlos. Complementariamente se indagó si el hogar migró o cambió su lugar de residencia, y sobre los efectos que este proceso tuvo en la vida del hogar.

#### 3.1. Propiedad de activos

Como se explicó en el capítulo 3, la vulnerabilidad está ligada estrechamente a los activos que se poseen o controlan y se tiene capacidad de transformar en medios para alcanzar metas. Los activos-capitales que los hogares utilizan para generar bienestar son: trabajo (experto e inexperto) y otros activos-capitales que determinan flujos financieros; capital humano (la educación, las habilidades y la salud que determinan la capacidad de trabajar); activos productivos (como tierra, agua, vivienda, y herramientas para la producción); generalmente relacionados con los capitales físico y natural, y capital social (la relación entre los hogares y dentro de las comunidades basadas en el parentesco, la religión, y la interdependencia mutua<sup>10</sup>).

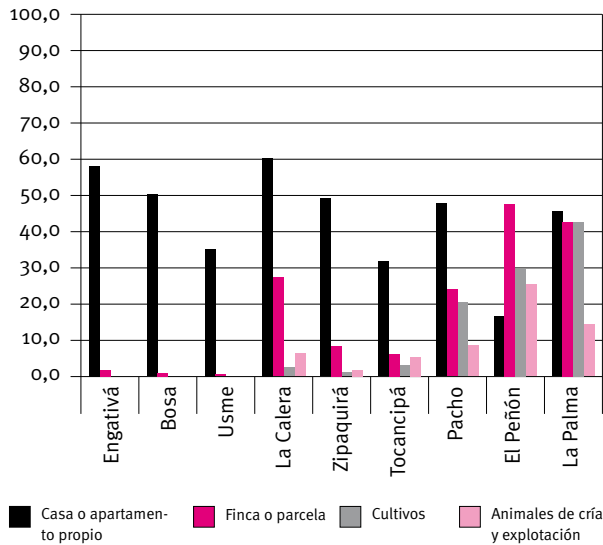
Para una comprensión más completa de cómo estos activos y capitales resultan contruidos en el marco de la vida real se deben añadir factores como las relaciones en el hogar, en particular los roles de género, que determinan el acceso a los recursos y la distribución del trabajo, y los activos-capitales de carácter político como las oportunidades de expresar una opinión y participar en la toma de decisiones. La vulnerabilidad es una dinámica social compleja. Depende de la resiliencia frente, y de la sensibilidad a, los eventos críticos. Estas dos dimensiones fundamentales de toda la dinámica de vulnerabilidad resultan ser función de los activos de un hogar o de una comunidad, que pueden ser clasificados como: a) capital natural: tierra, bosques y agua; b) capital social: relaciones de apoyo dentro de un grupo, entre dos o más grupos, y entre los grupos y autoridades más altas que tienen control sobre recursos; c) capital humano: salud, educación, y habilidades; d) capital físico: vivienda e infraestructura, y e) capital financiero: ahorros, acceso al crédito<sup>11</sup>.

En resumen, la mayor o menor vulnerabilidad se relaciona, entre otros, con la propiedad, acceso, calidad, administración y protección de los activos, que no son sólo físicos, sino que también incluyen las habilidades y conocimientos que permiten a las personas administrar los activos que poseen o a los cuales tienen acceso.

En el anterior contexto, nos aproximamos a los activos del hogar desde dos ópticas: una eminentemente estructural para conocer con qué cuentan las personas en los hogares, y otra dinámica, desde el punto de vista de los capitales humano, social, natural, físico y financiero, y de la capacidad que individuos, hogares y comunidades tienen para transformarlos en insumos para sus realizaciones y ampliación de capacidades.

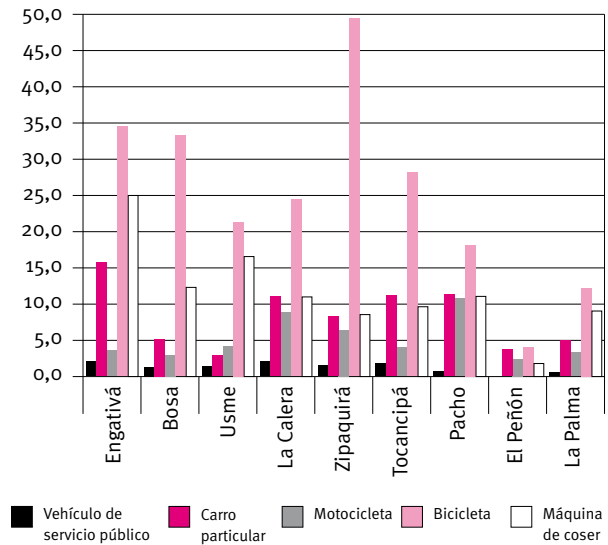
Para comprender mejor la incidencia sobre el bienestar de los activos físicos del hogar, éstos fueron divididos en tres grupos. En el primero se encuentran activos como vivienda, parcela/tierra/finca, cultivo y otros como ganado o animales para la cría y explotación. En el segundo grupo se encuentran activos que potencialmente pueden generar un ingreso, como un carro, una motocicleta, una bicicleta o una máquina de coser, y finalmente, en el tercer grupo están los electrodomésticos<sup>12</sup>.

Gráfico 4.1 Activos del primer grupo



Fuente: UNCRD 2008.

Gráfico 4.2 Activos del segundo grupo



Fuente: UNCRD 2008.

En los gráficos 4.1 a 4.5 se presenta la distribución de estos activos en cada territorio. Como se observa en los gráficos 4.1, 4.2, 4.3 y 4.4, el comportamiento de la tenencia de activos físicos es diferente en los territorios. Algunos activos están asociados a la vida urbana (como el computador y el internet), otros son comunes a todos los territorios (como la vivienda, la bicicleta, la estufa, el televisor y el teléfono celular). Finalmente están aquellos activos asociados a las áreas más rurales (como los cultivos y los animales de cría).

Partiendo de la premisa de que la tenencia de activos es uno de los indicadores básicos de vulnerabilidad de los hogares, se evidencia el contraste entre los hogares de los municipios de El Peñón y La Palma con respecto a otros como Zipaquirá, Tocancipá y La Calera, siendo estos últimos potencialmente menos vulnerables que los primeros.

### 3.2. Administración y manejo de activos

Respecto de la administración de los activos, se indagó sobre el papel que éstos juegan en el hogar en la generación de ingresos. Se encontró que en promedio, el 87,5% de los activos que tienen los hogares no son utilizados en la generación de ingresos, y son preferencialmente utilizados para generar bienestar. Cabe anotar que esta parte está

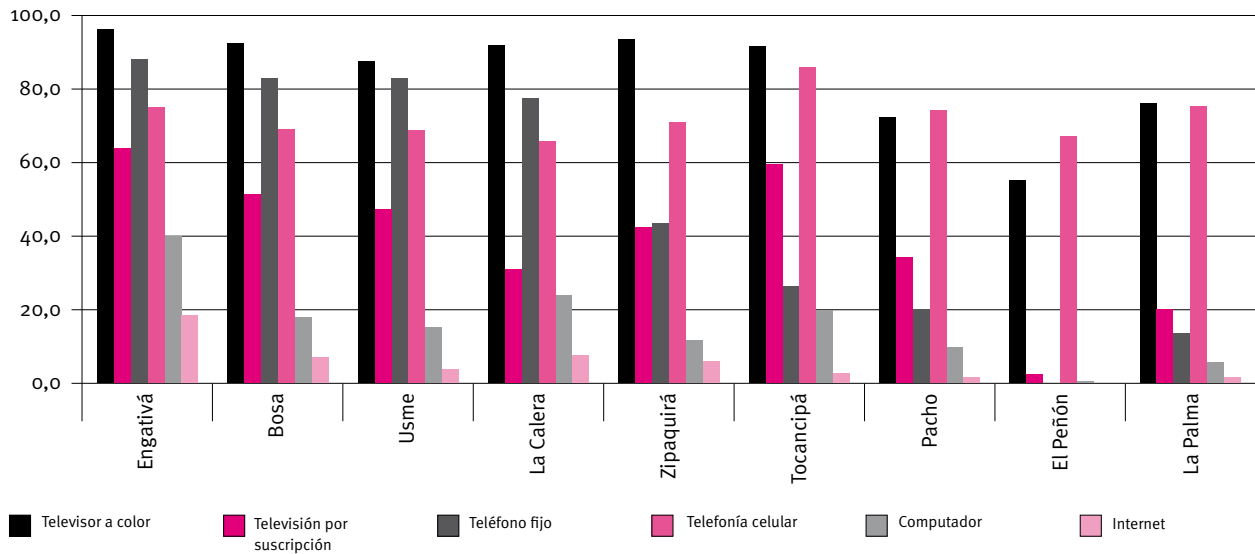
solamente basada en las respuestas de los hogares con base en su percepción.

Según la tabla 4.4, en los municipios de La Palma y El Peñón el 40% de los activos son utilizados para generar ingresos, comparado con el municipio de Zipaquirá, donde sólo el 8,2% de los activos son utilizados para el mismo fin. Un comportamiento similar se evidencia en las tres localidades de Bogotá –aunque en menor proporción–, donde la localidad de Usme reporta el uso de 10,3% de los activos para generar ingresos, frente al 4,5% de las localidades de Bosa y Engativá.

Como ya es tradición en las investigaciones aplicadas sobre vulnerabilidad, se encuentra una movilización de los activos para hacer frente a situaciones críticas generadas por cambios en el entorno (ambiental, económico, etc.), los hogares tratan de movilizar más activos para hacerle frente. Esto se da en La Palma, El Peñón y Usme, los tres territorios clasificados en el prototipo 1 (ver cuadro 4.1).

También es interesante el número de activos movilizados para generar algún ingreso. En los municipios de La Palma, El Peñón y Pacho se encuentran hogares que movilizan hasta cuatro activos para generar ingresos. Esto lleva de nuevo a la discusión sobre el riesgo, demostrando que los pobres enfrentan bien el riesgo diversificando, cuando pueden, las fuentes de ingreso, y como dicen los economistas de

Gráfico 4.3 Activos del tercer grupo –parte 1



Fuente: UNCRD 2008.

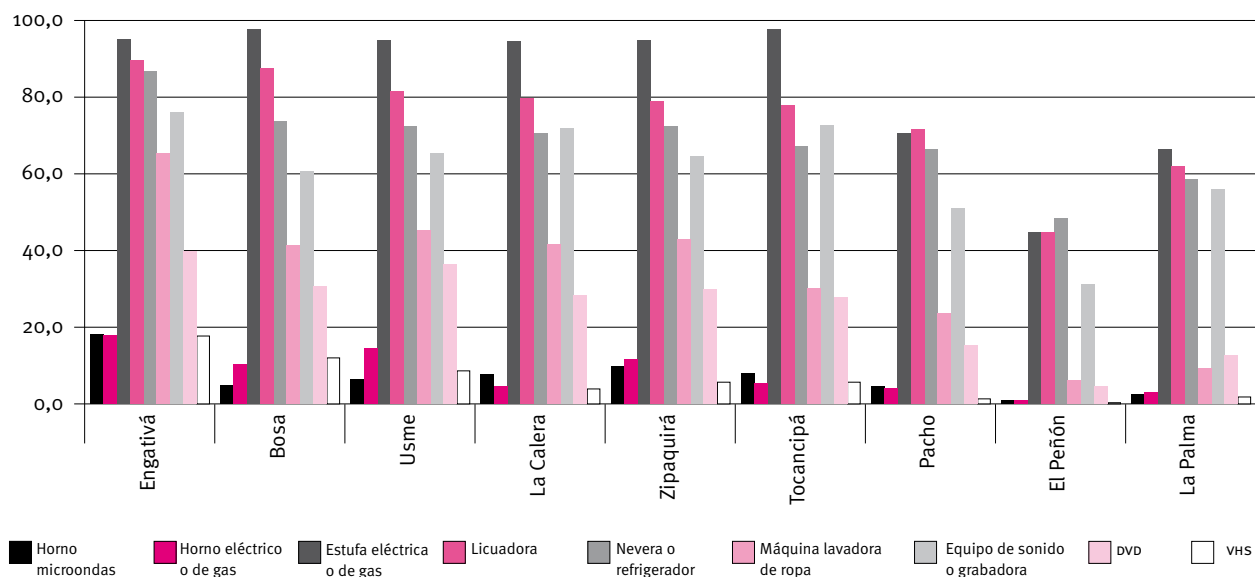
seguros, distribuyendo el riesgo sobre un portafolio más amplio de activos<sup>13</sup>.

Los municipios y localidades donde los hogares tienen una mayor gama de activos son Engativá, Zipaquirá y La Calera. Los municipios y localidades donde los hogares tienen una gama inferior de activos son La Palma, El Peñón y Usme, lo que sumado a las precarias condiciones de acce-

sibilidad y articulación a los mercados regionales, significa importantes obstáculos para mejorar las condiciones de vida de los hogares en estos territorios.

Para contextualizar este último punto e identificar los hogares potencialmente más vulnerables (respecto a la relación de la vulnerabilidad con la movilización de los activos), se indagó sobre si los ingresos del hogar alcanzan

Gráfico 4.4 Activos del tercer grupo –parte 2



Fuente: UNCRD 2008.

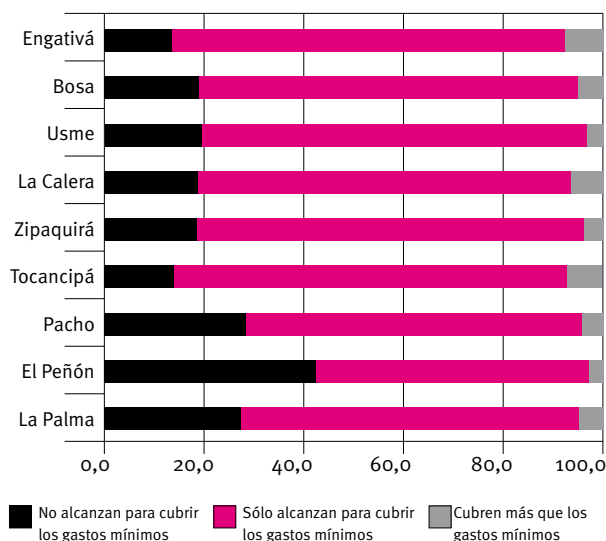
TABLA 4.4 ACTIVOS QUE GENERAN INGRESOS

Número de activos que generan ingresos	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Ninguno	62,4	59,2	86,8	91,8	86,8	87,3	89,7	95,7	95,1
1	31,5	17,6	9,9	7,0	10,6	10,0	8,8	4,1	3,9
2	5,3	16,3	2,5	1,2	1,8	2,6	1,3	0,2	0,7
3	0,6	6,5	0,3		0,8		0,3		0,2
4	0,3		0,3						
5		0,3	0,3						

Fuente: UNCRD 2008.

para cubrir los gastos mínimos. Aun teniendo en cuenta la posible manipulación de la información por parte de los encuestados, al cruzar esta información con otra como tenencia de la vivienda, acceso a servicios públicos, promedio

Gráfico 4.5 Percepción de las personas sobre los ingresos del hogar por territorio



Fuente: UNCRD, 2008.

de ingresos del hogar, promedio de integrantes del hogar y estructura del mismo, se logra una mejor caracterización de los hogares y su nivel o grado de vulnerabilidad. En la tabla 4.5 se presenta la percepción que hay en los hogares frente a su ingreso.

Como se observa en el gráfico 4.5, se encuentran hogares que podrían indicar altos niveles de vulnerabilidad en los nueve territorios –tal vez no en el porcentaje indicado, pero sí cercano a éste–, algunos más afectados por los factores generadores de vulnerabilidad que otros. Aunque finalmente todo parece llegar como última consecuencia al problema de generar ingreso para el sustento, no significa que vulnerabilidad es igual a falta de ingreso, esa es la manifestación aparente de una causalidad más compleja (ver mapa 4).

Cabe recordar que una de las hipótesis del presente trabajo es que *no todos los pobres son vulnerables* y *no todos los vulnerables son pobres*, lo cual condujo a indagar en profundidad otros aspectos presentes en los hogares como el nivel de escolaridad, el acceso a los servicios de salud, actividad desempeñada, el acceso al crédito y los niveles

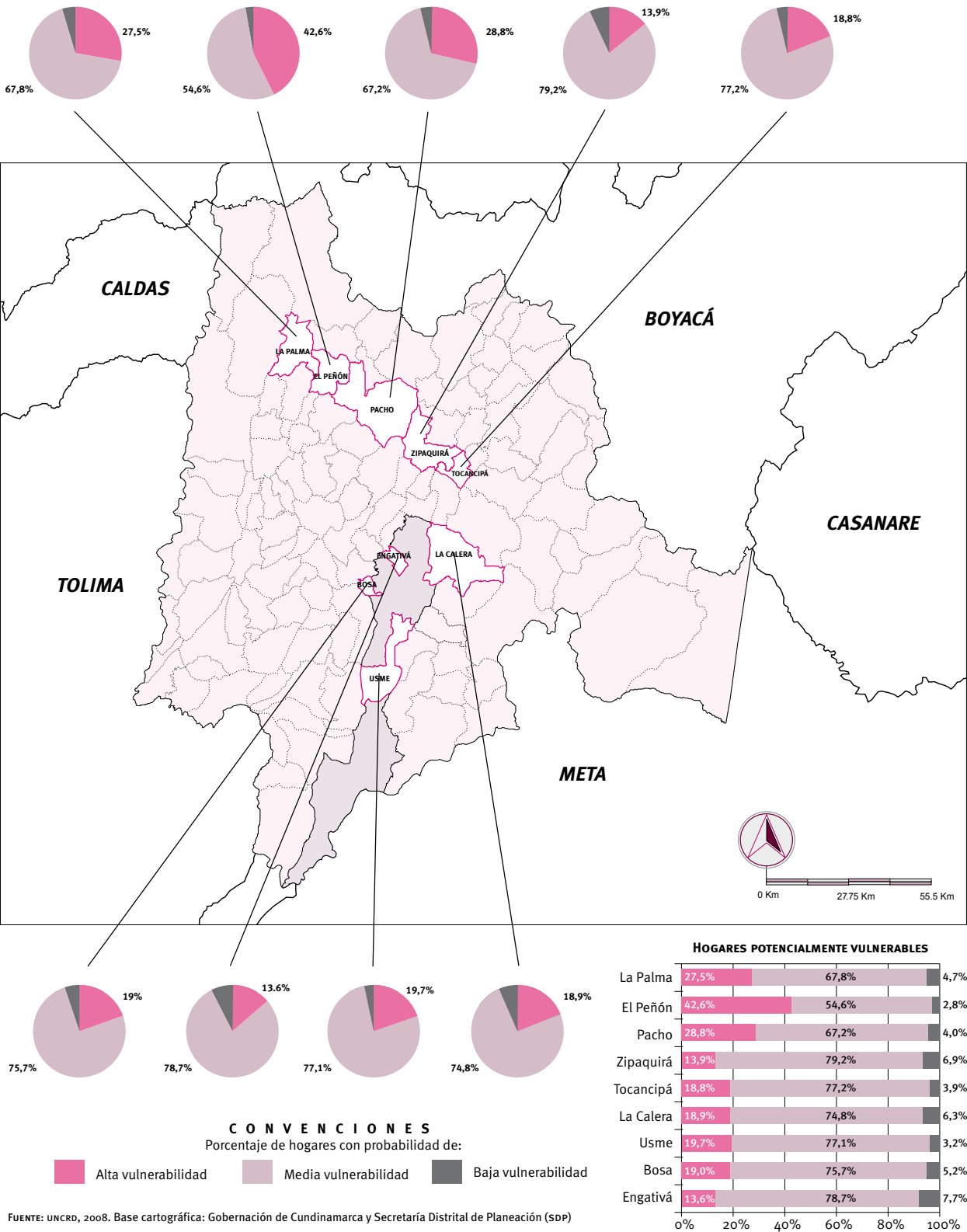
TABLA 4.5 LOS INGRESOS DEL HOGAR

	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
No alcanzan para cubrir los gastos mínimos	27,5	42,6	28,8	13,9	18,8	18,9	19,7	19,0	13,6
Sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos	67,8	54,6	67,2	79,2	77,2	74,8	77,1	75,7	78,7
Cubren más que los gastos mínimos	4,7	2,8	4,0	6,9	3,9	6,3	3,2	5,2	7,7

Fuente: UNCRD 2008.



MAPA 4. PORCENTAJE DE HOGARES POTENCIALMENTE VULNERABLES POR TERRITORIO



de participación, centrando el análisis en el jefe del hogar como un referente.

### 3.3. Análisis de las características de los jefes de hogar

Se encontró que el 71,86% de los jefes de hogar son hombres y el 28,14% son mujeres, lo que nos permite establecer que por una mujer jefe de hogar hay 255 hombres jefes de hogar. Este valor es superior al del censo DANE 2005, que es de 233 hombres por una mujer jefe de hogar.

Como indicamos en el capítulo 1, se toma como referente de análisis el “núcleo familiar primario” para conocer la estructura de los hogares, los cuales se pueden clasificar inicialmente como “familiares” y “no familiares”, donde los “no familiares” son aquellos con una o más personas y se identifican porque no existe un núcleo familiar primario, es decir, vive un jefe sin cónyuge ni hijos, pero con otros parientes y no parientes.

Dentro de los hogares familiares se definen los hogares biparentales y monoparentales, de acuerdo con la presencia o ausencia en el hogar del cónyuge del jefe de hogar. De otra parte un hogar se define como “nuclear” si está conformado exclusivamente por el núcleo familiar primario; se considera “extenso” si está conformado por un núcleo familiar primario y otros parientes<sup>14</sup>.

Como se observa en el gráfico 4.6, en los hogares monoparentales predomina la jefatura femenina y en los hogares biparentales la masculina, lo cual tiene correspondencia con la tendencia nacional, que indica que para los hogares donde la pareja se ha casado o convive en unión libre (hogares

biparentales) la jefatura es predominantemente masculina, y para los hogares donde la pareja se ha separado, ha enviudado o son solteros con hijos (hogares monoparentales), la jefatura es femenina mayoritariamente.

La edad promedio de los jefes de hogar varía entre 49,8 años y 55,8 en los municipios de Cundinamarca, y entre 44,1 y 53,9 en Bogotá, lo cual da algunos indicios de hogares más jóvenes en la capital y una mayor probabilidad de incidencia de migraciones hacia allí.

La distribución por género de la jefatura de hogar, que se muestra en la tabla 4.7, indica dos tendencias. La primera corresponde a la primacía de la jefatura de hogar masculina –de acuerdo con lo indicado por los entrevistados–. La segunda es el mayor peso relativo de la jefatura femenina

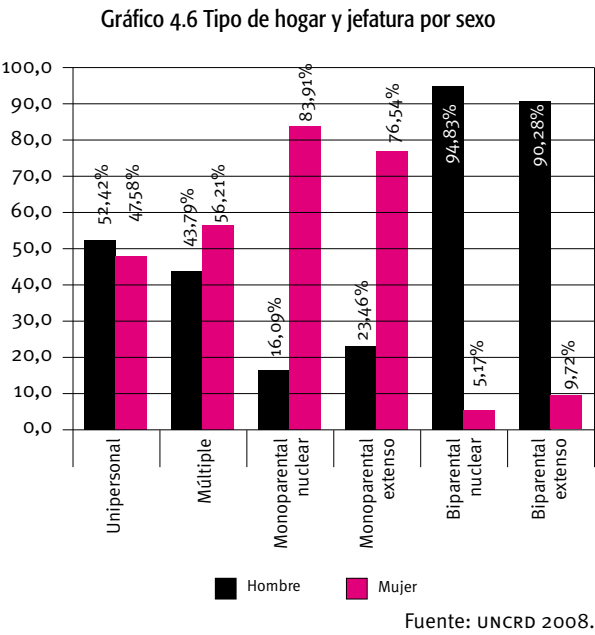


TABLA 4.6 EDAD DE LOS JEFES DE HOGAR

Edad	La Palma	El Peñón	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Pacho	Usme	Bosa	Engativá
Mínimo	23	18	19	18	19	22	18	22	20
Cuartil 1 (25%)	45,25	44	39	32	39	42	36	38	43
Mediana	56	57	50	43	49	54	46	46	53
Media	55,8	55,3	49,8	44,1	50,4	54,2	46,3	47,7	53,9
Cuartil 3 (75%)	66,75	69	60	53	62	65	56	58,75	65,5
Máximo	92	91	94	95	88	90	83	87	96
Desviación	15,0	16,9	15,2	15,1	14,8	15,7	13,8	14,2	15,6

Fuente: UNCRD 2008.

TABLA 4.7 SEXO DE LOS JEFES DE HOGAR

Sexo	La Palma	El Peñón	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Pacho	Usme	Bosa	Engativá
Hombre	71,0	72,0	70,7	78,0	74,3	71,7	69,5	73,2	66,2
Mujer	29,0	28,0	29,3	22,0	25,7	28,3	30,5	26,8	33,8

Fuente: UNCRD 2008.

en las localidades de Engativá y Usme, lo que puede reflejar un conjunto de factores que ameritan ser analizados en detalle, como el impacto de las separaciones y de la relativa mayor emancipación de la mujer, o la presencia de hogares migrantes con jefatura femenina.

### 3.3.1. Insumos específicos acerca de la seguridad de los hogares

Los datos acerca del estado civil parecen indicar la existencia de unos arreglos en la convivencia entre las parejas de carácter más flexible en Bogotá que en Cundinamarca (ver tabla 4.8). Esta dimensión de análisis –seguridad de los hogares– se define aquí, puesto que así como “la vulnerabilidad tiene una dimensión interna y otra externa”<sup>15</sup>, también la seguridad humana parece responder a una división analítica de este tipo. Esto permite explorar el puente conceptual con el concepto de riesgo, interno y externo, en este caso las tensiones generadas dentro de los hogares mismos, se conceptualizarían como riesgos internos.

Lo anterior no necesariamente implica una mayor precariedad de las relaciones, el porcentaje de separaciones en las localidades de Bogotá parece presentar un patrón, donde cifras de parejas en unión libre (Bosa, 38,6%; Engativá, 20,7% y Usme, 39,3%) resultan ser todos más altos que en los municipios de Cundinamarca

(con la excepción de La Palma, con 37,3%). Sin embargo, parece haber una asociación con porcentajes más altos de personas separadas (Bosa, 13,1%; Engativá, 16,8% y Usme, 12,5%; igualmente todos porcentajes más altos que en los municipios de Cundinamarca, con la excepción de Pacho, 13,6%). Estos datos motivan una reflexión sobre la relación que existe entre la seguridad humana y la generación de vulnerabilidad a partir de los procesos de profunda transformación que han vivido nuestras sociedades a lo largo de las últimas tres décadas y, en particular, los cambios en la estructura y dinámicas familiares. Como lo recuerda Echeverri Ángel<sup>16</sup>.

En las investigaciones de Moser<sup>17</sup> el hogar y sus dinámicas resultan ser un importante epicentro de crisis. Las tensiones entre las parejas y las separaciones arrojan importantes impactos en términos de recarga psicológica sobre las personas y los niños, así como costos materiales directos, y a menudo requieren, para ser enfrentados, de la movilización de un capital social ya de por sí a menudo frágil y recargado de demandas.

Aunque no aparece dentro de los diez eventos críticos más frecuentes según la encuesta a hogares, esta dimensión, junto a la estructura del hogar, la tipología de la migración y a las características de estabilidad y formalidad del trabajo, deberán estar entre las que se debe investigar con más cuidado, por el impacto directo y rápido que separaciones y tensiones en el hogar suelen tener sobre

TABLA 4.8 ESTADO CIVIL ACTUAL DE LOS JEFES DE HOGAR

Estado civil	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Casado(a)	26,0	38,5	39,6	45,9	39,4	48,3	32,4	37,1	42,1
Unión libre	37,3	24,9	23,0	21,6	38,6	22,1	39,3	33,3	20,7
Viudo(a)	16,9	17,8	13,6	11,5	6,8	12,7	6,4	8,0	14,1
Separado(a)	10,5	8,0	13,6	11,8	8,1	9,1	12,5	13,1	16,8
Soltero(a)	9,4	10,8	10,2	9,1	7,1	7,8	9,3	8,5	6,3

Fuente: UNCRD 2008.

la seguridad humana de las personas. El abandono de un integrante de la pareja es un evento que a menudo se da de manera repentina, allí donde la construcción y la sostenibilidad de los arreglos para enfrentarlo requieren tiempo y esfuerzos que no suelen ser logrados fácilmente en lo inmediato.

3.4. Análisis de los principales indicadores de capital humano

El capital humano suele definirse como las dotaciones y activos que tiene la persona como individuo. Si bien este capital tiene características colectivas, por ejemplo relacionadas con la salud pública o la estructura de las oportunidades en educación y formación, se suele considerar bien aproximado a nivel individual por los indicadores de salud y educación; allí donde en el ámbito colectivo es preciso recordar que hay acciones de política pública en aspectos como prevención de enfermedades, salud materno-infantil, saneamiento y, sobre todo, en redistribución y promoción de la defensa de los derechos que tienen implicaciones quizás no suficientemente ponderadas a lo largo de las últimas dos décadas, donde el individualismo metodológico ha jugado un papel determinante en la exclusión desde el horizonte de la política pública de la reflexión sobre la relación entre lo micro y lo macro, lo individual y lo colectivo.

3.4.1. Componente salud del capital humano

La tabla 4.9 presenta los datos sobre la tipología de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (sgsss) por los jefes de hogar. El indicador que describe la

tipología de afiliación no implica que las personas tengan un buen estado de salud, más bien aproxima el acceso a los servicios de salud y tan sólo ese, puesto que el hecho de estar afiliado no lleva una correspondencia ni necesaria ni suficiente con un acceso efectivo a los servicios.

El primer elemento que se destaca es la tendencia en Zipaquirá y La Calera, en términos de un porcentaje de jefes de hogar afiliados al régimen contributivo (66,8% y 63,9% respectivamente), muy superior al porcentaje que se registra en el régimen subsidiado y en contratendencia frente a los demás municipios de Cundinamarca; allí donde la tendencia a una mayoría de personas en el contributivo es constante en las localidades de Bogotá (61,0% y 73,7% en Bosa y Engativá, respectivamente); aunque de manera menos marcada en Usme.

El segundo aspecto que ofrece líneas destacables de análisis son los jefes de hogar que no tienen ninguna afiliación. Se observa que en Usme se presenta un nivel bastante crítico de este indicador, 12,8%, así como de manera un poco menos importante en Bosa (6,6%) en Engativá (5,8%), La Calera (5,5%) y El Peñón (4,6%). Será importante investigar si estas tendencias responden a patrones de migración económica o de desplazamiento, o si más bien estas personas resultan excluidas del sistema por otras razones, por ejemplo de carácter socioeconómico.

En la tabla 4.10 se puede analizar otra dimensión importante del capital humano en su componente salud, a través del examen de la incidencia de la discapacidad en los jefes de hogar. La presencia de porcentajes altos en El Peñón o en Pacho, ambas áreas rurales, podría indicar los impactos del conflicto armado sobre la capacidad de generar ingreso de los jefes de hogar que, cabe recordarlo, son hombres en su mayoría.

TABLA 4.9 AFILIACIÓN AL SGSSS POR TERRITORIO

Afiliación a salud	La Palma	El Peñón	Zipaquirá	Pacho	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Ninguna	1,7	4,6	3,6	3,7	4,7	5,5	12,8	6,6	5,8
Subsidiado	81,8	63,7	29,6	63,6	22,8	30,6	37,3	32,4	17,5
Contributivo	16,6	31,1	66,8	31,8	71,9	63,9	49,4	61,0	73,7
Otra (especial: fuerzas armadas, magisterio, etc.)	0,0	0,6	0,0	0,8	0,5	0,0	0,5	0,0	2,9

Fuente: UNCRD 2008.

TABLA 4.10 INFORMACIÓN SOBRE DISCAPACIDAD DE LOS JEFES DE HOGAR

Discapacidad	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Sí	2,2	6,8	4,0	2,4	1,8	3,6	3,7	2,1	3,2
No	97,8	93,2	96,0	97,6	98,2	96,4	96,3	97,9	96,8

Fuente: UNCRD 2008.

TABLA 4.11 MATRÍCULA EN ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN FORMAL DE LOS JEFES DE HOGAR

Estudia	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Sí	0,0	1,2	0,5	1,4	0,3	1,8	1,5	1,4	2,4
No	100,0	98,8	99,5	98,6	99,7	98,2	98,5	98,6	97,6

Fuente: UNCRD 2008.

TABLA 4.12 NIVEL EDUCATIVO MÁS ALTO DE LOS JEFES DE HOGAR

Nivel educativo	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Ninguno	17,7	14,2	6,4	5,3	2,4	3,4	3,4	2,6	2,4
Preescolar	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Primaria	59,4	64,3	57,8	45,2	54,3	51,4	45,5	43,2	35,5
Secundaria	9,7	11,7	14,2	16,8	15,7	13,8	21,4	20,0	16,1
Media	7,2	7,7	13,4	20,7	21,8	15,1	22,6	26,3	23,6
Técnica	1,4	0,6	1,3	4,1	2,9	4,7	5,2	5,2	7,1
Universitaria	3,9	0,9	5,3	7,0	2,6	10,4	1,7	2,8	14,4
Postgrado	0,6	0,3	1,3	0,7	0,0	1,3	0,2	0,0	1,0

Fuente: UNCRD 2008.

TABLA 4.13 ÚLTIMO GRADO DE ESTUDIOS ALCANZADO POR LOS JEFES DE HOGAR

Último año	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
0	0,3	0,3	0,0	0,2	0,3	0,3	0,2	0,7	0,7
1	4,7	7,7	6,7	3,4	3,7	3,9	5,4	1,6	3,2
2	12,2	16,9	9,4	7,2	7,1	7,8	4,9	5,6	5,4
3	14,1	13,2	12,6	10,3	11,5	14,3	11,5	9,6	10,5
4	3,6	4,9	5,9	4,1	3,7	5,7	2,9	1,4	4,1
5	30,9	23,1	31,3	31,3	33,9	33,5	27,5	32,2	31,1
6	2,2	1,8	2,4	2,9	2,6	3,9	3,4	3,3	7,8
7	1,7	3,4	4,3	6,5	5,0	3,4	5,2	6,1	3,4
8	3,3	3,7	3,2	4,1	4,7	4,9	4,9	4,5	1,9
9	2,5	3,1	4,5	4,1	3,4	3,9	7,9	6,3	5,8
10	0,8	1,8	2,1	1,9	0,8	0,8	2,7	2,6	0,7
11	6,1	5,8	11,2	18,8	21,0	14,3	19,9	23,5	22,9
NA	17,7	14,2	6,4	5,3	2,4	3,4	3,4	2,6	2,4

Fuente: UNCRD 2008.

### 3.4.2. Componente educación del capital humano

Las tablas 4.11 y 4.12, que presentan las frecuencias relativas a la matrícula en un establecimiento educativo formal y al

logro educativo de los jefes de hogar, muestran un cuadro complementario. Por un lado, casi ninguno de estos jefes de hogar está estudiando, aparte de un porcentaje que a pesar de variar ligeramente entre un territorio y el otro

TABLA 4.14 ACTIVIDAD DEL ÚLTIMO MES DE LOS JEFES DE HOGAR

Actividad último mes	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Trabajando	76,0	74,5	67,4	71,9	81,1	73,2	77,6	75,1	60,6
Buscando trabajo	1,4	0,0	1,1	2,2	2,1	2,1	2,7	2,1	1,0
Estudiando	0,0	0,3	0,3	0,0	0,3	0,0	0,2	0,0	0,2
Hogar	11,6	12,6	10,2	8,9	7,9	10,9	8,8	7,3	10,0
Rentista	0,3	0,9	1,9	2,6	0,3	0,8	1,7	2,1	2,7
Jubilado	5,2	5,5	11,0	11,5	5,2	10,4	6,1	10,3	19,7
Invalído	1,1	1,2	0,8	0,0	0,3	1,0	0,5	0,7	1,2
Otra diferente a las anteriores	4,4	4,6	7,5	2,9	2,9	1,6	2,2	2,3	4,6

Fuente: UNCRD 2008.

permanece muy bajo. Por otro lado, la presencia de una mayoría relativa de jefes de hogar que no han superado el nivel de la primaria habla de una población con muy baja especialización y capacidad de convertir la educación en un activo seguro a través del trabajo.

De igual manera, la tabla 4.12 muestra que quienes superan la primaria tienden a llegar hacia la media, sobre todo en las tres localidades de Bogotá. La tabla 4.13 confirma esta tendencia, puesto que los porcentajes de quien ha cursado el grado 11 resultan ser marcadamente superiores a los de quienes se quedaron entre el grado sexto y décimo.

### 3.5. Actividad laboral de los jefes de hogar

La actividad laboral de los jefes de hogar es uno de los aspectos más interesantes, porque concierne tanto la dinámica de la vulnerabilidad como a las implicaciones en seguridad humana. En el cuadro 4.3 se aprecia que la económica es una de las dimensiones más críticas. Un importante enfoque de investigación bajo el concepto de seguridad humana concierne a la seguridad misma de los medios de vida de las personas en un mundo globalizado, donde la flexibilidad y precariedad del trabajo resultan ser dominantes<sup>18</sup>; además en Colombia es una de las tendencias actuales más preocupantes<sup>19</sup>.

En la tabla 4.14 se puede apreciar un primer insumo de relieve: aproximadamente el 30% de los jefes de hogar no está trabajando, con una prevalencia de mujeres al frente de sus hogares, o están jubilados. El segundo insumo de relieve es que entre los que no están trabajando, una minoría extremadamente baja está buscando trabajo. Estos dos

insumos son de gran importancia porque el problema de una vida protegida y segura debe ser abordado de manera diferencial por las políticas públicas. También es preciso considerar que las personas disponen de diferentes capitales y capacidades, y no responden de la misma manera a determinada política.

La tipología del empleo, ilustrada en la tabla 4.15, indica un alto porcentaje de jefes de hogar en el sector de servicios, no sólo en Bogotá donde esto es lo esperado, sino también en los municipios de Zipaquirá y La Calera. Esta tendencia señala una población que ha roto los lazos con las actividades agropecuarias, fuente tradicional de seguridad, aunque no necesariamente de alejamiento de la pobreza.

Las definiciones generales por medio de las cuales se categoriza a los sectores laborales resultan ser tradicionalmente inciertas para plantear insumos específicos y afirmaciones certeras. El caso de las muchas actividades industriales que se siguen clasificando en el campo de los servicios es un ejemplo de este atraso en poner al día las definiciones estadísticas con los cambios que se dan en los modos de producción, en la estructura del trabajo, en su división internacional y en aspectos como género, calidad y estabilidad en los ámbitos regional, urbano y local.

Hecha esta salvedad, cuando se miran las tablas 4.15 y 4.16 de manera conjunta resaltan los muy bajos porcentajes de personas en el campo del comercio. Estas cifras se relacionan con los relativamente altos porcentajes de quienes trabajan como particulares o por cuenta propia.

Los datos indican que entre los encuestados prevalece una población con trabajo inestable e inseguro, lo cual a su

vez evidencia insumos importantes sobre la respuesta de las políticas frente a esta dinámica crítica para la seguridad humana a lo largo de la última década, en el sentido de la exposición de los hogares a un conjunto de riesgos que aumentan la vulnerabilidad de los hogares y de sus miembros.

### 3.5.1. Ingresos

La variable *ingresos* se tomó de manera ilustrativa en el proyecto, teniendo en cuenta la debilidad de los datos, por cuanto depende de la información suministrada por el encuestado, quien puede no reportar el total de ingresos percibidos por él –y el hogar en su conjunto–, ya sea por desconocimiento o por voluntad propia<sup>20</sup>. Hecha esta salvedad, al revisar el comportamiento de los ingresos del jefe de hogar se encontraron las siguientes tendencias: Zipaquirá y La Calera presentan una tendencia contraria a la que se encontró en El Peñón, La Palma y Pacho, como se había observado para el aseguramiento en salud. Esto implica la necesidad de examinar con detalle las características mues-

trales de estas poblaciones en relación con sus contextos específicos, puesto que no hay una división clara entre urbano y rural de acuerdo con varios indicadores que suelen reflejar el ingreso, la tipología del trabajo y la capacidad de compra, como en el caso de los seguros de salud, lo cual corrobora lo afirmado al inicio de este párrafo.

El Peñón, La Palma y Pacho son los territorios donde se presenta una mayoría relativa de jefes de hogar con ingreso inferior a un salario mínimo legal vigente (SMLV), lo cual se acompaña de porcentajes relativamente altos de hogares que no perciben ningún ingreso.

Existen jefes de hogar en Zipaquirá, La Calera y Engativá con ingresos entre 1 y 3 millones de pesos, lo cual parece indicar cuando menos una capacidad potencial mucho mayor para enfrentar de manera exitosa los eventos de vida críticos y, aun en ausencia de otros capitales, para poner en marcha estrategias para solucionar los problemas de seguridad humana.

La tabla 4.18 indica que entre el 25% y el 30% de los jefes de hogar ha solicitado un crédito, y la tabla 4.20 que

**TABLA 4.15 ACTIVIDAD DE LA EMPRESA O ENTIDAD EN LA QUE TRABAJAN LOS JEFES DE HOGAR**

Actividad empresa	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Industria	2,8	4,3	2,4	11,8	26,0	7,8	15,2	12,2	7,5
Comercio	8,6	6,5	10,4	8,7	8,9	4,7	19,2	12,0	12,4
Agricultura	42,0	49,2	25,4	4,8	13,1	4,4	0,0	0,2	0,0
Pecuaria	1,1	0,9	1,6	0,7	3,9	2,3	0,2	0,2	0,2
Servicios	21,3	13,2	27,5	45,4	28,9	53,5	42,5	49,8	39,9
Otra actividad	0,3	0,0	0,0	0,5	0,3	0,5	0,5	0,7	0,5
No aplica por no estar laborando	24,0	25,8	32,6	28,1	18,9	26,8	22,4	24,9	39,4

Fuente: UNCRD 2008.

**TABLA 4.16 CARGO DE LOS JEFES DE HOGAR**

Cargo	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Empleado particular	35,4	28,3	21,7	40,1	60,1	33,8	48,6	39,2	34,8
Empleado del Gobierno	5,0	4,9	5,6	2,2	1,3	3,1	2,0	4,0	2,4
Doméstico	0,6	0,9	1,1	0,5	0,3	0,0	1,5	0,0	0,0
Cuenta propia	33,1	38,5	37,4	28,6	18,9	36,4	24,8	29,3	23,1
Empleador	1,9	1,5	1,3	0,5	0,5	0,0	0,7	2,6	0,2
Sin remuneración	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
No aplica por no estar laborando	24,0	25,8	32,6	28,1	18,9	26,8	22,4	24,9	39,4

Fuente: UNCRD 2008.

TABLA 4.17 INGRESOS DE LOS JEFES DE HOGAR

Ingresos mensuales	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Ninguno	10,2	15,4	11,0	11,1	10,2	12,5	12,0	10,1	13,1
Menos de \$434,000	69,9	73,5	55,3	12,5	43,8	17,7	52,3	16,9	23,6
Entre \$434,001 y \$1'000,000	18,0	8,9	29,1	69,5	44,1	62,3	34,6	71,8	54,0
Entre \$1'000,001 y \$3'000,000	1,7	1,5	3,5	6,7	1,8	7,0	0,5	0,9	8,3
Más de \$3'000,000	0,3	0,3	0,5	0,2	0,0	0,0	0,5	0,0	0,2

Fuente: UNCRD 2008.

TABLA 4.18 JEFES DE HOGAR QUE HAN SOLICITADO CRÉDITO DESDE EL 2003 HASTA NOVIEMBRE DE 2007

Solicitado crédito	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Bosa	Engativá	Usme
Sí	19,1	14,5	20,9	25,2	25,2	31,9	34,7	26,3	23,1
No	80,9	85,2	79,1	74,8	74,8	68,1	65,3	73,7	76,9

Fuente: UNCRD 2008.

TABLA 4.19 JEFES DE HOGAR QUE HAN RECIBIDO UN CRÉDITO

Ha recibido un crédito	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Bosa	Engativá	Usme
Sí	92,8	93,6	93,6	95,2	93,8	95,9	91,9	95,4	87,2
No	7,2	6,4	6,4	4,8	6,3	4,1	8,1	4,6	12,8

Fuente: UNCRD 2008.

TABLA 4.20 ORIGEN DE LOS PRÉSTAMOS A LOS JEFES DE HOGAR

Otorgador del préstamo	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Banco	85,9	95,5	90,4	69,0	81,1	64,4	75,6	56,6	70,9
Cooperativa	10,9	4,5	4,1	17,0	12,2	11,9	12,2	8,8	12,6
Particular	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	1,2	2,9	4,9
Amigos	1,6	0,0	1,4	1,0	2,2	4,2	1,2	5,1	4,9
Familiares	1,6	0,0	1,4	1,0	0,0	12,7	2,4	8,1	4,9
Otro	0,0	0,0	1,4	12,0	4,4	6,8	7,3	18,4	1,9

Fuente: UNCRD 2008.

de éstos, la mayoría lo ha conseguido de un banco. Esto indicaría la presencia de dos poblaciones, una con acceso al sistema formal de crédito (con mayor seguridad) y otra con acceso al crédito informal, aunque esta última es minoritaria. Al revisar la dinámica de las tres localidades se observa que en éstas se acude en mayor proporción al sistema informal de crédito que en los municipios. La tabla 4.19 indica que casi la mayoría de quien ha solicitado un crédito lo ha recibido.

### 3.5.2. Servicios públicos

En esta sección se analizan los servicios públicos y sus relativas coberturas, como aproximación al capital que hemos definido como dotaciones colectivas, el cual se asimila al capital natural en ámbito rural por lo que conciernen a los asentamientos urbanos.

La tabla 4.21 muestra unos focos de potencial vulnerabilidad en el servicio de acueducto en El Peñón, La Palma y Pacho, debido a que la ausencia de este servicio reduce



TABLA 4.21 DISTRIBUCIÓN DE LA COBERTURA DE LOS PRINCIPALES SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS TERRITORIOS

	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Energía eléctrica	99,1	92,0	97,6	100	100,0	99,7	99,5	99,8	100,0
Acueducto	53,1	41,7	59,5	99,3	95,8	91,3	99,5	100,0	99,8
Alcantarillado	34,7	8,6	51,6	86,1	44,5	53,0	99,5	100,0	100,0
Gas natural				54,3	12,6		95,5	93,1	87,7
Teléfono fijo	10,3		19,0	43,3	23,6	76,9	89,8	84,3	89,6
Recolección de basuras	38,6	10,8	52,4	87,8	42,4	78,0	98,8	99,8	100,0
Sin servicios públicos	0,8	7,1	0,2				0,4		

Fuente: UNCRD 2008.

la calidad de vida y afecta, en particular, la salud. Estos mismos municipios muestran porcentajes mucho más bajos que los demás territorios en recolección de basuras y teléfono fijo, lo cual, junto con los demás datos, hace de ellos un punto de entrada necesario y privilegiado desde el punto de vista de la localización geográfica para la profundización de los datos.

#### 4. EVENTOS DE VIDA CRÍTICOS: LOS EPICENTROS DE LA VULNERABILIDAD

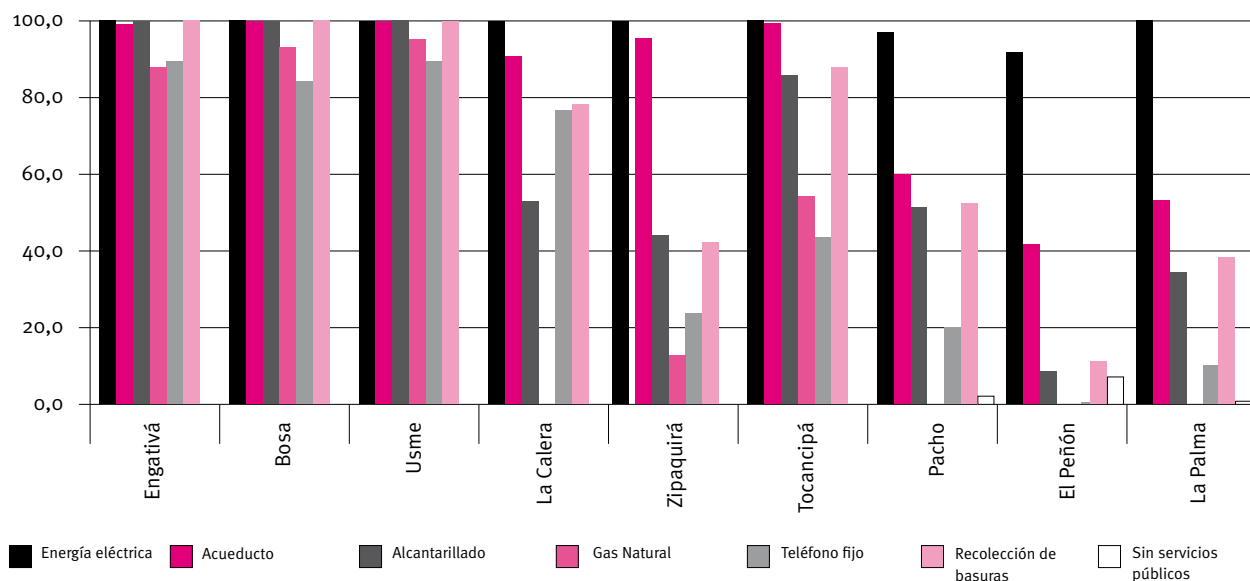
En el análisis de los eventos de vida críticos (choques), las preguntas principales son: ¿cuáles activos son afectados de

manera principal?, y ¿qué implicaciones tiene en términos de generación de inseguridad humana? En segundo lugar, es importante preguntarse qué tanto la dinámica de estos eventos parece reflejar la dinámica de la vulnerabilidad identificada a través de investigaciones precedentes.

En el análisis se privilegia el concepto *evento de vida* sobre choque por un conjunto de razones. De acuerdo con lo planteado por Lampis,

La afirmación según la cual “la incidencia de los choques en los hogares colombianos y el tipo de estrategias que éstos han tomado ante los choques pueden ser analizadas a partir de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003<sup>21</sup>”, es

Gráfico 4.7 Cobertura de servicios públicos por territorio



Fuente: UNCRD 2008.

tan sólo parcialmente válida tanto conceptual como metodológicamente. En lo conceptual ya que, por las mismas razones expuestas arriba, ignora la multidimensionalidad de la pobreza y de la vulnerabilidad, y las reduce a un problema de ingreso; en lo metodológico porque la ECV, tal vez por razones de presupuesto, tampoco contempla riesgos distintos al medioambiental y a la enfermedad que, sin embargo, no se analizan bajo la categoría de “choque”, ni contempla dimensiones de la vulnerabilidad que distintas al ingreso o a lo laboral.

En términos epistemológicos la justificación para privilegiar el término *evento de vida* reposa en lo siguiente: el término *choque* (*shock*) fue introducido por Chambers en el análisis de vulnerabilidad en 1989<sup>22</sup> junto al término *estrés* (*stress*), para indicar que la vulnerabilidad se refiere a estas dos tipologías de problemas y la dificultad de enfrentar sus consecuencias. Por lo tanto, como ha indicado Lampis en su trabajo doctoral<sup>23</sup>, la vulnerabilidad tiene que ver tanto con situaciones cuyo efecto es relativamente súbito o aun inmediato, que se podrían describir como choques con todas las limitaciones expuestas en la cita arriba, como con situaciones de largo plazo que operan como un factor de presión a lo largo del tiempo sobre individuos y hogares, de lo cual se desprende el concepto de *estrés* como definición de esta segunda tipología en Chambers.

A pesar de su riqueza en términos explicativos, los conceptos de *choque* y *estrés* –ilustra Lampis– requieren de mayor operacionalización, en cuanto pensar en un factor externo que hace arrancar el proceso que genera los impactos en términos de seguridad humana relacionados con la vulnerabilidad introduce una especie de punto de origen en la conceptualización de la vulnerabilidad, lo cual niega y oculta la existencia de condiciones macrosociales y asimetrías en el acceso a los activos y recursos, que son los verdaderos determinantes de la vulnerabilidad y de las pérdidas en términos de seguridad humana. El otro aspecto que necesita operacionalización es el concepto de *estrés*, que hace referencia cuanto menos a la continuidad en el tiempo de privación psicológica y material, cuya operacionalización y medición presentan inmensas dificultades cuando no se quiere ser reduccionistas, desde la estabili-

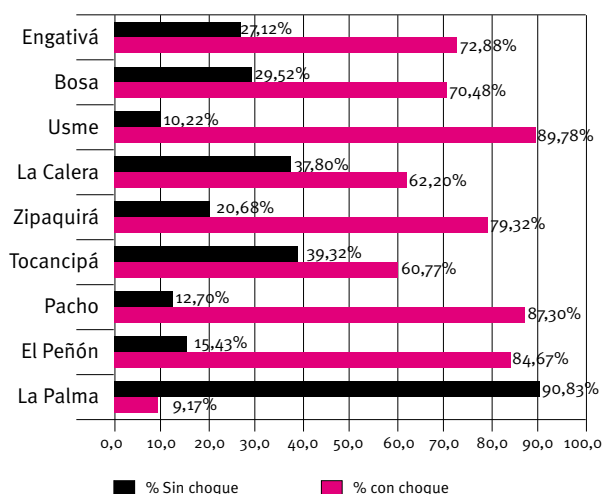
zación de la medición entre un sujeto y el otro, hasta el mismo tema de la subjetividad de la auto-percepción del estrés. Los retos metodológicos son tales que Lampis ha sugerido sustituir el concepto de choque con el de evento de vida y el de estrés con el concepto de consecuencia, como resulta también consignado en este texto en sus apartes dedicados a la metodología de la encuesta sobre seguridad humana.

En el módulo que analiza los eventos de vida y las estrategias de la encuesta se indagó sobre seis<sup>24</sup> de las dimensiones de seguridad humana definidas inicialmente por PNUD en 1994: salud, ambiental, alimentaria, personal, comunitaria y económica. No obstante, teniendo en cuenta las características del área de estudio (Bogotá-Cundinamarca), la visión regional propuesta<sup>25</sup>, los énfasis o prioridades definidos para la valoración y los tipos de hogar en los territorios, fue necesario incluir dos ejes temáticos o dimensiones complementarias que permitieran ampliar las opciones referidas a los choques o eventos críticos que pueden afectar a un hogar: la dimensión familiar y la dimensión de educación.

En la encuesta se incluyeron opciones que indagaban sobre choques a la estructura y vida del hogar/familia<sup>26</sup> y a un elemento altamente ligado con la *habilitación* como es la educación (acceso, permanencia y continuidad).

De acuerdo con los resultados obtenidos en la encuesta, el 22,86% de los hogares no reportaron eventos de vida críticos en el período 2003-2007, mientras que en el 77,14% se presentó al menos un evento que incidió en su cotidianidad en el mismo período. Al revisar la frecuencia de los eventos de vida por territorio (gráfico 4.8) se encontró que éstos varían de unos territorios a otros, confirmando el vínculo existente entre el perfil de activos de los hogares y sus condiciones de vida, por un lado, y, por el otro, los factores generadores de vulnerabilidad objetivos y percibidos por las comunidades en los territorios, que finalmente se relacionan con las características diferenciales de los territorios y el entorno descritas a lo largo de este capítulo. Se observa en el gráfico 4.8 que los territorios con mayor número de hogares con choques reportados son La Palma, Usme, Pacho y El Peñón –superiores al 80%–, y los de menor frecuencia son Zipaquirá y La Calera (ver mapa 5).

Gráfico 4.8 Porcentaje de hogares  
con y sin eventos de vida por territorio



Fuente: UNCRD 2008.

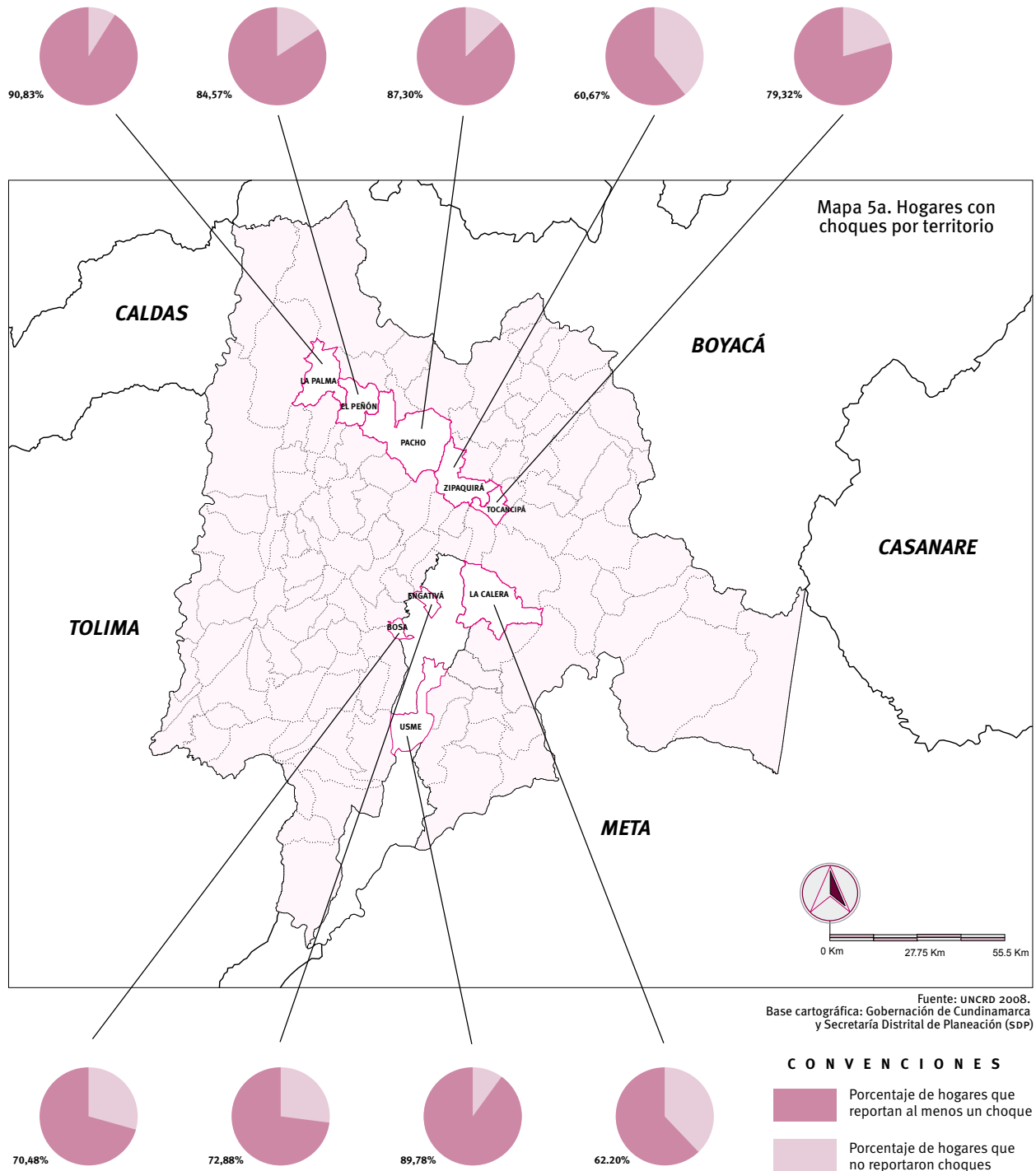
El orden de afectación de las dimensiones de acuerdo con los choques referidos por los hogares es: 1) ambiental: 22,4%; 2) salud: 19,1%; 3) familiar: 17,3%; 4) económica: 16,9%; 5) personal: 7,8%; 6) alimentaria: 6,7%; 7) educación: 6,6%, y 8) comunitaria: 3,2%. Los porcentajes confirman un hallazgo importante de investigaciones previas sobre vulnerabilidad: que los puntos de entrada de la crisis son múltiples y multi-dimensionales, como lo es la seguridad humana. El mapa 6 muestra el porcentaje de afectación de las dimensiones por territorio. Los choques más frecuentes dentro de las ocho dimensiones señaladas se exponen en el cuadro 4.4. En la primera columna se encuentra la dimensión analizada, la frecuencia total de eventos y su porcentaje de participación; en la segunda, el tipo de evento y en la tercera, su porcentaje de ocurrencia al dentro de la dimensión.

CUADRO 4.4 PRINCIPALES CHOQUES O EVENTOS DE VIDA DENTRO DE LAS OCHO DIMENSIONES ANALIZADAS

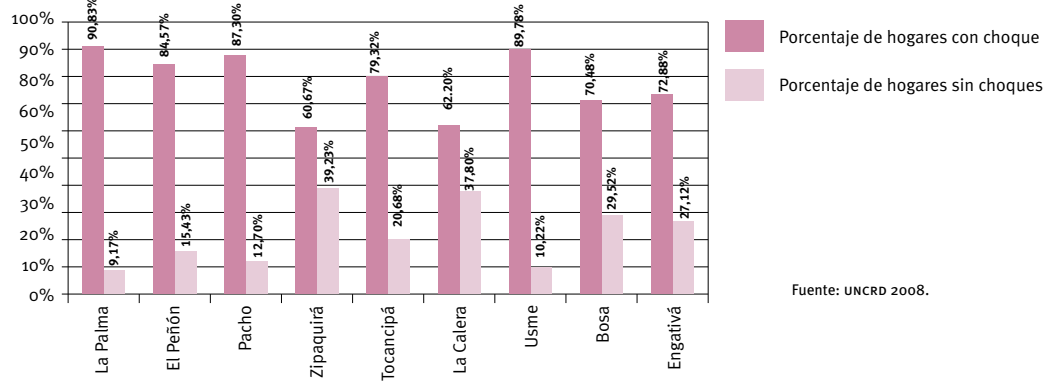
Dimensión	Choque o evento de vida	% dentro de la dimensión
Ambiental <i>n</i> =1402 22,42%	Contaminación del aire (polución, polvo, malos olores)	26,8
	Plagas (insectos, roedores, etc.)	22,0
	Exposición a basuras en los alrededores	19,9
	Deterioro del entorno por negocios o actividades no compatibles con la vivienda	10,5
Salud <i>n</i> =1195 19,11%	Mala calidad en la prestación del servicio	38,4
	A pesar de tener el servicio de salud, le tocó acudir a un médico particular	21,2
	No le entregaron los medicamentos	20,2
Familiar <i>n</i> =1080 17,27%	Enfermedad grave de alguno de los integrantes del hogar	59,5
	Muerte de alguno de los integrantes del hogar	15,2
	Accidente de alguno de los integrantes del hogar	12,5
Económica <i>n</i> =1058 16,92%	Disminución de los ingresos del hogar	41,8
	El jefe del hogar perdió su empleo	28,8
	Otro miembro del hogar perdió su empleo	11,0
	El cónyuge perdió su empleo	7,1
Personal <i>n</i> =488 7,81%	Robo o atraco	71,9
	Lesiones personales	6,6
	Violencia intrafamiliar	5,5
	Problemas de drogadicción o alcoholismo	4,7
Alimentaria <i>n</i> =417 6,67%	Carecen de recursos para comprar o producir los alimentos básicos	50,4
	Les han diagnosticado problemas de nutrición	24,2
Educación <i>n</i> =415 6,64%	Alguno de los miembros del hogar <i>no se pudo matricular</i> en la escuela, colegio o universidad por falta de dinero	32,8
	Alguno de los miembros del hogar <i>no pudo continuar</i> en la escuela, colegio o universidad por falta de dinero	21,4
	Alguno de los miembros del hogar perdió del año	19,3
Comunitaria <i>n</i> =197 3,15%	Conflicto con sus vecinos	33,5
	Amenazas a la vida	25,4
	Desplazamiento forzado	21,3

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de seguridad humana en Bogotá-Cundinamarca, noviembre de 2007

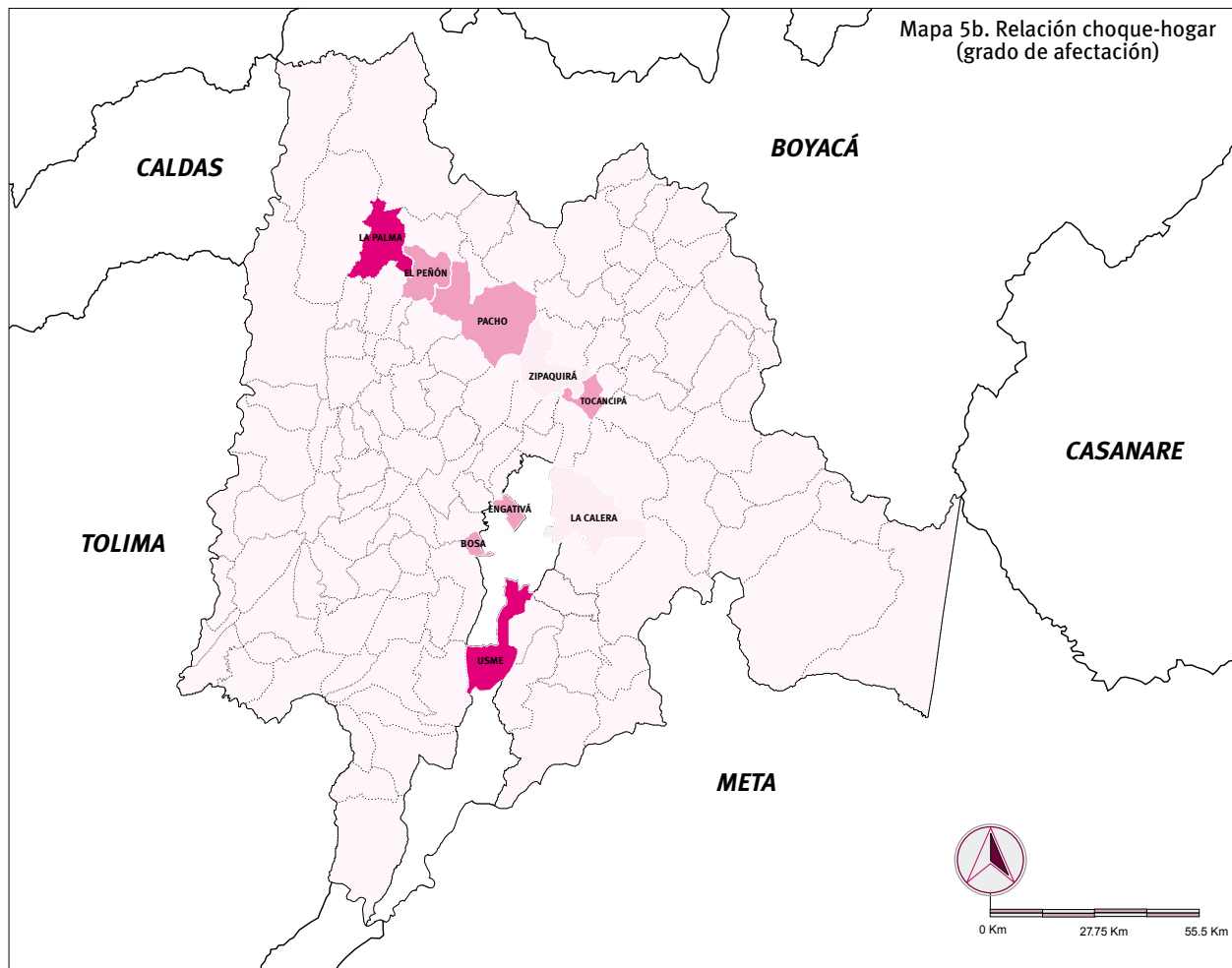
MAPA 5. CHOQUES O EVENTOS DE VIDA EN LOS TERRITORIOS EVALUADOS



**PORCENTAJE DE HOGARES CON Y SIN CHOQUES O EVENTOS DE VIDA POR TERRITORIO**



Fuente: UNCRD 2008.



**Mapa 5b. Relación choque-hogar (grado de afectación)**

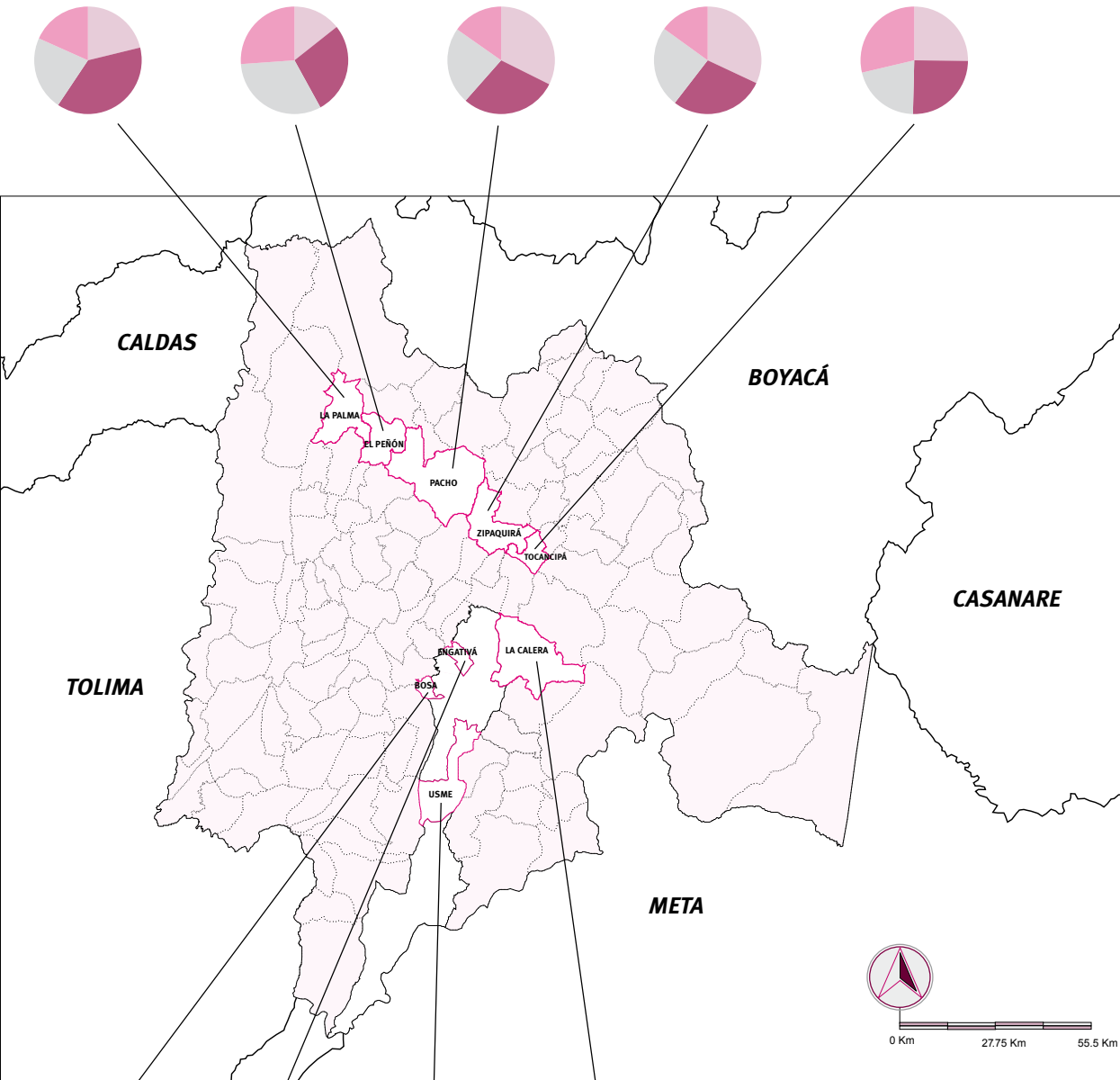
**CONVENCIONES**

Grado de afectación

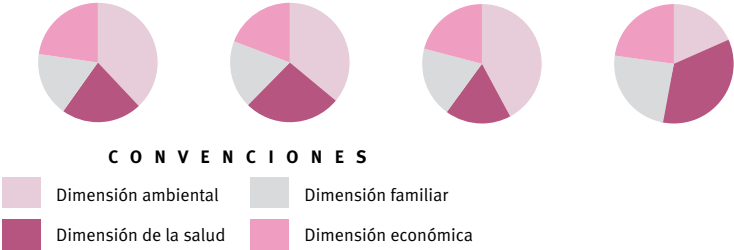


Fuente: UNCRD 2008. Base cartográfica: Gobernación de Cundinamarca y Secretaría Distrital de Planeación (SDP)

MAPA 6. DIMENSIONES DE SEGURIDAD HUMANA MÁS AFECTADAS POR TERRITORIO



Fuente: UNCRD 2008. Base cartográfica: Gobernación de Cundinamarca y Secretaría Distrital de Planeación (SDP)



PORCENTAJE DE CHOQUES POR DIMENSIÓN				
Municipio	Ambiental	Salud	Familiar	Económica
La Palma	16,4%	30,4%	17,3%	14,3%
El Peñón	11,2%	21,9%	25,1%	20,2%
Pacho	25,2%	22,2%	18,0%	11,7%
Zipaquirá	22,5%	20,0%	16,9%	10,6%
Tocancipa	20,4%	20,5%	16,6%	23,4%
La Calera	13,8%	26,4%	17,8%	17,1%
Usme	32,2%	13,7%	14,5%	16,0%
Bosa	26,3%	15,2%	11,8%	15,8%
Engativá	26,5%	19,3%	13,4%	14,2%

Al revisar el orden de las dimensiones más afectadas y el tipo de evento asociado a cada una, se confirma el impacto que tienen sobre los hogares los factores generadores de vulnerabilidad identificados en el numeral 2 del presente documento. Se establece un indicador claro de los principales elementos estructurales que se deben abordar si se quieren tomar medidas para disminuir, mitigar o eliminar la vulnerabilidad en los territorios.

Es importante señalar que se indagó sobre 53 eventos de vida específicos, y 8 opciones “abiertas” para un total de 61 posibles eventos con incidencia directa en un hogar. La “enfermedad grave de algún miembro del hogar” fue el que obtuvo mayor porcentaje con el 18,5% y el de menor frecuencia fue “acoso sexual” con el 0,12%.

#### **4.1. Dinámica de la vulnerabilidad en los hogares**

Con los insumos aportados (activos del hogar, activos del jefe de hogar, choques o eventos de vida críticos) se analizó la dinámica de la vulnerabilidad en los municipios de Cundinamarca y las localidades de Bogotá, y se estableció la relación entre el choque, sus consecuencias en el hogar y las estrategias implementadas para enfrentarlo. El primer hallazgo es que si bien las relaciones entre eventos, consecuencias y estrategias tienen comportamientos diferentes en cada localidad y municipio analizado, también se destacan aspectos importantes que de manera más o menos profunda son comunes en todos los territorios, lo cual genera preguntas de relieve para la seguridad humana. En un contexto mundial de alta inseguridad y volatilidad económica y financiera<sup>27</sup>, surge la necesidad de consolidar de manera más firme la democracia y la tutela del derecho a la vida, como se ha indicado en el capítulo 3<sup>28</sup>.

El concepto de seguridad humana, entonces, tiene un papel central también desde el punto de vista sociológico. Ningún evento de vida es idiosincrático, porque si bien muchos eventos acontecen en el tiempo a un hogar solamente, o a pocos en el mediano plazo como ha señalado Wood<sup>29</sup>, los gobiernos que se enfocan realmente en crear condiciones de viabilidad para que los pobres se muevan colectiva e individualmente hacia condiciones de mayor seguridad y no vulnerabilidad lo hacen actuando sobre los

arreglos sociales y las condiciones de contexto que determinan la inseguridad.

Asimismo, se encuentran tendencias que resultan más peculiares en algunos municipios y localidades, como la prevalencia de eventos de vida de carácter ambiental o económico, ilustrados en las secciones que siguen, y detallan los resultados por tipologías de pobreza y, dentro de cada tipología, por municipio. Estos insumos resultan importantes para políticas que pretendan atacar las causas de la vulnerabilidad en su dimensión local.

La estructura del análisis que se presenta a continuación se centra especialmente en el primer aspecto, o sea en los elementos comunes. Esta misma sección y la siguiente (4.2) se centran en el segundo aspecto, esto es, en las tendencias peculiares de cada localidad y municipio, que en el marco de esta investigación se han definido como territorios.

La relación entre vulnerabilidad y el nivel de activos de los hogares ha sido uno de los aspectos más investigados durante este proyecto. Lo que se puede leer de los mapas de correspondencias múltiples para hogares que reportan ingresos bajos y medios, es que los niveles de activos no se ven influenciados por las asociaciones entre los eventos, consecuencias y estrategias, ya que siempre se encuentran ubicados en el centro del mapa. Sin embargo, el análisis de la tabla de Burt, gracias a la cual se puede apreciar la magnitud de la asociación entre cada variable revisada en el análisis de correspondencias múltiples (ACM), muestra que sí hay una mayor incidencia de eventos de vida críticos y de impactos en detrimento de la seguridad humana para los hogares de ingresos bajos y con bajo nivel de activos. No se puede concluir que los activos no influyen en la vulnerabilidad, debido también al hecho de que en varios territorios el número de hogares encuestados resulta ser relativamente bajo cuando se habla en términos de análisis multifactorial de alto grado de complejidad por el gran número de variables involucradas.

#### **4.2. Análisis de correspondencias múltiples (ACM): patrones comunes a los nueve territorios**

El análisis de correspondencias múltiples (ACM) se ha utilizado antes en Colombia como método para estudiar

la relación entre los eventos de vida críticos, las consecuencias o impactos inmediatos y las estrategias o impactos de mediano y largo plazo<sup>30</sup>. Los principales objetivos metodológicos del ACM en este caso son los siguientes:

- a. *Identificación de patrones más frecuentes de vulnerabilidad*, que se suele definir como “encadenamientos” o “cadenas típicas”, y como tales se mencionan en este capítulo. Estos corresponden a patrones secuenciales entre grupos de: i) eventos de vida críticos, ii) sus consecuencias directas, y iii) las estrategias utilizadas por los hogares para enfrentar el efecto combinado de (i) y (ii). Por ejemplo, en hogares con muy bajo nivel de calidad de vida o en condición de pobreza crónica se ha encontrado que en varias ciudades del país y de manera consistente a distancia de una década<sup>31</sup>, es muy frecuente encontrar una cadena típica en la cual frente a un grupo de eventos de vida críticos relacionados con la dificultad económica (eventos específicos como “pérdida del trabajo”, “desempleo”, “los ingresos no alcanzan para cubrir los gastos”, etc.), se presentan consecuencias que tienen que ver con los impactos inmediatos en la dimensión de las realizaciones de los hogares. Esto puede incluir las cosas que las personas y/o los hogares pueden hacer, o a las que pueden acceder (impactos específicos son los “recortes en alimentos”, “recortes en vestuario” o “el atraso en el pago de la matrícula o de los servicios públicos”, etc.). En otras palabras, estos impactos limitan las libertades instrumentales de los hogares e indican cómo se genera la inseguridad en la vida de las personas. Frente a estos eventos y a estas consecuencias (impactos), los hogares tienden a utilizar estrategias basadas en las redes informales de apoyo (como “prestar de un vecino”, “pedir ayuda económica a un familiar” o “recurrir a una cadena de ahorros” o “préstamos informales”).
- b. *Análisis de vulnerabilidad para grupos o zonas geográficas específicas* (los más pobres, menos pobres, migrantes, no migrantes, migrantes con jefe de hogar de género femenino, municipios, localidades, zonas geográficas, etc.). En este caso se trata de un análisis que profundiza en el tipo de eventos, consecuencias y estrategias que resultan ser más frecuentes dentro de un patrón

típico de vulnerabilidad. Esto permite a quien diseña políticas comprender la dinámica de la vulnerabilidad y contrastarla con intervenciones ya existentes, en el caso de querer analizar poblaciones específicas.

- c. *Búsqueda de relaciones entre las cadenas típicas y variables de interés*. En tercer lugar el ACM permite identificar la relación, por ejemplo, entre el perfil de activos de los hogares y los patrones de migración. Este análisis ofrece insumos para contestar preguntas como: ¿Migran más los hogares cuyas estrategias para enfrentar la crisis incluyen el uso de redes formales, o aquellos que usan redes informales de apoyo?

Como se indicó en el numeral 4.1, debido a la “debilidad” de la variable ingresos por depender del dato suministrado por el encuestado, ésta se incluyó de forma ilustrativa en el análisis y se usó para establecer tres grupos de análisis de acuerdo con el nivel de ingreso per cápita del hogar en alto, medio y bajo.

Las desagregaciones obtenidas para este análisis fueron las siguientes: para ingresos bajos se obtuvo un análisis para cada localidad/municipio, para ingresos medios se obtuvo un análisis para grupos de municipios, uno para Zipaquirá y Pacho, otro para El Peñón y La Palma, otro para La Calera y Tocancipá, y para las localidades de Engativá y Usme se hizo uno para cada uno. La localidad de Bosa tenía muy pocas observaciones, por lo que no se hizo análisis en este nivel de ingreso, y finalmente para los ingresos altos se hizo un solo mapa general.

CUADRO 4.5 NÚMERO DE CASOS POR MUNICIPIO / LOCALIDAD  
Y NIVEL DE INGRESOS PARA EL ACM

Municipio / Localidad	Nivel de Ingresos			Total
	Bajo	Medio	Alto	
La Palma	788	16	4	808
El Peñón	470	5	0	475
Pacho	638	34	2	674
Zipaquirá	324	16	0	340
Tocancipá	487	5	4	496
La Calera	306	15	1	322
Usme	747	15	7	769
Bosa	444	7	0	451
Engativá	525	50	7	582
Total	4729	163	25	4917

Fuente: UNCRD 2008.



CUADRO 4.6 CODIFICACIÓN DEL TIPO DE EVENTO (EV)

Código	Tipo de Evento
EV01	Familiar
EV02	Educativo
EV03	Salud
EV04	Alimentario
EV05	Ambiental
EV06	Personal
EV07	Comunitario
EV08	Económico

Fuente: UNCRD 2008.

CUADRO 4.7 CODIFICACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS (CO)

Código	Consecuencia
CO01	De tipo económico
CO02	Que afectan la salud física y psicológica
CO03	Que implican un aumento de riesgo a la pérdida de activos y disminución de capacidades
CO04	Que afectan el nivel de capacidades
CO05	Que implican problemas y/o tensiones en el hogar
CO06	Que generan mejoras o el aumento de las capacidades
CO07	Impactos por violencia afuera del hogar
CO08	Impactos generados por las condiciones del entorno de la vivienda

Fuente: UNCRD 2008.

CUADRO 4.8 CODIFICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS (ES)

Código	Estrategia
ES01	Deuda
ES02	Redes formales de apoyo
ES03	Redes informales de apoyo
ES04	Mejorar personalmente o como hogar
ES05	Mejorar la condición económica
ES06	Acciones puntuales
ES07	Cortes en el consumo
ES08	Trabajo y activos
ES09	Renunciar personalmente a actuar
ES10	No actuar por falta de apoyo de los demás o de las instituciones
ES11	Verse obligado a actuar en una determinada manera

Fuente: UNCRD 2008.

En el cuadro 4.5 se muestran los datos que sustentan la decisión de realizar el análisis de la manera indicada.

Obtenida la tabla de análisis en la cual cada evento se asocia con una consecuencia y una estrategia para cada hogar, es posible obtener los mapas para cada una de las desagregaciones planteadas. En primer término, se muestra en los cuadros 4.6, 4.7 y 4.8 la codificación utilizada para la correcta interpretación de los mapas del ACM.

### 4.3. Nivel 1, ingresos bajos

La vulnerabilidad en los municipios de Cundinamarca y en las localidades de Bogotá investigadas se despliega en cuatro patrones principales y dos secundarios. Cada uno tiene una relevancia específica para la seguridad humana y para políticas que aspiren a comprender las causas y las raíces complejas relacionadas con la lentitud del aumento de los índices de desarrollo humano y de los niveles de bienestar. Como señalan las investigaciones internacionales y nacionales precedentes sobre vulnerabilidad social, citadas a lo largo de este documento, *la vulnerabilidad no tiene un solo epicentro y la crisis entra en la vida de las personas a través de un número amplio de puntos de entrada, mucho más amplio de lo que suelen estimar las investigaciones que se concentran en el ingreso como aproximación del bienestar*. La vida de las personas y de los hogares,

las fuentes de su seguridad humana y de sus activos son múltiples y diferentes, como los contextos geográficos y las situaciones personales. Si bien la fortaleza del análisis de vulnerabilidad está en que permite apreciar las tendencias principales con un grado de detalle bastante desagregado, esto no exime ni a los académicos ni a los hacedores de políticas del deber de investigar y actuar frente a las situaciones individuales de cada persona y cada hogar. En los hogares encuestados y clasificados en este nivel de ingresos se registraron 5.054 eventos de vida críticos en las ocho dimensiones investigadas, articulados en los siguientes cinco patrones evidentes desde el mapa factorial y resumidos en el cuadro 4.9 (ver página 97):

- Crisis por estrés ambiental
- Crisis del acceso a la salud pública
- Crisis del empleo y la generación de ingresos
- Situaciones críticas de carácter familiar
- Crisis alimentaria
- Crisis del acceso a la educación.

#### 4.3.1. Crisis por estrés ambiental

Los eventos de vida que resultan centrales en el análisis de esta crisis se relacionan con “la mala calidad del aire”, sobre todo en las localidades de Bosa y Engativá en el Distrito Capital. En los municipios del departamento

los eventos se relacionan con la “exposición a basuras en los alrededores” o “la cercanía a aguas estancadas” o “corrientes de agua contaminada”. Si bien existe una amplia literatura acerca de la relación sobre desarrollo y medio ambiente y, en particular, sobre la retroalimentación que existe entre la crisis ecosistémica, la disminución del crecimiento y la magnificación de la pobreza<sup>32</sup>, este insumo es relevante porque por primera vez en el estudio de la vulnerabilidad social en Colombia (desde luego también gracias al enfoque parcialmente rural y periurbano de la investigación) se encontró que la dinámica productiva de la sociedad interactúa con el medio ambiente (por ejemplo Zipaquirá y su industria minera), y de esta interacción se desprende una amenaza a la seguridad humana para los hogares de bajos ingresos. La crisis por estrés ambiental da cuenta del 23,1% (1.170 eventos) de los 5.054 eventos de vida críticos registrados por la encuesta –para el nivel 1 de ingresos– y, en términos estadísticos, el conglomerado de eventos de vida EV05 que le corresponde, explica una porción importante del eje de la dimensión 1 (horizontal en el mapa factorial 4.1).

Los impactos del estrés ambiental en los hogares se concentran en su mayoría (83,3% de los casos) en la “afectación de la salud”, en este caso primero física y luego psicológica, en los hogares. Este dato tiene dos implicaciones: primero, el hecho de que la afectación de la salud física significa afectación del cuerpo, que es principal activo para los hogares de bajos ingresos y, por ende, de la capacidad de generar ingreso. Y segundo, que considerada la segunda tipología crítica que se analizará en seguida, la crisis del acceso a la salud pública, en la cual se encuentra un hallazgo importante que plantea una pregunta relevante para las políticas públicas, tanto en relación con la garantía de las capacidades básicas de las personas, como de la libertad de la privación en la perspectiva de la seguridad humana.

Frente a estos eventos de estrés ambiental y a sus impactos inmediatos en el campo de la salud, en más de la mitad de los casos (53,8%) los hogares recurren a acciones puntuales, como la “automedicación”, o la “medicina casera”, o recurren “a un médico a menudo privado”, o si se tiene “acceso a los recursos de salud”, o a acciones como

la “espera” o hasta “la fe”. En este respecto se destaca la ausencia de un respaldo institucional o el apoyo de organizaciones del tercer sector: sólo el 18,2% de los hogares que registran una consecuencia en el ámbito de la salud física o psicológica luego utiliza las redes formales de apoyo como primera estrategia para resolver el problema.

#### 4.3.2. Crisis del acceso a la salud pública

Con sus 1.131 eventos de vida críticos, esta categoría resulta central en el análisis de la seguridad humana, ya que como se ha dicho antes, no hay libertad si no se está vivo y en condición de disfrutar de la vida. La privación del derecho al acceso a la salud, cuyas causas es urgente investigar, implica restringir las oportunidades que las personas tienen de disfrutar de una vida que valga la pena ser vivida, porque no hay ampliación de las oportunidades con enfermedades.

Esta crisis se centra en eventos de vida que representan en su conjunto el 22,4% de todos los eventos registrados, e incluyen ítems como “no ser atendido por el sistema de salud por falta de pago”, “no estar afiliado a ningún sistema de salud” y no recibir por ende atención, “deber ir a un médico particular a pesar de tener afiliación” y, muy importante, “no tener recursos para pagar los medicamentos o los exámenes médicos”, que es una de las dinámicas que invalida completamente el hecho de tener acceso nominal a un sistema de salud.

Las consecuencias y las estrategias que se asocian a los eventos de esta segunda cadena típica de vulnerabilidad son las mismas que para la primera crisis analizada (estrés ambiental), aunque cambian los porcentajes, los cuales indican que las consecuencias “afectan la salud física y psicológica” en el 67,3% de los casos, y las estrategias basadas en “acciones puntuales” en el 45,6%. Lo anterior indica que frente a la crisis de acceso a la salud pública hay mayor variedad en los impactos y mayor diferenciación en las estrategias. Un dato impactante es que los hogares afectados por esta crisis no encuentran el apoyo necesario de las redes formales –administración municipal, hospital, etc.–, sino que deben “endeudarse” en el 21,4% de los casos para enfrentar la crisis, hecho que, tras las investigaciones

ya citadas sobre vulnerabilidad en el país, indica cómo desde una dimensión de la vida de las personas se genera una inseguridad y una fragilidad que impacta en los activos y, desde luego en el ingreso disponible. Entonces, un caso donde el encadenamiento es salud-generación de ingreso, y ya no sólo salud-salud o ingreso-ingreso como en muchos análisis “instantáneos” o “fotográficos” tradicionales, basados en la toma de datos en un momento dado sin incluir el tiempo como variable (como es el caso de las encuestas de hogares), hecho que de paso, representa su fundamental limitación para producir datos con base en los cuales enfrentar la pobreza y sus mecanismos de propagación.

En el marco de la multidimensionalidad típica del ACM, el conglomerado de eventos de vida relacionados con el acceso a la salud pública parece aportar su mayor contribución a la cuarta dimensión de las cinco analizadas. Es decir, al cuarto eje de una cuarta dimensión, invisible bajo parámetros bi o tridimensionales y que, sin embargo, se puede visualizar cuando se quiere producir un mapa factorial excluyendo, por ejemplo, las dimensiones (ejes) 2 y 3, y procesando los datos de las dimensiones 1 y 4. Estos

mapas se omiten en esta presentación de los datos. En el mapa factorial abajo se aprecia la dinámica de esta crisis proyectada sobre un plano construido por los ejes que dibujan las dimensiones 1 y 2, en la parte baja del mapa casi en el centro.

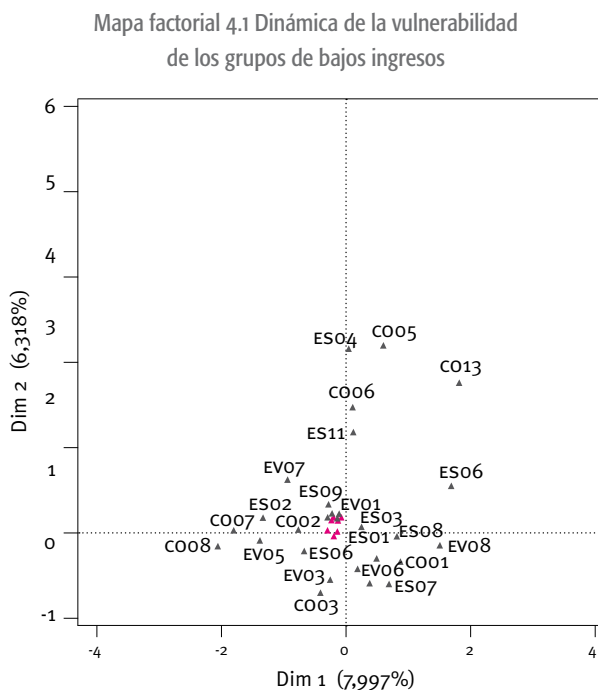
#### 4.3.3. Crisis del empleo y la generación de ingreso

El tercer epicentro de la crisis de vulnerabilidad y seguridad humana de los hogares de bajos ingresos gira alrededor del problema del desempleo y del dilema que enfrentan estos hogares para generar un ingreso suficiente para su sustento.

Este conglomerado o grupo de eventos se encuentra identificado como EVo8 (económico) en el mapa factorial a la derecha del cruce entre los ejes. Los otros conglomerados de eventos de vida que resultan estar más relacionados con eventos de vida que acontecen en la dimensión económica de la seguridad humana son:

- El que indica la crisis de seguridad alimentaria (EVo4, alimentaria).
- El que se conforma por eventos de vida principalmente relacionados con muertes en el hogar (EVo6, personal).
- El conglomerado que identifica una crisis en el acceso a la educación (EVo2, educación).

Los tres junto con el conglomerado EVo8 –que se está analizando sobre el eje 3 de la dinámica global de vulnerabilidad de los hogares de ingresos bajos–, conforman un conjunto de conglomerados de eventos de vida que con sus consecuencias y estrategias evidencia una crisis de carácter socioeconómico de vastas proporciones. La razón por la cual estas dimensiones (empleo y trabajo EVo8; seguridad alimentaria EVo4; atracos, robos y muertes en el hogar EVo6 y acceso a la educación EVo2) aparecen separadas, depende de la estructura de la encuesta, que para el caso de esta investigación se preguntó de manera explícita acerca de ellas para garantizar que no se perdieran datos valiosos, y se tomaran insumos de investigaciones previas sobre vulnerabilidad en Colombia y seguridad humana realizadas por el UNCRD en varios países, sobre todo del sureste de Asia.



Fuente: UNCRD 2008.

Los eventos de vida relacionados con la “pérdida del trabajo del jefe de hogar” o “del cónyuge”, o de “otro miembro del hogar”, así como con el “cierre de negocios o de cosechas” para los hogares rurales aparecen 739 veces y representan el 14,6% del total de los eventos de vida. En el 85,7% de los casos, se desprenden de estos eventos consecuencias que implican la “disminución del consumo” y la “pérdida de activos”; los hogares menos pobres en términos de activos e ingreso tienden a reducir todo tipo de consumo o a sustituir proteínas de mayor calidad (por ejemplo, carne) por otras de menor calidad (por ejemplo, huevos). A menudo este encadenamiento entre pérdida del trabajo e impactos inmediatos implica no poder pagar los servicios públicos o matricular a los hijos en la escuela. Los más pobres, que ya viven más a menudo situaciones como las que acabamos de describir, presentan ítems de impacto como “no comer sino dos veces o hasta una vez al día”.

El impacto de esta dinámica en términos de tener privaciones es evidente y frecuentemente no llama la atención debida por parte de las autoridades locales, en primer lugar porque metodológicamente no se tiene, y porque no se ha querido desarrollar instrumentos de monitoreo de la dinámica de la pobreza y de sus impactos. Por lo tanto, estas tendencias y la profundidad de sus manifestaciones quedan ocultas tras los datos cuantitativos de los varios Sisbén y encuestas de hogares.

Las estrategias de los hogares de bajos ingresos para enfrentar la crisis del empleo y de la generación de ingreso, en el 25,4% de los casos le apuntan a “mejorar la condición económica” y en el 20,4% a la recuperación a través de “las redes informales de apoyo”.

En el primer caso, las estrategias llevan claramente implicaciones muy diferentes para la sostenibilidad económica de los hogares y su resiliencia frente a nuevos eventos críticos, que con un alto grado de probabilidad se verán obligados a enfrentar. Así, por un lado, existen acciones que afectan los activos materiales e intangibles, como la migración, el endeudamiento, la apertura de algún tipo de venta informal (a menudo estos dos se encuentran relacionados) y la búsqueda de nuevo empleo. Por otro lado existen acciones que utilizan los activos de los hogares, cuando se dan las condiciones para movilizarlos, porque tener activos no significa poderlos usar

o convertir en dinero (la plancha recién comprada a 40 mil pesos, no vale quizá más de 10 mil una vez empeñada), la fuerza de trabajo no se puede movilizar con facilidad si hay niños pequeños en la casa, ancianos o enfermos por cuidar. Estas acciones entonces incluyen la “movilización de la fuerza trabajo”, el “arriendo de piezas” y el “ahorro”.

#### 4.3.4. Crisis alimentaria

La crisis alimentaria, con 393 eventos de vida, es el cuarto epicentro de vulnerabilidad, muy crítico en los municipios de El Peñón, La Palma y Pacho. Los eventos de vida más frecuentes en este caso se relacionan con la “carencia de recursos para comprar los alimentos básicos”, “la dificultad para conseguir alimentos básicos en el municipio o en la localidad de residencia” y el “consumo de alimentos de baja calidad por necesidad”.

En el 82,4% de los casos las consecuencias tienen que ver con la “afectación de la salud física y psicológica”, con una primacía de los aspectos nutricionales, por un total de 324 consecuencias a través de las cuales se corrobora este tipo de impactos.

Las estrategias utilizadas para enfrentar esta crisis muestran un escenario preocupante, porque el 27,5% realiza acciones puntuales –como “pedir prestados los alimentos y devolverlos después” o “tener paciencia-esperar que pase”–, y el 21,9% hace “uso de redes informales”. Esto significa que casi el 50% de los hogares que tienen problemas de seguridad alimentaria no resuelven su problema en el tiempo. De lo contrario, sus estrategias no logran más que reposar en soluciones contingentes como buscar auxilio donde parientes, amigos y vecinos, lo cual resulta sostenible por tiempo limitado; o apoyarse en las redes barriales de solidaridad que, a menudo, como en el caso frecuente del prestar dinero, implican una pérdida de oportunidades de bienestar en el largo plazo por la necesidad de pagar intereses que afectan la acumulación de activos y, por lo tanto, la seguridad en el futuro.

#### 4.3.5. Crisis del acceso a la educación

Los problemas relacionados con el “pago de la matrícula” y, en general, los “costos de la educación”, representan una

**CUADRO 4.9. PRINCIPALES PATRONES DE VULNERABILIDAD COMUNES  
A LOS NUEVE TERRITORIOS PARA LOS HOGARES DE NIVEL DE INGRESO BAJO**

Porcentaje (%) y frecuencia (N) de los eventos de vida. Porcentaje (%) y frecuencia (N) de las consecuencias y las estrategias asociadas con los eventos de vida.

	<b>Eventos de vida</b>	<b>Consecuencias (impactos)</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Nivel de activos</b>
Patrón 1: Estrés ambiental	(23,1%) N = 1170	Que afectan la salud física y psicológica (83,3%) N = 975	Realizar acciones puntuales (sin respaldo institucional o de organizaciones) (53,8%) N = 630	Medio (46,1%)  Bajo (45,5%)
Patrón 2: Salud pública	(22,4%) N = 1131	Que afectan la salud física y psicológica (67,3%) N = 761	Realizar acciones puntuales (sin respaldo institucional o de organizaciones) (45,6%) N = 516	Bajo (59,5%)  Medio (34,0%)
Patrón 3: Empleo e ingreso	(14,6%) N = 739	Que afectan el consumo y los activos (85,7%) N = 633	Búsqueda de generación de empleo y activos (25,4%) N = 188  Uso de redes informales de apoyo (20,4%) N = 152	Bajo (62,5%)  Medio (30,0%)
Patrón 4: Familiar	(14,6%) N = 738	Que afectan la salud física y psicológica (57,3%) N = 423	Realizar acciones puntuales (sin respaldo institucional o de organizaciones) (33,3%) N = 246  Uso de redes informales de apoyo (23,6%) N = 174	Bajo (67,2%)
Patrón 5: Alimentaria	(7,8%) N = 393	Que afectan la salud física y psicológica (82,4%) N = 324	Realizar acciones puntuales (sin respaldo institucional o de organizaciones) (27,5%) N = 108  Uso de redes informales de apoyo (21,9%) N = 86	Bajo (73,5%)
Patrón 6: Educativa	(7,5%) N = 377	Que afectan la salud física y psicológica (60,2%) N = 227	Realizar acciones puntuales (sin respaldo institucional o de organizaciones) (21,8%) N = 84	Bajo (53,1%)  Medio (40,1%)

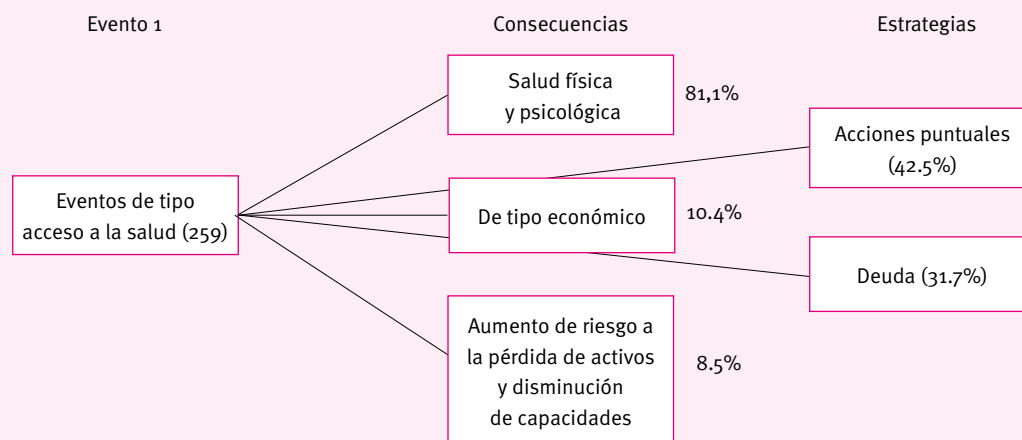
Fuente: UNCRD 2008.

barrera importante hacia el logro de la seguridad humana, debido a que es más difícil ser libres de privaciones cuando se tiene un nivel de educación bajo o se ha interrumpido el ciclo de formación, pues las oportunidades que se tienen sin educación y sin las habilidades requeridas dentro del

segmento alto del empleo actual, serán necesariamente muy reducidas.

Con 377 eventos de vida, el peso relativo de esta crisis frente al total de los eventos de vida críticos registrados es del 6% de los hogares donde alguien no está estudiando o

Figura 4.1 Principal patrón de vulnerabilidad para el municipio de La Palma



Fuente: UNCRD 2008.

interrumpió sus estudios. Un nivel altísimo e inaceptable tanto ética como políticamente en vísperas del 2010 para un país que se ha comprometido con el logro de los Objetivos del Milenio para el 2015.

En cuanto a las estrategias utilizadas en este caso, los hogares realmente hacen de todo. Priman las acciones puntuales (21,8%) como “trabajar y estudiar”, “dialogar con rector para conservar el cupo” y “estar más pendiente del estudio de los hijos”, seguidas por la búsqueda de trabajo y fortalecimiento de activos productivos (14,9%), el uso de las redes informales de apoyo (12,9%) y la búsqueda de una mejor condición económica.

En todo caso, tanto en ésta como en las demás crisis la utilización de las redes formales y por ende de las instituciones, es marginal para los grupos de bajos ingresos investigados en los territorios seleccionados de Cundinamarca y de Bogotá. El cuadro 4.9 muestra también (en la última columna a la derecha) que estas crisis que afectan a los hogares de bajos ingresos de manera tan arrasadora se asocian con un bajo nivel de activos en más del 50% de los casos, y en algunos de ellos, como en la crisis alimentaria, hasta en el 75% de los casos.

Lo anterior quiere decir que las tres cuartas partes de los hogares padecen una privación profunda relacionada con la seguridad alimentaria.

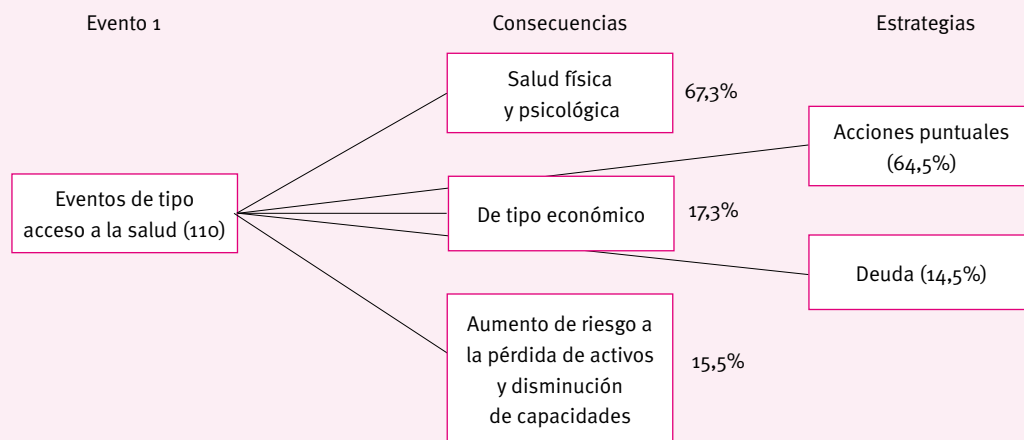
#### 4.4. Vulnerabilidad de los hogares de bajos ingresos por municipio y localidad

En este apartado se analizan los elementos más sobresalientes de las crisis revisadas en la sección precedente, a la luz de los datos de cada uno de los nueve territorios.

##### 4.4.1. La Palma

En el municipio de La Palma, el mapa factorial indica que los eventos económicos ocupan el primer lugar en explicar la varianza de la dimensión 1 y los eventos educativos la de la dimensión 2. De manera significativa, la dimensión 3 es explicada por una dupla que se conforma por eventos de enfermedad y defunción (familiares) y de acceso a la salud, representados en la figura 4.1. Aquí se destacan dos elementos: el primero es que La Palma es uno de los territorios más afectados del conjunto, con múltiples epicentros de vulnerabilidad frente a una situación donde la crisis de seguridad humana aparece en toda su contundencia entre ingreso, educación y salud. Particularmente relevantes son aquí las estrategias, absolutamente insostenibles para estos hogares y de corto alcance, con las acciones puntuales en el primer lugar, con el 42,5% y el endeudamiento con el 31,7%.

Figura 4.2 Principal patrón de vulnerabilidad para el municipio de El Peñón



Fuente: UNCRD 2008.

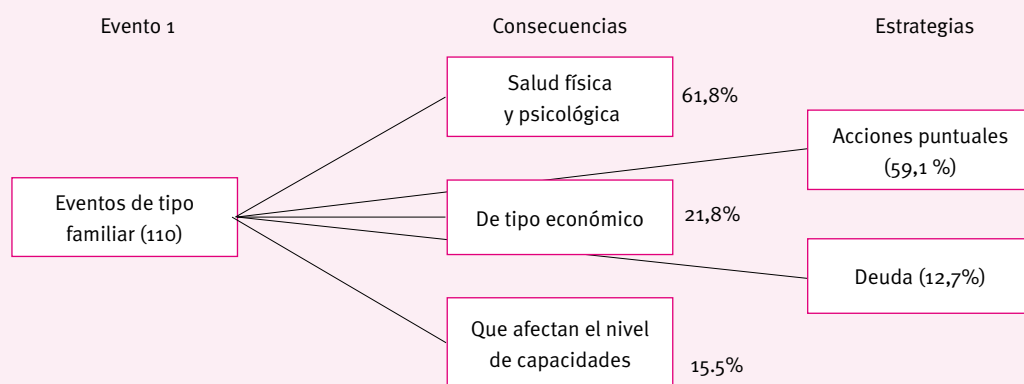
#### 4.4.2. El Peñón

En El Peñón se encuentran dos epicentros paralelos de vulnerabilidad, ambos con 110 eventos de vida, relacionados respectivamente con el acceso a la salud pública y con la crisis familiar que, como se ha ilustrado arriba, se caracteriza sobre todo por la enfermedad que afecta a un miembro del hogar y por las defunciones. En ambos casos se trata de dos tipologías características de la población rural de bajos ingresos y recursos (la población residente en cabecera no supera el 20% en este municipio), que responden además a

lo que ha sido una característica del municipio en cuanto a su dinámica poblacional, que desde los años sesenta ha sufrido un constante despoblamiento.

En el caso del evento 1 presentado en la figura 4.2, las principales consecuencias se dan en el campo de la salud física, psicológica o el acceso a los servicios de salud (67,3%), seguidos por consecuencias que impactan la dimensión económica y acciones que aumentan el riesgo de pérdida de activos, como “seguir trabajando a pesar de estar enfermo/a”, “dejar los niños solos en la casa”, “llevar los niños al trabajo”, “trabajar aún más horas”, etc.

Figura 4.3 Segundo patrón de vulnerabilidad para el municipio de El Peñón

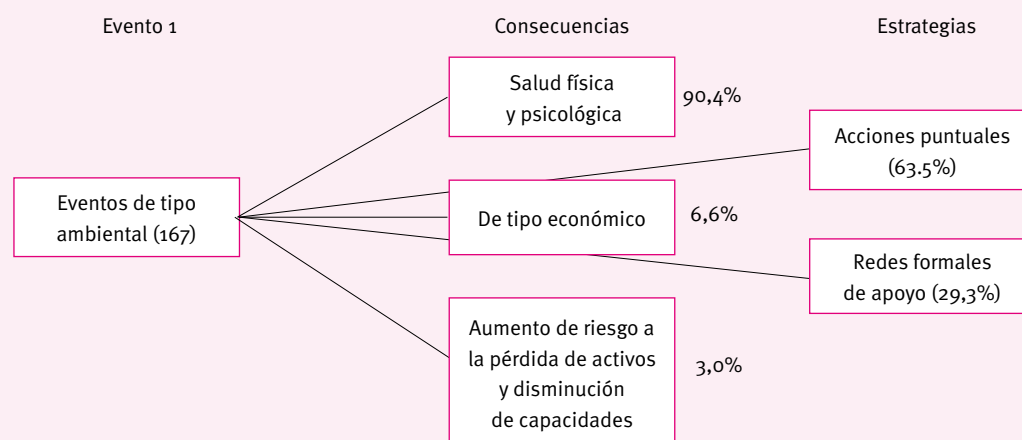


Fuente: UNCRD 2008.





Figura 4.4 Principal patrón de vulnerabilidad para el municipio de Pacho



Fuente: UNCRD 2008.

En este municipio, donde la situación económica es particularmente difícil, los hogares en los que se está analizando su dinámica de vulnerabilidad tienen también un nivel bajo en cuanto a perfil de activos; de hecho sus estrategias son particularmente insostenibles: acciones puntuales en el 64,5% de los casos y el endeudamiento en un 14,5%.

Como en la primera tipología analizada, en la segunda los eventos relacionados con enfermedades y defunciones en el hogar ( $n = 110$ ), en el 61,2% de los casos los impactos inmediatos se encuentran en la salud de las personas, con los otros dos mismos conglomerados relacionados con las consecuencias de tipo económico y las que afectan a las capacidades en porcentaje levemente superior en el primer caso (21,8%) e igual en el segundo (15,5%).

En las estrategias las acciones puntuales priman con el 59,1%, seguidas por “el uso de redes informales de apoyo” en el 12,7% de los casos. El Peñón es sin duda un caso emblemático de vulnerabilidad relacionada con pobreza crónica, insostenibilidad de la generación de los medios de vida en el ámbito rural y débil institucionalidad, sobre todo en protección social, garantía del acceso a la salud y generación de ingreso.

#### 4.4.3. Pacho

En el municipio de Pacho, también de carácter rural y en parte periurbano, se observa cómo los eventos económicos interactúan estrechamente con los de tipo ambiental (cuyo patrón se presenta en la figura 4.4) para explicar la mayor parte de la varianza de la dimensión 1, señalando la insostenibilidad en términos de seguridad humana de las estrategias de generación de medios de vida en este municipio, donde la gran mayoría de los hogares de bajos ingresos que han tenido por lo menos un evento de vida crítico, tienen un bajo nivel de activos en la mayoría de los casos (66,5%). Estos eventos se suelen asociar con consecuencias de “tipo económico” y con estrategias como “mejorar la condición económica” cuando el evento de vida surge en el ámbito de lo económico, y cuando surge en el ambiental, con la salud física y (en menor medida) psicológica, sumando las dos tipologías el 90,4% de las consecuencias. Las estrategias muestran, por un lado, la presencia institucional en las respuestas (redes formales de apoyo: 29,3% de los casos) que, aunque es significativa, sigue siendo sobrepasada de manera abrumadora por encadenamientos entre evento y estrategia, que terminan con acciones puntuales encomendadas en la mayoría de las ocasiones al hogar mismo y a sus recursos y activos; es decir, una estrategia que erosiona la seguridad humana. Finalmente, los eventos de “salud” en Pacho se relacionan con consecuencias “que

implican un aumento de riesgo a la pérdida de activos y disminución de capacidades” y con estrategias relacionadas con la deuda, una vez más un conjunto de situaciones y patrones típicos en el mismo territorio.

#### 4.4.4. Zipaquirá

En este municipio el mayor número de eventos (90) se relacionan con la crisis de estrés ambiental: la más sobresaliente, como se ha ilustrado. Por lo tanto, el principal epicentro de crisis para la seguridad humana en este municipio presenta concordancia entre lo local y lo global. Como ilustra la figura 4.5, en el 88,8% de los casos las consecuencias de esta crisis tienen que ver con la salud, y en una proporción mucho menor con impactos generados al entorno de la vivienda (6,2%), sobre todo en términos de intranquilidad en los vecinos, pérdida de la buena imagen del sector, inconformidad de las personas frente a la presencia de basuras en las cercanías y finalmente, la sostenibilidad económica del hogar (4,4%).

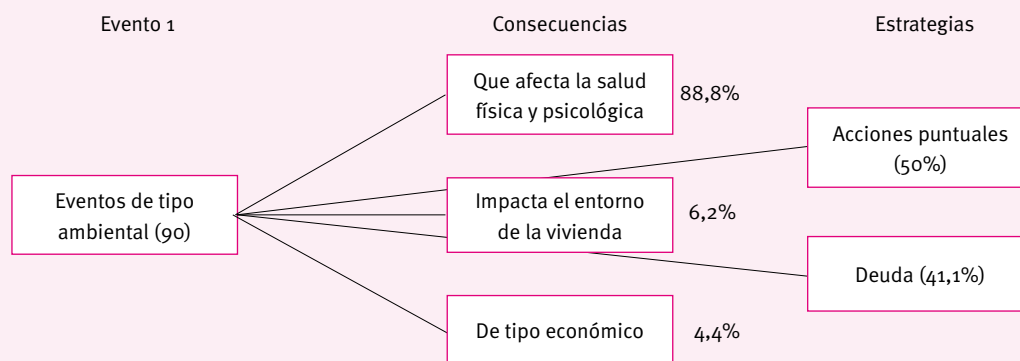
En Zipaquirá los eventos asociados con no poder acceder o continuar en el sistema educativo por falta de dinero, y los problemas con el pago de la matrícula, tienen un peso notable en el mapa factorial en el cual se comparan los mapas de los nueve territorios. Estos eventos que explican el 22% de la varianza del segundo eje de la dimensión 2, se asocian más a consecuencias que afectan la salud física o psicológica y estrategias relacionadas con

las acciones puntuales (50%) y la utilización de las redes formales de apoyo (41,1%). Este último es un dato importante, porque el uso de redes formales y la presencia de la institucionalidad no se habían hasta ahora encontrado en el análisis de los patrones generales.

Los otros epicentros de crisis en Zipaquirá resultan ubicados todos sobre la tercera dimensión del mapa de correspondencias del municipio. En el orden estos son los eventos que hemos llamado de tipo familiar (los que principalmente se originan por enfermedades y defunciones) con el 16% de los eventos de todo el municipio, seguidos por los relacionados con la seguridad personal (robos, atracos, violencia intrafamiliar, secuestros, etc.) y seguidos a su vez por los eventos de tipo económico relacionados con el empleo y el ingreso, que, a pesar de tener una frecuencia menor (7,6% del total de los eventos de vida registrados en el municipio), por su capacidad de influir un alto número de variables articulan el eje 3 (explican un porcentaje de la varianza de la dimensión 3) igual al del conglomerado precedente de eventos personales. En los tres casos las consecuencias de tipo económico predominan:

- Cuando el evento es de tipo familiar (EV01), tenemos como consecuencia el conglomerado (CO01) en el 61% de los casos. La mayoría de estos hogares de bajos ingresos utilizan tanto la redes informales (32,2%) como las formales (28,8%).
- Cuando el evento es de tipo personal (EV06), los ítems del conglomerado CO01 son los que constituyen los

Figura 4.5 Principal patrón de vulnerabilidad para el municipio de Zipaquirá



Fuente: UNCRD 2008.

impactos en el 89,4% de los casos. Como estrategia, prima las acciones puntuales en el 49,1% de los casos.

- Cuando el evento es de tipo económico (EVO8), el 100% de consecuencias es el COO1. La estrategia más utilizada relativamente es el uso de las redes formales de apoyo (28,2%).

En conclusión, en este municipio, donde la minería prima como actividad económica, la seguridad humana en los hogares de bajos ingresos se encuentra amenazada por la contaminación y el estrés ambiental, por la marcada dificultad de acceder a la educación, y por lo tanto, de garantizar este derecho fundamental sobre todo para niños y niñas, y finalmente, por un tríptico de situaciones que determinan un gasto de los activos materiales e intangibles (como comer menos, empeñar bienes, endeudarse, etc.). Este tríptico, como se mencionó atrás, se conforma por situaciones como las enfermedades y las muertes, la violencia en contra de la persona y la inseguridad, y determina las mismas restricciones en términos de empleo y generación de ingreso. El tríptico comparte con los demás epicentros de la crisis una utilización relativamente frecuente de las redes formales de apoyo, que parecería reflejar una institucionalidad más atenta de la que se ha podido apreciar en el análisis de los nueve territorios en su conjunto. Como en el caso de una de las observaciones transversales a todo

el conjunto de datos disponibles, también en Zipaquirá sería esencial conocer los hogares más resilientes, y a qué características socioeconómicas corresponde la adopción de una u otra estrategia frente al mismo evento.

#### 4.4.5. Tocancipá

En Tocancipá, los eventos de estrés ambientales (n = 107) también explican el porcentaje mayor (20%) de la varianza del eje 1 y se relacionan con consecuencias como impactos generados por las condiciones del entorno de la vivienda y estrategias basadas en las redes formales de apoyo, o con mayor incidencia para los hogares con bajo nivel de activos, estrategias que se pueden reconducir al hecho de “renunciar personalmente a actuar”. También se aprecia que los eventos relacionados con el acceso a la salud (n = 112) y de tipo económico (n = 111) tienen una presencia notable. Estos últimos se asocian a consecuencias de tipo económico (82,8%) y que afectan el nivel de capacidades (8,1%) y con otras que buscan mejorar las condiciones de trabajo y los activos (29.7%), o en general, la condición económica (20,7%). En relación con el primero de los dos casos, se aprecia mejor la condición de gran inseguridad humana de estos hogares de bajos ingresos en contextos periurbanos o rurales, donde las consecuencias relacionadas con la salud ocupan el primer

Figura 4.6 Principal patrón de vulnerabilidad para el municipio de Tocancipá

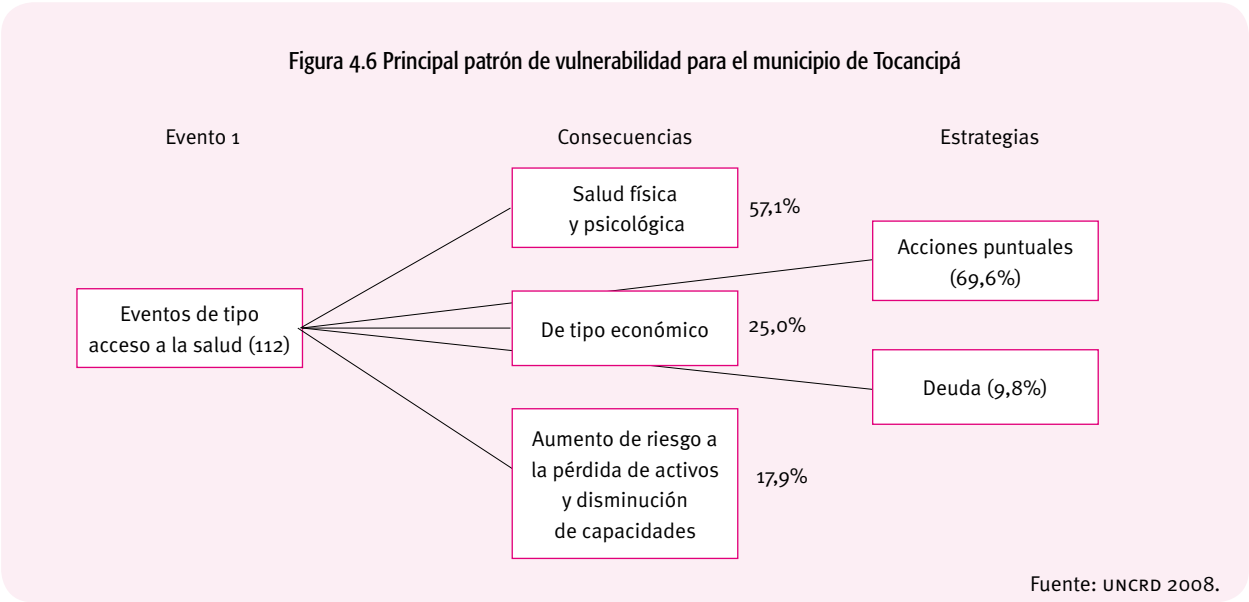
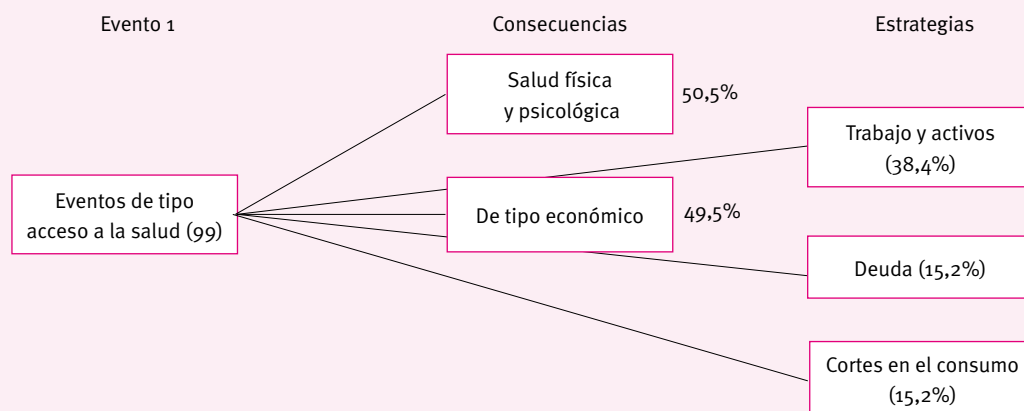


Figura 4.7 Principal patrón de vulnerabilidad para el municipio de La Calera



Fuente: UNCRD 2008.

lugar con el 57,1%, y las estrategias que no van más allá de las acciones puntuales tienen el 69,6%.

#### 4.4.6. La Calera

En el municipio de La Calera la crisis ambiental y los eventos relacionados con el acceso a la educación y la salud pública (en la figura 4.7, que se privilegia sobre otros patrones ya ilustrados y con características similares, mientras el de salud se ha ilustrado menos de manera gráfica) ocupan las tres primeras posiciones sobre las primeras tres dimensiones del mapa factorial (cabe recordar que la tercera es la que idealmente se desprende desde el centro del mapa hacia el lector, como si se saliera de la pantalla o de la hoja). Las primeras dos cadenas típicas se han visto en varios otros territorios. En La Calera se presentan de manera similar con la primacía de las consecuencias sobre la salud y las estrategias que buscan el apoyo de redes formales o que reposan en las acciones puntuales, mientras en el segundo caso prima la afectación de las capacidades en cuanto a consecuencias y la búsqueda de mejoras en el trabajo y la protección de los activos como estrategias.

Sin embargo, por la peculiaridad de las consecuencias, repartidas entre afectación de la salud física y psicológica (50,5%) y las de tipo económico (49,9%), se encuentran en el tercer grupo de eventos de vida los que se relacionan

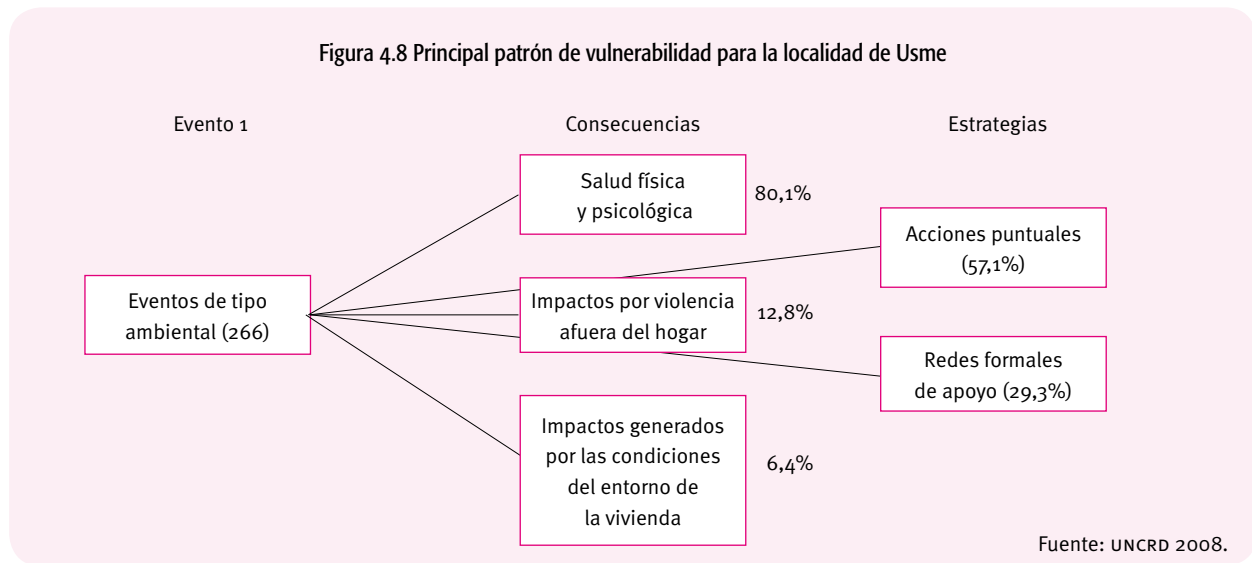
con el acceso a la salud pública. En este caso, teniendo en cuenta que los hogares de bajos ingresos también tienen un bajo nivel de activos en el 50,5% de los casos, se perfila una situación donde la libertad de la privación es fuertemente afectada. Esto lo testimonia el hecho de que entre las estrategias se encuentra el endeudamiento (15,2%), que es la punta del iceberg de un conjunto de hogares que ya están metafóricamente, con toda probabilidad, rayando el piso de lo poco que se les ha quedado en cuanto a activos por movilizar para enfrentar situaciones críticas.

#### 4.4.7. Usme

La localidad de Usme, por su parte, muestra sobre el eje de la dimensión 1 una contribución importante a la varianza total por parte de los eventos de vida relacionados con las dimensiones económica y ambiental, conglomerados que como ya se ha visto corresponden a problemáticas de empleo e ingreso, por un lado, y de contaminación y deterioro del medio ambiente, por el otro.

La cadena de vulnerabilidad relacionada con los eventos ambientales, también por la alta frecuencia relativa del conglomerado ( $n = 266$ ), se encuentra representada en la figura abajo. Al examinarlas se puede apreciar, que en la mayoría de los casos (80,1%) las consecuencias se ubican en el ámbito de impactos en la salud física y también psicológica.

Figura 4.8 Principal patrón de vulnerabilidad para la localidad de Usme



Cuándo el entorno se deteriora, como en el caso indicado por el ítem “deterioro del entorno por negocios o actividades no compatibles con la vivienda”, en Usme en el 12,8% de los casos se producen impactos similares a los que se dan cuando hay amenazas a la seguridad física generadas por otros actores como pandillas, ladrones, etc., y la gente se ve obligada a salir menos y a vivir con temor. Este es un interesante ejemplo de lo que ofrece el análisis de vulnerabilidad en cuanto a posibilidad de conectar dimensiones, ambiente y miedo en este caso, que en una primera mirada no llevarían una relación estrecha. Al mismo tiempo, el análisis no permite resaltar cómo desde el deterioro ambiental, en particular del entorno de los barrios, disminuye la seguridad humana en su componente de libertad del miedo y el temor.

#### 4.4.8. Bosa

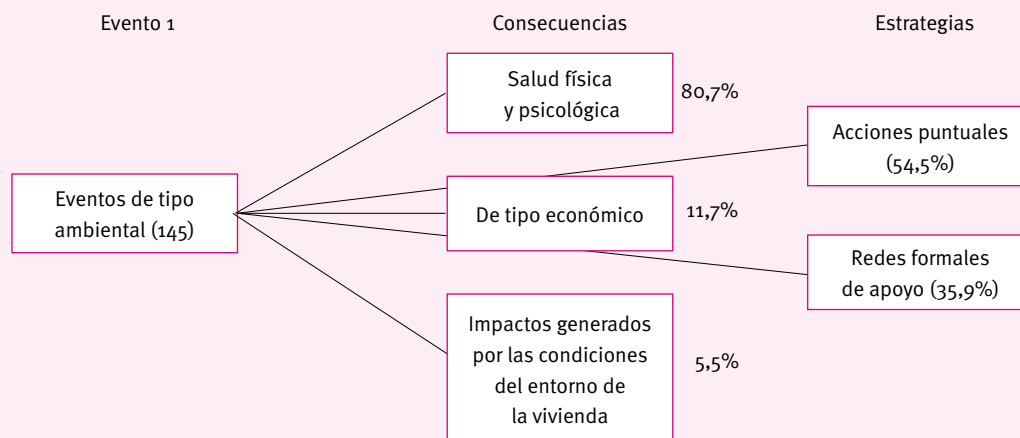
En la localidad de Bosa, el mapa específico indica que el principal conglomerado de eventos de vida en términos de varianza explicada de la dimensión 1, la más importante, es la ambiental, que además, como indica la figura 4.9, resulta ser también el que presenta la frecuencia relativa ( $n = 145$ ) más alta en esta localidad.

Ya se ha mencionado el encadenamiento entre este tipo de eventos de vida y las consecuencias relacionadas

con la afectación de la salud física y psicológica (80,7%) de manera claramente dominante frente a otros tipos de consecuencias, así como se ha visto que desde esta dupla de conglomerados se encuentran estrategias relacionadas en primer lugar con acciones puntuales (54,5%), seguidas –en este caso como en Zipaquirá– por la utilización de redes formales de apoyo, además en un porcentaje notable (35,9%).

Un conglomerado de gran relevancia en Bosa, una localidad de Bogotá donde la incidencia de la pobreza en sus diferentes dimensiones es importante, es el asociado a los eventos de tipo económico ( $n = 67$ ), que como se mencionó atrás, se originan en el desempleo y la dificultad que los hogares de bajo nivel de ingreso encuentran en la generación del mismo. Estos se relacionan con consecuencias de tipo económico en el 94% de los casos. Este es un hallazgo importante, porque representa a 10 años de distancia el mismo hallazgo de Lampis<sup>33</sup> en su primer trabajo sobre vulnerabilidad en Colombia. ¿En qué han cambiado las condiciones de los más pobres si después de una década se encuentran resultados similares? ¿Cuáles son los avances en seguridad humana y, en particular, en términos de libertad de la privación? Estos son dos interrogantes principales que este insumo desde la localidad de Bosa plantea a la administración distrital. Las estrategias en el 37,3% de los casos le apuntan al grupo

Figura 4.9 Principal patrón de vulnerabilidad para el localidad de Bosa



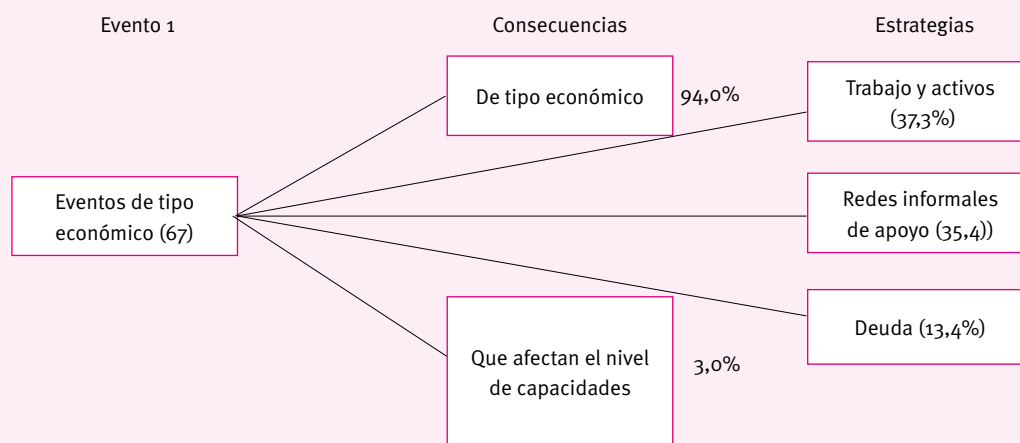
Fuente: UNCRD 2008.

“trabajo y activos”, que se resume en trabajar más, y a la protección del nivel de activo; los hogares buscan cuándo es posible no empeñar, no vender, no abandonar la escuela movilizandofuerza trabajodedicada hasta ese entonces a las labores de reproducción y cuidado en el hogar, o estrategias de duplicación del trabajo que contemplan aumentar las jornadas laborales o a través de ventas y negocios informales (adicionales cuando esta no sea ya la principal actividad generadora de ingresos. Finalmente, en Bosa son muy importantes también los eventos llamados educativos, aquellos relacionados con el acceso a la edu-

cación, y sobre todo, con el pago de la matrícula ( $n = 50$  y la mayor contribución a la explicación de la varianza de la dimensión 2 –vertical– en el mapa factorial asociado). Estos se asocian a consecuencias ya vistas para otros territorios y que implican un aumento de riesgo a la pérdida de activos y disminución de capacidades (principal asociación con conglomerado de consecuencias).

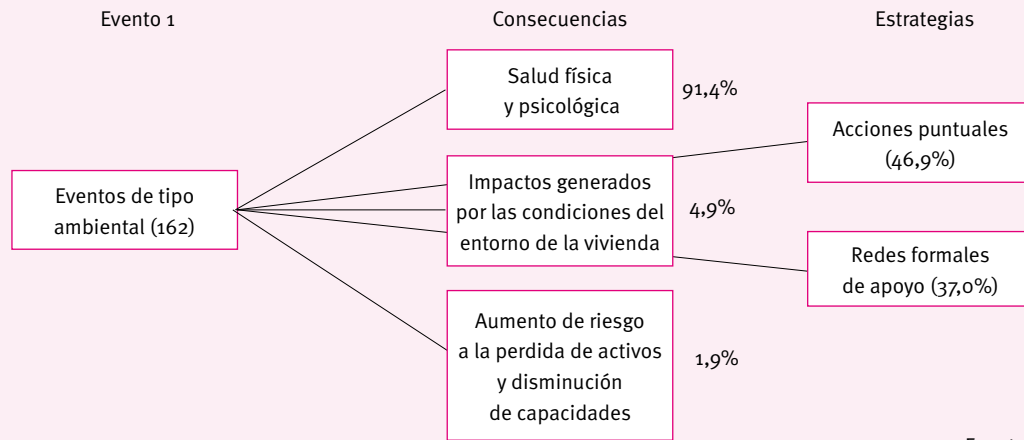
Las estrategias tienden a ser del tipo que busca la mejora personal o del hogar, la renuncia personal a actuar y el hecho de verse obligado a actuar en una determinada manera.

Figura 4.10 Segundo patrón de vulnerabilidad para la localidad de Bosa



Fuente: UNCRD 2008.

Figura 4.11 Principal patrón de vulnerabilidad para la localidad de Engativá



Fuente: UNCRD 2008.

#### 4.4.9. Engativá

En Engativá la contaminación, así como la cercanía de la zona industrial y del aeropuerto Eldorado, ubican los eventos de vida que generan estrés ambiental en el primer lugar ( $n = 162$ ). En esta localidad es abrumadora la asociación con consecuencias que afectan la salud física y psicológica, que se presentan tras de este tipo de eventos de vida en el 91,4% de los casos.

Otros eventos de vida muy notables en esta localidad son los del conglomerado EV08 (económico), relacionados con el empleo y la generación de ingreso: su contribución a la primera dimensión es igual a la de los eventos de tipo ambiental, lo cual muestra una vez más que la dinámica de la vulnerabilidad significa la presencia de múltiples puertos de entrada para la magnificación de la pobreza. Como en Bosa, este tipo de eventos se relacionan con consecuencias de tipo económico (81%) y con estrategias que buscan mejorar la situación económica (48,3%), entre las cuales se encuentra también la migración. Es interesante notar que en este caso, esta cadena típica de vulnerabilidad si bien afecta notablemente a los hogares con bajo nivel de activos (43,3%), afecta aún más a los que presentan un nivel de activos medio (60%). Desde luego, no es inmediato interpretar esta peculiaridad. Sin embargo, investigaciones previas<sup>34</sup>

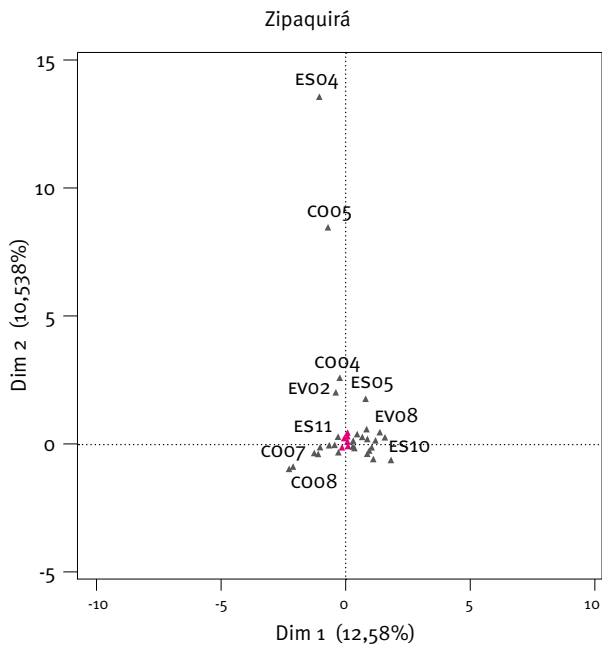
han encontrado que en barrios como Juan Rey en Bogotá los eventos de vida relacionados con el trabajo aparecen menos entre los más pobres, no tanto porque tengan seguridad laboral, sino porque tan crítico es el desempleo que jamás o muy rara vez tienen estos hogares problemas de pérdida de empleo, y por ende no mencionan el evento con la misma frecuencia con que lo hacen hogares con una mejor condición en promedio y que sin embargo resultan afectados por la inestabilidad laboral. En este caso sería importante ahondar en el tema del acceso/exclusión desde los programas de protección social.

#### 4.5. Vulnerabilidad de los hogares de ingresos medios

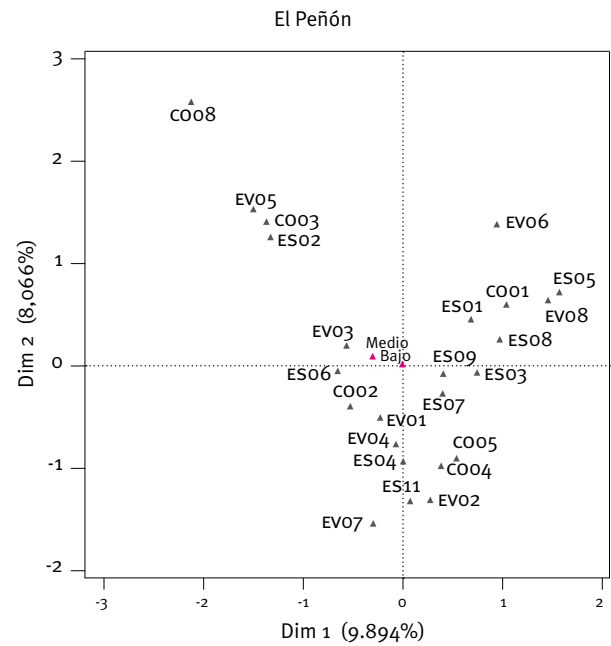
Los análisis para los ingresos medios se hicieron por parejas de municipios, con el fin de contar con más observaciones para incluir en el procesamiento. Un primer hallazgo en este rango es que los niveles de activos parecen tener una mayor representación en los ejes. De esta forma, en algunas agrupaciones tiene más sentido su interpretación, como es el caso de La Calera y Tocancipá, donde se observa un grupo de eventos-consecuencias-estrategias asociados a cada nivel de activos.

En los municipios de Zipaquirá y Pacho se observa que los eventos económicos se asocian con consecuencias que

Mapa Factorial 2: Bajos ingresos. Comparación entre algunos territorios



Fuente: UNCRD 2008.

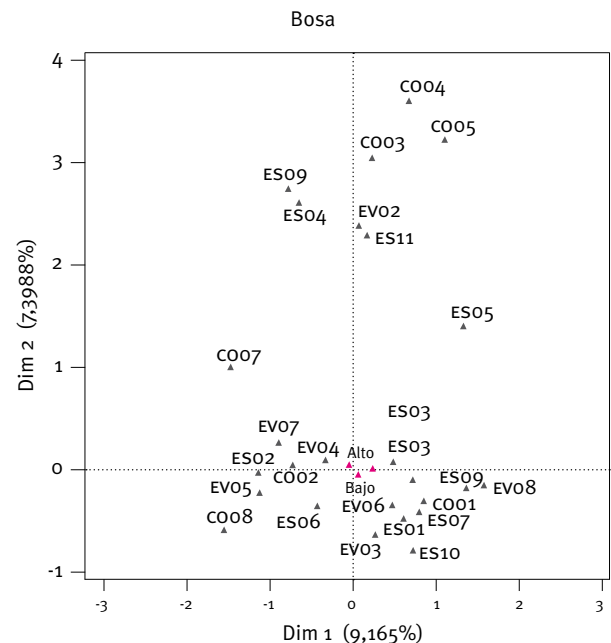


Fuente: UNCRD 2008.

afectan el nivel de capacidades. Los educativos se asocian con consecuencias que implican un aumento de riesgo de pérdida de activos y disminución de capacidades y estrategias relacionadas con verse obligado a actuar en una determinada manera. Los eventos familiares se asocian con consecuencias de tipo económico y estrategias como deuda y mejorar la condición económica.

En general, los hogares de ingresos medios parecen tener unos patrones parecidos a los de ingresos bajos y menor afectación, estrategias más resilientes y, como se mencionó atrás, mayor nivel de activos. Para comprobar esta relación se necesitaría de unas estadísticas más robustas que no se pueden obtener debido al bajo número de hogares de este tipo presentes en la muestra.

Sin embargo, observando en términos gruesos las características de los diferentes municipios, se puede concluir que en El Peñón y La Palma los eventos ambientales se relacionan con impactos generados por las condiciones del entorno de la vivienda y con la estrategia redes formales de apoyo, adicional a la asociación con un nivel de activos alto. Por otro lado, los eventos familiares se asocian con consecuencias que implican un aumento de riesgo a la per-



Fuente: UNCRD 2008.

dida de activos y disminución de capacidades y estrategias como acciones puntuales.

En los municipios de La Calera y Tocancipá aparece un patrón más específico. Asociado a los niveles de activos bajos se encuentran los eventos familiares y económicos,



las consecuencias de tipo económico y estrategias como redes informales de apoyo y verse obligado a actuar en una determinada manera. Asociado a los niveles medios de activos se encuentran los eventos de salud y las estrategias deuda, acciones puntuales y trabajo y activos. Asociado a los niveles altos de activos se encuentran los eventos de tipo educativo, ambiental y comunitario, las consecuencias que afectan la salud física y psicológica y las estrategias redes formales de apoyo y mejorar personalmente o como hogar.

En la localidad de Engativá, los eventos comunitarios se asocian a estrategias relacionadas con verse obligado a actuar en una determinada manera. Los eventos ambientales se asocian con impactos por violencia fuera del hogar y redes formales de apoyo además de estar asociados principalmente a niveles de activos altos. Los eventos económicos, por su parte, se relacionan con consecuencias de tipo económico y con trabajo y activos.

En la localidad de Usme, los eventos de tipo económico se relacionan con consecuencias de tipo económico y los eventos ambientales con estrategias de redes informales de apoyo. Los eventos alimentario y comunitario se relacionan con estrategias de trabajo y activos y con niveles de activos bajos.

#### **4.6. Vulnerabilidad de los hogares de ingresos altos**

Como se había mencionado antes, para los ingresos altos sólo se realizó un mapa factorial, debido a la poca información en este nivel de clasificación.

En este caso lo que se puede apreciar es que los eventos económicos se asocian con consecuencias de tipo económico, con estrategias como mejorar la condición económica y trabajo y activos y con un nivel de activos bajo. Los eventos de tipo educativo se relacionan con consecuencias que implican problemas y/o tensiones en el hogar y estrategias relacionadas con verse obligado a actuar en una determinada manera. Los eventos de salud se relacionan con consecuencias que implican un aumento de riesgo a la pérdida de activos y disminución de capacidades y con estrategias de deuda.

#### **5. ALGUNOS ASPECTOS PARA RESALTAR A PARTIR DE LOS PATRONES ANALIZADOS**

Parece existir una división en la población que es común a la división urbano-rural, donde se presentan dos grupos gruesos: uno con problemas importantes de seguridad humana (en La Palma, El Peñón, Pacho, Usme y en buena medida Tocancipá y Bosa), y otro más reducido, que cuenta con un nivel de activos y capitales mucho más sólido (en Zipaquirá, La Calera, Engativá y en parte Bosa).

El primer grupo presenta indicadores críticos en vulnerabilidad; allí se encuentran hogares con bajos ingresos, deficiencias en el aseguramiento en salud o con mayor dependencia del Estado, y deficiencias en la cobertura de servicios básicos como alcantarillado, agua potable y energía eléctrica. El segundo grupo, aunque no se pueda separar totalmente del otro en todos los territorios y en todos los indicadores, presenta otro perfil, con menos eventos de vida críticos y mejores niveles en los demás indicadores. Los indicadores frente a los cuales parece dibujarse un umbral de seguridad humana son los que impactan mayormente tanto las necesidades básicas como las realizaciones de las personas, es decir, alimentación, generación de ingreso, salud y seguridad personal, entre otros.

Algunos aspectos para resaltar más allá de las conclusiones generales del estudio resultan estar relacionados con algunos patrones críticos de vulnerabilidad, bien sea difusos o localizados geográficamente dentro de un territorio particular. Estos son:

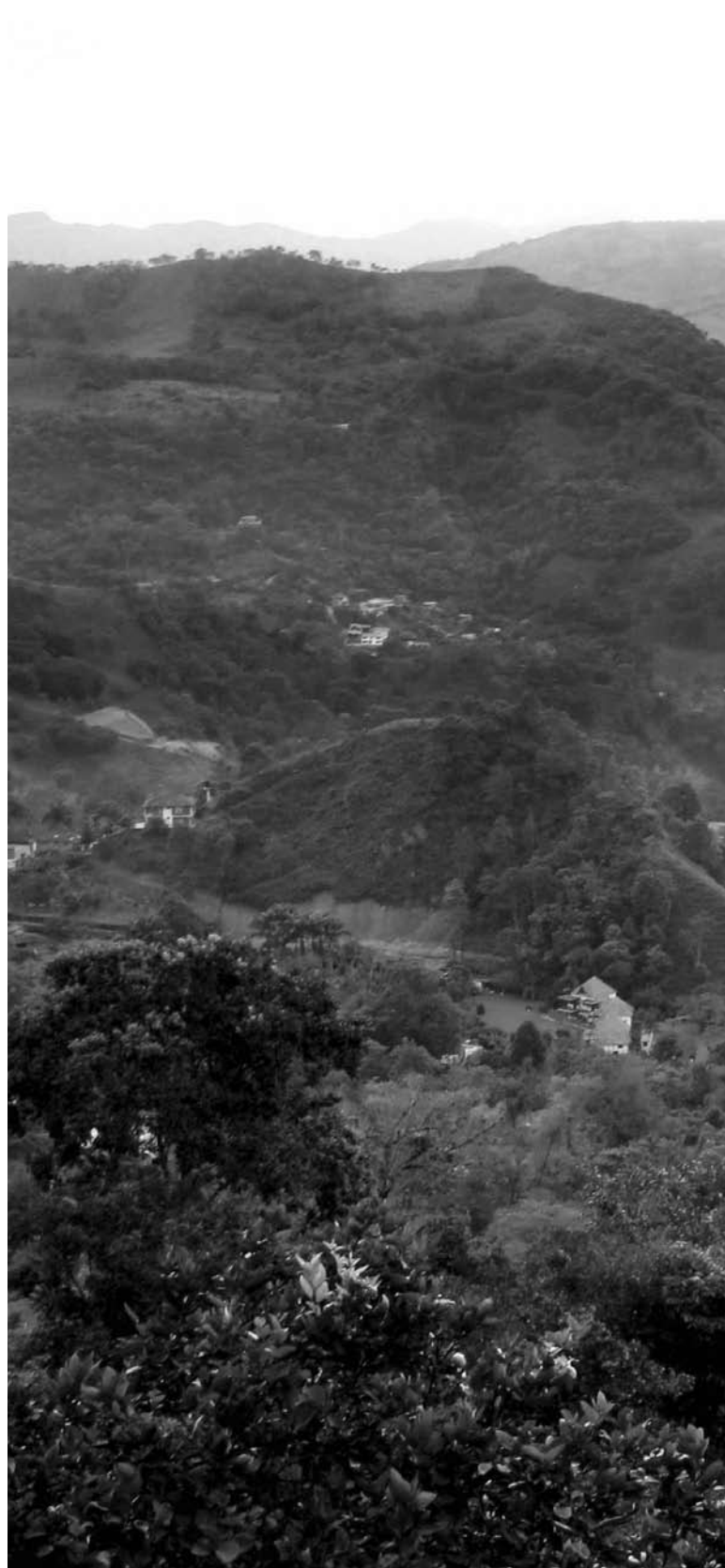
- La importancia de la dinámica de la vulnerabilidad para la seguridad humana de los hogares encuestados muestra seis epicentros de crisis en la seguridad de los hogares: ambiental (estrés), salud (acceso), económica (empleo-ingreso), personal (robo), alimentario (acceso a alimentos) y familiar (situaciones críticas).
- Un aspecto relevante en la dinámica de la vulnerabilidad para los hogares en todos los territorios es la crisis económica, que se expresa a través de patrones típicos de vulnerabilidad que tienen como epicentro los obstáculos que los hogares encuentran para generar ingresos, acumular y transformar activos. Estos obstáculos tienen consecuencias de largo alcance, como las dificultades para

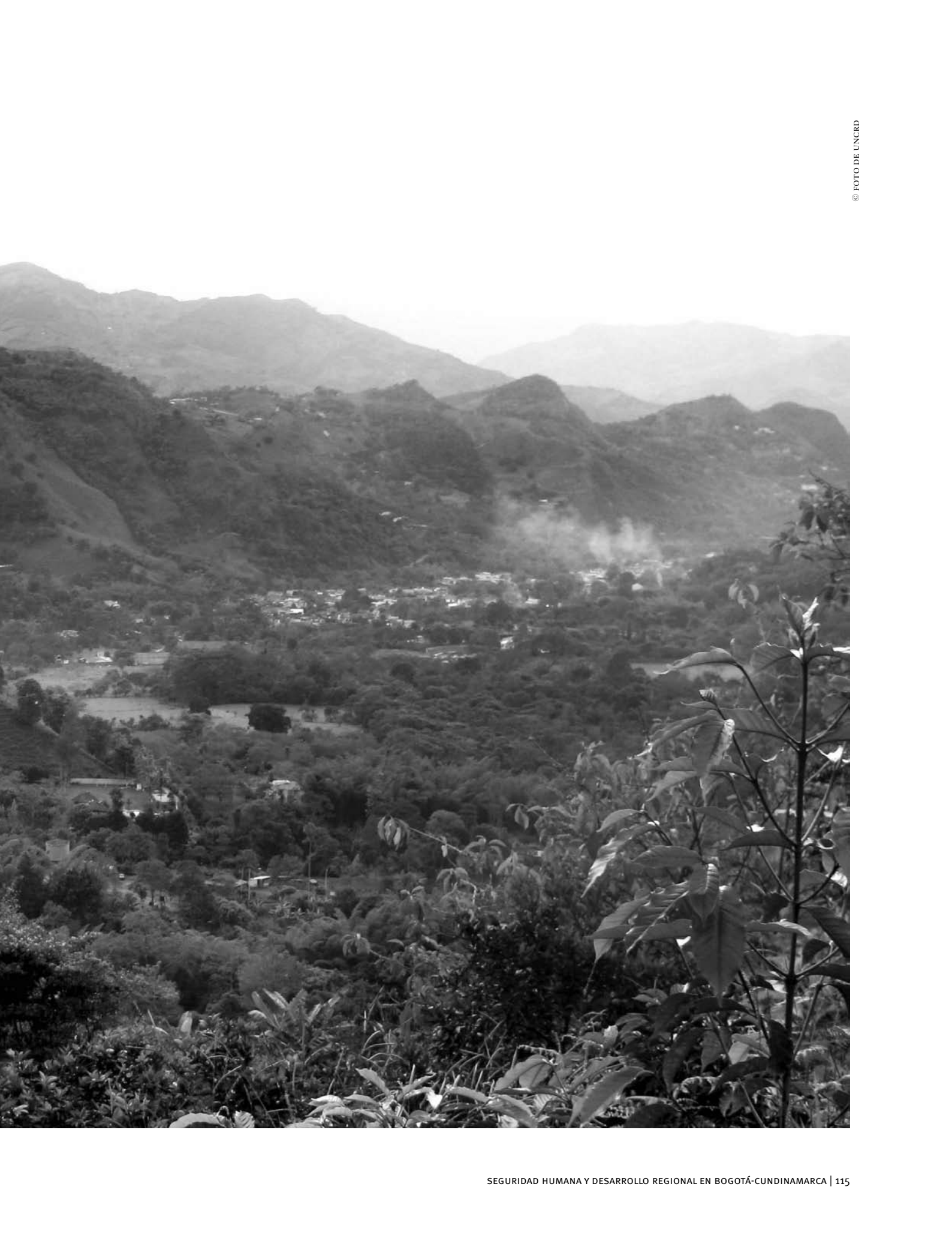
garantizar la sostenibilidad de los niños y jóvenes en la educación (acceso, pertinencia y calidad). Por un lado, las comunidades perciben una brecha entre las necesidades de educación en sus territorios frente a la oferta institucional –preferencialmente académica–, y, por el otro, en los hogares donde uno de sus integrantes no puede acceder o continuar en el sistema educativo, éste no cuenta con los medios necesarios para ingresar o retornar.

- Con respecto a la dinámica de la vulnerabilidad, en el municipio de Tocancipá se encontró evidencia de la fuerte relación que ésta tiene con el proceso de industrialización, que ha incidido en el medio ambiente, el índice habitacional, el índice de ocupación y la migración hacia el municipio, entre otros. Esta relación ha aumentado la vulnerabilidad de los hogares en seguridad ambiental (contaminación del aire, deterioro del entorno por actividades no compatibles con la vivienda), la seguridad de la salud (mala calidad en prestación del servicio, no estar afiliado a ningún régimen de salud) y la seguridad económica (pérdida del empleo, disminución del ingreso).

Como resumen y para considerar la dinámica de la vulnerabilidad en un contexto regional, en la tabla 4.22 se presentan las cadenas típicas de la relación choque-consecuencias-estrategias por territorio.

Allí se destacan dos puntos. El primero es un portafolio más amplio de estrategias implementadas por los hogares en el municipio de La Calera, y el segundo, es el hallazgo en la localidad de Usme de la interrelación entre las dimensiones de seguridad ambiental y seguridad personal. Específicamente, cómo la crisis ambiental en aspectos como la contaminación auditiva, el deterioro del entorno por actividades no compatibles con la vivienda (comercio a altas horas de la noche, bares, licorerías y cantinas) y la exposición a basuras en los alrededores (ocasionada por la indisciplina de algunos hogares en cuanto al manejo de las basuras), tiene consecuencias en los hogares como la pérdida de la tranquilidad, no poder salir de noche, mayor exposición a ser víctimas de robos y asaltos y, finalmente, discusiones y peleas entre vecinos por el desaseo en el sector. Estas consecuencias se han agrupado en el conglomerado “impactos por violencia fuera del hogar”: un hallazgo de gran importancia.





**TABLA 4.22. RESUMEN Y HALLAZGOS MÁS NOTABLES**

Localidad o municipio	Dimensión más afectada	Consecuencia	Estrategia
La Palma	Acceso a la Salud	Afecta la salud física y psicológica (81%) De tipo económico (10%)	Acciones puntuales. (42,5%) Deuda (32,7%)
El Peñón	Acceso a la Salud	Afecta la salud física y psicológica (62%) De tipo económico (22%)	Acciones puntuales. (64,5%) Deuda (14,5%)
Pacho	Ambiental	Afecta la salud física y psicológica (90%) De tipo económico. (7%)	Acciones puntuales. (63,5%) Redes formales de apoyo. (29,3%)
Zipaquirá	Ambiental	Afecta la salud física y psicológica. (89%) Impacta el entorno de la vivienda. (6%)	Acciones puntuales. (50%) Redes formales de apoyo. (41,1%)
Tocancipá	Acceso a la Salud	Afecta la salud física y psicológica. (57%) De tipo económico. (25%)	Acciones puntuales. (69,6%) Deuda (9,8%)
La Calera	Acceso a la Salud	Afecta la salud física y psicológica. (57%) De tipo económico. (25%)	Trabajo y activos. (38,4%) Deuda (15,2%) Cortes en el consumo (15,2%)
Usme	Ambiental	Afecta la salud física y psicológica. (80%) Impactos por violencia fuera del hogar (13%)	Acciones puntuales. (57,1%) Redes formales de apoyo. (29,3%)
Bosa	Ambiental	Afecta la salud física y psicológica. (81%) De tipo económico (12%)	Acciones puntuales. (54,5%) Redes formales de apoyo. (35,9%)
Engativá	Ambiental	Afecta la salud física y psicológica. (91%) Impactos generados por las condiciones del entorno de la vivienda (5%)	Acciones puntuales. (46,9%) Redes formales de apoyo. (37%)


Fuente: UNCRD 2008.

## NOTAS

- Con esta palabra se suele traducir desde el inglés del término *functionings*, introducido por Amartya Sen.
- Andrea Lampis, *Vulnerabilidad y acceso a la salud pública; un estudio sobre la dinámica de la vulnerabilidad y el acceso a la atención en salud en el sur de Bogotá* (informe de investigación), Misión Social, DNP, 1999. Véase también: Andrea Lampis, “Vulnerabilidad y protección social en Colombia: estudios de caso en Bogotá, Cali y Manizales” en Carlos Zorro (comp.), *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*, CIDER, Bogotá, 2007.
- Sisbén (Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales): “es una herramienta básica que facilita el diagnóstico socioeconómico preciso de determinados grupos de la población, se aplica a hogares no colectivos, y es muy útil para [...] la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios para programas sociales, de acuerdo con su condición socioeconómica particular, representada mediante un indicador resumen de calidad de vida - el índice Sisbén”. Tomado de [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co), marzo de 2007.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, *Recorriendo Usme. Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá, D.C.*, 2004, y en <http://www.gobiernobogota.gov.co/content/view/115/338/>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, *Recorriendo Bosa. Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá, D.C.*, 2004 y en [http://contenido.metrocuadrado.com/contenidom2/noticias\\_m2/julio2007/ARTICULO-WEB-PL\\_DET\\_NOT\\_RED\\_I\\_M2-3583295.html](http://contenido.metrocuadrado.com/contenidom2/noticias_m2/julio2007/ARTICULO-WEB-PL_DET_NOT_RED_I_M2-3583295.html) y [www.metrovivienda.gov.co](http://www.metrovivienda.gov.co)
- Alcaldía Mayor de Bogotá, *Recorriendo Engativá. Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá, D.C.*, 2004. Véase también: Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), *Observatorios de dinámica urbana*, vol. III, SECI, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005.
- Andrea Lampis, “La vulnerabilidad social en Bogotá”, en *Vivir en Bogotá*, Boletín de la Veeduría Distrital, N° 7, Veeduría Distrital, Alcaldía Mayor, noviembre de 2002.
- Por ejemplo, el cambio en la normatividad para usos del suelo –cuando se modifica el uso del suelo rural a industrial–, o el incremento en las tarifas de servicios públicos.
- La encuesta a hogares se llevó a cabo en el mes de noviembre de 2007.

10. Caroline Moser, "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies", en *World Development*, vol. 26 N° 3:1-19, 1998.
11. Ver Caroline Moser, PNUD y Comisión Europea (EC), *Attacking Poverty While Improving the Environment*, Nueva York, 2000.
12. En general menores activos hacen pensar en mayor vulnerabilidad, sin embargo en el caso de mujeres jefe de hogar con mejor gestión que la de hogares bi-parentales mejor posicionados en cuanto a activos nos pone en una posición de sospecha frente a toda simplificación o conclusión apresurada.
13. Ver Frank Ellis, "Survey Article: Household Strategies and Rural Livelihood Diversification", *The Journal of Development Studies*, Vol. 35 N° 1: 1-38, 1998, sobre el tema de la diversificación de activos por los pobres.
14. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Misión Social, *Familias colombianas: Estrategias frente al riesgo*, noviembre de 2002.
15. Robert Chambers, Vulnerability, coping and policy. Institute of Development Studies IDS, Bulletin Vol. 20 N° 2, abril 1989:1-7.
16. Ligia Echeverri Ángel, *La familia en Colombia: transformaciones y perspectivas*, Cuaderno CES, Número 6, 2004.
17. Caroline Moser, *op. cit.* y Andrea Lampis, *Vulnerabilidad y acceso...*, *op. cit.* y en "Vulnerabilidad y protección social...", *op. cit.*
18. Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, vol. I, Blackwell, Oxford, 1996.
19. CID, *Bien-estar y macroeconomía: informe de coyuntura*, CID-UNAL-CGR, Bogotá, 2004.
20. Usualmente las personas que contestan una encuesta no indican el valor o monto total de sus ingresos.
21. Jairo Núñez y Silvia Espinosa, *Asistencia social en Colombia: diagnóstico y propuestas*, Documentos CEDE 2005/42, CEDE, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2005, p. 5. Citado en Andrea Lampis, "Vulnerabilidad y protección social en Colombia: Estudios de caso en Bogotá, Cali y Manizales", *op. cit.*
22. Robert Chambers, *op. cit.*
23. Andrea Lampis, *Vulnerability and Poverty: An Assets, Resources and Capabilities Impact Study of Low-Income Groups in Bogotá*, tesis de doctorado, Department of Social Policy, London School of Economics and Political Science, University of London, 2009.
24. No se indagó por la seguridad política debido a que el año 2007 era de elecciones para alcaldes y gobernadores en Colombia.
25. La visión regional del enfoque de seguridad humana para este proyecto gira en torno a identificar elementos comunes que generan vulnerabilidad en la Región Bogotá-Cundinamarca, y sus posibles interacciones en las comunidades que lo habitan, definiéndose la dinámica poblacional como el tema de mayor preocupación por la incidencia que ha tenido en la región.
26. Entendemos la diferencia conceptual que existe entre hogar y familia, sin embargo en esta mención específica se entenderá como un mismo elemento.
27. Pierre Salama, "La lucha con las dos V, volatilidad y vulnerabilidad", en *Sistemas de protección social: entre la vulnerabilidad económica y la vulnerabilidad social*, Universidad Nacional de Colombia, CID, Bogotá, 2005.
28. Luis Jorge Garay, *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo: Propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002.
29. Geof Wood, "Staying Secure, Staying Poor: The 'Faustian Bargain' ", *World Development*, vol. 31, N° 3, 2003: 455-471.
30. Andrea Lampis, *Vulnerabilidad y acceso...*, *op. cit.*, y, "Vulnerabilidad y protección social en Colombia...", *op. cit.*
31. Andrea Lampis, *op. cit.*, 2007.
32. Banco Mundial, *Informe sobre desarrollo mundial: invertir en salud*, Washington D.C., 2003.
33. Andrea Lampis, *Vulnerabilidad y acceso a la salud pública...*, *op. cit.*
34. Ibid.





## 5. Análisis de las estrategias de respuesta





Este capítulo documenta las estrategias de respuesta utilizadas por los hogares para enfrentar aquellas situaciones críticas, choques o eventos de vida que los hacen vulnerables. Se revisan situaciones críticas de tipo económico, educativo, personal, comunitario, de la salud, ambiental, alimentario y familiar en los nueve territorios seleccionados.

Las estrategias de respuesta se pueden clasificar en tres categorías:

1. Estrategias que disminuyen vulnerabilidad en corto y a largo plazo.
2. Estrategias que disminuyen vulnerabilidad en el corto plazo pero la aumentan en el largo plazo.
3. Estrategias que aumentan vulnerabilidad en el corto y largo plazo.

El análisis implicó revisar cada una de estas estrategias, lo cual se realizó en dos fases. La primera se efectuó durante la valoración de la vulnerabilidad, donde se establecieron los patrones de vulnerabilidad principales (relación choque-consecuencia-estrategia) aún sin abordar el enfoque diferencial de género. La segunda fase se realizó después de valorar la vulnerabilidad, y consistió en revisar las estrategias dentro de los grupos conformados en la primera fase, identificando si la estrategia contribuye o no a disminuir la vulnerabilidad del hogar o, por el contrario, la incrementa. Esta fase incluyó el enfoque diferencial de género.

Es importante que las administraciones locales y municipales sepan reconocer la sostenibilidad de las estrategias implementadas por los hogares, si éstas reducen la vulnerabilidad en el corto y largo plazo, o la disminuyen en el corto plazo pero la aumentan en el largo plazo; o peor, aumentan

la vulnerabilidad en el corto y largo plazo. Para las estrategias que reducen la vulnerabilidad sólo en el corto plazo se deben generar acciones que las eliminen gradualmente o adaptarlas para minimizar sus impactos negativos. Para las estrategias que son contraproducentes o inconvenientes, se deben tomar acciones para eliminarlas tan pronto como sea posible, a través de programas y proyectos adecuados. Las estrategias que reducen la vulnerabilidad en el corto y largo plazo se deben incorporar en los planes y proyectos, y deben servir para definir políticas de desarrollo.

En total se registraron 6.284 estrategias frente a los 53 tipos de choques o eventos de vida con posible incidencia en los hogares. Estas estrategias se clasificaron en 230 tipos, que a su vez se organizaron en 11 grupos de acuerdo con sus características y principal eje de intervención.

En este capítulo se presentan los 11 grupos de estrategias utilizadas en las tres localidades de Bogotá y los seis municipios de Cundinamarca, y se muestra la relación entre los diez choques más frecuentes en estos territorios y los tipos de estrategias más usuales para enfrentarlos. También se diferencian las implementadas por mujeres y hombres, y se clasifican dichas estrategias. El análisis incluye las estrategias de menor frecuencia, ya que es importante reconocer cada acción implementada por los hogares –aunque no sean frecuentes– y su impacto en la disminución o aumento de la vulnerabilidad.

## 1. REVISIÓN DE ESTRATEGIAS

Como se indicó en el capítulo anterior, el orden de afectación de las dimensiones de acuerdo con los choques

TABLA 5.1 AGRUPAMIENTO DE ESTRATEGIAS

Grupo de estrategias	Descripción	Porcentaje total	Porcentaje de estrategias según género	
			Hombre	Mujer
ES01	Deuda	11,0%	11,6%	10,7%
ES02	Redes formales de apoyo	13,8%	14,0%	13,7%
ES03	Redes informales de apoyo	15,8%	14,7%	16,3%
ES04	Mejorar personalmente o como hogar	1,0%	0,8%	1,1%
ES05	Mejorar la condición económica	3,8%	3,3%	4,0%
ES06	Acciones puntuales	23,5%	21,4%	24,5%
ES07	Cortes en el consumo	3,0%	2,8%	3,1%
ES08	Trabajo y activos	11,2%	13,2%	10,3%
ES09	Renunciar personalmente a actuar	11,9%	12,3%	11,7%
ES10	No actuar por falta de apoyo de los demás o de las instituciones	0,5%	0,5%	0,4%
ES11	Verse obligado a actuar en una determinada manera	4,5%	5,4%	4,1%
Total		100%	100%	100%

Fuente: UNCRD 2008.

referidos por los hogares es: 1) ambiental: 22,4%; 2) salud: 19,1%; 3) familiar: 17,3%; 4) económica: 16,9%; 5) personal: 7,8%; 6) alimentaria: 6,7%; 7) educativa: 6,6%, y 8) comunitaria: 3,2%. Y la incidencia influye en el tipo de estrategia implementada por los hogares para enfrentar esos choques. La secuencia del análisis es: evento de vida/choque-consecuencia de éste-estrategia implementada (ver tabla 3.5).

De acuerdo con la metodología para el análisis de vulnerabilidad utilizada en este estudio (desarrollada por Andrea Lampis), es necesario agrupar las estrategias de acuerdo con sus características. Como se mencionó atrás, se identificaron 230 tipos de estrategias diferentes en los nueve territorios, que se agruparon en 11 grupos para facilitar su análisis. En la tabla 5.1 se muestran dichos grupos, la frecuencia total de cada uno y la frecuencia de las estrategias utilizadas por mujeres y hombres en estos mismos grupos.

El primer paso de esta segunda fase del análisis de estrategias es revisar las frecuencias de los grupos conformados. El segundo paso es analizar qué sucede dentro de cada grupo y quién actúa principalmente al respecto, el hombre o la mujer. El último paso es revisar y clasificar las estrategias según su sostenibilidad.

Los cuatro primeros ejes de acción implementados por los hogares permiten identificar un patrón general.

En primer lugar, “toman acciones puntuales” (23,5%). En segundo lugar, “acuden a su red social más próxima” –redes informales de apoyo (15,8%)–. En tercera instancia, los hogares “acuden a las instituciones” o redes formales de apoyo (13,8%). Finalmente, los hogares “no toman una acción concreta” para enfrentar el evento, o “renuncian personalmente a actuar” (11,9%). En los grupos restantes de estrategias se destacan “deuda” y “trabajo y activos”, asociados a la toma de acciones puntuales pero con un eje de intervención específico.

Entre las “acciones puntuales” se encuentran estrategias como usar medicina alternativa, recurrir a venenos/fumigar, acudir al médico particular, cambiar de alimentos y prevenir en seguridad como poner rejas, refuerzo en las puertas, etc. Entre las estrategias agrupadas en “acudir a redes informales de apoyo” están: recibir apoyo de familiares, recibir ayuda económica de parientes/familiares, recibir ayuda de vecinos o compañeros de trabajo y organizarse con los vecinos. Con respecto al grupo “acudir a redes formales de apoyo” se encuentran estrategias como acudir a la alcaldía/Umata/Junta de Acción Comunal, acudir a la policía, y acudir al médico de la ARS o EPS. Finalmente, entre las estrategias asociadas a “Renunciar personalmente a actuar”, se encuentran no hacer nada, tener paciencia, esperar que pase el problema, resignarse y limitar actividades.

Respecto a la respuesta diferencial de género, en la tabla 5.1 se puede observar que hay un patrón similar en la distribución de las estrategias implementadas por mujeres y hombres. Sin embargo, al revisar el comportamiento de los grupos de estrategias, se evidencia que las mujeres proponen más “acciones puntuales ESo6” y acuden más a las “redes informales de apoyo ESo3” que los hombres. Ellos acuden más al “trabajo y los activos ESo8” y a la “deuda ESo1”.

La distribución de estos grupos de estrategias en los nueve territorios permite identificar patrones asociados a sus características (tabla 5.2). El principal grupo de estrategias implementadas en los territorios están asociadas al grupo ESo6 “acciones puntuales” con el 23,5% en promedio, a excepción de Zipaquirá (13,6) y La Calera (9,5). En estos territorios los principales grupos de estrategias son “redes informales de apoyo ESo3” (20,0) en Zipaquirá, y “trabajo y activos ESo8” (21,4) en La Calera. Esto ratifica que en general estos dos municipios cuentan con mejores condiciones que los otros, y los hogares tienen mejores medios para actuar, lo cual no quiere decir que allí no se encuentren hogares con alto grado de vulnerabilidad.

Se encontraron cuatro patrones en el comportamiento de los hogares por territorios. El primero es el conforma-

do por las localidades de Bogotá y el municipio de Pacho, donde los porcentajes de participación de los grupos de estrategias son similares y los tres primeros grupos son “acciones puntuales” ESo6, “redes informales de apoyo” ESo3 y “redes formales de apoyo” ESo2, lo cual coincide con el patrón general inicialmente explicado. Un caso especial de este patrón es el que presenta la localidad de Usme, donde hay dos diferencias relevantes respecto de las otras localidades y todos los municipios. En Usme se reporta el mayor número de “acciones puntuales ESo6” (32,1) y el más bajo porcentaje de hogares que recurren a “cortes en el consumo ESo7” (0,5), tendencia que puede indicar dos cosas: que a menores ingresos en los hogares se realizan más acciones para conseguirlos, y que a menores ingresos o activos disponibles es también menor el margen de acción. En palabras de uno de los encuestados en Usme, “nuestros ingresos son escasos, nos toca rebuscarnos y trabajar en lo que salga, tenemos lo mínimo para subsistir”.

El segundo patrón se presenta en los municipios de La Palma y El Peñón, donde los tres principales grupos de estrategias se refieren a “acciones puntuales” ESo6, “redes informales de apoyo” ESo3 y “deuda” ESo1, si bien es cierto que los dos primeros grupos son similares

**TABLA 5.2 PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DEL GRUPO DE ESTRATEGIAS DENTRO DE CADA TERRITORIO**

Grupo	Descripción grupo de estrategias	Municipios					Localidades				% total del grupo
		La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	
ESo1	Deuda	12,9	15,9	9,0	6,2	10,7	11,2	11,0	10,1	12,0	11,0%
ESo2	Redes formales de apoyo	7,8	8,3	14,5	18,3	14,5	14,6	16,3	15,2	15,9	13,8%
ESo3	Redes informales de apoyo	14,5	15,5	18,4	20,0	10,4	20,9	11,5	20,1	17,3	15,8%
ESo4	Mejorar personalmente o como hogar	1,0	0,3	1,2	1,2	2,6	1,7	1,0	1,7	0,7	1,0%
ESo5	Mejorar la condición económica	2,1	2,0	2,6	2,2	7,4	2,9	5,5	4,1	6,5	3,8%
ESo6	Acciones puntuales	24,6	24,4	27,2	13,6	22,4	9,5	32,1	25,2	21,8	23,5%
ESo7	Cortes en el consumo	2,0	2,9	2,2	5,4	2,5	7,3	0,5	4,6	3,9	3,0%
ESo8	Trabajo y activos	12,4	10,4	8,4	16,0	10,5	21,4	9,1	9,9	7,8	11,2%
ESo9	Renunciar personalmente a actuar	12,9	12,8	11,4	13,6	14,3	6,6	7,9	6,8	11,4	11,9%
ESo10	No actuar por falta de apoyo de los demás o instituciones	0,5	0,2	0,2	0,0	0,5	0,2	0,7	0,0	0,0	0,5%
ESo11	Verse obligado a actuar en una determinada manera	9,4	7,3	4,8	3,5	4,1	3,9	4,4	2,4	2,8	4,5%
Total		100%									

Fuente: UNCRD 2008.

a los del patrón anterior, “acudir a la deuda” es una clara variación del comportamiento de los hogares. Las principales causas para recurrir a esta estrategia son “compra de medicamentos” y “compra de alimentos o pedir fiado en la tienda”. Estos préstamos son cancelados “una vez salga la cosecha”, lo que parece tener inmersos a los hogares en un ciclo recurrente de “deuda-cosecha-pagos-deuda”, con baja capacidad de ahorro.

El tercer patrón se encuentra en los municipios de Zipaquirá y La Calera, donde se encontró que los tres primeros grupos de estrategias son “trabajo y activos” ESo8, “redes informales de apoyo” ESo3 y “redes formales de apoyo” ESo2: igual que en los dos primeros patrones hay dos grupos que se repiten. La diferencia en este patrón es que los hogares aumentan la carga de trabajo (trabajar más duro, trabajar en lo que salga) y utilizan principalmente sus activos monetarios (utilizan los ahorros o gastan el ingreso familiar), indicativo de una mayor estabilidad de los hogares en estos municipios, o de mejores posibilidades de acceder a fuentes de ingreso.

El cuarto patrón se halló en el municipio de Tocancipá. Los tres primeros grupos de estrategias son “acciones puntuales” ESo6, “redes formales de apoyo” ESo2 y “renunciar personalmente a actuar” ESo9. La diferencia sustancial de este patrón se encuentra en “renunciar personalmente a actuar”. Los hogares manifiestan que “no pueden hacer nada al respecto porque está fuera de su alcance la solución

al problema”, acción asociada a problemas ambientales como la polución y los malos olores. Otro elemento de importancia es que los hogares deben “limitar la actividad de los niños fuera de la casa” por problemas asociados a la seguridad personal, ya sea por peleas, diferencias entre vecinos o acoso a menores de edad, elementos sobre los cuales la administración municipal debe implementar acciones con prontitud.

### 1.1. Relación entre choque (evento de vida) y estrategia

En el aparte anterior se revisó el encadenamiento choque (evento de vida)-consecuencia-estrategia por conglomerados. A continuación se presenta el análisis de los diez choques (eventos de vida) más frecuentes ocurridos en los territorios y las estrategias que los hogares utilizaron para enfrentarlos.

Analizando la frecuencia de choques según los prototipos de localidades en Bogotá y municipios de Cundinamarca, se puede observar que para las localidades, en Usme (localidad tipo 1) se confirma la mayor frecuencia de choques relacionados con las dimensiones familiar, ambiental y económica. En el caso de Bosa (localidad tipo 2), las mayores frecuencias se relacionan con las dimensiones personal, ambiental y económica. En Engativá (localidad tipo 3), con las dimensiones familiar, personal y ambiental.

**TABLA 5.3 LOS DIEZ CHOQUES MÁS FRECUENTES EN LAS TRES LOCALIDADES DE BOGOTÁ  
(TOTAL DE HOGARES ENCUESTADOS: 1.234)**

#	Dimensión	Tipo de evento	n	Usme	Bosa	Engativá
1	Ambiental	Contaminación del aire (polución, polvo, malos olores, etc.).	212	83	68	61
2	Familiar	Enfermedad grave de alguno de los miembros del hogar.	195	88	39	68
3	Personal	Robo o atraco.	188	51	69	68
4	Ambiental	Exposición a basuras en los alrededores	172	82	25	65
5	Económica	Pérdida del empleo del jefe de hogar.	160	81	50	29
6	Económica	Disminución de los ingresos del hogar.	116	48	18	50
7	Salud	Mala calidad en la prestación del servicio de salud.	99	47	33	19
8	Ambiental	Deterioro del entorno por negocios o actividades no compatibles con la vivienda.	97	48	20	29
9	Ambiental	Plagas (insectos, roedores, etc.).	94	38	9	47
10	Salud	Le tocó acudir a un médico particular a pesar de tener servicio de salud.	70	12	25	33

Fuente: UNCRD 2008.

**TABLA 5.4 DIEZ CHOQUES MÁS FRECUENTES EN LOS SEIS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA  
(TOTAL HOGARES ENCUESTADOS: 2.243)**

#	Dimensión	Tipo de evento	n	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera
1	Familiar	Enfermedad grave de alguno de los miembros del hogar.	449	109	103	85	48	65	39
2	Salud	Mala calidad en la prestación del servicio de salud.	368	130	62	71	32	57	16
3	Económica	Disminución de los ingresos del hogar.	327	104	81	50	4	69	19
4	Ambiental	Plagas (insectos, roedores, etc.).	220	82	10	90	12	11	15
5	Alimentaria	Carecen de recursos para comprar o producir los alimentos básicos.	185	93	38	39	5	7	3
6	Salud	Le tocó acudir a un médico particular a pesar de tener servicio de salud.	185	43	21	37	28	13	43
7	Salud	No le entregaron los medicamentos.	174	73	14	35	22	6	24
8	Ambiental	Contaminación del aire.	167	26	10	46	44	24	17
9	Personal	Robo o atraco.	166	22	8	12	64	21	39
10	Económica	Pérdida del empleo del jefe de hogar.	148	9	19	19	23	44	34

Fuente: MPRBC-UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, noviembre, 2007.

Los choques reportados y el impacto diferencial en las dimensiones evaluadas en cada localidad permiten identificar ejes estratégicos de intervención: familia, seguridad personal, seguridad ambiental y seguridad económica, cada uno de ellos con particularidades dentro de cada localidad.

Para los tres tipos de municipios se encuentra como elemento común altas frecuencias en los choques relacionados con la dimensión familiar, específicamente “enfermedad grave de alguno de los miembros del hogar”, el cual también tiene una alta frecuencia en los tres tipos de localidades. También en el choque “mala calidad en la prestación del

**TABLA 5.5 ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES FRENTE A LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE/AMBIENTE (DIMENSIÓN AMBIENTAL)**

ESTRATEGIA	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	Total	Participación (%)
Acude o pone denuncia ante autoridad (alcaldía, DAMA, CAR, Personería, JAC) pero no ha hecho nada	0	0	9	10	5	0	2	15	1	42	11,3%
Acude a la alcaldía/Sanidad/JAC/Umata/Procuraduría para informar o solicitar intervención (ponen queja)	7	5	9	6	6	6	14	9	11	73	19,6%
Acude al médico de la EPS ARS (Sisben)	3	0	4	2	0	1	8	5	4	27	7,2%
Acude al médico particular	0	0	4	7	3	3	23	6	6	52	13,9%
Acude a la Junta de Acción Comunal (reclamo/queja/petición)	0	0	1	0	0	0	0	6	1	8	2,1%
Pasividad: no hace nada, espera que pase algo	10	2	19	19	5	8	6	11	19	99	26,5%
Hace sahumerios caseros, usa tapabocas / usa ambientadores para mitigar los malos olores	1	0	0	0	0	0	11	2	4	18	4,8%
Se tienen que encerrar en la casa para que no entren malos olores / evita exposición en la calle/no sale/ soporta el olor	0	1	0	1	0	0	14	8	7	31	8,3%

Fuente: UNCRD 2008.

**TABLA 5.6 ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES FRENTE A DETERIORO DEL ENTORNO POR NEGOCIOS NO COMPATIBLES CON LA VIVIENDA**

ESTRATEGIA	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	Total	Participación (%)
Acude a la policía/autoridad / pone denuncia	0	0	0	0	12	0	18	3	5	38	25,0%
Acude o pone denuncia ante autoridad (alcaldía, DAMA, CAR, Personería, JAC) pero no ha hecho nada	0	0	0	1	3	2	0	3	0	9	5,9%
Acude a la alcaldía/Sanidad/JAC/Umata/ Procuraduría para informar o solicitar intervención (ponen queja)		1	2	4	3	1	2	3	7	23	15,1%
Hablan / solicitan al dueño o vecino para arreglar	1	1	1	3	0	1	0	2	1	10	6,6%
Hablan con los vecinos para organizarse / darle solución al problema / recoger firmas	0	0	0	0	1	0	5	2	3	11	7,2%
Pasividad: no hacen nada, esperan		0	1	1	2	2	7	4	7	24	15,8%
Otras formas de enfrentar evento (acostumbrarse, acompañarse para protegerse)	0	0	0	0	9	0	13	2	3	27	17,8%
No salen de noche	0	0	0	0	0	0	10	0	0	10	6,6%

Fuente: UNCRD 2008.

servicio de salud”, relacionado con la dimensión de la salud. Este último es más crítico en los municipios que en las localidades.

En los municipios tipo 1 la mayor frecuencia de choques se encuentra en las dimensiones familiar, de la salud y económica, esta última con una relación directa con la

alimentaria al incidir directamente en el choque “falta de recursos para producir o comprar alimentos”.

Para los municipios tipo 2 se observan situaciones comunes, como una mayor frecuencia de choques relacionados con las dimensiones familiar, de la salud y ambiental. Sin embargo, también se observan diferencias como una alta

**TABLA 5.7 ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES FRENTE A LA EXPOSICIÓN DE BASURAS EN LOS ALREDEDORES**

ESTRATEGIA	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	Total	Participación (%)
Acude o pone denuncia ante autoridad (alcaldía, DAMA, CAR, Personería, JAC) pero no ha hecho nada	1	0	5	6	1	2	0	5	2	22	8,0%
Acude a la alcaldía/Sanidad/JAC/Umata / Procuraduría para informar o solicitar intervención (ponen queja)	2	3	11	4	12	5	16	5	19	77	28,0%
Acude a la Junta de Acción Comunal (reclamo/ queja/petición)	0	0	1	3	8	2	19	4	10	48	17,1%
Apoyo entre vecinos (hacer aseo, limpieza calle, ponen avisos, hacen vigilancia)	3	0	2	3	6	1	10	5	18	47	17,5%
Utilización servicios de salud/operación/ir a médico	0	0	1	1	0	0	7	2	2	13	4,7%
Pasividad: no hacen nada, esperan	9	5	3	7	1	0	8	3	21	57	20,7%
Realizan ellos mismos la limpieza de la calle (recogen la basura)	0	0	0	0	0	0	10	1	0	11	4,0%

Fuente: UNCRD 2008.

**TABLA 5.8 ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES FRENTE A LA EXISTENCIA DE PLAGAS (INSECTOS, ROEDORES, ETC.)**

ESTRATEGIA	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	Total	Participación (%)
Recorre al uso de venenos, insecticidas, trampas, depredador (gato). Fumigan	54	6	58	8	9	11	30	30	14	220	69,2%
Acude a la alcaldía/Sanidad/JAC/Umata / Procuraduría para informar o solicitar intervención (ponen queja)	2	1	4	1	0	3	2	0	1	14	4,4%
Acude al médico de la ARS (Sisbén)	6	0	5	0	0	0	0	0	0	11	3,5%
Acude al médico particular	3	0	5	0	0	0	1	0	1	10	3,1%
Pasividad: no hacen nada, esperan	7	0	12	2	1	1	3	1	2	29	9,1%
Hace sahumerios caseros / usa ambientadores para mitigar los malos olores (para no atraer roedores e insectos)	12	0	4	0	0	0	2	0	0	18	5,7%
Realiza limpieza del hogar para mejorar la higiene	4	0	6	0	0	0	0	2	4	16	5,0%

Fuente: UNCRD 2008.

frecuencia de choques relacionados con la dimensión económica referidos a la “disminución de los ingresos del hogar”, específico para Pacho, y una alta frecuencia de choques relacionados con la dimensión personal referidos a “robo y atraco” específicamente en Zipaquirá.

En el caso de los municipios tipo 3, las mayores frecuencias se observan en los choques relacionados con las dimensiones familiar, de la salud y económica.

Según la tabla 5.5, la estrategia más frecuente frente a la contaminación del aire/ambiente es “no hacen nada” (26,5%), seguida por “acudir a las autoridades” (19,6%). En este sentido, el segundo tipo de estrategia utilizada para este choque puede indicar que en los hogares hay claridad sobre la competencia de las autoridades locales y municipales en cuanto a la regulación del medio ambiente, y acuden a ellas para que les garantice un ambiente sano. En contraposición, “no hacer nada” manifiesta la imposibilidad de actuar ante una problemática colectiva, y por lo tanto fuera del control del hogar. Cabe mencionar la particularidad que se presenta en la localidad de Usme, donde los hogares prefieren tomar medidas prácticas como utilizar tapabocas o fumigar ante la afectación generada por el relleno sanitario Doña Juana.

De acuerdo con la tabla 5.6 la estrategia más utilizada contra este choque es acudir a las autoridades como la

policía, alcaldía o personería (40,1%). Al igual que en el anterior, y en segunda instancia, “otras formas de enfrentar el evento” (17,8%) como acostumbrarse o acompañarse para protegerse. En este caso, el “acudir a las organizaciones sociales” (5,9%) (JAC, junta de vecinos, etc.) y “hablar con los vecinos para organizarse” (7,2%) es un indicio sobre la movilización del activo social para enfrentarse a este choque.

El último ejemplo sobre la relación choque-estrategia se presenta en la tabla 5.7, la cual contiene las principales estrategias utilizadas por los hogares frente al choque más frecuente en los seis municipios de Cundinamarca y el segundo en las tres localidades de Bogotá.

La principal estrategia para enfrentar el choque que sufren en la dimensión ambiental relacionado con la exposición a basuras en los alrededores es “acudir a las autoridades” (28%). Se presenta una situación particular: la segunda estrategia es “no hacer nada” y es en Engativá donde más se reporta esta situación. Cabe resaltar que en tercera instancia los hogares acuden al “apoyo entre vecinos” (17,1%) para remediar esta situación.

Frente a la presencia de plagas, roedores e insectos, los hogares son contundentes en afirmar que la principal estrategia para contrarrestarlos es aplicar las medidas prácticas como fumigaciones, trampas y el uso de venenos.



**TABLA 5.9 ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES FRENTE A LA ENFERMEDAD GRAVE DE ALGÚN INTEGRANTE DEL HOGAR**

ESTRATEGIA	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	Total	Participación (%)
Préstamo de amigos o familiares	2	5	3	1	7	4	9	0	7	38	5,8%
Piden préstamo	1	0	2	2	3	3	5	2	1	19	2,9%
Se endeuda/gasto por atención médica y compra de droga	11	0	3	0	0	0	4	1	0	19	2,9%
Utiliza los ahorros	0	3	3	8	2	8	1	7	6	38	5,8%
Utiliza el ingreso familiar	2	3	3	2	2	3	2	1	1	19	2,9%
Ayuda o apoyo familiar o de parientes	3	2	14	5	2	12	7	15	11	71	10,9%
Ayuda o apoyo económico y moral por parte de hijo	8	8	1	5	1	6	3	1	2	35	5,4%
Reciben ayuda económica por parte de familia o parientes	4	6	18	13	2	1	9	5	17	75	11,5%
Acuden al médico de la EPS	2	0	2	5	0	1	2	1	10	23	3,5%
Acuden al médico de la ARS (Sisbén)	7	1	11	4	0	3	1	0	0	27	4,1%
Utilizan servicios de salud/operación/ir a médico particular	24	52	21	4	24	4	29	7	12	177	27,1%
Tratamiento continuo / siguen indicaciones médicas / controles	39	13	16	3	8	0	2	2	1	84	12,8%
Pasividad: no hacen nada, esperan	8	8	1	0	5	0	2	1	4	29	4,4%

Fuente: UNCRD 2008.

**TABLA 5.10 ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES FRENTE A LA MALA CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD**

ESTRATEGIA	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	Total	Participación (%)
Deuda/gasto por atención médica y compra de droga	42	5	20	5	5	0	5	1	3	86	19,1%
Utilizan medicina alternativa	3	2	2	1	1	0	4	1	3	17	3,8%
Esperan. "Tener paciencia"	8	1	6	3	0	0	1	3	1	23	5,1%
Pasividad: no hacen nada, esperan que pase	39	18	12	6	18	1	8	1	10	113	25,1%
Otras formas de enfrentar el evento	2	2	1	1	3	1	1	1	6	18	4,0%
Cambian de médico/van al médico particular	17	16	24	7	16	4	9	2	16	111	24,6%
Ponen una queja/reclamo	9	10	0	0	12	1	5	1	5	43	9,5%
Utilizan los ahorros	1	0	0	12	0	4	1	1	0	19	4,2%
Utilizan el ingreso familiar	6	1	2	0	1	3	0	0	1	14	3,1%
Nada por falta tiempo, plata o no tienen con qué	3	0	3	0	0	0	1	0	0	7	1,6%

Fuente: UNCRD 2008.

Al revisar las estrategias contenidas en la tabla 5.9 se observa cómo se amplía la gama de opciones utilizadas por los hogares en relación con las presentadas en las tablas 5.5 y 5.6, lo cual puede ser un indicador de la capacidad de

reacción de los hogares frente a un choque que afecta en mayor proporción su integridad. En este caso, entre los activos movilizados se encuentran el recurrir al servicio de salud (EPS, ARS) y al médico particular, pedir ayuda de



**TABLA 5.11 ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES FRENTE AL CHOQUE,  
“A PESAR DE TENER EL SERVICIO DE SALUD LE TOCÓ ACUDIR A UN MÉDICO PARTICULAR”.**

ESTRATEGIA	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	Total	Participación (%)
Préstamo de amigos o familiares	5	0	1	2	1	7	0	3	8	27	11,2%
Deuda/gasto por atención médica y compra de droga	5	5	4	0	2	4	5	1	3	29	12,0%
Ayuda o apoyo de parientes/familiar	1	1	3	0	0	2	1	3	4	15	6,2%
Ayuda/apoyo económico/moral por parte de hijo	9	1	2	2	2	5	1	5	3	30	12,4%
Reciben ayuda económica por parte de familia/pariente	2	0	4	3	1	2	0	2	4	18	7,5%
Cambian de médico	10	0	9	0	1	0	0	1	3	24	10,0%
Reducen el gasto del hogar	0	0	0	1	0	1	0	9	2	13	5,4%
Cortes en comida	0	0	0	8	0	5	0	0	0	13	5,4%
Utilizan los ahorros	2	3	4	8	0	15	0	2	4	38	15,8%
Utilizan el ingreso familiar	8	5	9	1	1	1	3	2	4	34	14,1%

Fuente: UNCRD 2008.

familiares y amigos, utilizar los ahorros y pedir préstamos. Igualmente se encontraron estrategias como recurrir al trabajo ocasional, vender o empeñar bienes y arrendar cuartos de la vivienda, pero por su baja frecuencia no aparecen discriminadas en la tabla.

Cuando los hogares consideran que reciben una mala calidad en el servicio de salud del sistema al que están afiliados, como estrategia principal optan por “no hacer nada”

(25,1%) por varias razones, entre las que se encuentran: es la única opción médica que tienen, o sus reclamos no serán atendidos. En segunda instancia los hogares cambian de médico o consultan al médico particular cuando tienen los recursos para hacerlo.

Cuando el hogar debe acudir a un médico particular por la mala calidad en la prestación del servicio de la EPS o ARS, lo hace a expensas de la ayuda económica que pueda

**TABLA 5.12 ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES CUANDO EL SERVICIO DE SALUD NO ENTREGA LOS MEDICAMENTOS QUE NECESITAN**

ESTRATEGIA	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	Total	Participación (%)
Préstamo de amigos o familiares	10	3	3	4	1	1	2	4	5	33	14,2%
Pedir préstamo	4	1	1	1	0	0	0	5	1	13	5,6%
Deuda/gasto por atención médica y compra de droga	21	2	9	2	1	1	10	1	7	54	23,2%
Ayuda o apoyo de parientes/familia	2	1	5	1	0	2	1	1	0	13	5,6%
Ayuda/apoyo económico/moral por parte de hijo	5	1	0	1	0	2	0	0	2	11	4,7%
Pasividad - no hacer nada - esperar que pase	2	1	5	0	0	1	1	2	3	15	6,4%
Reducción del gasto del hogar	0	0	0	0	1	6	0	1	3	11	4,7%
Cortes en comida	0	0	0	3	2	3	0	1	0	9	3,9%
Utilizar los ahorros	3	1	8	6	0	11	0	3	5	37	15,9%
Utilizar el ingreso familiar	20	2	6	4	1	1	3	0	0	37	15,9%

Fuente: UNCRD 2008.



TABLA 5.13 ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES CUANDO EL JEFE DEL HOGAR PIERDE EL EMPLEO

ESTRATEGIA	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	Total	Participación (%)
Préstamo de amigos o familiares	1	3	0	1	5	5	12	5	2	34	10,4%
Se endeudan para alimentación/Fían en una tienda cercana	0	3	0	0	0	1	6	2	0	12	3,7%
Reciben ayuda o apoyo de parientes/familia	1	1	1	1	7	4	16	15	5	51	15,6%
Reciben ayuda en el barrio / vecinos / compañeros de trabajo	2	0	1	0	0	0	2	2	1	8	2,4%
Reciben ayuda/apoyo económico/moral por parte de hijo	0	4	0	0	4	1	5	1	0	15	4,6%
Reciben ayuda económica por parte de familiares/ parientes	2	0	2	4	0	2	4	1	2	17	5,2%
Buscan empleo/pasan hoja de vida	0	1	5	1	17	4	28	9	11	76	23,2%
Empieza a trabajar otro miembro del hogar	0	0	1	1	1	0	2	3	1	9	2,8%
Trabaja como independiente	0	0	2	2	3	2	4	0	2	15	4,6%
Miembro del hogar tiene que asumir solo la carga económica	0	0	0	2	1	2	3	3	1	12	3,7%
Utilizar los ahorros	0	0	3	4	1	5	4	10	1	28	8,6%
Se rebusca en cualquier cosa, trabaja en lo que salga	0	3	0	1	7	4	6	6	1	28	8,6%
Tener que ponerse a trabajar por días/temporalmente	1	0	3	0	5	5	8	0	0	22	6,7%

Fuente: UNCRD 2008.

brindar la familia. Por ser de alta sensibilidad el tema de la salud, otro porcentaje importante de hogares recurre a los ahorros (15,8%) y los ingresos (14,1%), mientras otros (16%) se endeudan para cubrir los costos de las consultas médicas y los medicamentos.

Al igual que en el choque anterior, ante la no entrega de medicamentos por parte de las EPS o ARS, los hogares deben comprar los medicamentos por su cuenta y sacrificar sus ahorros, usan parte de su sueldo o reducen los gastos de la canasta familiar para cubrir esta necesidad apremiante.

Las estrategias ante este choque son muy variadas, desde pedir ayuda a los familiares (económica y moral) hasta la reducción del gasto del hogar. En la tabla 5.13 se observa una mayor frecuencia en las estrategias implementadas en los territorios predominantemente urbanos (a excepción de Zipaquirá) con respecto a los predominantemente rurales, lo cual puede ser un indicador de una mayor informalidad en el trabajo rural que en el urbano.

Ante la disminución de los ingresos, los hogares utilizan dos tipos de estrategias. En los municipios de La Palma, El Peñón y Pacho acuden principalmente a la ayuda de la familia o de amigos (a pesar de que en conjunto presentan la mayor variedad de estrategias); en los municipios restantes y las tres localidades se utilizan principalmente estrategias relacionadas con la búsqueda de trabajos mejor remunerados y estables (al tiempo que se observa la menor variedad en el uso de estrategias). En síntesis, son cuatro los ejes principales de acción implementados en los hogares: acudir a la familia o los amigos, el endeudamiento, el recorte en el consumo y el aumento en la carga laboral o trabajar en lo que salga.

El tipo de estrategias implementadas por los hogares ante un hecho delictivo como el robo o el atraco, nos muestra a unos hogares que en primera instancia recurren a las autoridades en busca de apoyo y para denunciar lo sucedido, y por otro lado, nos muestra su capacidad de reacción frente al evento ante la necesidad de recuperar

**TABLA 5.14 ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES FRENTE A LA DISMINUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL HOGAR**

ESTRATEGIA	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	Total	Participación (%)
Préstamo de amigos o familiares	2	8	0	0	10	1	5	3	5	34	7,8%
Deuda para alimentación/Fiar en una tienda cercana	4	13	3	0	8	0	0	0	0	28	6,4%
Ayuda o apoyo parientes/familiar	3	8	4	0	4	4	2	2	2	29	6,7%
Ayuda barrio / vecinos / compañeros de trabajo	7	6	2	0	2	0	1	1	0	19	4,4%
Ayuda/apoyo económico/moral por parte de hijo	11	15	7	1	2	2	3	0	0	41	9,4%
Recibir ayuda económica por parte de familia/pariente	10	0	6	2	1	0	0	0	7	26	6,0%
Búsqueda de empleo/pasar hoja de vida	4	2	3	0	2	0	0	0	2	13	3,0%
Búsqueda de mejor trabajo/mayores ingresos	3	0	4	0	1	0	2	0	18	28	6,4%
Esperar - tener paciencia	7	0	1	0	1	0	2	0	2	13	3,0%
Pasividad - no hacer nada - esperar que pase	8	2	5	0	11	0	5	1	1	33	7,6%
Buscar u obtener subsidio/Ayuda estatal	2	4	0	0	1	0	3	0	0	10	2,3%
Reducción del gasto del hogar	7	2	3	1	4	1	1	2	9	30	6,9%
Cortes en comida	3	1	1	0	1	2	1	1	4	14	3,2%
Aumento carga trabajo/trabajar más horas/duro	7	1	5	0	1	0	2	1	3	20	4,6%
Se rebusca en cualquier cosa, trabaja en lo que salga	2	11	2	0	17	3	6	0	0	41	9,4%
Volver a sembrar y recuperar su finca	4	5	0	0	1	0	0	0	0	10	2,3%
Recurrir a huerta casera / o pequeña producción finca (cultivos, animales)	2	6	1	0	1	0	0	0	0	10	2,3%
No pueden hacer nada al respecto (fuera de su alcance)	7	0	4	0	2	1	1	0	0	15	3,4%
Tener que ponerse a trabajar por días/temporalmente	2	1	2	1	1	1	1	0	1	10	2,3%
Espera la cosecha - sacrificio de ganado para pagar deudas, comprar alimentos	5	5	0	0	0	1	0	0	0	11	2,5%

Fuente: UNCRD 2008.

los bienes perdidos y mejorar sus condiciones de seguridad. Igualmente es notable el porcentaje de hogares que no hacen nada frente a este evento, por lo que se constituye en un tema que se debe indagar con mayor profundidad en cada uno de los territorios, por las implicaciones que tiene en la seguridad de la comunidad.

Una de las estrategias más usadas por los hogares para enfrentar la carencia de recursos para comprar alimentos es pedir fiado en las tiendas o supermercados. Sin embargo, como en los choques de la dimensión económica, también deciden pedir ayuda económica o en especie a la familia.

Como se evidencia al comparar las estrategias utilizadas por los hogares –consignadas en las tablas 5.5, 5.6 y 5.7–, los

activos movilizados dependen del tipo de choque vivido por los integrantes del hogar y la posibilidad de actuar para disminuir su vulnerabilidad ante el evento enfrentado, y es la familia el principal activo al cual acuden los hogares.

## 2. ESTRATEGIAS POR GÉNERO

Hasta este punto se han revisado las estrategias implementadas por los hogares, primero en grupos y luego las específicas asociadas a los choques. En esta sección se considerarán las estrategias con enfoque diferencial de género, lo que implica empezar por responder una pregunta: ¿quién contestó la encuesta?

**TABLA 5.15 ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES FRENTE AL ROBO Y EL ATRACO**

ESTRATEGIA	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	Total	Participación (%)
Préstamo de amigos o familiares	1	1	0	1	2	2	0	4	4	15	3,9%
Acudir a la policía/autoridad / poner denuncia	7	2	5	6	1	4	5	8	15	53	13,7%
Ayuda o apoyo de parientes/familia	1	0	2	1	1	5	1	15	3	29	7,5%
Ahorrar más para reponer los bienes perdidos	0	0	0	0	1	3	0	5	1	10	2,6%
Pasividad - no hacer nada - esperar que pase	7	0	1	13	4	0	6	8	15	54	13,9%
Tomar acción legal en contra de otro/denunciar	3	2	0	11	10	13	14	10	10	73	18,8%
Tomar acción preventiva/implementar medidas de seguridad/ tener más cuidado	4	2	2	5	8	4	13	17	20	62	19,3%
Reducción del gasto del hogar	0	0	0	3	1	4	0	5	3	16	3,9%
Tener que recomprar los bienes perdidos	3	0	3	1	1	3	6	2	9	28	7,2%
Utilizar los ahorros	0	0	0	9	1	6	0	4	2	22	5,7%
Ineficaz intervención de la policía	0	0	0	3	0	2	4	4	1	14	3,6%

Fuente: UNCRD 2008.

De las 3.477 personas que contestaron, el 68,1% son mujeres, con un promedio de edad de 45 años, de las cuales el 29% son las jefes de hogar, el 50% son la cónyuge y el 9% son hijas. El restante 12% son mujeres con algún otro tipo de relación con el (la) jefe del hogar (madre, hermana, etc.).

En relación con los hombres que contestaron la encuesta, representan el 31,9% del total. En su mayoría son el jefe del hogar (84%), el 4% son el cónyuge y el 10% son

el hijo. El restante 2% son hombres con algún otro tipo de relación con el (la) jefe del hogar (padre, hermano, etc.). El promedio de edad de ellos es de 48 años.

Estos porcentajes sugieren las relaciones de poder existentes en los hogares, lo cual constituye un punto de partida para analizar las estrategias identificadas e implementadas por hombres y mujeres con respecto a los choques o eventos de vida experimentados en los hogares.

**TABLA 5.16 ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES FRENTE A LA CARENCIA DE RECURSOS PARA COMPRAR O PRODUCIR LOS ALIMENTOS BÁSICOS**

ESTRATEGIA	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	Total	Participación (%)
Deuda para alimentación/Fiar en la tienda cercana	17	7	5	0	1	0	22	1	0	53	29,4%
Ayuda o apoyo parientes/familiar	8	0	6	0	0	1	3	1	0	19	10,6%
Ayuda barrio / vecinos / compañeros de trabajo	11	5	5	1	0	0	0	0	0	22	12,2%
Ayuda/apoyo económico/moral por parte de hijo	13	6	6	0	0	0	0	0	0	25	13,9%
Reducción del gasto del hogar	9	6	3	1	0	1	0	0	1	21	11,7%
Poder comprar/pagar solamente y únicamente lo necesario para el hogar	4	3	3	0	1	1	0	0	0	12	6,7%
Trabajar / jornalear	8	3	0	0	0	0	1	0	0	12	6,7%
Recurrir a huerta casera / o pequeña producción finca (cultivos, animales)	8	8	0	0	0	0	0	0	0	16	8,9%

Fuente: UNCRD 2008.

Como se explicó al inicio de este capítulo, en total se codificaron 6.284 estrategias clasificadas en 230 tipos, y 11 grupos de estrategias, de las cuales el 70,7% (165 tipos) fueron identificadas por hombres y mujeres, el 19,8% (45 tipos) sólo por las mujeres y el 9,5% (20 tipos) exclusivamente por los hombres. Esto puede indicar una mayor capacidad de proposición/acción de las mujeres con respecto a la de los hombres.

A continuación se analizan las estrategias identificadas por hombres y mujeres de forma separada en dos etapas. En la primera etapa se revisa el grupo total de estrategias identificadas por cada uno (hombres o mujeres) y en la segunda se revisan las estrategias identificadas solo por las mujeres y solo por hombres, para, finalmente, clasificar las estrategias de acuerdo con su sostenibilidad.

## 2.1. Estrategias identificadas por las mujeres

Se registraron 4.759 estrategias usadas por mujeres, las cuales se clasificaron en 210 tipos cuya distribución en los 11 grupos se presentó en la tabla 5.1. La revisión del tipo de estrategias implementadas por las mujeres evidencia tres elementos básicos. El primero es la capacidad de emprender acciones, ya sean puntuales o colectivas; el segundo es su capacidad de planeación, organización y administración de recursos; y el tercero es su disposición para acudir a familia, amigos, etc. Entre las estrategias que permiten inferir esto se encuentran: “producir algo en la casa”, “organizar comedores comunitarios”, “planear abrir un negocio/comprar casa”, “redistribuir gastos del hogar” y finalmente “solicitar ayuda/apoyo de parientes/familia” (ver tablas 5.17 y 5.18).

TABLA 5.17 LOS 15 PRIMEROS TIPOS DE ESTRATEGIAS IDENTIFICADAS POR MUJERES

Grupo de estrategias	Descripción de la estrategia	Porcentaje*	
		Tipo de estrategia	Grupo de estrategias
ES06	Utilización servicios de salud/operación/ir al médico	4,9%	12,0%
	Recurre al uso de venenos, insecticidas, trampas, depredador (gato), fumigar	4,2%	
	Cambiar de médico/ir al médico particular	2,8%	
ES03	Ayuda o apoyo de parientes/familiar	5,6%	11,5%
	Recibir ayuda económica por parte de familia/pariente	3,0%	
	Ayuda/apoyo económico/moral por parte de hijo	2,8%	
ES09	Pasividad - no hacer nada - esperar que pase	8,6%	8,6%
ES01	Préstamo de amigos o familiares	3,8%	6,3%
	Deuda/gasto por atención médica y compra de medicamentos	2,5%	
ES02	Acude a la alcaldía/Sanidad/IAC/Umata / Procuraduría para informar o solicitar intervención (ponen queja)	3,7%	5,8%
	Acudir a la policía/autoridad / pone denuncia	2,1%	
ES08	Utilizar los ahorros	3,3%	4,9%
	Utilizar el ingreso familiar	1,7%	
ES05	Búsqueda de empleo/pasar hoja de vida	2,1%	2,1%
ES07	Reducción del gasto del hogar	1,6%	1,6%
TOTAL			52,8%

Fuente: UNCRD 2008. \*Sobre las 4.759 estrategias registradas a las mujeres encuestadas.

Nota: Escala de valores del porcentaje para el tipo de estrategia, Máximo: 8,6%; Mínimo: 0,0%

### GRUPO DE ESTRATEGIAS

ES01 Deuda  
 ES02 Redes formales de apoyo  
 ES03 Redes informales de apoyo  
 ES04 Mejorar personalmente o como hogar  
 ES05 Mejorar la condición económica  
 ES06 Acciones puntuales

### GRUPO DE ESTRATEGIAS

ES07 Cortes en el consumo  
 ES08 Trabajo y activos  
 ES09 Renunciar personalmente a actuar  
 ES10 No actuar por falta de apoyo de los demás o de las instituciones  
 ES11 Verse obligado a actuar en una forma

**TABLA 5.18 ESTRATEGIAS VISTAS POR MUJERES Y NO POR HOMBRES**

Grupo	Tipo de estrategia
ES01	Tomar deuda/préstamo para establecer negocio
	Tener que pagar o atraso en arriendo/servicios
	Endeudamiento
	Planear la toma de un préstamo
	Planear abrir negocio o adquirir/mejorar casa
ES02	Empresa pagó la atención médica
	Tener/esperar pensión de pariente fallecido
	Envío carta al presidente (obtuvo respuesta positiva)
	Pasar papeles para una beca
ES03	Usar cadena de ahorro o préstamo informal
	Ayuda económica por parte de ex esposo o padre de hijo
	Recibir ayuda económica por parte de uno o los padres
	Vivir de limosna o de la caridad
ES04	Dialogar en el hogar entre la pareja
	Pagar gasto educación hijos
	Mudarse al hogar de los padres/suegros
	Dejar el alcohol / los vicios
ES05	Conseguir empleo miembro del hogar
	Producir algo en la casa
ES06	Búsqueda solución a problema/Análisis riesgo
	Demandar a ex esposo/padre de hijo
	Dialogo y/o cuidado especial para hijo
	Trabajar y estudiar

Grupo	Tipo de estrategia
ES06	Búsqueda de auxilio económico u oportunidades
	Aprovechar recursos u oportunidades
	Se fue a vivir al campo
	Demanda ante la alcaldía para que le paguen
	Guarda/protege los alimentos para que no se contaminen
	Vacuna el ganado para evitar contagios
	Riega agua en la carretera para evitar contaminación por polvo
	Realizó aislamiento de ruido en el techo (ruido de aviones)
	Comprar poco a poco la ropa para reponer la pérdida
	Pedir indemnización
ES07	Espera irse para el ejército
	Discutir con los vecinos, no mostrar miedo
ES09	Comer tan sólo 1 o 2 veces al día
	Tener sólo la pensión para cubrir los gastos
ES10	Intentar, pero no lograr conseguir crédito
	No puede sacar lo que producen en la finca
	El seguro cubrió sólo parte de los gastos
	Empresa no quiso pagar atención médica
ES11	Hospital no prestó atención médica
	No le asignaron el subsidio solicitado
	No poder trabajar o estudiar por que cuida alguien
ES11	Tener de amigos a los ladrones

Fuente: UNCRD 2008.

No obstante lo anterior, un aspecto que llama la atención es que la estrategia de mayor frecuencia es “pasividad/ no hacer nada/esperar que pase el problema”, que pertenece al grupo “renunciar personalmente a actuar”. Al indagar sobre las principales dimensiones y choques sobre los cuales las mujeres restringen su capacidad de actuar se encontró que son: la ambiental (41%) con los choques “contaminación del aire/polución” y “exposición a basuras en los alrededores”, la de salud (23%) con los choques “mala calidad en la prestación del servicio” y “no le entregaron los medicamentos”; la educativa (10%) con los choques “no se pudo matricular por falta de dinero” y “no pudo continuar en la escuela, colegio o universidad por falta de dinero”; la personal (8%) con el choque “robo o atraco”, y con menor frecuencia en las dimensiones familiar (6%),

alimentaria (5%), económica (5%) y comunitaria (2%) con los choques “enfermedad grave de alguno de los miembros del hogar”, “les han diagnosticado problemas de nutrición”, “disminución de los ingresos del hogar” y “discriminación”, respectivamente.

Lo anterior indica que se deja de actuar principalmente sobre lo que en primera instancia hay bajo o nulo control y sobrepasa la capacidad para intervenir, como en el caso de los choques asociados a la dimensión ambiental; en segundo lugar, sobre lo que se desconoce, como la forma de reclamar por un mejor servicio de salud; en tercer lugar, sobre aquello que en apariencia no es vital y en la ausencia o escasez de recursos “se puede o toca” prescindir, como es el caso de la educación (aunque se conocen los impactos negativos a largo plazo que esto ocasiona a las personas y los hogares);



y finalmente, sobre hechos específicos sobre los cuales, una vez ocurridos, se considera que es mejor no actuar, como en el caso del choque “robo o atraco”.

Con el fin de ampliar la ilustración sobre las estrategias implementadas por las mujeres, en la tabla 5.17 se muestran los primeros quince tipos de estrategias (de los 210 identificados por ellas), y en la tabla 5.18 se presentan los 45 tipos de estrategias identificadas sólo por las mujeres.

El tipo y frecuencia de estas estrategias facilita el reconocimiento de la forma en que actúan las mujeres frente a determinadas situaciones. Por ejemplo, la estrategia “búsqueda de empleo/pasar hoja de vida” evidencia la necesidad de algunas mujeres de ingresar al mundo laboral para asegurar un ingreso, pero ¿cuál es la razón? Por un lado, se encontró que las principales razones para implementar esta estrategia están relacionadas con dos dimensiones, la económica (67%) y la de educación (18%) con los choques “el jefe del hogar perdió el empleo” (56%) y “disminución de los ingresos del hogar” (11%). Por el otro lado, “alguno de los miembros del hogar no se pudo matricular en la escuela, colegio o universidad por falta de dinero” (11%), y “alguno de los miembros del hogar no pudo continuar en la escuela, colegio o universidad por falta de dinero” (7%). Esto confirma lo inicialmente planteado en este aparte, y es la capacidad de las mujeres para emprender acciones puntuales o colectivas que generen bienestar a los integrantes de su hogar o comunidad, en este caso específico, la garantía de un ingreso que, por un lado, compense la pérdida o disminución de los ingresos del hogar, y por el otro, permita sus hijos o familiares accedan a la educación.

Los 45 tipos de estrategias identificadas por las mujeres y no por los hombres evidencian al menos tres asuntos para tener en cuenta: primero, una mejor percepción de su responsabilidad, conexión con el hogar y capacidad de incidir en él, como “dialogar en el hogar entre la pareja”, “dialogar o cuidado especial para el hijo”, “pagar gasto educación de los hijos”; segundo, su capacidad propositiva; y tercero, las restricciones o limitaciones que todavía enfrentan, como el acceso a crédito, a la educación, al trabajo y a su autonomía.

## 2.2. Estrategias identificadas por los hombres

Los hombres encuestados reportaron 2.132 estrategias clasificadas en 185 tipos, cuya distribución en 11 grupos se encuentra en la tabla 5.1. En líneas generales las estrategias implementadas por los hombres tienen un comportamiento similar a las de las mujeres, pero ellos implementan con mayor frecuencia acciones asociadas a los grupos “trabajo y activos ESo8” y “deuda ESo1”, lo cual pone en evidencia que quien toma la decisión sobre el uso de los ingresos, el ahorro, o el capital de deuda, principalmente es el hombre.

Complementario a lo anterior, al revisar el tipo y frecuencia de las estrategias específicas implementadas por los hombres, éstas muestran cuatro aspectos básicos. Primero, su capacidad para emprender acciones concretas y enfrentar los choques. Segundo, su capacidad para coordinar acciones con vecinos, compañeros de trabajo o en el hogar. Tercero, privilegian las acciones “de hecho”, las cuales en algún momento pueden poner en riesgo su integridad física; acciones como “perseguir a los delincuentes” o “hacer requisas a los sospechosos” son algunos ejemplos. Y por último, su disposición para acudir tanto a la familia, amigos o compañeros de trabajo como a las autoridades. Estrategias como “siembra de árboles para mitigar los malos olores”, “esperar a la esposa/hija/hijo en el paradero del bus en la noche”, “requisar a los sospechosos/vigilar/perseguir a los delincuentes”, “trabajar a pesar de estar enfermo” y “acudir a la policía/autoridad/poner denuncia”, son algunos ejemplos de las estrategias implementadas por ellos.

Los anteriores aspectos muestran unos hombres prestos a la acción inmediata (individual y colectiva) y una buena capacidad de respuesta ante los choques enfrentados. Sin embargo, al igual que para las mujeres, surge la pregunta: ¿por qué la estrategia con mayor frecuencia es “pasividad/no hacer nada/esperar que pase”? Al indagar sobre las principales dimensiones y choques en los cuales el hombre limita o restringe su accionar, se encontró que estas son: la ambiental (33%) con los choques “contaminación del aire/polución” y “exposición a basuras en los alrededores”; la de salud (30%) con el choque “mala calidad en la prestación del servicio”; la personal (10%) con el choque “robo o atraco”; la económica (9%) con el choque “disminución



TABLA 5.19 LOS 15 PRIMEROS TIPOS DE ESTRATEGIAS IDENTIFICADAS POR HOMBRES

Grupo de estrategias	Descripción de la estrategia	Porcentaje*	
		Tipo de estrategia	Grupo de estrategias
ESo3	Ayuda o apoyo de parientes/familiar	4,4%	11,3%
	Recibir ayuda económica por parte de familia/pariente	2,5%	
	Ayuda/apoyo económico/moral por parte de hijo	2,4%	
	Ayuda barrio / vecinos / compañeros de trabajo	1,9%	
ESo6	Utilización servicios de salud/operación/ir al médico	5,6%	11,2%
	Recurrir al uso de venenos, insecticidas, trampas, depredador (gato), fumigar	3,0%	
	Cambiar de médico/ir al médico particular	2,6%	
ESo9	Pasividad - no hacer nada - esperar que pase	9,3%	9,3%
ESo1	Deuda/gasto por atención médica y compra de medicamentos	3,7%	7,1%
	Préstamo amigo o familiares	3,4%	
ESo8	Utilizar los ahorros	4,0%	6,2%
	Utilizar el ingreso familiar	2,2%	
ESo2	Acude a la alcaldía/Sanidad/JAC/Umata / Procuraduría para informar o solicitar intervención (ponen queja)	3,7%	5,6%
	Acudir a la policía/autoridad / pone denuncia	1,9%	
ES11	Tratamiento continuo / seguir indicaciones médicas / controles	2,0%	2,0%
Total		52,6%	

Fuente: UNCRD 2008. \*Sobre las 2.132 estrategias registradas a los hombres encuestados.

Nota: Escala de valores del porcentaje para el tipo de estrategia, Máximo: 9,3%; Mínimo: 0,0%

GRUPO DE ESTRATEGIAS	
ESo1	Deuda
ESo2	Redes formales de apoyo
ESo3	Redes informales de apoyo
ESo4	Mejorar personalmente o como hogar
ESo5	Mejorar la condición económica
ESo6	Acciones puntuales

GRUPO DE ESTRATEGIAS	
ESo7	Cortes en el consumo
ESo8	Trabajo y activos
ESo9	Renunciar personalmente a actuar
ES10	No actuar por falta de apoyo de los demás o de las instituciones
ES11	Verse obligado a actuar en una forma

de los ingresos del hogar”; y en menor proporción las dimensiones familiar (8%), educación (5%), alimentaria (3%) y comunitaria (2%) con los choques “enfermedad

grave de alguno de los miembros del hogar”, “alguno de los miembros del hogar no se pudo matricular en la escuela, colegio o universidad por falta de dinero”, “carecen de

TABLA 5.20 TIPOS DE ESTRATEGIAS VISTAS POR HOMBRES Y NO POR MUJERES

Grupo	Tipo de estrategia	Grupo	Tipo de estrategia
ESo2	Subsidio a la vivienda por parte empresa	ESo8	Seguir trabajando/tener que trabajar a pesar de
	Cobró el seguro del carro para comprar otro		Seguir trabajando a pesar de las consecuencias
	Solicitó protección armada (le pusieron dos escoltas)		Optar por el cierre temporal/definitivo de negocio
ESo3	Se hacen requisas a sospechosos - inspección ocular/vigilar		Espera la prima para pagar
ESo4	Conseguir/buscar nueva pareja o compañía	ESo90	No actúan por falta de colaboración entre vecinos
ESo5	Busca empleo con menos remuneración		No salir, estar siempre en la casa, No dejar sola a su esposa
ESo6	Tener que recurrir a un abogado	ES11	Venta de activos (lote)
	Siembra arboles para mitigar los malos olores		Estudiar privadamente / repasar por su cuenta
	Recoge/limpia el cultivo para evitar brotes		Devolver la agresión física
	Piden prestado alimentos y después los devuelven		Pidió asilo político

Fuente: UNCRD 2008.

recursos para comprar o producir los alimentos básicos” y “conflicto con los vecinos”, respectivamente.

Teniendo en cuenta el tipo de choques frente a los cuales los hombres no proponen una estrategia o toman una acción, se infiere que ellos –igual que ellas– dejan de actuar frente a eventos que, en primera instancia, están fuera de su control, como en algunos de los choques asociados a la dimensión ambiental; en segunda instancia, sobre lo que se desconoce o se considera que las cosas van a seguir igual, como en algunos de los choques de la dimensión salud; en tercera instancia, sobre hechos específicos sobre los cuales una vez ocurridos, se considera que es mejor no actuar, como en el caso del choque “robo o atraco”. Y por último, dejan de actuar por resignación ante situaciones que desde su perspectiva no están bajo su control, como la “disminución de los ingresos del hogar” o la “enfermedad grave de alguno de los miembros del hogar”.

Los principales tipos de estrategias implementadas por ellos se encuentran en las tablas 5.19 y 5.20, las más frecuentes (los primeros quince tipos de estrategias de los 185 tipos identificados por ellos), y las propuestas sólo por los hombres, respectivamente.

Los 20 tipos de estrategias identificados por los hombres y no por las mujeres evidencian al menos un aspecto de gran importancia y cuidado: una mayor exposición al riesgo físico –antes de, durante y después de–, que se refleja en estrategias como: “hacer requisas a sospechosos”, “seguir trabajando a pesar de las consecuencias”, “solicitar protección armada” y “pedir asilo político”. Estas estrategias no son las más frecuentes pero llaman la atención sobre aspectos no abordados y que competen a la seguridad humana de hombres y mujeres.

### 3. CLASIFICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS SEGÚN SU SOSTENIBILIDAD

Después de analizar las estrategias utilizadas por mujeres y hombres en los hogares frente a los 53 choques, se agruparon y organizaron de acuerdo con la clasificación planteada inicialmente:

1. Estrategias tipo I: disminuyen la vulnerabilidad en el corto y largo plazo.

2. Estrategias tipo II: disminuyen la vulnerabilidad en el corto plazo pero la aumentan en el largo plazo.
3. Estrategias tipo III: aumentan vulnerabilidad en el corto y largo plazo.

En la tabla 5.21 se presenta la clasificación de los principales tipos de estrategias por territorios.

Es importante señalar que se identificaron estrategias tipo III que no fueron incluidas en la tabla 5.21 por su baja frecuencia, pero las mencionamos aquí: devolver la agresión, pelear con los vecinos, recurrir a la prostitución, no denunciar ante las autoridades por temor a agresión por parte de los denunciados, no denunciar ante las autoridades por vínculos familiares con el delincuente o agresor. Estas estrategias se identificaron principalmente en las tres localidades de Bogotá.

Existe otra estrategia difícil de clasificar por su complejidad: “abandono del lugar de residencia habitual/desplazarse/huir”. Esta estrategia es utilizada por las personas ante amenazas contra su vida e integridad, o por hechos de discriminación. Su impacto en la condición de vulnerabilidad es alto, pues se pierden la casi totalidad de los activos de los que se dispone (excepto la vida).

Las estrategias incluidas en la tabla 5.21 corresponden a las utilizadas principalmente por hombres y mujeres en los hogares encuestados. Su comportamiento en los territorios indica la dinámica de las estrategias, la cual está asociada a los activos con que cuentan los hogares. Esto se relaciona a su vez con las oportunidades que ofrecen los territorios. Por ejemplo, en La Palma hay mayor dependencia de los hogares frente a los operadores en salud (ARS), lo que demuestra la alta proporción de población afiliada al régimen subsidiado, siendo éste un indicador de probable vulnerabilidad en estos hogares.

Otro ejemplo es el comportamiento de la estrategia “utilizar los ahorros”, la cual se da en todos los territorios, pero con mayor frecuencia en La Calera y Zipaquirá. Esto indicaría mayor posibilidad de ahorro con que cuentan estos hogares con respecto a los de La Palma, El Peñón y Usme, que tienen la frecuencia más baja.

Llama la atención el comportamiento de las estrategias relacionadas con la dimensión de la salud. La estrategia “comprar los medicamentos y pagar los exámenes médicos”

presenta un comportamiento alto en los municipios de La Palma, Pacho y Usme, lo cual puede ser un indicador de falta de cobertura en el servicio de salud o de deficiencias en la entrega de los medicamentos. Se aclara que esta situación fue referida en todos los territorios.

Finalmente, estrategias como acudir a la familia, amigos y vecinos ponen de manifiesto la importancia del capital social en todos los territorios, sin embargo, estas estrategias no son sustentables a largo plazo, ya que esta relación de dependencia seguramente presentará conflicto en el

TABLA 5.21 CLASIFICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES

Grupo		Tipo de estrategia	Territorios tipo I			Territorios tipo II			Territorios tipo III			Total	Clasificación
			M. La Palma	M. El Peñón	Loc. Usme	M. Pacho	M. Zipaquirá	Loc. Bosa	M. Tocancipá	M. La Calera	Loc. Engativa		
												Estrategias tipo I	
ES02019	Acude a la Alcaldia/Sanidad/JAC/Umata / Procuraduria para informar o solicitar intervención (ponen queja)	6%	7%	20%	13%	8%	18%	13%	7%	8%	4,1%	Estrategias que disminuyen la vulnerabilidad en el corto y largo plazo	
ES02017	Acude a la policía/autoridad / pone denuncia	2%	7%	24%	10%	6%	11%	21%	7%	12%	1,4%		
ES02024	Acude a la Junta de Acción Comunal (reclamo/ queja/petición)	-	-	46%	3%	8%	14%	11%	4%	15%	1,3%		
ES02025	Acude al medico de la ARS (Sisbén)	27%	2%	2%	50%	10%	3%	-	7%	-	1,0%		
ES02022	Acude al medico de la EPS	9%	-	5%	9%	14%	47%	-	2%	14%	0,7%		
ES02020	Hablan / solicitan al dueño o vecino para arreglar	8%	5%	23%	8%	8%	28%	3%	8%	13%	0,7%		
ES03029	Hablar con los vecinos para organizarse / darle solución al problema / recoger firmas	2%	4%	17%	4%	13%	42%	6%	-	12%	0,9%		
ES03030	Apoyo entre vecinos (hacer aseo, limpieza calle, ponen avisos, hacen vigilancia)	7%	-	27%	4%	2%	24%	13%	11%	11%	0,7%		
ES03002	Apoyo/ayuda en el hogar o unión hogar/familia	5%	3%	13%	20%	3%	20%	18%	8%	13%	0,7%		
ES06004	Utilización servicios de salud/operación/ir a médico	11%	18%	23%	16%	4%	9%	10%	2%	8%	5,3%		
ES06040	Cambio alimentario / Asumir dieta / tomar vitaminas	15%	9%	9%	24%	6%	20%	3%	2%	11%	1,4%		
ES06050	Poner una queja/reclamo	17%	22%	10%	2%	2%	10%	29%	3%	3%	1,0%		
ES06001	Utilizar medicina alternativa	15%	8%	20%	15%	3%	20%	8%	3%	10%	0,7%		
ES06052	Realiza limpieza del hogar para mejorar la higiene	17%	-	17%	20%	7%	27%	-	-	13%	0,5%		
ES06075	Dialogo con rector, maestros, psicólogo para conservar cupo / estar pendiente estudiante / solucionar problema	13%	3%	13%	27%	7%	17%	7%	3%	10%	0,5%		
ES07001	Reducción del gasto del hogar	11%	4%	4%	10%	5%	17%	10%	14%	24%	1,5%		
ES08002	Trabajar / jornalear	14%	17%	25%	5%	9%	1%	17%	9%	3%	1,3%		
ES08023	Recorre a huerta casera / o pequeña producción finca (cultivos, animales)	36%	57%	-	4%	-	-	4%	-	-	0,5%		
ES11001	Tratamiento continuo / seguir indicaciones médicas / controles	37%	18%	7%	20%	3%	1%	8%	-	6%	1,8%		
ES11022	Cambio de colegio a uno más económico	6%	-	9%	26%	6%	29%	9%	3%	14%	0,6%		

TABLA 5.21 CLASIFICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS MÁS FRECUENTES. (CONTINUACIÓN)

Grupo	Tipo de estrategia	Territorios tipo I			Territorios tipo II			Territorios tipo III			Total	Clasificación
		M. La Palma	M. El Peñón	Loc. Usme	M. Pacho	M. Zipaquirá	Loc. Bosa	M. Tocancipá	M. La Calera	Loc. Engativá		
												Estrategias tipo II
ES01002	Préstamo amigo o familiares	13%	11%	15%	6%	5%	20%	12%	10%	9%	3,8%	Estrategias que disminuyen la vulnerabilidad en el corto plazo pero aumentan la vulnerabilidad en el largo plazo
ES01020	Deuda/gasto por atención médica y compra de droga	40%	7%	14%	18%	4%	8%	6%	3%	3%	3,2%	
ES01012	Deuda para alimentación/Fiar con tienda cercana	28%	30%	11%	11%	0%	0%	12%	3%	7%	1,3%	
ES01007	Pedir préstamo	10%	6%	21%	6%	6%	8%	8%	13%	21%	1,0%	
ES01026	Utiliza recursos de otros gastos para comprar los medicamentos / vitaminas	14%	-	35%	16%	-	22%	8%	-	6%	0,8%	
ES02018	Acude o pone denuncia ante autoridad (alcaldía, DAMA, CAR, Personería, JAC) pero no ha hecho nada	5%	2%	5%	21%	18%	3%	12%	10%	23%	1,6%	
ES03003	Ayuda o apoyo parientes/familiar	9%	6%	13%	15%	7%	9%	7%	15%	18%	5,1%	
ES03011	Recibir ayuda econ. x parte de familia/pariente	15%	3%	10%	21%	17%	20%	3%	3%	8%	2,9%	
ES03006	Ayuda/apoyo económico/moral x parte de hijo	29%	22%	9%	11%	6%	5%	5%	10%	4%	2,9%	
ES03004	Ayuda barrio / vecinos / compañeros de trabajo	30%	18%	6%	26%	3%	4%	3%	1%	10%	1,3%	
ES05002	Búsqueda de empleo/pasar hoja de vida	4%	5%	27%	10%	4%	11%	24%	5%	11%	2,2%	
ES06067	Recorre al uso de venenos, insecticidas, trampas, depredador (gato), Fumigar	22%	2%	25%	22%	3%	6%	4%	4%	12%	4,4%	
ES06049	Cambiar de médico/ir a médico particular	18%	11%	11%	23%	4%	15%	10%	3%	5%	3,1%	
ES06011	Esperar - tener paciencia	30%	3%	16%	11%	8%	7%	3%	1%	22%	1,2%	
ES06054	Se tienen que encerrar en la casa para que no entren malos olores /evita exposición en la calle/no sale/ soporta el olor	2%	4%	55%	2%	2%	18%	-	-	16%	0,8%	
ES06051	Hace desahumerios caseros / usa ambientadores para mitigar los malos olores	30%	-	40%	10%	-	10%	-	-	10%	0,7%	
ES07002	Cortes en comida	7%	2%	2%	2%	32%	7%	9%	32%	7%	0,7%	
ES08015	Utilizar ahorros	3%	4%	4%	11%	19%	13%	2%	28%	16%	3,4%	
ES08017	utilizar el ingreso familiar	31%	10%	11%	20%	6%	8%	4%	8%	3%	1,9%	
ES08020	Se rebusca en cualquier cosa, trabaja en lo que salga	5%	19%	16%	3%	3%	1%	34%	10%	8%	1,2%	
												Estrategias tipo III
ES08007	Poner los hijos a trabajar	14%	-	29%	14%	14%	14%	-	-	14%	0,1%	Estrategias que aumentan la vulnerabilidad en el corto y largo plazo
ES09014	Pasividad - no hacer nada - esperar que pase	17%	12%	11%	14%	9%	14%	13%	4%	6%	9,2%	
ES09001	Nada por falta tiempo o plata o no tiene con que	27%	3%	10%	33%	7%	3%	3%	3%	10%	0,5%	
ES09020	No pueden hacer nada al respecto (fuera de su alcance)	32%	4%	7%	25%	4%	-	18%	11%	-	0,5%	
ES09004	Resignación frente a evento de vida	12%	41%	-	-	-	24%	12%	-	12%	0,3%	
ES09068	No lo enfrenta por que no tiene medios para hacerlo	29%	-	14%	43%	-	-	14%	-	-	0,1%	
ES09057	No encuentra solución al problema, no sabe que hacer	-	-	17%	-	-	33%	-	17%	33%	0,1%	
ES11024	Abandono del lugar de residencia - desplazarse -huir	13%	45%	24%	-	5%	8%	3%	-	3%	0,6%	

Fuente: UNCRD 2008.

tiempo; sustentable sería montar un negocio o crear una base productiva, entre otras.

En síntesis, al analizar cada una de las estrategias, su frecuencia y comportamiento en cada uno de los territorios (como se presenta en las tablas) brinda a las administraciones municipales y locales la posibilidad de entender el comportamiento de los hogares frente a los choques que se presentan en el territorio. También permite identificar acciones integrales con las cuales, solucionando una situación (evento, choque) o el factor que la genera, se puede impactar en el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares. Por ejemplo, abordar el tema ambiental de manera integral podrá incidir en las condiciones de salud, con el impacto positivo que esto genera en los hogares (baja la presión a los servicios de salud, los hogares no se ven obligados a utilizar sus ahorros para comprar medicamentos no cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud, las personas pueden trabajar normalmente, etc.).

Igualmente, las estrategias más utilizadas son aquellas en las cuales los hogares tienen la certeza de encontrar apoyo para solucionar el evento o choque enfrentado. En este sentido se evidencia que los hogares recurren a actores externos (autoridades e instituciones) y a sus capitales más sólidos como el capital social (recorrir a familiares, amigos vecinos), el capital humano y el capital financiero (ahorros, créditos).

En las tablas 5.22 a 5.27 se presenta la clasificación de las estrategias más frecuentes, diferenciando la percepción entre mujeres y hombres por territorios con el fin de invitar a la reflexión sobre quién hace qué y dónde. Este es un insumo relevante para quien planifica y toma las decisiones en los territorios y a nivel regional.

#### 4. ASPECTOS PARA RESALTAR

Los resultados de la investigación revelan que la mayoría de las estrategias buscan enfrentar los choques/amenazas ambiental, económico, familiar y de la salud, particularmente en lo que se refiere a la contaminación ambiental en diferentes formas y a la reducción de ingresos por enfermedad grave de algún miembro del hogar, así como

a la mala calidad en la prestación del servicio de salud y, finalmente, cómo esto incide en la dimensión económica de los hogares, que deben utilizar parte de su ingreso o reducir los gastos de la canasta familiar para cubrir las deficiencias existentes y los sobrecostos de un evento adverso.

Asimismo, en el análisis de los choques y las estrategias de respuesta se pueden identificar las relaciones entre las dimensiones de la seguridad humana, y de esta manera saber las dimensiones que afectan otras. Por ejemplo: una deficiente prestación en los servicios de salud tiene consecuencias en la economía de los hogares (disminución de los ingresos y aumento en los gastos en salud), lo cual afecta el consumo principalmente de alimentos, bienes y servicios. Por otro lado, deficiencias en la gestión ambiental afectan la salud de las personas, y ésta a su vez impacta la economía de los hogares por una disminución de ingresos generada por no poder acudir al trabajo por cuidar al enfermo, o por encontrarse un miembro de la familia incapacitado para trabajar.

Complementario a lo anterior, se evidenció la interrelación entre dos dimensiones de la seguridad humana que en apariencia tienen mínima relación: la seguridad ambiental y la seguridad personal, hecho que llama la atención por la situación de estrés que esto genera en los hogares. La relación se establece de la siguiente forma: la crisis ambiental generada por el “deterioro del entorno por negocios o actividades no compatibles con la vivienda” o “la exposición a basuras en los alrededores” repercute en los hogares a través de “impactos por violencia fuera del hogar” –como discusiones entre vecinos, peleas, robos y asaltos–. Frente a esta situación, los hogares reaccionan implementando acciones como “dialogar y organizarse con los vecinos” e “instaurar demandas o querellas” o “acudir a las redes formales de apoyo” como la alcaldía, la policía y demás autoridades, con el fin de solucionar el problema o para minimizar y mitigar las consecuencias del choque vivenciado.

Por otra parte, la dinámica de las estrategias implementadas en los hogares está asociada a los activos con que cuenta el hogar y la persona, las oportunidades en su territorio (empleo, educación, servicios, acceso a la salud, etc.) y la capacidad operativa de la administración

TABLA 5.22 ESTRATEGIAS TIPO I (MUJERES)

Grupo	Estrategia implementada	El Peñón	La Palma	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	% sobre el total de estrategias
ES02 Redes formales de apoyo	Recibir ayuda o atención psicológica o psiquiátrica miembro del hogar	-	17%	25%	-	8%	17%	-	17%	17%	0,17%
	Acudir a la policía/autoridad / pone denuncia	6%	5%	9%	6%	14%	4%	25%	10%	20%	1,44%
	Acude a la alcaldía / Sanidad / JAC / Umata / Procuraduría para informar o solicitar intervención (ponen queja)	7%	7%	13%	9%	14%	7%	21%	9%	14%	2,55%
	Hablan / solicitan al dueño o vecino para arreglar	8%	12%	-	8%	-	12%	20%	12%	28%	0,36%
	Acude al médico de la EPS	-	11%	3%	16%	-	8%	5%	14%	43%	0,54%
	Acude a la Junta de Acción Comunal (reclamo/ queja/petición)	-	-	2%	7%	14%	2%	44%	19%	12%	0,83%
	Acude al médico de la ARS (Sisben)	3%	33%	49%	8%	-	3%	3%	-	3%	0,57%
ES03 Redes informales de apoyo	Apoyo/ayuda en el hogar o unión hogar/familia	-	6%	26%	3%	14%	6%	9%	17%	20%	0,51%
	Hablar con los vecinos para organizarse / darle solución al problema / recoger firmas	5%	3%	5%	13%	3%	-	15%	8%	50%	0,58%
	Apoyo entre vecinos (hacer aseo, limpiar la calle, ponen avisos, hacen vigilancia)	-	8%	-	4%	16%	16%	28%	4%	24%	0,36%
	Dialogo familiar y con el niño/a	8%	-	-	8%	8%	17%	8%	33%	17%	0,17%
ES04	Volver a matricularlo para que repita el año	12%	12%	-	6%	24%	12%	6%	24%	6%	0,25%
ES05	Ahorrar más	-	-	-	-	14%	18%	14%	23%	32%	0,32%
ES06 Acciones puntuales	Utilizar medicina alternativa	9%	15%	12%	3%	9%	3%	21%	9%	21%	0,49%
	Tener calma y/o control/seguridad	17%	-	8%	8%	8%	-	42%	8%	8%	0,17%
	Utilización servicios de salud/operación/ir al médico	15%	12%	16%	6%	9%	3%	21%	9%	10%	3,38%
	Tomar acción legal en contra de otro/denunciar	-	3%	3%	17%	14%	15%	24%	14%	10%	1,03%
	Otras formas de enfrentar evento	11%	4%	9%	3%	18%	4%	34%	9%	10%	1,16%
	Cambio alimentario / Asumir dieta / tomar vitaminas	10%	13%	21%	4%	3%	3%	10%	12%	24%	0,99%
	Tomar acción preventiva/seguridad	2%	2%	-	9%	5%	5%	25%	11%	41%	0,64%
	Realiza limpieza del hogar para mejorar la higiene	-	15%	19%	8%	-	-	19%	12%	27%	0,38%
	Dialogo con rector, maestros, psicólogo para conservar cupo / estar pendiente estudiante / solucionar problema	-	13%	22%	9%	4%	4%	13%	13%	22%	0,33%
ES07	Reducción del gasto del hogar	3%	7%	8%	8%	9%	16%	4%	26%	20%	1,10%
ES08 Trabajo y Activos	Trabajar / jornalear	11%	14%	5%	7%	16%	12%	25%	9%	2%	0,83%
	Trabajar como independiente	-	-	8%	15%	31%	8%	23%	8%	8%	0,19%
	Recurre a huerta casera / o pequeña producción finca (cultivos, animales)	45%	36%	9%	-	9%	-	-	-	-	0,16%
	Consiguió trabajo	-	15%	8%	-	23%	-	31%	15%	8%	0,19%
ES11	Tratamiento continuo / seguir indicaciones médicas / controles	18%	32%	18%	3%	12%	-	8%	8%	2%	0,96%
	Cambio de colegio a uno más económico	-	4%	24%	4%	12%	4%	12%	12%	28%	0,36%

Fuente: UNCRD 2008.

TABLA 5.23 ESTRATEGIAS TIPO II (MUJERES)

Grupo	Descripción estrategia implementada	El Peñón	La Palma	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	% sobre el total de estrategias
ES01 Deuda	Préstamo amigo o familiares	9%	9%	3%	5%	13%	10%	16%	12%	23%	2,61%
	Pedir préstamo	8%	8%	6%	12%	8%	12%	21%	19%	8%	0,75%
	Deuda para alimentación/Fiar con tienda cercana	35%	16%	11%	-	11%	4%	11%	13%	-	0,80%
	Deuda/gasto por atención médica y compra de droga	7%	34%	16%	3%	7%	2%	17%	2%	11%	1,76%
	Utiliza recursos de otros gastos para comprar los medicamentos / vitaminas	-	14%	14%	-	11%	-	31%	8%	22%	0,52%
ES02	Acude o pone denuncia ante autoridad (alcaldía, DAMA, CAR, Personería, JAC) pero no ha hecho nada	3%	6%	20%	14%	13%	13%	7%	23%	3%	1,03%
	Afiliarse o intentar afiliarse a salud/Sisben	12%	-	-	-	29%	-	41%	12%	6%	0,25%
ES03 Redes informales de apoyo	Ayuda o apoyo parientes/familiar	4%	8%	14%	8%	7%	16%	11%	22%	9%	3,90%
	Ayuda barrio / vecinos / compañeros de trabajo	9%	19%	37%	2%	5%	-	9%	9%	9%	0,62%
	Ayuda/apoyo económico/moral x parte de hijo	19%	30%	10%	7%	6%	13%	10%	3%	2%	1,94%
	Recibir ayuda económica por parte de familia/pariente	3%	14%	18%	17%	4%	6%	10%	8%	20%	2,10%
	Ayuda o apoyo económico parientes / familia	7%	18%	25%	7%	4%	4%	4%	4%	29%	0,41%
ES 05	Búsqueda de empleo/pasar hoja de vida	2%	5%	7%	3%	28%	5%	26%	11%	13%	1,45%
	Búsqueda de mejor trabajo/mayores ingresos	-	10%	10%	-	-	-	-	-	81%	0,30%
ES06 Acciones puntuales	Buscar ayuda en amigos y/o familiares/pariente	25%	6%	6%	-	19%	6%	6%	25%	6%	0,23%
	Cambiar de médico/ir a médico particular	9%	14%	24%	5%	8%	4%	13%	7%	16%	1,96%
	Hace sahumeros caseros / usa ambientadores para mitigar los malos olores	-	30%	6%	-	-	-	48%	9%	6%	0,48%
	Se tienen que encerrar en la casa para que no entren malos olores /evita exposición en la calle/ no sale/ soporta el olor	5%	-	3%	3%	-	-	59%	19%	11%	0,54%
	Recorre al uso de venenos, insecticidas, trampas, depredador (gato), fumigar	1%	22%	21%	3%	4%	4%	25%	13%	5%	2,92%
ES 07	Cortes en comida	3%	6%	3%	31%	9%	34%	-	6%	9%	0,51%
	Reemplazar alimentos por otros más económicos	7%	43%	7%	7%	7%	-	-	14%	14%	0,20%
ES08 Trabajo y activos	Aumentó carga de trabajo / trabajar más horas / duro	10%	30%	15%	-	10%	-	25%	-	10%	0,29%
	Miembro del hogar tiene que asumir solo la carga económica	-	13%	-	19%	-	6%	25%	25%	13%	0,23%
	Trabajar de informal o en el rebusque informal	-	13%	-	-	13%	7%	40%	20%	7%	0,22%
	Tener que recomprar bienes perdidos	-	5%	10%	5%	5%	10%	25%	-	40%	0,29%
	Utilizar ahorros	4%	3%	8%	23%	3%	30%	5%	14%	13%	2,25%
	Utilizar el ingreso familiar	8%	29%	24%	5%	4%	6%	13%	3%	10%	1,16%
	Se rebusca en cualquier cosa, trabaja en lo que salga	21%	-	-	4%	34%	6%	19%	13%	2%	0,68%
ES 11	Tener que ponerse a trabajar por día/temporalmente	4%	17%	13%	4%	21%	17%	21%	-	4%	0,35%

Fuente: UNCRD 2008.



TABLA 5.24 ESTRATEGIAS TIPO III (MUJERES)

Grupo	Descripción estrategia implementada	El Peñón	La Palma	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	% sobre el total de estrategias
ES03	Vivir de limosna o de la caridad	50%	-	25%	-	-	-	25%	-	-	0,06%
ES06 Acciones puntuales	Esperar - tener paciencia	2%	29%	9%	9%	4%	2%	16%	21%	9%	0,81%
	Pasividad - no hacer nada - esperar que pase	8%	15%	11%	11%	12%	4%	12%	6%	19%	5,95%
	No encuentra solución al problema, no sabe qué hacer	-	-	-	-	-	20%	20%	40%	20%	0,07%
	No lo enfrenta porque no tiene medios para hacerlo	-	50%	17%	-	17%	-	17%	-	-	0,09%
ES08	Poner los hijos a trabajar	-	17%	17%	17%	-	-	17%	33%	-	0,09%
ES09 Renunciar personalmente a actuar	Nada por falta tiempo o plata o no tiene con que	-	26%	26%	9%	4%	4%	13%	13%	4%	0,33%
	Resignación frente a evento de vida	53%	12%	-	-	6%	-	6%	6%	18%	0,25%
	No poder arreglar un problema	-	-	-	29%	-	14%	14%	29%	14%	0,10%
	No pueden hacer nada al respecto (fuera de su alcance)	-	35%	18%	6%	24%	12%	6%	-	-	0,25%
ES10	<i>Ineficaz intervención de la policía</i>	-	-	-	11%	-	11%	33%	44%	-	0,13%
	<i>No poder ir al médico por falta de plata o seguro</i>	-	25%	-	-	-	-	75%	-	-	0,06%
ES11	Abandono del lugar de residencia - desplazar-se -huir	30%	5%	-	10%	5%	-	30%	5%	15%	0,29%

Fuente: UNCRD 2008.

(municipal o local). Tener en cuenta estos tres elementos es fundamental para comprender la dinámica de la vulnerabilidad, definir políticas públicas para disminuirla y mejorar las condiciones de seguridad humana en los territorios y la región en su conjunto.

Respecto a la dinámica de las estrategias implementadas por los hogares, se identificó el siguiente patrón: primero los hogares actúan adentro, tomando acciones puntuales (23,5%); segundo, acuden a su “red social” más próxima (redes informales de apoyo: 15,8%); tercero, acuden a las instituciones (redes formales de apoyo: 13,8%), y finalmente no toman una acción concreta para enfrentar el evento (renunciar personalmente a actuar: 11,9%).

Con respecto al enfoque diferencial de género en las estrategias de respuesta, se encontró que la frecuencia en las estrategias reportadas por mujeres y hombres es similar. La diferencia se encuentra al revisar la forma en que son imple-

mentadas: las mujeres son más propositivas en emprender acciones de beneficio colectivo, organización, planeación y administración de recursos –tanto del hogar como en la comunidad–, mientras que los hombres se inclinan hacia acciones asociadas al uso de los activos del hogar (ingreso, ahorro, bienes), al trabajo (trabajar más) o recurren a la deuda. Este último punto pone en evidencia que quien toma la decisión sobre el uso de los ingresos, el ahorro o el capital de deuda, principalmente es el hombre.

Por otra parte, al revisar las estrategias implementadas exclusivamente por las mujeres, se evidencian al menos tres tendencias importantes: primero, una mejor percepción de su responsabilidad, conexión con el hogar y capacidad de incidir en él; segundo, su capacidad propositiva; y tercero, las restricciones o limitaciones que todavía enfrentan como el acceso a crédito, a la educación, al trabajo y a su autonomía.





© FOTO UNICORD

En este sentido, un hallazgo importante en la implementación de estrategias en los hogares de acuerdo con el género es la confirmación del rol “protector” y “garante” de la mujer en el hogar. Se encontró que ellas dejan de estudiar y buscan empleo –ingresan al mercado laboral– para garantizar que sus hijos o uno de los integrantes del hogar estudien o se capaciten.

En relación con las estrategias implementadas exclusivamente por los hombres se evidencia en ellos una mayor exposición al riesgo físico –antes, durante y después de un choque–, que se refleja en estrategias como: “hacer requisas a sospechosos”, “seguir trabajando a pesar de las consecuencias”, “solicitar protección armada” y “pedir asilo político”. Estas estrategias no son las más frecuentes pero llaman la atención sobre aspectos no abordados y que competen a la seguridad humana de hombres y mujeres

por las consecuencias que estas estrategias generan en los hogares.

Se encontró que ambos géneros dejan de actuar ante tres hechos comunes: primero, frente a eventos ante los cuales se considera que hay bajo o nulo control y sobrepasa la capacidad para intervenir, como en el caso de los choques asociados a la dimensión ambiental. Segundo, sobre eventos ante los cuales se desconoce la forma de actuar o se considera que las cosas van a seguir igual, como en algunos de los choques de la dimensión salud. Tercero, sobre hechos específicos sobre los cuales, una vez ocurridos, se considera que es mejor no actuar, como en el caso del “robo o atraco”. La diferencia en el motivo por el cual una mujer y un hombre no actúan se encuentra en la cuarta razón, que es diferente para ambos. La mujer no actúa sobre aquello que en apariencia no es vital y en la

### 5.25 ESTRATEGIAS TIPO I (HOMBRES)

Grupo	Descripción estrategia implementada	El Peñón	La Palma	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	% sobre el total de estrategias
ES02 Redes formales de apoyo	Recibir ayuda o atención psicológica o psiquiátrica miembro del hogar	17%	17%	17%	33%	-	-	-	-	17%	0,09%
	Acudir a la policía/autoridad / pone denuncia	5%	10%	10%	12%	15%	15%	5%	20%	10%	0,59%
	Acude a la alcaldía / Sanidad / JAC / Umata / Procuraduría para informar o solicitar intervención (ponen queja)	8%	4%	14%	6%	10%	8%	19%	5%	26%	1,13%
	Hablan / solicitan al dueño o vecino para arreglar	-	-	20%	7%	7%	-	27%	13%	27%	0,22%
	Acude al médico de la EPS	-	12%	29%	6%	-	-	-	12%	41%	0,25%
	Acude a la Junta de Acción Comunal (reclamo/ queja/petición)	-	-	5%	9%	5%	9%	50%	5%	18%	0,32%
	Acude al médico de la ARS (Sisben)	-	13%	57%	13%	-	13%	-	-	4%	0,33%
ES03 Redes informales de apoyo	Apoyo/ayuda en el hogar o unión hogar/familia	23%	-	15%	-	8%	8%	23%	-	23%	0,19%
	Hablar con los vecinos para organizarse / darle solución al problema / recoger firmas	-	-	-	17%	17%	-	25%	25%	17%	0,17%
	Apoyo entre vecinos (hacer aseo, limpieza calle, ponen avisos, hacen vigilancia)	-	5%	10%	-	10%	5%	25%	20%	25%	0,29%
	Dialogo familiar y con el niño/a	13%	-	13%	-	25%	-	-	38%	13%	0,12%
ES04	Volver a matricularlo para que repita el año	20%	20%	20%	20%	20%	-	-	-	-	0,07%
ES05	Ahorrar más	-	-	-	-	25%	25%	13%	38%	-	0,12%
ES06 Acciones puntuales	Utilizar medicina alternativa	-	13%	25%	13%	-	-	25%	13%	13%	0,12%
	Tener calma y/o control/seguridad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00%
	Utilización servicios de salud/operación/ir a médico	21%	13%	13%	1%	11%	3%	25%	8%	7%	1,73%
	Tomar acción legal en contra de otro/denunciar	11%	14%	-	7%	14%	7%	18%	14%	14%	0,41%
	Otras formas de enfrentar evento	24%	14%	14%	3%	3%	3%	17%	3%	17%	0,42%
	Cambio alimentario / Asumir dieta / tomar vitaminas	5%	19%	38%	10%	5%	-	10%	10%	5%	0,30%
	Tomar acción preventiva/seguridad	5%	14%	-	5%	14%	-	19%	29%	14%	0,30%
	Realiza limpieza del hogar para mejorar la higiene	-	25%	25%	-	-	-	-	25%	25%	0,06%
	Dialogo con rector, maestros, psicólogo para conservar cupo / estar pendiente estudiante / solucionar problema	14%	14%	43%	-	14%	-	14%	-	-	0,10%
ES07	Reducción del gasto del hogar	6%	15%	6%	6%	3%	21%	3%	21%	18%	0,48%
ES08 Trabajo y activos	Trabajar / jornalear	28%	9%	-	9%	9%	9%	22%	6%	6%	0,46%
	Trabajar como independiente	-	-	22%	11%	-	11%	33%	-	22%	0,13%
	Recurre a huerta casera / o pequeña producción finca (cultivos, animales)	65%	35%	-	-	-	-	-	-	-	0,25%
	Consiguió trabajo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00%
ES11	Tratamiento continuo / seguir indicaciones médicas / controles	19%	45%	21%	2%	2%	-	7%	2%	-	0,61%
	Cambio de colegio a uno más económico	-	10%	30%	10%	-	-	-	20%	30%	0,15%

Fuente: UNCRD 2008.

TABLA 5.26 ESTRATEGIAS TIPO II (HOMBRES)

Grupo	Descripción estrategia implementada	El Peñón	La Palma	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	% sobre el total de estrategias
ES01 Deuda	Préstamo amigo o familiares	16%	18%	11%	4%	7%	12%	8%	5%	18%	1,06%
	Pedir préstamo	4%	13%	4%	4%	17%	13%	25%	13%	8%	0,35%
	Deuda para alimentación/Fiar con tienda cercana	20%	52%	8%	-	12%	-	8%	-	-	0,36%
	Deuda/gasto por atención médica y compra de droga	5%	49%	22%	4%	3%	3%	10%	3%	3%	1,13%
	Utiliza recursos de otros gastos para comprar los medicamentos / vitaminas	-	13%	20%	-	-	-	47%	-	20%	0,22%
ES02	Acude o pone denuncia ante autoridad (alcaldía, DAMA, CAR, Personería, JAC) pero no ha hecho nada	3%	3%	23%	27%	10%	3%	-	23%	7%	0,44%
	Afiliarse o intentar afiliarse a salud/Sisbén	-	33%	-	-	22%	11%	22%	-	11%	0,13%
ES03 Redes informales de apoyo	Ayuda o apoyo parientes/familiar	10%	16%	15%	5%	1%	13%	12%	20%	8%	1,35%
	Ayuda barrio / vecinos / compañeros de trabajo	22%	39%	17%	5%	-	2%	5%	10%	-	0,59%
	Ayuda/apoyo económico/moral x parte de hijo	25%	27%	13%	4%	4%	2%	10%	6%	10%	0,75%
	Recibir ayuda económica por parte de familia/ pariente	4%	19%	26%	17%	2%	4%	9%	7%	13%	0,78%
	Ayuda o apoyo económico parientes / familia	13%	-	50%	13%	-	13%	13%	-	-	0,12%
ES 05	Búsqueda de empleo/pasar hoja de vida	10%	-	19%	6%	10%	6%	32%	10%	6%	0,45%
	Búsqueda de mejor trabajo/mayores ingresos	-	9%	18%	-	9%	-	18%	9%	36%	0,16%
ES06 Acciones puntuales	Buscar ayuda en amigos y/o familiares/pariente	-	25%	25%	-	-	-	-	50%	-	0,06%
	Cambiar de médico/ir a médico particular	15%	27%	22%	2%	15%	2%	5%	-	13%	0,80%
	Hace desahumerios caseros / usa ambientadores para mitigar los malos olores	-	29%	29%	-	-	-	-	14%	29%	0,10%
	Se tienen que encerrar en la casa para que no entren malos olores /evita exposición en la calle/ no sale/ soporta el olor	-	8%	-	-	-	-	42%	8%	42%	0,17%
	Recorre al uso de venenos, insecticidas, trampas, depredador (gato), Fumigar	5%	20%	26%	3%	3%	3%	26%	8%	6%	0,94%
ES 07	Cortes en comida	-	7%	-	29%	7%	29%	7%	7%	14%	0,20%
	Reemplazar alimentos por otros más económicos	50%	25%	25%	-	-	-	-	-	-	0,06%
ES08 Trabajo y activos	Aumentó carga de trabajo / trabajar más horas / duro	8%	15%	23%	-	8%	8%	15%	8%	15%	0,19%
	Miembro del hogar tiene que asumir solo la carga económica	-	-	-	14%	14%	29%	29%	14%	-	0,10%
	Trabajar de informal o en el rebusque informal	9%	9%	36%	-	-	9%	36%	-	-	0,16%
	Tener que recomprar bienes perdidos	-	25%	13%	-	-	13%	13%	25%	13%	0,12%
	Utilizar ahorros	4%	4%	15%	20%	1%	24%	4%	18%	12%	1,23%
	utilizar el ingreso familiar	13%	32%	15%	9%	6%	13%	6%	2%	4%	0,68%
ES11	Se rebusca en cualquier cosa, trabaja en lo que salga	14%	14%	7%	-	32%	14%	18%	-	-	0,41%
	Tener que ponerse a trabajar por día/temporalmente	-	-	17%	-	17%	17%	50%	-	-	0,17%

Fuente: UNCRD 2008.

ausencia o escasez de recursos “se puede o toca” prescindir, como la educación (aunque se conocen los impactos negativos a largo plazo que esto ocasiona a las personas y los hogares), mientras que los hombres dejan de actuar por resignación ante situaciones que desde su perspectiva no están bajo su control, como la “disminución de los ingresos del hogar” o la “enfermedad grave de alguno de los miembros del hogar”.

Áreas que parecen críticas para fortalecer las estrategias positivas y reducir las negativas son:

- *Desarrollo de recursos humanos* para la provisión de una amplia gama de habilidades relacionada con actividades económicas, organización comunitaria y manejo y protección del medio ambiente, producción de alimentos. Este último aspecto para Bogotá se haría a través de agricultura urbana, como se encontró en Bosa.

- *Gestión ambiental de los recursos naturales*, o mejorar la calidad del medio ambiente (calidad del aire, visual, auditiva, manejo de basuras, etc.) con la comunidad y su cooperación. Se puede promover la documentación de prácticas exitosas.
- *Acceso a crédito* parece ser la manera de iniciar medios alternativos de vida para reducir la vulnerabilidad en general (por asuntos familiares, económicos, alimentarios, etc.).
- *Movilización de la comunidad* para que ésta participe en la planeación e implementación de proyectos productivos, de infraestructura, gestión de los recursos/protección del medio ambiente, etc.
- *Generar oportunidades laborales* para mejorar ingresos y excedentes de ahorro en el largo plazo.
- *Fomentar el uso de mecanismos de interacción* entre la comunidad y el Estado, como el derecho de petición,

TABLA 5.27 ESTRATEGIAS TIPO III (HOMBRES)

Grupo	Descripción estrategia implementada	El Peñón	La Palma	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá	% sobre el total de estrategias
ES03	Vivir de limosna o de la caridad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00%
ES06 Acciones puntuales	Esperar - tener paciencia	5%	27%	14%	5%	5%	-	14%	27%	5%	0,32%
	Pasividad - no hacer nada - esperar que pase	13%	20%	17%	11%	11%	2%	9%	7%	11%	2,87%
	No encuentra solución al problema, no sabe qué hacer	-	-	-	-	-	-	-	-	100%	0,01%
	No lo enfrenta por que no tiene medios para hacerlo	-	-	67%	-	33%	-	-	-	-	0,04%
ES08	Poner los hijos a trabajar	-	-	-	-	-	-	50%	-	50%	0,03%
ES09 Renunciar personalmente a actuar	Nada por falta tiempo o plata o no tiene con que	13%	25%	50%	-	-	-	13%	-	-	0,12%
	Resignación frente a evento de vida	25%	13%	-	-	25%	-	-	25%	13%	0,12%
	No poder arreglar un problema	-	-	-	50%	-	-	50%	-	-	0,03%
	No pueden hacer nada al respecto (fuera de su alcance)	9%	27%	36%	-	9%	9%	9%	-	-	0,16%
ES10	Ineficaz intervención de la policía	-	-	-	40%	-	20%	20%	-	20%	0,07%
	No poder ir al médico por falta de plata o seguro	-	-	-	-	-	-	100%	-	-	0,01%
ES11	Abandono del lugar de residencia - desplazarse -huir	61%	22%	-	-	-	-	17%	-	-	0,26%

Fuente: UNCRD 2008.

la acción de tutela, la acción popular, para evitar las acciones de hecho.

- *Optimizar las redes de protección social* para garantizar el acceso a los servicios de salud, educación y seguridad alimentaria con el fin de minimizar los impactos ocasionados por las crisis globales y locales en materia económica, ambiental, política y alimentaria.

Las estrategias para lograr lo anterior deben tener en cuenta las peculiaridades de cada distrito, como la localización geográfica, los recursos disponibles, propiedad de activos, los patrones de manejo de las comunidades y la forma de vida.





## 6. Migración y cambio de residencia





## 1. LA RELACIÓN ENTRE MIGRACIÓN Y VULNERABILIDAD

Una característica esencial del ser humano es su capacidad para moverse sobre un territorio. Muchos de estos movimientos hacen parte de la vida cotidiana, están determinados por las condiciones de trabajo y de producción, y por las necesidades de sobrevivencia del grupo poblacional del que hace parte.

La importancia de estudiar la migración se encuentra en la riqueza que encierra su complejidad. Un estudio sobre migración implica entender las razones por las cuales sucede, y si en muchos casos bien responde a la libre decisión de quien migra, en muchos otros las circunstancias sociales, políticas, económicas etc. obligan a la persona y al hogar a realizar cambios de residencia definitivos.

Por otro lado, el estudio de la vulnerabilidad, además de dar cuenta de las causas que originan la pobreza (y otras amenazas críticas a la seguridad humana), analiza el carácter de las estructuras e instituciones económicas y sociales y el impacto que éstas tienen en las comunidades, familias y personas en distintas dimensiones de su vida social, que en muchos casos está relacionado con la migración.

La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca definió como prioritario el análisis regional de la seguridad humana, e hizo especial énfasis en el estudio del proceso migratorio en los municipios y localidades. La premisa inicial fue definida a partir de evidencia existente acerca de la pérdida de población de la mayoría de los municipios del departamento, con excepción de los de

Sabana Centro, y de la simetría (supuesta) con algunos municipios de la Sabana y localidades de Bogotá, los cuales reciben población en su mayoría de bajos ingresos. El propósito fue entender mejor los procesos migratorios en Bogotá y Cundinamarca y las relaciones existentes entre los territorios.

Los factores de la migración analizados en este capítulo presentan claves para entender las razones que han tenido los hogares de La Palma, Pacho, El Peñón, La Calera, Zipaquirá y Tocancipá –Cundinamarca– y las localidades de Usme, Bosa y Engativá –Bogotá DC– para cambiar definitivamente su lugar de residencia y su relación con la seguridad humana. Se debe aquí aclarar que con los datos de la encuesta no es posible establecer la simetría en la migración entre los 116 municipios de Cundinamarca y las veinte localidades de Bogotá, ya que ésta se aplicó solamente en nueve territorios de la región.

Así, este capítulo presenta el comportamiento de los hogares con relación a la migración de acuerdo con lo arrojado por la encuesta de valoración en seguridad humana para Bogotá y Cundinamarca, en respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuántos de los hogares encuestados han cambiado su lugar de residencia durante el último año, entre 1 y 4 años, entre 5 y 10 años y más de 10 años?
- ¿De dónde provienen los hogares migrantes?
- ¿Cuáles son las razones que motivaron el cambio de residencia?
- ¿Quién tomó la decisión de cambiar el lugar de residencia?

- ¿Cuáles han sido los cambios o impactos generados en el hogar por el cambio de residencia?
- ¿Tienen los hogares intención de retornar a su lugar de origen?

Asimismo se presentan las conclusiones sobre la percepción de las comunidades frente a los procesos de migración que ocurren en cada uno de los territorios analizados.

En términos generales, del total de hogares encuestados, los que migraron son alrededor del 20%, excepto para Tocancipá. Las principales razones para emigrar se relacionaron, en primer lugar, con el deseo de mejorar sus condiciones de trabajo, en segundo lugar con el deseo de mejorar la vivienda, y en tercer lugar con el riesgo de perder la vida. Este último factor toma un valor particularmente alto en los municipios de La Palma, El Peñón y Pacho, y en la localidad de Usme. El porcentaje de hogares que ha tenido dificultades por el hecho de haber migrado es relativamente bajo y en aquellos municipios donde se reportan mayores dificultades, éstas están relacionadas con robos, atracos y discriminación al inmigrante.

El capítulo presenta algunas sugerencias para promover la acción coordinada de las políticas del departamento y del distrito para atacar la pobreza y otras formas de vulnerabilidad de las personas de forma integral. Dichas acciones deberán necesariamente integrar a las diferentes comunidades, instituciones pertinentes y niveles de gobierno.

### 1.1. ¿Cuántos hogares han cambiado de lugar de residencia?

La pregunta formulada a los hogares fue: ¿Cuánto tiempo hace que vive el hogar en este municipio o ciudad? La aplicó a 3.477 hogares en los nueve territorios, de los cuales el 19,4% manifestó haber cambiado su lugar de residencia. Tocancipá fue el municipio con el más alto porcentaje de hogares inmigrantes (31,2%), seguido por Pacho (23,8%), Engativá (22,3%) y Bosa (21,9%).

La tabla 6.1 muestra el porcentaje de hogares migrantes y no migrantes, y el tiempo que ha transcurrido desde el cambio de lugar de residencia (ver mapa 7).

Según la tabla 6.1, la respuesta obtenida sobre la dinámica en el cambio de lugar de residencia es diferente en los territorios para los cuatro rangos de tiempo consultados, esto es, “siempre ha vivido en el municipio/localidad”; “menos de un año”, “entre 1 y 4 años”, “entre 5 y 10 años”, y “más de 10 años”. Se observa cómo para el rango “entre 1 y 4 años”, los municipios de Tocancipá y Pacho presentan los más altos porcentajes de inmigración, los cuales pueden estar asociados a dos fenómenos: en Tocancipá al proceso de industrialización, y en la región de Rionegro –de la cual Pacho es la cabecera provincial–, al proceso de desplazamiento forzado ocurrido entre junio y diciembre de 2003.

Para el mismo período de tiempo, la localidad de Engativá presenta el porcentaje más alto de inmigración con

TABLA 6.1 CAMBIO DE LUGAR DE RESIDENCIA

	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Siempre ha vivido en el municipio / localidad (nativos)	87,8	85,5	76,2	86,1	68,8	85,0	81,3	78,1	77,7
Menos de 1 año (migrantes recientes)	2,8	2,8	1,6	1,9	3,9	2,9	2,0	1,2	1,2
Entre 1 y 4 años (migrantes recientes)	3,1	3,7	6,3	3,3	9,9	3,7	3,5	4,8	6,5
Entre 5 y 10 años (migrantes de toda la vida)	1,9	5,6	5,3	2,9	7,1	5,0	4,5	3,8	2,4
Más de 10 años (migrantes de toda la vida)	4,4	2,5	10,6	5,7	10,2	3,4	8,7	12,1	12,1

Fuente: Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC) y Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), Encuesta de valoración en seguridad humana, 2007.

el 6,5%, y Usme el más bajo con el 3,5%. Es interesante ver el comportamiento de las tres localidades, ya que, sorprendentemente, Usme sería la más estable y Engativá la más dinámica en cuanto a recepción de nuevos residentes.

En total, el porcentaje de hogares que migraron –de acuerdo con el tiempo de migración– es el siguiente: hogares que migraron hace menos de 1 año, 11,4%; hogares que migraron hace entre 1 y 4 años, 25,8%; hogares que migraron hace entre 5 y 10 años, 21,8%, y hogares que migraron hace más de 10 años, 40,9%.

## 1.2. Procedencia de los hogares migrantes

Respecto del lugar de procedencia de los hogares que migran, el análisis se dividió en dos partes teniendo en cuenta varios aspectos de interés tanto para Bogotá como para Cundinamarca, como la migración de los departamentos a las localidades de Bogotá y de los departamentos y de Bogotá a los municipios.

### 1.2.1. De los departamentos a las localidades de Bogotá

Se encontró que el principal departamento del cual proceden los hogares que llegan a las tres localidades es de Cundinamarca (27,8%) –especialmente de Soacha (11,1%), Pacho (9,7%), Funza (5,5%), Fusagasugá (4,2%), La Palma (4,2%) y El Colegio (4,2%)–, seguido por los departamentos de Tolima (17,8%) y Boyacá (11,2%), La localidad de Bosa es la principal receptora (54,2%), seguida por Engativá (31,9%) y Usme (13,9%). En la tabla 6.2 se presenta su distribución.

**TABLA 6.2 DEPARTAMENTO DE ORIGEN, LOCALIDADES DE DESTINO**

Dpto. de origen	Usme	Bosa	Engativá
Cundinamarca	13,3	42,4	25,0
Tolima	25,3	19,6	9,8
Boyacá	5,3	10,9	16,3
Santander	5,3	6,5	8,7
Meta	13,3	0	2,2

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, 2007.

### 1.2.2. De los departamentos y Bogotá a los municipios

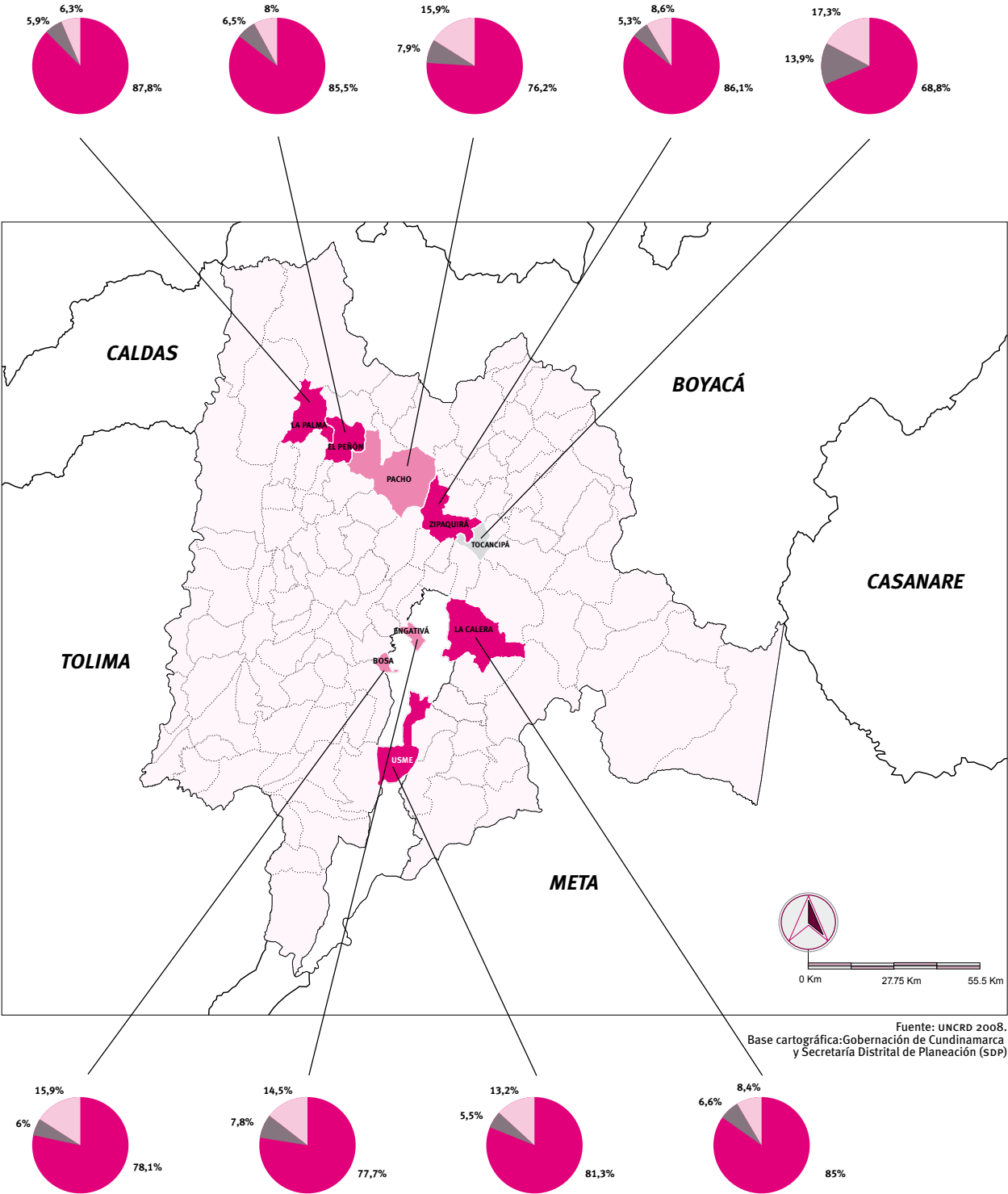
En la tabla 6.3 se presenta la relación origen-destino de los departamentos y de Bogotá hacia los seis municipios estudiados. Los principales orígenes de los hogares inmigrantes es “otros municipios” de Cundinamarca, seguidos por Bogotá: de allí provienen más del 70% de los hogares que han cambiado su lugar de residencia y llegan a los municipios estudiados; Pacho y Zipaquirá son los principales receptores de la población proveniente del departamento y de Bogotá, lo que puede estar asociado al hecho de ser cabeceras provinciales.

Frente a la relación origen-destino de los municipios, los resultados indican que los municipios de origen son principalmente aquellos que hacen parte de la “zona de influencia” del municipio de destino. Por ejemplo, la influencia que ejerce el municipio de Tocancipá en la región –por su condición industrial/generadora de empleo– atrae población de diferentes regiones del país, de la cual el 37,8% provienen de Cundinamarca, el 22,7% de Bogotá y el 18,5% de Boyacá. En relación con los que provienen de Cundinamarca (y migraron a Tocancipá), el 80% lo hacen desde los municipios vecinos como Zipaquirá (20,8%) y Sopó (15,1%), y los de la región más próxima como Cogua, Gachancipá, Suesca, Sesquilé, Chocontá, Machetá, Guatavita y Guasca. El restante (20%) lo hacen de otras provincias como la de Rionegro (Pacho 6,6%, El Peñón 4,4% y San Cayetano 4,4%).

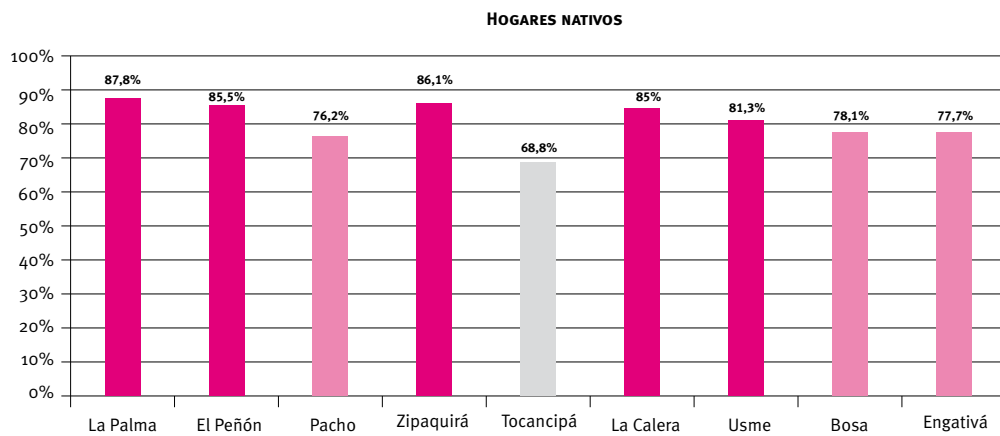
Lo mismo sucede con el municipio de Pacho (cabecera provincial), donde el 81% de los hogares que migran del departamento hacia este municipio lo hacen de los municipios de la región, como San Cayetano (15,1%), La Palma (9,4%), Paimé (9,4%), El Peñón (5,6%) y Villagómez (5,6%), y municipios de otras regiones como Agua de Dios (15,1%) y Vergara (9,4%).

Con respecto a los hogares que migran desde Bogotá, son significativos los porcentajes de destino a todos los municipios estudiados (de 22,4% a 53,2%), donde los mayores porcentajes de origen bogotano se presentan en La Palma, El Peñón y La Calera, que reciben más del 50% de los hogares migrantes. El hecho puede estar asociado a dos procesos diferentes. El primero, a la búsqueda de “tranquilidad” y

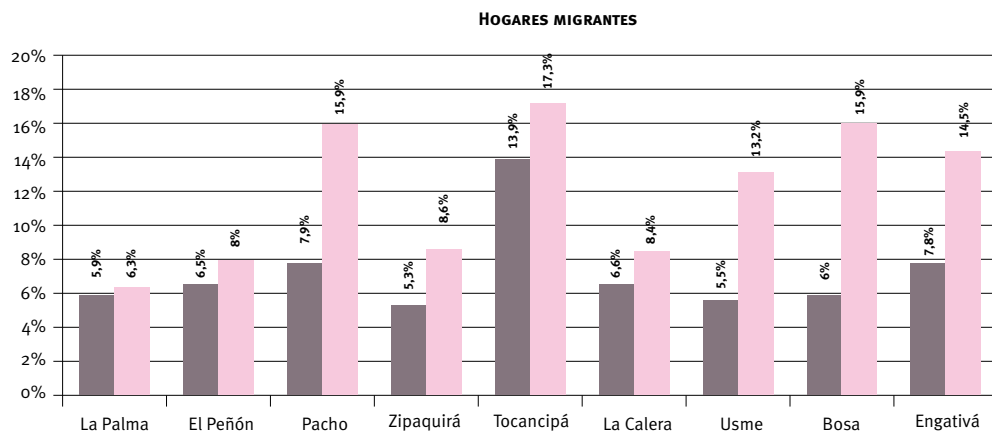
MAPA 7. MIGRACIONES, HOGARES MIGRANTES Y HOGARES NATIVOS



Fuente: UNCRD 2008.  
Base cartográfica: Gobernación de Cundinamarca  
y Secretaría Distrital de Planeación (SDP)



Fuente: UNCRD 2008.



Fuente: UNCRD 2008.

### CONVENCIONES

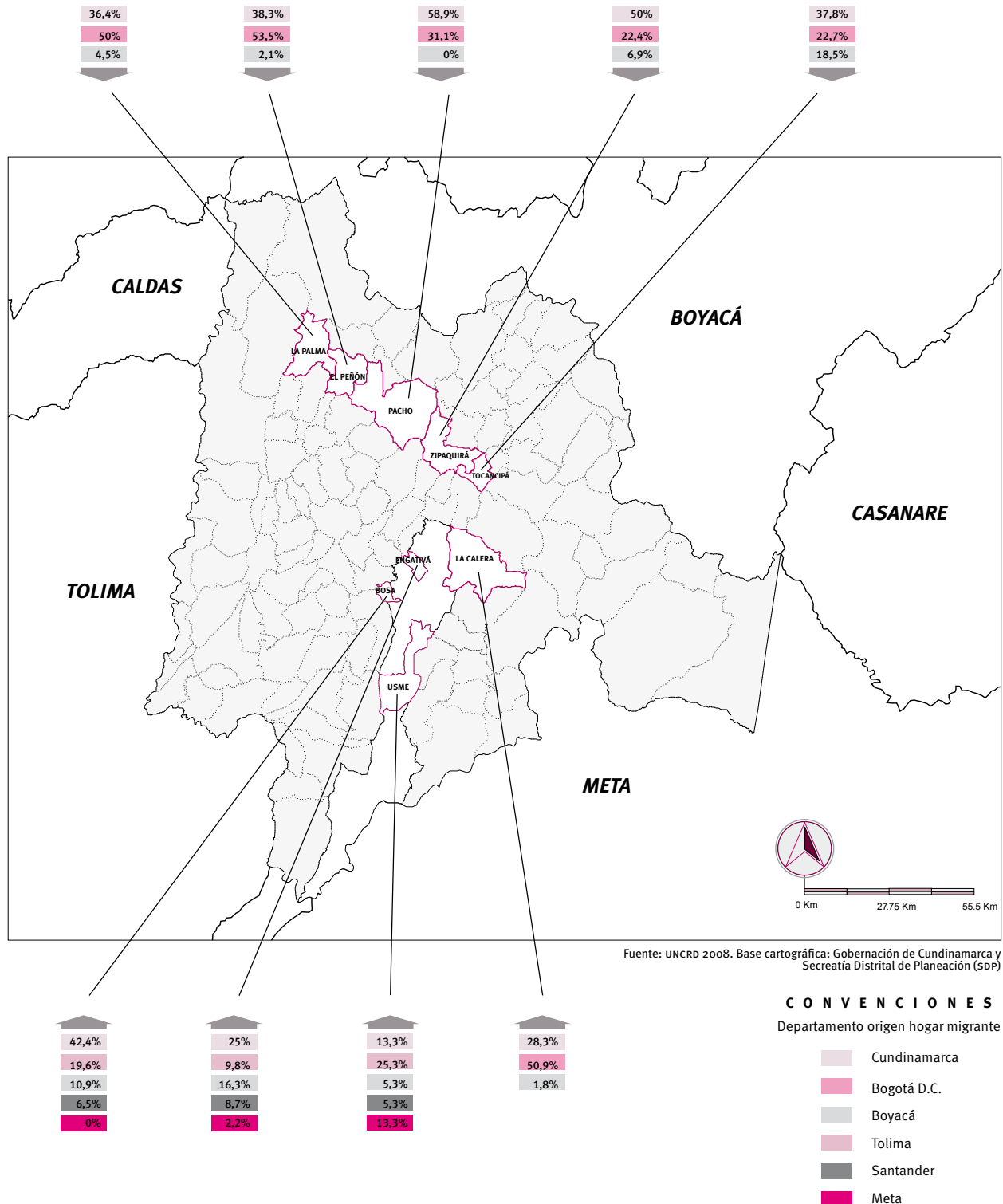
Porcentaje de hogares nativos

- Menos de 70%
- Entre el 70% y 80%
- Entre el 70% y 80%

Porcentaje de hogares migrantes

- Migrantes recientes
- Migrantes de toda la vida

MAPA 8. MIGRACIONES, ORIGEN DE LOS HOGARES MIGRANTES



Fuente: UNCRD 2008. Base cartográfica: Gobernación de Cundinamarca y Secretaría Distrital de Planeación (SDP)

**TABLA 6.3 DEPARTAMENTO/CIUDAD DE ORIGEN - DESTINO**

Dpto. de origen	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera
Cundinamarca	36,4	38,3	58,9	50,0	37,8	26,3
Bogotá, D.C.	50,0	53,2	31,1	22,4	22,7	50,9
Boyacá	4,5	2,1	0	6,9	18,5	1,8
Meta	2,3	2,1	0	0	1,7	5,3
Santander	0	2,1	1,1	3,4	4,2	0

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, 2007.

adquisición de fincas de recreo (en La Calera), especialmente por su cercanía a Bogotá, y el segundo, a la política de retorno promovida por el gobierno nacional en los municipios de La Palma y El Peñón, al bajo costo de la tierra y a una mejor percepción de seguridad física en la zona.

Es también importante el flujo de hogares de Bogotá hacia Pacho, Zipaquirá y Tocancipá, el cual está mediado por la búsqueda de un menor costo de vida y descansar de la vida agitada de la capital colombiana. En la tabla 6.3 se observa la alta participación de hogares desde Bogotá hacia los municipios analizados.

En síntesis, se presenta un doble patrón de migración entre los territorios. Por un lado, entre el 13,3% y el 58,9% de los hogares que han migrado a las tres localidades de Bogotá evaluadas, provienen de Cundinamarca. Por el otro, en los municipios encuestados el primer lugar de procedencia de los hogares es Cundinamarca y el segundo es Bogotá, lo

que nos indica que hay una dinámica que va más allá de la migración hacia Bogotá y es también de Bogotá hacia los municipios de Cundinamarca (ver mapa 8).

### 1.2.3. Razones del cambio de residencia

Como se observa en las tablas 6.4A y 6.4B, la principal razón por la cual los hogares cambiaron su lugar de residencia son “mejores oportunidades de trabajo” ofrecidas en el territorio al cual migraron. La localidad de Engativá es el destino más atractivo con el 64,1%, seguido por el municipio de Tocancipá con el 60,5%. A éstos les sigue Bosa (56,5%), Zipaquirá (43,1%) y La Calera (40,4%).

El segundo motivo por el cual migraron los hogares se relaciona con “razones familiares”, y fue La Calera el municipio con el más alto porcentaje, 29,8%. En este sentido es importante indagar en los hogares que migraron por

**TABLA 6.4A PRINCIPAL RAZÓN POR LA QUE EL HOGAR DECIDIÓ VIVIR EN ESTE MUNICIPIO**

	La Palma	El Peñón	Pacho	Tocancipá	Zipaquirá	La Calera
Mejores oportunidades de trabajo	20,5	27,7	16,7	60,5	43,1	40,4
Adquisición de vivienda	18,2	12,8	12,2	14,3	8,6	8,8
Riesgo de desastre natural	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Riesgo o amenaza para la vida	9,1	12,8	10,0	2,5	6,9	1,8
Mejor localización y acceso a servicios	0,0	0,0	1,1	0,8	0,0	0,0
Educación	4,5	0,0	7,8	0,0	13,8	0,0
Motivos de salud	9,1	6,4	10,0	3,4	1,7	3,5
Menor costo de vida	18,2	21,3	4,4	0,8	3,4	5,3
Traslado laboral	9,1	2,1	13,3	4,2	5,2	8,8
Razones familiares	9,1	17,0	13,3	9,2	17,2	29,8
Otra razón	2,3	0,0	11,1	4,2	0,0	1,8

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, 2007.

**TABLA 6.4B PRINCIPAL RAZÓN POR LA QUE EL HOGAR  
DECIDIÓ VIVIR EN BOGOTÁ**

	Usme	Bosa	Engativá
Mejores oportunidades de trabajo	46,7	56,5	64,1
Adquisición de vivienda	2,7	8,7	4,3
Riesgo de desastre natural	6,7	0,0	0,0
Riesgo o amenaza para la vida	25,3	6,5	7,6
Mejor localización y acceso a servicios	0,0	6,5	1,1
Educación	1,3	2,2	5,4
Motivos de salud	4,0	2,2	3,3
Menor costo de vida	1,3	1,1	0,0
Traslado laboral	2,7	4,3	4,3
Razones familiares	4,0	12,0	3,3
Otra razón	5,3	0,0	6,5

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, 2007.

esta razón sobre el motivo específico para el cambio de residencia, y analizar su incidencia en las condiciones de seguridad humana de estos hogares.

La tercera razón es “adquisición de vivienda”, y el más alto porcentaje se presenta en el municipio de La Palma (18,2%) seguido por Tocancipá (14,3%). Situaciones asociadas a los bajos costos de la tierra en La Palma y al proceso de industrialización en Tocancipá, respectivamente, son las razones de estas preferencias.

La cuarta razón de los hogares para migrar es el “riesgo o amenaza para la vida, la libertad o la integridad física de alguno de los integrantes del hogar”, encontrándose en la localidad de Usme el más alto porcentaje (25,3%), lo que corrobora los estudios que indican que esta localidad es una

de las principales receptoras de población en condición de desplazamiento forzado.

#### 1.2.4. ¿Quién toma la decisión de migrar?

Sobre quien tomó la decisión de cambiar el lugar de residencia, los resultados indican que es el jefe del hogar (hombre o mujer) quien en la mayoría de los casos decide (del 41 al 59,1%). Sólo en el municipio de El Peñón el porcentaje es inferior (29,8%) pues la encuesta arroja que la decisión es tomada conjuntamente entre el jefe del hogar y su cónyuge, con el 46,8%.

Aunque es mayor el porcentaje de los hogares donde la decisión de migrar es tomada por el jefe de hogar que aquellos donde es tomada conjuntamente, la segunda es significativa, como se puede apreciar en la tabla 6.5.

La opción “otro” presenta un comportamiento interesante en los territorios a pesar de ser la menos frecuente. Se recomienda para una fase posterior profundizar sobre los aspectos que engloba, y establecer su posible relación con factores generadores de vulnerabilidad, ya que esta opción puede estar asociada a agentes externos (como guerrilla, paramilitares, delincuencia común, etc.), quienes pueden incidir de forma relevante en el momento de tomar la decisión de migrar.

#### 1.2.5. Percepción sobre cambio en las condiciones de vida de los migrantes

A este respecto se indagó sobre situación económica, oportunidades de trabajo, educación, acceso a agua pota-

**TABLA 6.5 ¿QUIÉN TOMÓ LA DECISIÓN DE CAMBIAR EL LUGAR DE RESIDENCIA?**

	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	La Calera	Tocancipá	Usme	Bosa	Engativá
El jefe de hogar	59,1	29,8	53,3	43,1	49,1	41,0	56,0	47,8	57,6
La (el) cónyuge	0	12,8	10,0	3,4	1,8	11,1	5,3	9,8	7,6
El jefe de hogar y el cónyuge	38,6	46,8	27,8	34,5	24,6	37,6	28,0	26,1	21,7
De común acuerdo entre los miembros del hogar	2,3	6,4	7,8	19,0	22,8	4,3	8,0	14,1	9,8
Otro	0	4,3	1,1	0	1,8	6,0	2,7	2,2	3,3

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, 2007.



**TABLA 6.6 CAMBIO EN LA CALIDAD DE VIDA DESPUÉS DE HABER MIGRADO**

		La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Situación económica	Mejor	38,6	48,9	50,0	62,1	74,8	57,9	56,0	55,4	58,7
	Igual de buena	29,5	27,7	26,7	29,3	12,6	31,6	14,7	33,7	29,3
	Igual de mala	9,1	4,3	14,4	0	4,2	1,8	6,7	5,4	2,2
	Peor	22,7	19,1	8,9	8,6	8,4	8,8	22,7	5,4	9,8
Oportunidades de trabajo	Mejor	25,0	46,8	43,3	60,3	80,7	59,6	69,3	70,7	60,9
	Igual de buena	15,9	17,0	24,4	22,4	13,4	17,5	8,0	19,6	30,4
	Igual de mala	25,0	6,4	20,0	6,9	3,4	1,8	9,3	6,5	3,3
	Peor	34,1	29,8	12,2	10,3	2,5	21,1	13,3	3,3	5,4
Educación	Mejor	31,8	27,7	52,2	44,8	64,7	49,1	76,0	69,6	71,7
	Igual de buena	31,8	31,9	31,1	41,4	21,8	33,3	13,3	29,3	23,9
	Igual de mala	15,9	2,1	12,2	6,9	1,7	5,3	5,3	1,1	2,2
	Peor	20,5	38,3	4,4	6,9	11,8	12,3	5,3	0	2,2
Acceso al agua potable	Mejor	27,3	44,7	47,8	48,3	48,7	47,4	73,3	64,1	59,8
	Igual de buena	27,3	19,1	30,0	41,4	33,6	38,6	18,7	29,3	27,2
	Igual de mala	18,2	4,3	11,1	3,4	1,7	3,5	1,3	1,1	4,3
	Peor	27,3	31,9	11,1	6,9	16,0	10,5	6,7	5,4	8,7
Calidad del medio ambiente	Mejor	50,0	68,1	55,6	46,6	47,9	71,9	33,3	19,6	32,6
	Igual de buena	45,5	21,3	31,1	24,1	23,5	19,3	14,7	19,6	21,7
	Igual de mala	2,3		5,6	8,6	2,5	1,8	12,0	8,7	8,7
	Peor	2,3	10,6	7,8	20,7	26,1	7,0	40,0	52,2	37,0
Prestación de los servicios de salud	Mejor	13,6	17,0	38,9	43,1	50,4	26,3	62,7	58,7	60,9
	Igual de buena	25,0	27,7	33,3	44,8	25,2	42,1	20,0	39,1	27,2
	Igual de mala	25,0	8,5	12,2	6,9	12,6	12,3	4,0	2,2	6,5
	Peor	36,4	46,8	15,6	5,2	11,8	19,3	13,3	0	5,4
Acceso a los sistemas de salud	Mejor	15,9	17,0	40,0	37,9	51,3	26,3	66,7	56,5	60,9
	Igual de buena	22,7	27,7	34,4	51,7	26,1	42,1	17,3	41,3	25,0
	Igual de mala	25,0	8,5	13,3	5,2	10,9	12,3	8,0	2,2	5,4
	Peor	36,4	46,8	12,2	5,2	11,8	19,3	8,0	0	8,7
Calidad de vida del hogar	Mejor	50,0	53,2	61,1	56,9	70,6	75,4	61,3	60,9	63,0
	Igual de buena	36,4	29,8	28,9	29,3	16,0	19,3	17,3	31,5	28,3
	Igual de mala	2,3	2,1	7,8	3,4	4,2	0	4,0	3,3	2,2
	Peor	11,4	14,9	2,2	10,3	9,2	5,3	17,3	4,3	6,5

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, 2007.

ble, calidad del medio ambiente, acceso a los servicios de salud y calidad de vida. Esta última resume la percepción del hogar frente al cambio de vivienda (ver tabla 6.6). La mayoría de los hogares que han migrado perciben un cambio positivo en sus condiciones de vida, el cual se refleja en su percepción de bienestar.

En este sentido, el 62,6% de los hogares migrantes consideran que su calidad de vida mejoró con respecto a la que tenían antes de migrar. Los hogares migrantes a La

Calera perciben el mayor beneficio (75,4%), hecho asociado a la mejor calidad del medio ambiente y del entorno en comparación con el lugar de origen (principalmente Bogotá con el 50,9% de los hogares que migraron a La Calera).

En la localidad de Usme y el municipio de El Peñón son los sitios donde los hogares migrantes perciben un mayor impacto negativo, es decir que sienten que empeora su calidad de vida; en el caso de Usme, por el deterioro

ambiental generado por el relleno de Doña Juana y las ladrilleras que se encuentran en esta localidad, y en el de El Peñón, por las dificultades de acceso a la educación y a los servicios de salud. Este resultado coincide con el análisis realizado al inicio del proyecto', donde ambos territorios se clasificaron en el rango más bajo de seguridad humana en la región de acuerdo con la investigación de fuentes secundarias.

Por otra parte, el 43,2% de los hogares que migraron a las tres localidades de Bogotá consideran que el deterioro del medio ambiente es lo que afecta más negativamente su calidad de vida.

### 1.2.6. Algunas características de los hogares migrantes

Como lo señala Gray, por lo general la migración interna tiende a presentarse en hogares de menores recursos económicos y bajo nivel en cuanto a indicadores socioeconómicos, mientras la migración de largo alcance, generalmente entre países, es más frecuentes en hogares de mayores recursos; además, mientras en el primer caso suele migrar todo el hogar, en el segundo lo hace sólo uno de los miembros.

En este contexto surge la pregunta, ¿cuáles son las características de los hogares migrantes? De acuerdo con los datos de la encuesta, el porcentaje de hogares migrantes según su estructura –la cual fue explicada en los capítulos 1

y 4– es la siguiente: hogares biparentales (68,7%), hogares monoparentales (20,9%), hogares unipersonales (6,2%) y hogares múltiples o sin núcleo (4,2%). Predomina la jefatura de hogar masculina con el 72,3%.

Las mujeres son jefes del 27,3% de los hogares migrantes, principalmente en hogares monoparentales y unipersonales.

Igualmente, los datos de la encuesta muestran, tanto en los municipios de Cundinamarca como en las localidades de Bogotá, que los hogares migrantes son en su mayoría de bajos ingresos y con bajos niveles de aseguramiento en salud y logro educacional. La tabla 6.7 nos muestra además otra característica relevante: no todos los hogares migrantes tienen bajos ingresos y bajo nivel de activos, hay excepciones que parecen estar determinadas por la presencia de poblaciones mixtas (nivel socioeconómico y de calidad de vida alto vs. bajo, como en La Calera, Zipaquirá y Tocancipá). Sin embargo, tanto en los ingresos bajos como medios, quien migra parece ser quien tiene un menor nivel de activos, y quien tiene un menor nivel de activos es quien tiene menor seguridad humana, y resulta ser menos resiliente y menos libre de elegir frente a los eventos que caracterizan la dinámica de la vulnerabilidad.

Si concentramos en análisis sobre los hogares migrantes de ingreso bajo y cuyo jefe de hogar no tiene ningún grado de educación, podemos apreciar el alto grado de superposición de estas características con la falta de

**TABLA 6.7 PORCENTAJE DE HOGARES MIGRANTES SEGÚN NIVEL DE ACTIVOS PARA (A) HOGARES DE INGRESOS BAJOS Y (B) HOGARES DE INGRESOS MEDIOS.**

a - Hogares de ingresos bajos				b - Hogares de ingresos medios			
Nivel de Activos				Nivel de Activos			
Municipio	Bajo	Medio	Alto	Municipio	Bajo	Medio	Alto
La Palma	11,8%	12,9%	0,0%	La Palma	0,0%	34,1%	0,0%
El Peñón	14,4%	14,2%	0,0%	El Peñón	40,0%	0,0%	0,0%
Pacho	24,1%	21,6%	9,7%	Pacho	49,9%	40,1%	51,0%
Zipaquirá	13,0%	12,6%	21,7%	Zipaquirá	10,7%	23,1%	7,4%
Tocancipá	33,3%	29,1%	44,4%	Tocancipá	68,9%	42,3%	0,0%
La Calera	16,1%	11,8%	25,5%	La Calera	21,6%	8,5%	19,0%
Usme	20,5%	16,1%	15,4%	Usme	0,0%	0,0%	0,0%
Bosa	22,9%	14,0%	18,2%	Bosa	100,0%	59,9%	0,0%
Engativá	32,8%	15,5%	21,2%	Engativá	44,9%	13,4%	0,0%

Fuente: UNCRD 2008.

Fuente: UNCRD 2008.

**TABLA 6.8 HOGARES QUE HAN PENSADO REGRESAR A SU LUGAR DE ORIGEN**

		La Palma	Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Han pensado en regresar	Sí	29,5	23,4	8,9	22,7	17,2	15,8	17,3	15,2	13,0
	No	70,5	76,6	91,1	77,3	82,8	84,2	82,7	84,8	87,0

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, 2007.

cualquier tipo de aseguramiento en salud. En Zipaquirá, entre los hogares migrantes de ingreso bajo (56,1%) el jefe de hogar no tiene ningún nivel de educación y tampoco está afiliado a ningún seguro en salud. En El Peñón este porcentaje sube a 66,7%; baja a 34,1% en La Calera y sube al 55% en Usme. En los demás municipios y localidades no hay hogares con características tan extremas; no obstante, sí hay muchos hogares que entre los de bajos ingresos tienen características muy parecidas.

## 2. INTENCIÓN DE RETORNO

Al indagar en los hogares sobre su intención de retornar a su lugar de origen, el 16,9% manifestó su intención de hacerlo, mientras que el 83,1% no lo han considerado. En la tabla 6.8 se presenta su distribución en los territorios.

La más alta intención de retorno se encontró en el municipio de La Palma (29,5%), mientras que en Pacho se encuentra la menor (8,9%). Sobre el motivo por el cual los hogares retornarían, se encontró que el principal es “la familia”, seguida por “red de amigos” y finalmente el alto costo de vida en el lugar actual de residencia.

En este sentido, se percibe que los hogares añoran retornar a su lugar de origen por razones sobre todo afectivas y eventualmente de arraigo cultural y de entorno, manifestadas en sus vínculos familiares y de amigos, que

les permiten una mejor calidad de vida. En este sentido los hogares que migraron a Bogotá no descartan retornar a sus sitios de origen por el elevado costo de vida en la ciudad, ellos manifestaron que “la ciudad es muy dura” y hay mucha desconfianza hacia los migrantes. En síntesis, buscan recuperar la red social que dejaron en su lugar de origen.

Como razones para retornar secundarias, pero significativas, se encuentran: “la guerrilla ya no está” y “han mejorado las condiciones económicas en el lugar de origen”.

## 3. SEGURIDAD HUMANA Y MIGRACIÓN

En términos de seguridad humana, el migrante pierde uno de sus activos principales, el capital social, al cual pueden recurrir en caso de enfrentar una situación crítica o choque y sus principales activos (financieros, físicos, naturales) no estén disponibles o ya hayan sido movilizados.

En este sentido, se consultó a los hogares si se habían enfrentado a alguna situación difícil por el hecho de haber cambiado su lugar de residencia, a lo que el 4,5% manifestó que sí. El análisis también incluyó la manera en que enfrentaron esa situación.

La tabla 6.9 muestra los hogares que han enfrentado un problema por el hecho de haber migrado.

**TABLA 6.9 HOGARES QUE SE HAN ENFRENTADO A ALGÚN TIPO DE PROBLEMA POR EL HECHO DE HABER CAMBIADO SU LUGAR DE RESIDENCIA**

	La Palma	Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Sí	4,5	4,3	2,2	3,4	0,8	7,0	16,0	2,2	3,3
No	95,5	95,7	97,8	96,6	99,2	93,0	84,0	97,8	96,7

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, 2007.

TABLA 6.10 ALGÚN MIEMBRO DEL HOGAR HA SIDO DISCRIMINADO O RECHAZADO EN SU ACTUAL LUGAR DE RESIDENCIA

		La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Alguien ha sido discriminado	Sí	2,3	6,4	2,2	1,7	0,9	3,5	7,2	0,0	2,2
	No	97,7	93,6	97,8	98,3	99,1	96,5	92,8	100,0	97,8

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, 2007.

Como se observa, el más alto porcentaje de hogares que ha enfrentado algún problema debido a su cambio de residencia se encuentra en la localidad de Usme (16% de los hogares migrantes), donde los hogares migrantes reportan choques asociados a “robo o atraco” y “discriminación” principalmente. Aunque en menor proporción que en Usme, la situación se presenta de forma similar en La Calera, Bosa, Engativá. Los choques en los demás municipios están asociados a las dimensiones de salud, familiar y medioambiental, entre los que se encuentran: “mala calidad en el servicio de salud”, “no le entregaron los medicamentos”, “separación de los cónyuges” y “plagas (insectos, roedores)”, entre otros.

Ante estas situaciones los hogares afectados recurrieron al diálogo para llegar a un acuerdo, denunciaron ante las autoridades o repusieron los objetos perdidos, lo anterior de acuerdo con el tipo de choque enfrentado.

Complementariamente, se consultó sobre el hecho de haberse enfrentado a una situación de discriminación o rechazo en el lugar de residencia actual por el hecho de ser migrantes, ante lo cual se obtuvo que sólo el 2,2% de los hogares migrantes se han enfrentado a situaciones de discriminación o rechazo. La principal causa de discriminación fue la situación de “desplazado”.

Las otras dos razones por las cuales los encuestados sienten que son discriminados o rechazados son por ser de regiones totalmente diferentes (por ejemplo, ser “costeños”) o por su raza (por ejemplo, ser afrodescendientes).

El porcentaje de migración encontrado para los nueve territorios (19,4%) indica que hay un flujo de migración entre ellos. Al revisar el comportamiento individual de cada uno se encontró que en el municipio de Tocancipá (con el 31,2%) se presenta una dinámica importante, en la que los

municipios aledaños y Bogotá aportan más del 50% de la población migrante al municipio. Este hecho incide en las condiciones de seguridad humana tanto de la población residente como de los nuevos habitantes por el aumento en la demanda de servicios básicos como salud, educación, vivienda y servicios públicos.

La migración tiene una incidencia directa en las condiciones de seguridad humana de los hogares migrantes y no migrantes, en tanto afecta uno de los activos principales de los hogares, el capital social, que al fracturarse impacta las relaciones que tenían los hogares antes de migrar (vínculos familiares, redes de amigos, etc.). Este hecho se evidencia al indagar sobre “qué lo motivaría a regresar”, y detallando que la principal razón para el retorno es “las relaciones familiares”. En contraposición, los hogares no migrantes sienten que los nuevos pobladores debilitan la red social presente en el territorio al no articularse adecuadamente a la comunidad y generar inconvenientes como “riñas” y “escándalos”<sup>2</sup>.

Frente a los motivos por los cuales los hogares deciden cambiar su lugar de residencia, se corrobora la alta incidencia de la dimensión económica sobre la decisión. Migran quienes buscan ampliar sus oportunidades para garantizar el acceso a uno de los activos básicos del hogar –el ingreso– por lo cual buscan el territorio que mejor oferta tenga al respecto, que son el municipio de Tocancipá y la localidad de Engativá en Bogotá, seguido de Bosa, Zipaquirá y La Calera. Lo anterior corrobora una de las hipótesis del proyecto en el sentido en que *las oportunidades diferenciales entre los territorios motivan a los individuos y los hogares a migrar o no migrar*.

El 62,6% de los hogares considera que la calidad de vida ha mejorado gracias a la migración, lo cual indica que el cambio no necesariamente aumenta los niveles de vulne-



© FOTO UNCRD

rabilidad de los hogares, máxime si este proceso se realiza de manera programada y voluntaria, como en el caso de los hogares que migraron por razones de “adquisición de vivienda” (9,1%). Debe recordarse que la vivienda es uno de los activos principales de un hogar.

Según lo anterior, se podría confirmar otra hipótesis relacionada con los procesos de migración, referida a que *los procesos de migración suponen, en los hogares, un mejoramiento en cada una de las dimensiones de seguridad humana*. Sin embargo, a pesar del alto porcentaje de hogares que percibe que su cambio de residencia ha implicado mejoras en su calidad de vida, éste también puede haber significado un deterioro en aspectos como salud, educación, ingresos y red social, las cuales inciden directamente en los activos de los hogares migrantes. Un ejemplo de ello es el impacto de la presencia de contaminación ambiental en el nuevo lugar de residencia, como lo señalan Satterthwaite y Hardoy en su libro *The Poor Die Young*. Ellos destacan la importancia del medio ambiente como un activo colectivo, y el impacto

de la falta de saneamiento y la presencia de contaminantes sobre la salud (relación capital-activo), así como sobre la calidad de vida<sup>3</sup>.

Se evidencia el alto índice de hogares que migran por causas asociadas al conflicto armado (riesgo o amenaza para la vida, la libertad o la integridad física de alguno de los integrantes del hogar: 9%), presente en todos los territorios estudiados. La localidad de Usme es el principal territorio receptor de esta población con el 30,8%, seguido por El Peñón con el 9,8% de los hogares que migraron por esta causa. Estos hogares son los que presentan los mayores índices de vulnerabilidad y las más bajas condiciones de seguridad humana.

Se evidencian también algunos brotes de discriminación o rechazo a los hogares migrantes (2,2%), lo cual aumenta la vulnerabilidad, máxime si es por razones asociadas al conflicto armado. Este hecho se evidenció en todos los territorios menos en Bosa.

#### 4. CAMBIO DE RESIDENCIA DE LOS HOGARES EN LAS LOCALIDADES DE BOSA, ENGATIVÁ Y USME

El tema de las migraciones se complementa con el de movilidad residencial para las tres localidades de Bogotá estudiadas (Usme, Bosa y Engativá), por las implicaciones que ésta genera en los territorios analizados y su relación con el proceso de valoración en seguridad humana que se adelanta. Se abordaron los siguientes elementos básicos relacionados con la movilidad residencial:

- Cuántos de los hogares encuestados en las tres localidades de Bogotá han cambiado su lugar de residencia a otro barrio.
- Quién toma la decisión del cambio de residencia a otro barrio.
- Cual fue la principal razón del cambio de barrio.

##### 4.1. Cambio de residencia en las localidades

No se pudo indagar sobre la relación barrio origen-barrio destino, por no contar con los códigos de cada uno de los barrios de las localidades. Es importante anotar que no todos los barrios tienen código, hay nombres sin registrar en Planeación del Distrito y falta claridad sobre el límite entre el Distrito Capital y el municipio de Soacha en la localidad de Bosa. Esto se hizo evidente en el operativo de campo, cuando se evidenció que la mitad de una manzana se ubicó en la localidad de Bosa y la otra mitad en el municipio de Soacha.

Según los tres parámetros abordados, se encontró que el 38,5% de los hogares encuestados ha cambiado de barrio; la localidad de Engativá reporta el mayor porcentaje de hogares receptores con el 38,9%.

En la tabla 6.11 se observa la alta dinámica que se presenta en las tres localidades, y cómo Usme y Bosa tienen un comportamiento similar mientras que en la localidad de Engativá el porcentaje aumenta 10 puntos.

##### 4.2. Quién toma la decisión del cambio de residencia

En relación con quién tomó la decisión de cambiar el lugar de residencia, el comportamiento es similar al de los hogares

TABLA 6.11 ¿SIEMPRE HA VIVIDO EN ESTE BARRIO?

	Usme	Bosa	Engativá
Sí	64,8	65,0	54,7
No	35,2	35,0	45,3

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, 2007.

que migraron: el/la jefe del hogar asume esta responsabilidad en el 50,1% de los casos, seguido por la decisión conjunta entre el/la jefe de hogar y su cónyuge con el 26,7%. En la tabla 6.12 se presenta su distribución por localidad.

Según dichas tablas en la localidad de Engativá hay una mayor proporción de decisiones de carácter concertado entre el/la jefe de hogar y cónyuge y entre los demás miembros. El porcentaje de decisión concertada en esta localidad es el 48,9%, frente a las otras dos localidades donde representan el 38,7% en Usme y el 35,5% en Bosa.

TABLA 6.12 QUIÉN TOMÓ LA DECISIÓN DEL CAMBIO DE LUGAR DE RESIDENCIA

	Usme	Bosa	Engativá
Jefe de hogar	51	58,8	41,8
La (el) cónyuge	10,2	2,7	9,2
El jefe de hogar y el cónyuge	22,4	23,0	37,6
De común de acuerdo entre los miembros del hogar	16,3	15,5	11,3

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, 2007.

##### 4.3. Principales razones del cambio de barrio

Al indagar sobre la principal razón para cambiar de barrio, la “adquisición de vivienda” ocupó el primer lugar (45,6%), seguida por “mejor calidad de vida” con el 18,8%, luego por “mejor localización y acceso a servicios” con el 17%.

En la tabla 6.13 se pueden observar las razones para cambiar de barrio. La “adquisición de vivienda” presenta un comportamiento similar en las tres localidades –con un leve incremento en la localidad de Usme–, al igual que la opción “mejor calidad de vida” –con incremento en la localidad de Engativá.

**TABLA 6.13 PRINCIPAL RAZÓN POR LA QUE EL HOGAR CAMBIÓ SU LUGAR DE RESIDENCIA**

	Usme	Bosa	Engativá
Mejor localización y acceso a servicios	9,5	30,5	12,1
Adquisición de vivienda	49,7	41,2	46,1
Riesgo de desastre natural	0,7	0,0	5,0
Amenaza o riesgo para la vida (en el anterior barrio)	1,4	1,6	3,5
Inseguridad en el (anterior) barrio	4,1	3,2	2,1
Elevado costo de la vida (en el anterior barrio)	16,3	7,5	9,9
Mejor calidad de vida	18,4	16,0	21,3

Fuente: MPRBC y UNCRD, Encuesta de valoración en seguridad humana, 2007.

Llama la atención el comportamiento de la opción “mejor localización y acceso a servicios”, donde el 30,5% de los hogares de la localidad de Bosa la perciben como la segunda razón que motivó el cambio de barrio.

#### 4.4. Cambio de residencia y seguridad humana en las localidades de Bogotá

Al analizar las tres preguntas realizadas a los hogares que han cambiado de barrio en las localidades, se evidencia que el acceso a activos básicos como vivienda y servicios es lo que los motiva a cambiar de residencia, lo cual incide directamente en su seguridad, y la vivienda es el principal activo.

Con respecto al comportamiento de los hogares en relación con las dimensiones económica y personal de la seguridad humana, se observa que influye en el momento de tomar la decisión de cambiar de lugar de residencia; el “elevado costo de vida” impactó notablemente a los hogares que se cambiaron a la localidad de Usme.

En síntesis, las condiciones de seguridad humana de los hogares que cambian de barrio mejoran en la medida en que el acceso a elementos básicos como tranquilidad, vivienda y servicios sea garantizado en su lugar de residencia actual o futuro.

#### 4.5. ¿Qué percibe la comunidad frente a la migración de los hogares?

Para conocer la percepción de la comunidad frente a los “flujos” de población en los territorios se formularon tres preguntas: ¿Quién está llegando al municipio/localidad?,

¿Quién se va del municipio/localidad?, ¿Qué consecuencias trae esto?

##### 4.5.1. ¿Quién están llegando al municipio/localidad?

Las comunidades identificaron con precisión cuatro grupos de población que llega a los territorios, los cuales fueron coincidentes en los nueve territorios: desplazados, desmovilizados, personas en busca de empleo y personas en busca de vivienda.

##### 4.5.2. ¿Qué consecuencias trae esto?

Las comunidades de los nueve territorios identificaron el impacto que han tenido sobre los procesos migratorios tres hechos asociados al conflicto armado colombiano: el desplazamiento forzado, la llegada de desplazados y la desmovilización de combatientes. Los tres están asociados a razones más tradicionales, como la búsqueda de vivienda y un mejor entorno, mejores oportunidades laborales y de educación, y en general una mejor calidad de vida. Los principales problemas relacionados con migraciones vinculadas al conflicto armado son:

- Problemas asociados al desplazamiento forzado. El éxodo de población ocurrido en los municipios de La Palma y El Peñón entre 2001 y 2003 –población principalmente joven– fracturó la organización comunitaria. El gobierno nacional y municipal motivaron un proceso de retorno a estos municipios, sin embargo en el caso de El Peñón, la población joven no retornó



y la actual está migrando en busca de mejores oportunidades, generando una brecha generacional, cuyo impacto en la comunidad todavía no se conoce.

- Problemas asociados a la llegada de desplazados de diferentes lugares del país. A los nueve territorios ha llegado población en condición de desplazamiento, aunque en diferente proporción. La comunidad identifica problemas de comunicación e identificación clara de su condición de desplazados, lo cual genera intranquilidad para las comunidades, ya que éstas los asocian con mayor inseguridad y la ocurrencia de robos y atracos.
- Es importante señalar que a pesar de los problemas de comunicación con los desplazados, los líderes de las comunidades han realizado diferentes actividades para apoyar a estas personas.
- Problemas asociados con la desmovilización de combatientes. Las comunidades de las tres localidades de Bogotá identificaron como situación compleja la llegada de “desmovilizados”, a quienes asocian con el incremento de la inseguridad, con un aumento en el número de asaltos, robos, amenazas y extorsión, aunque esta percepción no es generalizada.

Aunque éste no pretende ser un estudio sobre migraciones, los elementos identificados corroboran nuevamente una de las hipótesis planteadas por el proyecto con relación a la migración: *las oportunidades diferenciales entre los territorios motivan a los individuos y los hogares a migrar o no migrar*. De esta forma se identifica un proceso de emigración de población en los municipios de La Palma, El Peñón y Pacho; inmigración en los municipios de Tocancipá y Zipaquirá, y un proceso combinado de inmigración y movilidad residencial en las tres localidades bogotanas (Usme, Bosa y Engativá) de población que busca mejores condiciones de vida.

## 5. ALGUNOS ASPECTOS PARA RESALTAR

El análisis regional de la seguridad humana fue uno de los aspectos que la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca definió como prioritario, e hizo especial énfasis en el estudio del proceso migratorio en los municipios y localidades. La premisa inicial se definió a partir

de evidencia existente acerca de la pérdida de población de la mayoría de los municipios del departamento –con excepción de los de Sabana Centro– y de la simetría (supuesta) con algunos municipios de la Sabana y localidades de Bogotá, los cuales reciben población en su mayoría de bajos ingresos. El propósito fue entender mejor los procesos migratorios en Bogotá y Cundinamarca, y las relaciones existentes entre los territorios.

Las tres principales razones por las cuales los hogares encuestados migraron se relacionan con “mejorar la situación laboral” (45%), “adquirir vivienda” (9,8%) y “proteger la vida” (8,8%). La relación urbano-rural de la migración fue la siguiente: de urbano a urbano 45,3%, de urbano a rural 17,5%, de rural a urbano 24,5% y de rural a rural 12,8%. Estas tendencias hacen suponer que a pesar de la gran atracción que tienen los centros urbanos para los hogares que migran, un número importante de estos (el 30,3%) migraron hacia la zona rural principalmente en busca de mejores oportunidades, y que la migración en muchos de los casos encuestados no es un factor de vulnerabilidad. De este último aspecto se excluyen los hogares que se vieron obligados a migrar para proteger su vida.

En relación con las localidades, la misma razón de mejorar la situación laboral es la más frecuente, pero se resalta la importancia de “riesgo o amenaza para la vida” reportada por Usme. Vale la pena indagar con mayor profundidad sobre las circunstancias de la migración y los factores de riesgo asociados.

Por otra parte, el deseo de no regresar de los emigrantes evidencia la condición atractiva de la ciudad por factores que no se tienen en los lugares de origen, o definitivamente el mejoramiento de las condiciones de vida con respecto a las que se encontraban en su lugar de origen. Es necesario estudiar los factores asociados a tal situación, pues una de las preocupaciones es precisamente la concentración de población en centros urbanos grandes. Como se trata de elaborar estrategias que desanimen la migración, es muy importante conocer aquellos factores que hacen la diferencia y por las cuales no están dispuestos a regresar.

De acuerdo con el análisis de los datos referentes a la migración de los hogares en los territorios evaluados, se presenta un doble patrón de migración entre los territo-



rios. Por un lado, entre el 13,3% y el 58,9% de los hogares que han migrado a las tres localidades de Bogotá evaluadas provienen de Cundinamarca. Por el otro, en los municipios encuestados el primer lugar de procedencia de los hogares es Cundinamarca y el segundo es Bogotá, lo que indica una dinámica que va más allá de la migración hacia Bogotá, y es que ésta también se presenta de Bogotá hacia los municipios de Cundinamarca, tendencia que contradice la premisa inicial, es decir, que la migración es en un solo sentido, de los municipios de Cundinamarca hacia Bogotá.

Como ejemplo de lo anterior se señala que de los hogares migrantes a La Palma, El Peñón, Pacho, Zipaquirá, Tocancipá y La Calera el 50%, 53,2%, 31,1%, 22,4%, 22,7% y 50,9% provienen de Bogotá respectivamente.

El uso del censo realizado en 2005 es fundamental para encontrar más relaciones, construir la matriz de migración completa para los 116 municipios del departamento y de Bogotá, así como establecer algunas tendencias más precisas.

Complementario a lo anterior, la encuesta muestra una alta relación entre los departamentos del centro del país (Cundinamarca, Tolima y Boyacá) y Bogotá en cuanto a

los flujos de población que ésta recibe de estos departamentos, siendo Cundinamarca el que más peso relativo tiene en esta relación.

La migración es un campo de investigación importante para la toma de decisiones de política regional. Resulta de la mayor trascendencia investigar en profundidad las relaciones entre la migración y la vulnerabilidad, reconociendo las características de los migrantes que requieren atención, no sólo como una forma de entender mejor las situaciones de la población, sino como un imperativo para actuar eficazmente desde las administraciones locales y departamentales.

La importancia de estos hallazgos invita a profundizar su explicación. Comprender los cambios en las condiciones de vida experimentados por los grupos de población encuestados en condiciones de eventos traumáticos y que implica dejar el lugar de habitación en la totalidad de los municipios de Cundinamarca y en las localidades de Bogotá será de gran utilidad para diseñar unas políticas públicas que mejoren la seguridad humana en la región, y permita reducir las disparidades regionales.

## NOTAS

1. Investigación de fuentes secundarias sobre la situación de seguridad humana en los municipios de Cundinamarca y las localidades de Bogotá, noviembre de 2006.

2. Basado en resultados del taller con comunidades al indagar sobre los procesos de migración, junio 2007.

3. Notas de Andrea Lampis (2007).





## 7. *Análisis* de capacidades



Para garantizar la seguridad humana en un territorio se requiere de capacidad suficiente, tanto en los funcionarios gubernamentales como en las comunidades, para prevenir e identificar las vulnerabilidades y amenazas a que la población está expuesta, la habilidad de las comunidades y hogares para enfrentar estas amenazas y los recursos y activos con que disponen las administraciones municipales y las comunidades para hacerlo. También se requiere de capacidad para entender las relaciones/dependencias entre las personas y los pueblos, tener presente que las amenazas y riesgos trascienden lo local, por ende las respuestas deben ser colectivas y coordinadas entre personas, comunidades y territorios, y que promoviendo la seguridad en un marco de acción regional se está promoviendo que el desarrollo regional sea sostenible.

Teniendo en cuenta que los elementos estructurantes de la seguridad humana son la *protección* y la *habilitación*, en el análisis de capacidades se abordaron dos aspectos básicos. Por un lado, los funcionarios del nivel central y local deben poder dar respuestas acertadas a las necesidades de la población. Por otro lado, ésta debe poder enfrentar las amenazas y riesgos a los que está expuesta, así como comunicarse eficazmente con sus administradores locales, para hacerles entender sus necesidades y potencial de cooperación.

El análisis de la capacidad de las comunidades y de las administraciones municipales (alcaldías locales y municipales) tiene los siguientes objetivos:

- Identificar la capacidad de la comunidad para organizarse y para comunicarse eficazmente con la administración local.

- Identificar la capacidad de los funcionarios para reconocer las estrategias positivas y negativas utilizadas por las comunidades y los hogares para enfrentar situaciones críticas y disminuir su vulnerabilidad.
- Identificar las necesidades de capacitación de los funcionarios para integrar el concepto de seguridad humana en sus planes dentro de sus jurisdicciones, integrando las estrategias exitosas utilizadas por las comunidades.

Para cumplir estos objetivos y determinar la capacidad de esas comunidades, se estudiaron los siguientes aspectos en los nueve territorios:

Representación de los hogares en los municipios y localidades, con el fin de determinar si los intereses de los grupos más vulnerables son reconocidos y tenidos en cuenta.

Organización comunitaria en los barrios, veredas y municipios, con el fin de evaluar los esfuerzos encaminados a reducir y resistir las amenazas, así como las estrategias orientadas a implementar proyectos en beneficio de todo el municipio o localidad.

Comunicación entre las comunidades y las autoridades, para entender el alcance del apoyo proporcionado por las administraciones, la habilidad de las comunidades para negociar con los funcionarios para que sus necesidades y problemas sean debidamente tratados; y el grado posible de coincidencia entre los programas y proyectos de desarrollo con las necesidades de la población.

Capacidad de las comunidades y la administración pública para planear y ejecutar proyectos de manera conjunta.

## 1. REPRESENTACIÓN DE LAS COMUNIDADES EN SU MUNICIPIO O LOCALIDAD

Debido al tamaño de la población en los territorios estudiados, se supusieron limitaciones de contar con la representación de la totalidad de los grupos de población representativos en cada territorio. Por lo tanto, se realizó una amplia convocatoria dirigida a los líderes de las Juntas de Acción Comunal y representantes de las diferentes organizaciones comunitarias, como las madres cabeza de hogar, los adultos mayores, los productores agrícolas y las organizaciones juveniles, entre otras.

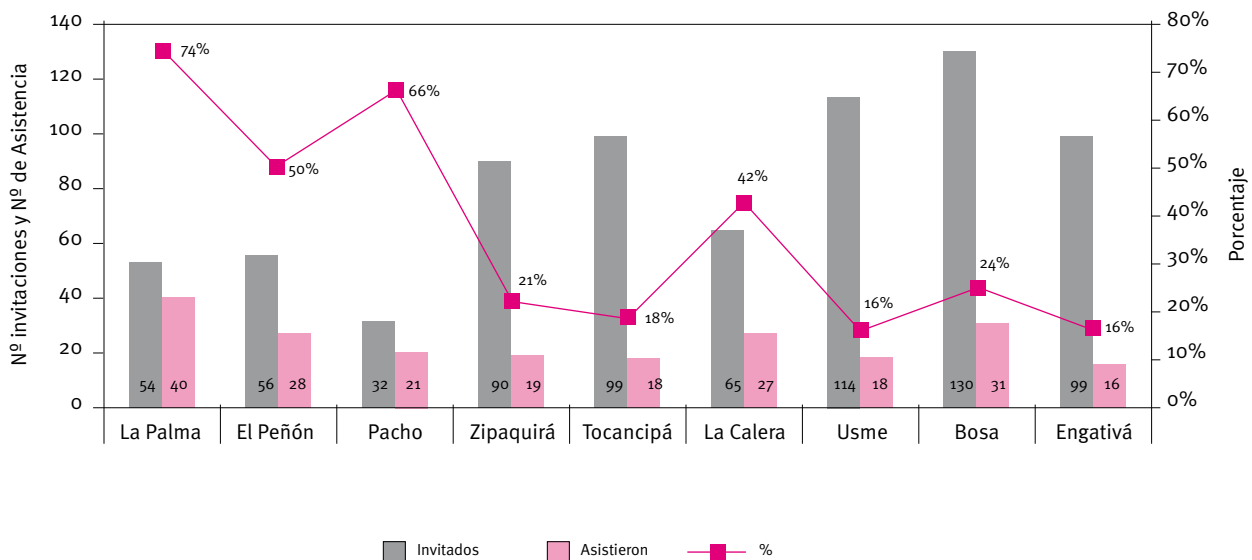
Se convocó a 739 personas a los nueve talleres que se realizaron en los nueve territorios, y asistieron 218 representantes de las comunidades, o sea el 29% de los convocados. Esto podría ser entendido como un indicador de la baja participación de los líderes locales en este tipo de actividades. Sin embargo, el número y el tipo de personas que asistieron a los talleres con comunidades se puede tomar también como un indicativo del nivel de representación que tienen la comunidad y los hogares en cada municipio y localidad. La baja representación, o la representación limitada a determinados grupos, puede también indicar que las necesidades de gran parte de los

hogares no sean manifestadas, o entendidas adecuadamente.

Como se observa en el gráfico 7.1, la participación fue mayor en La Palma, Pacho y El Peñón, ubicados en la región de Rionegro, que son predominantemente rurales, comparada con municipios como Zipaquirá y Tocancipá, que son sobre todo urbanos, así como para las tres localidades de Bogotá. Esto puede atribuirse a las obligaciones laborales de los líderes<sup>1</sup>, presencia en eventos o talleres simultáneos o dificultades por el horario y día de su realización (entre semana y en horas de la mañana). También puede atribuirse a un mayor interés de las comunidades en los municipios rurales que en los urbanos, que a veces son más escépticas a este tipo de actividades. Adicionalmente, municipios como La Palma y El Peñón han sufrido una situación de conflicto armado que ha dejado experiencias e impactos severos, y es posible que se interesen más por espacios donde se facilite la organización comunitaria y proyectos que les permitan enfrentar conjuntamente sus problemas en una fase de post conflicto.

El gráfico 7.2 presenta la participación por sexo en los talleres en cada uno de los territorios. Se observa que los municipios donde hubo mayor asistencia de mujeres fueron La Palma y La Calera: un referente importante

Gráfico 7.1 Asistencia a talleres con comunidades



Fuente: UNCRD 2008.

para analizar el nivel de participación o interés de las mujeres en la gestión de su territorio. El menor número de participantes se presentó en la localidad de Engativá, donde sólo asistieron cuatro mujeres al taller. Se desconocen las razones.

Es importante señalar que la participación de las mujeres en los talleres fue fundamental para profundizar sobre las acciones implementadas por la comunidad para enfrentar situaciones críticas, por ejemplo la conformación de comedores comunitarios, redes de apoyo social y de productores de artesanías, agricultura, elaboración de huertas caseras, entre otros.

Como se observa en el gráfico 7.3, el mayor nivel de representatividad lo tienen las Juntas de Acción Comunal (con un 64%), responsables de representar los intereses de la comunidad (barrio o vereda) a la cual pertenecen, y “procurar por el desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa” (Ley 743 de 2002). Esta representación varía según el territorio y está fundamentada en la cultura de participación, debido a los diferentes procesos de capacitación y motivación a participar realizados antes en los territorios.

En este sentido, se observa que el 100% de los asistentes al taller de Bosa fueron presidentes de Juntas de Acción

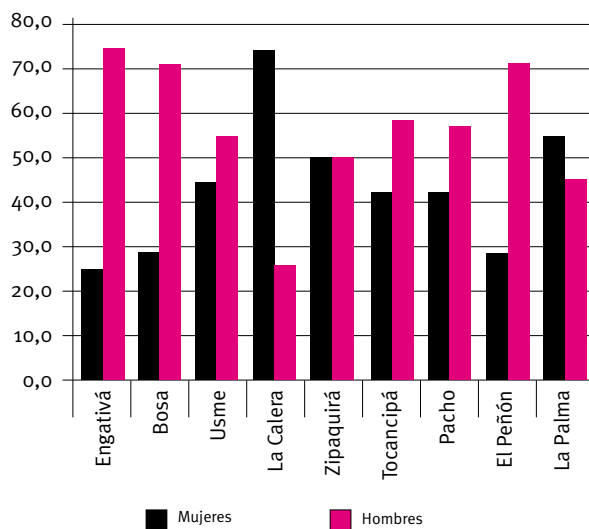
Comunal. Los líderes de esta localidad son reconocidos por su participación en las actividades que se programan. El 30% de los asistentes pertenecen a organizaciones comunitarias y el 6% son funcionarios municipales. Se debe anotar que las convocatorias no enfatizaron la participación de funcionarios públicos, ya que para éstos se previó otro espacio de discusión.

Otros representantes de las diferentes organizaciones comunitarias fueron madres cabeza de hogar, adultos mayores, productores agrícolas, organizaciones juveniles etcétera.

## 2. ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES

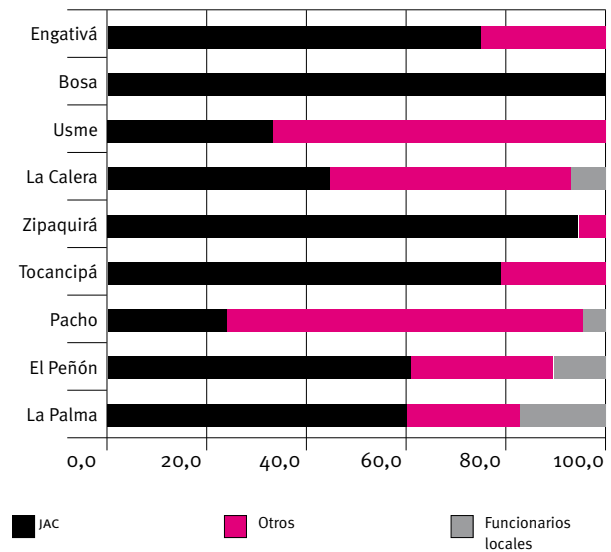
Se pudo establecer que los municipios y localidades cuentan con diferentes tipos de organización y participación, lo que les ha permitido actuar para el beneficio de la comunidad. Sin embargo, las comunidades manifestaron diferentes situaciones que limitan su capacidad de participación o actuación. En el cuadro 7.1 se relacionan las principales dificultades enfrentadas por las organizaciones comunitarias, especialmente referidas a la limitada capacidad de las comunidades para liderar la presentación de propuestas y la elaboración de solicitudes ante las administraciones municipales. Como resultado, los líderes comunales han desa-

Gráfico 7.2 Asistencia y participación por sexo en los talleres



Fuente: UNCRD 2008.

Gráfico 7.3 Representatividad de los asistentes



Fuente: UNCRD 2008.

CUADRO 7.1 DIFICULTADES QUE AFECTAN LA ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE REPRESENTANTES DE LAS COMUNIDADES

Descripción	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
No existe motivación para participar (indiferencia de la comunidad)			X			X	X	X	
No participación de los nuevos habitantes en procesos comunitarios				X	X				X
Falta de preocupación de los jóvenes por organizarse y participar en temas comunitarios	X	X				X			
Falta voluntad de los miembros de la comunidad desplazada en participar	X								
Falta de persistencia de las personas para trabajar en comunidad	X		X						
No hay respeto por el liderazgo							X		
Los habitantes dejaron de creer en las JAC		X			X	X			X
Falta de apoyo de la comunidad a sus líderes			X		X				
Desgaste de los líderes (mucho trabajo y pocos resultados)					X				
Falta de incentivos o motivación a los integrantes de las JAC		X		X					
Falta de capacitación para incentivar la participación							X		
Poco aprovechamiento de los programas de capacitación								X	
Falta de apoyo y representación a las personas que están por fuera de las asociaciones	X								
Individualismo			X	X					
Insolidaridad									X
Las comunidades están acostumbradas a que todo les llegue a la casa	X		X						X
Falta de cultura participativa de la comunidad	X		X	X	X		X		X

Fuente: MPRBC-UNCRD, Taller con comunidades, 2007

rollado estrategias para enfrentar esta situación y mejorar la organización comunitaria, como construir espacios de participación y fortalecer la capacidad de organización para proponer proyectos ante las administraciones municipales y locales. En el cuadro 7.2 se presentan estas acciones.

En el cuadro 7.2 también se puede observar que las acciones realizadas incluyen motivar y capacitar a las comunidades para que participen, aunque la forma de hacerlo difiere según los territorios. Por ejemplo, las acciones que se realizan en Bosa y Engativá (localidades de Bogotá)

CUADRO 7.2 ACCIONES IMPLEMENTADAS PARA MEJORAR LA ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES

Propuesta	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Capacitación en participación comunitaria, conciencia social o solidaridad	X			X			X	X	X
Sensibilización a comunidades para que participen		X	X						
Convocatorias a la comunidad para reorganizarla			X						
Realización de actividades de motivación a las comunidades (bazares, ferias, campañas cívicas, etc.).				X	X		X		
Creación de beneficios para las personas que participen en las JAC						X			
Promoción de las veedurías ciudadanas								X	
Creación de espacios de participación con la administración municipal o local								X	X
Conformación de un espacio de trabajo para el desarrollo de la comunidad									X

Fuente: MPRBC-UNCRD, Taller con comunidades, 2007



apuntan a consolidar los espacios de participación, mientras que en los demás territorios se busca reorganizar a las comunidades a través de convocatorias, sensibilización en participación y jornadas de integración comunitaria, entre otras.

Cabe señalar que en el año 2003 las comunidades de los municipios de La Palma y El Peñón se vieron afectadas por el conflicto armado colombiano<sup>3</sup>, lo cual generó desplazamiento forzado y desintegró la estructura organizacional de la comunidad. Las comunidades de estos dos municipios han sido apoyadas por el gobierno nacional, departamental y municipal para que retornen a sus territorios, y se han desarrollado programas dirigidos a la reorganización social y a la recuperación productiva.

También están incidiendo en la capacidad de organización comunitaria los procesos de migración, voluntarios o forzados en las comunidades de Zipaquirá, Tocancipá, Usme, Bosa y Engativá cuyos habitantes perciben que este proceso está interfiriendo negativamente en la capacidad de organización de la comunidad, ya que los nuevos residentes no se integran fácilmente a los procesos que adelantan las organizaciones comunitarias.

En síntesis, la organización comunitaria es un factor importante para asegurar la seguridad humana, pero dicha organización se ve afectada por procesos tanto internos como externos, que han minado la capacidad de acción de la población. Según investigaciones precedentes, tres tipos

de capital social han demostrado contribuir al desarrollo de una comunidad. El primero es el *capital de enlace*, que se encuentra entre los miembros de una familia o grupo étnico, y se refiere a la red más inmediata que es la familiar; el segundo es el *capital puente*, asociado con las relaciones entre los miembros pertenecientes a diferentes grupos familiares, sociales o étnicos, cimentadas por fuera de la red familiar; el tercero es el *capital vinculante*, que ofrece a la comunidad acceso a las autoridades gubernamentales<sup>3</sup>. Con este marco de referencia, se observa que el capital vinculante está en riesgo al no contar con organizaciones sólidas que garanticen la comunicación entre comunidades y administraciones municipales.

### 3. COMUNICACIÓN ENTRE COMUNIDAD Y ADMINISTRACIONES MUNICIPALES Y LOCALES

La comunicación entre las comunidades y las administraciones municipales y locales tiene un papel importante para fortalecer el capital social en un territorio. Los siguientes cuatro factores facilitan este proceso:

- Sólido liderazgo comunitario y una tradición de articulación entre comunidad y administración.
- Suficiente capacidad por parte de la administración municipal/local, no solamente capacidad técnica y operativa, sino capacidad para establecer relaciones humanas.

CUADRO 7.3 FACTORES QUE INCIDEN EN LA COMUNICACIÓN ENTRE LAS COMUNIDADES Y LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES Y LOCALES

Factor	La Palma	El Peñón	Pacho	Zipaquirá	Tocancipá	La Calera	Usme	Bosa	Engativá
Sólido liderazgo comunitario*				X				X	X
Capacidad suficiente por parte de las administración municipal – local para relacionarse con la población	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Buenas vías de comunicación y acceso (interna – externa) al territorio				X	X			X	X
Uso adecuado de los medios de comunicación **	-	-	-	-	-	-	-	-	-

\* El liderazgo comunitario se ha visto afectado por el desplazamiento forzado (La Palma y El Peñón), pérdida de credibilidad en la organización comunitaria (Tocancipá, La Calera) y falta de apoyo de la comunidad (Pacho, Usme).

\*\*No hay uso adecuado de los medios de comunicación tanto del emisor como del receptor, la información que se transmite no fluye adecuadamente en los territorios. Fuente: UNCRD, 2008.

- Buenos canales de comunicación y vías de acceso al territorio.
- Uso adecuado de los medios de comunicación.

Los cuatro se indagaron en cada uno de los territorios. Según los resultados, en los municipios de La Palma, El Peñón, Pacho y La Calera la comunicación se ve afectada por las condiciones de accesibilidad a la zona rural y limitaciones en el liderazgo comunitario; en el caso de Pacho y La Calera, por el uso inadecuado de los medios de comunicación, tanto del emisor como del receptor, ya que la información que se transmite no fluye adecuadamente en los territorios, o el mensaje no se comunica de manera apropiada.

En los municipios de Zipaquirá y Tocancipá el proceso se vio afectado por deficiencias en la organización comunitaria y el uso inadecuado de los canales de comunicación; ambos aspectos fueron comunes para casi todos los municipios.

El proceso de comunicación en las tres localidades de Bogotá está mediado por los espacios de participación comunitaria construidos en las localidades, como los consejos de juventud, de planeación, de cultura y las mesas ambientales locales, entre otros, los cuales utilizan las comunidades para presentar sus solicitudes a la administración. En este sentido, el elemento que incide negativamente en la comunicación entre las administraciones y las comunidades es el desconocimiento en el uso (o existencia) que tienen estas últimas de los medios existentes.

#### 4. CAPACIDAD PARA LA PLANEACIÓN CONJUNTA

Más que analizar los espacios creados en los municipios y localidades para garantizar la participación comunitaria en la planificación del territorio (como el Consejo de Desarrollo Rural, el Consejo Territorial de Planeación, la Junta Municipal de Educación, el Consejo Municipal de Política Social y los Encuentros Ciudadanos, entre otros), desde la perspectiva de seguridad humana y desarrollo regional se analizó la capacidad de estos espacios para proponer, concertar y ejecutar acciones conjuntas que mitiguen los factores generadores de vulnerabilidad presentes en el territorio.





© FOTO UNCRD

Con este marco, se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

- Nivel de organización de la comunidad.
- Liderazgo comunitario.
- Sensibilidad de los funcionarios para reconocer la vulnerabilidad de las comunidades y las estrategias implementadas por los hogares.
- Capacidad de los planificadores para adaptar sus planes y programas para tener en cuenta las fortalezas y las limitaciones locales.
- Capacidad para entender las interrelaciones e interdependencias entre los territorios y sus comunidades.

Ya se revisaron los dos primeros aspectos referidos a la comunidad en el numeral 2 del presente capítulo. En esta parte se complementa con los elementos referidos a los funcionarios municipales y locales.

Frente a la sensibilidad de los funcionarios para reconocer la vulnerabilidad de las comunidades, se encontró que las administraciones creen tener identificada la población vulnerable y algunos de los factores que la generan, como el desplazamiento forzado, la inestabilidad laboral, la falta de oportunidades de empleo y educación, lo que es común a todos los territorios. Sin embargo, no se cuenta con un procedimiento o herramienta que haga más fácil identificar y caracterizar la población vulnerable en el territorio, lo que puede generar, entre otras, la utilización inadecuada de los recursos físicos, logísticos, financieros, etc., por parte de la administración municipal y local.

En este sentido, los funcionarios utilizan el Sisben como la herramienta que permite identificar a la población vulnerable. Adicionalmente, en las localidades de Bogotá los funcionarios cuentan con los diagnósticos locales, con los cuales identifican generadores de vulnerabilidad, como la ubicación de familias en zonas de riesgo (por deslizamiento o inundación).

Sobre el reconocimiento de las estrategias exitosas implementadas por los hogares y las comunidades para enfrentar situaciones difíciles, la capacidad de los funcionarios es limitada y sólo se reconocen las más evidentes, como “pedir a la administración”, ventas ambulantes y comercio informal en los barrios.

Cabe señalar que según los funcionarios, su capacidad se ve limitada por “falta de tiempo”, “urgencia de ejecutar otras acciones”, y “la falta de personal y capacidad operativa para desplazamientos y recorridos en terreno”. En los municipios de La Palma y El Peñón la capacidad está limitada por las malas condiciones de acceso vial a las zonas rurales, y en las localidades de Bogotá por la vasta extensión del territorio y la falta de capacidad logística para los desplazamientos. En los demás municipios la limitación está muy asociada a “la falta de personal y de equipos suficientes”.

La mayor capacidad para identificar estrategias se encontró en funcionarios que debido a sus funciones hacen regularmente trabajo de campo y recorridos por el territorio, como los de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata) y el Plan de Atención Básica en Salud (PAB)<sup>4</sup>. En este sentido, en las localidades esta posibilidad es limitada por su estructura operativa.

Teniendo en cuenta las fortalezas y las limitaciones locales, la capacidad de los funcionarios para adaptar sus planes y programas se puede mejorar mediante actividades de formación en formulación, seguimiento y evaluación de proyectos, gestión de la información y manejo de nuevas tecnologías de información y comunicaciones, sin olvidar la seguridad humana.

Al analizar las capacidades de funcionarios y comunidades, se identificaron aspectos que deben ser considerados por ambas partes para que durante la planificación conjunta se identifiquen acciones que disminuyan de los factores generadores de vulnerabilidad. Estos aspectos son:

- Fortalecer el liderazgo comunitario.
- Consolidar los espacios de participación comunitaria existentes.
- Crear conciencia en la comunidad sobre la importancia de la participación.
- Capacitar a los funcionarios en participación comunitaria y planificación.
- Usar adecuadamente los medios de comunicación.
- Realizar seguimiento a los procesos iniciados.
- Fortalecer y respetar los acuerdos que se hacen en los encuentros ciudadanos.

- Aprender a identificar las estrategias exitosas de las comunidades y convertirse en facilitadores de su implementación.
- Fortalecer capacidades para enfrentar interdependencia entre las comunidades y respeto por la diversidad, en un marco basado en normas con participación de comunidades e instituciones en todos los niveles.

Fortalecer capacidades para comprender mejor las interrelaciones e interdependencias entre los territorios y sus comunidades para reducir o eliminar la vulnerabilidad y mejorar la seguridad de las personas.

Estas son propuestas de acción que parecen básicas o elementales, pero son fundamentales para consolidar el capital social de los territorios y dinamizar los procesos de planificación y concertación entre funcionarios y

comunidades, y entre los territorios. Para que su aplicación sea exitosa, deberán incluir el enfoque de seguridad humana, donde se evidencia la relación que existe entre los activos de las comunidades y los hogares, los factores generadores de vulnerabilidad y la planificación articulada entre comunidades y funcionarios para mejorar las condiciones de vida en los municipios y localidades. Asimismo, el enfoque de seguridad humana y desarrollo regional promueve el entendimiento de las interrelaciones e interdependencias en la seguridad de las comunidades los territorios y sus habitantes, y las fortalezas de las alianzas entre las comunidades y las administraciones territoriales en un marco de acción regional, para ejercer influencia colectiva más vigorosa y para abordar más eficientemente problemáticas que con dificultad se pueden manejar con acción aislada e individual.

## NOTAS

1. Los líderes que asistieron a los talleres manifestaron el siguiente inconveniente que dificulta su participación en los eventos: en su gran mayoría son trabajadores y sus empleadores les otorgan sólo un permiso cada 15 días, sin incluir los permisos por razones familiares.
2. En junio de 2003 se dio inicio a la operación militar “Libertad Uno” en el departamento de Cundinamarca, la cual tuvo alto

impacto en los municipios de la región de Rionegro.

3. UNCRD, *A Study on Integrating Human Security Concerns in Local Development in Three Provinces of Lao PDR*, abril de 2002, p. 42.

4. Plan de Atención Básica: es un conjunto de actividades, intervenciones y procedimientos de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, vigilancia en salud públi-

ca y control de factores de riesgo dirigidos a la colectividad. Se realiza con participación social y se tiene en cuenta la capacidad efectiva del ciudadano y sus organizaciones para que influyan en las decisiones que los afectan, en especial aquellas que contribuyen al desarrollo social y al bienestar humano, con base en los principios de equidad, solidaridad y universalidad consagrados en la Constitución Nacional de Colombia.





## 8. Conclusiones y recomendaciones





En este capítulo se presentan los principales hallazgos de la investigación y algunas recomendaciones para el uso de la información y de la valoración en seguridad humana en la planificación del desarrollo regional y local. Se espera con esto aportar elementos analíticos para definir una política pública regional más acorde con la vulnerabilidad de la población y reducir las amplias disparidades existentes en los territorios de Bogotá y Cundinamarca. Se busca aportar a una planificación dirigida a distribuir de manera más equilibrada población y actividades en el territorio, y propiciar espacios de discusión y acuerdo entre las entidades del Distrito Capital de Bogotá, de la Gobernación de Cundinamarca, y entre Bogotá y los municipios del departamento sobre el enfoque de seguridad humana. En la región debe quedar clara la importancia de incluir la perspectiva de seguridad humana en la administración pública y la gestión del desarrollo. El capítulo se divide en tres partes:

1. Los aspectos notables de la valoración en seguridad humana en los nueve territorios (esto es, los municipios de La Palma, El Peñón, Pacho, Zipaquirá, Tocancipá y La Calera y las localidades de Usme, Bosa y Engativá), que incluye el análisis de vulnerabilidad, las estrategias de respuesta y el análisis de capacidades de funcionarios y comunidades.
2. La relación entre seguridad humana y migración en los territorios evaluados desde el punto de vista de las comunidades, los hogares y los funcionarios, con el propósito de contribuir a explicar este fenómeno en la región de estudio.

3. El uso de la valoración de seguridad humana en la planificación, como herramienta que permite analizar la vulnerabilidad y reconocer las estrategias utilizadas por las comunidades y los hogares para enfrentar las amenazas en sus territorios. La generación de capacidades para planificar el desarrollo y formular políticas públicas en la Región Capital Bogotá-Cundinamarca, los municipios, las localidades, el departamento y el distrito para abordar situaciones, eventos, acciones o condiciones que afectan la seguridad humana en los territorios, apoyar los programas en curso que buscan reducir la pobreza y otras formas de vulnerabilidad de la población.

## 1. LA VALORACIÓN EN SEGURIDAD HUMANA

El proceso de valoración para Bogotá y Cundinamarca se constituyó en un reto para los equipos de trabajo del proyecto (directivo, técnico y base), teniendo en cuenta el tamaño de la región en área y población. Por esto fue necesario focalizar el trabajo en un número determinado de territorios (municipios y localidades) que fueran representativos de los 116 municipios de Cundinamarca y las 20 localidades de Bogotá.

Fue necesario definir una estrategia de valoración que facilitara el acuerdo entre Bogotá y Cundinamarca en aspectos fundamentales, como el marco regional desde el cual se debía abordar la seguridad humana' en el proyecto. De la implementación de la estrategia de valoración se puede concluir que:

- La definición del marco regional fue fundamental para abordar un tema que preocupa por igual a Bogotá y Cundinamarca, cual es la dinámica de movilidad poblacional entre los territorios, en tanto es continua y en doble vía.
- Clasificar los 116 municipios y las 20 localidades en tres prototipos de territorios facilitó la selección pues destacó importantes diferencias en cuanto a accesibilidad, infraestructura de servicios, equipamientos, dinámica económica y poblacional, nivel de pobreza y antecedentes de conflicto armado.
- Seleccionar tres territorios por prototipo (I, II y III), permitió hacer visible la variedad de situaciones críticas enfrentadas por los hogares, sus consecuencias y las estrategias implementadas por estos, comunidades y funcionarios públicos frente a elementos “aparentemente” comunes en la generación de vulnerabilidad.
- Se facilitó la inclusión de dos dimensiones fundamentales de la seguridad humana, la familiar y la educativa, que tienen incidencia directa en la dinámica de vulnerabilidad en la región. Igualmente, en la estrategia de valoración se decidió no incluir la dimensión de “seguridad política” en los instrumentos diseñados, porque no era oportuno indagar sobre política en un año de elecciones de alcaldes y gobernadores como lo fue el año 2007, momento en el cual se realizó el operativo de campo.

En síntesis, el proceso de valoración en seguridad humana para Bogotá y Cundinamarca permitió identificar una característica de la región antes poco percibida, que interrelaciona elementos de contexto como los ambientales, económicos y culturales, con específicos como la seguridad personal, la seguridad alimentaria y la familiar en un solo elemento, la seguridad humana. Esto facilita entender el vínculo entre la dinámica de la vulnerabilidad –establecida en la relación causa, choque o evento de vida, consecuencia, estrategia de respuesta–, con la dinámica regional, al evidenciar cómo eventos o choques en apariencia iguales o comunes en los territorios generan consecuencias y estrategias diferentes de acuerdo con el contexto y características del territorio donde se encuentran los hogares.

Igualmente, deja en evidencia cómo decisiones de política pública de una o varias administraciones impactan a los hogares de una región. Por ejemplo, el municipio de Sopó aumentó las tarifas de servicios públicos y restringió la ampliación del perímetro urbano, decisiones autónomas y en derecho que incrementaron el costo de vida en la zona urbana del municipio. Esto provocó que algunos hogares emigraran hacia Zipaquirá y Tocancipá en busca de un menor costo de vida. Esta situación, sumada a la decisión de cambiar el uso del suelo rural a industrial en una zona de Tocancipá, han tenido consecuencias en los hogares nativos de ese municipio, quienes han visto cambios en algunas costumbres y aumento en el índice de habitabilidad y de hacinamiento y otras graves pero menos frecuentes y no percibidas, como el acoso sexual a menores de edad.

Finalmente, acercarse al desarrollo de la región desde la perspectiva de seguridad humana es una oportunidad para comprender cómo se interrelacionan las múltiples dimensiones del desarrollo regional tomando como punto focal a la persona, el sujeto principal del desarrollo.

### 1.1. Vulnerabilidad de los hogares

La vulnerabilidad de los hogares pobres en los territorios analizados, así como la de otras poblaciones no necesariamente pobres, se origina en múltiples focos desde los cuales se desprenden encadenamientos de acontecimientos que asumen la forma de: a) eventos de vida críticos, que se pueden articular en el momento en que se dispara una crisis o un choque que impacta al hogar o a uno de sus miembros; b) consecuencias, que se puede asimilar a los impactos inmediatos (impactos y no efectos porque no se trata sólo de una relación mecánica sino que afecta el bienestar, la calidad de vida y la seguridad humana, por lo tanto es un impacto también en términos de planeación y evaluación, es decir, un cambio que modifica las condiciones fundamentales del sujeto), y c) estrategias, que representan la manera como las unidades de análisis enfrentan o reaccionan frente a los impactos. Como ya se ha señalado en otras investigaciones sobre vulnerabilidad en Colombia, citadas a lo largo del texto, a menudo las

estrategias tienen una connotación de consecuencia y viceversa, como en el caso del recorte en comida: es un impacto, pero es al mismo tiempo una manera de enfrentar un evento.

En los nueve territorios se encontraron seis epicentros de crisis que tienen relaciones importantes, directas e indirectas, con las tres libertades que representan la seguridad humana:

- Crisis por estrés ambiental.
- Crisis del acceso a la salud pública.
- Crisis del empleo y la generación de ingreso.
- Situaciones críticas de carácter familiar.
- Crisis alimentaria.
- Crisis del acceso a la educación.

La crisis ambiental pone de manifiesto la relevancia de la relación entre las condiciones del medio ambiente y la salud humana, y en consecuencia los graves obstáculos que la población afectada encuentra para que el sistema de salud los atienda. Al final estas pérdidas se materializan en pérdida de activos e ingresos en el ámbito de las libertades instrumentales y de capacidades en cuanto a libertades fundamentales. Esta crisis es transversal, afecta con intensidades diferentes a todos los territorios. Es una prioridad absoluta en términos de políticas públicas.

La crisis de la salud pública o del acceso a la atención en salud es el primer eslabón de una crisis más amplia, con múltiples facetas, donde, como se reiteró atrás, la generación de ingreso tiene un papel predominante. Cuando los hogares de bajos ingresos no acceden a la salud porque la institucionalidad no ha logrado garantizar este derecho –porque de derecho se trata y no de una falla de los beneficiarios, puesto que no es culpa del individuo ser desplazado, ser pobre o ser poco educado o discapacitado–, su crisis se perpetúa y las soluciones tienden a ser las acciones puntuales, así como las estrategias, que en su mayoría son las que reposan en las redes informales de apoyo, donde se destaca el elemento común de la debilidad institucional. Máxime en los municipios que pertenecen a la periferia de la región Bogotá-Cundinamarca.

La crisis del empleo y de la generación de ingreso tiene, por un lado, una relación causa-efecto con la volatilidad de las economías locales frente a las dinámicas globales<sup>2</sup> y,

por el otro, ilustra que los impactos en términos de disminución de la seguridad humana son profundos a través de la disminución del consumo y la pérdida de activos.

También se encontró que hay diferencias entre hogares más pobres y menos pobres en términos de activos e ingreso. Los últimos tienden a reducir todo tipo de consumo o a sustituir proteínas de mayor calidad (carne) por otras de menor calidad (huevos y otros). El significado de asociaciones y encadenamientos como el que se da entre la pérdida del trabajo y la disminución de ingresos implica, en términos de impactos inmediatos, serias consecuencias en cuanto a libertad de la privación, por ejemplo cuando no es posible pagar los servicios públicos o matricular los hijos en la escuela. Los más pobres –quienes viven más a menudo situaciones como las que se acaban de describir– reportan consecuencias de impacto como no comer sino dos o hasta una vez al día.

Pareciera que hasta ahora los gobiernos locales no han advertido estas tendencias. En primer lugar porque metodológicamente no se dispone de (o no se ha querido desarrollar) instrumentos para monitorear pobreza y sus impactos, y por lo tanto la profundidad de sus manifestaciones queda oculta tras los datos cuantitativos de los varios Sisbén y Encuestas de Hogares, lo cual no les permite a los hacedores de política considerar a las comunidades y sus integrantes en la dimensión de seres humanos, cuando diseñan sus programas.

## **1.2. Estrategias implementadas por los hogares para enfrentar los eventos críticos (choques)**

Las estrategias de respuesta implementadas por los hogares y las comunidades dan cuenta de la relación persona-hogar-activos-oportunidades-territorio, sin la cual cualquier acción emprendida por una persona/hogar/comunidad parecería un hecho fortuito o una casualidad. Por ejemplo, se encontró que estrategias como “tener de amigos a los ladrones” o “perseguir a los delincuentes” –estrategias opuestas– tienen una particularidad: son estrategias implementadas principalmente en territorios urbanos (Usme, Bosa, Engativá, Zipaquirá), no en las zonas preferencialmente rurales (La Palma, El Peñón, Pacho



y La Calera). Esto puede explicarse por un mayor nivel de exposición a ser víctimas de robos y hechos delictivos en las zonas urbanas que en las rurales.

Durante el análisis de las estrategias se identificó un patrón común de acción en los hogares en los nueve territorios ante un choque o evento de vida. En primera instancia actúan hacia adentro de hogar, implementando acciones como “diálogo entre los integrantes del hogar”, “asumir dieta”, “recurrir a medicina alternativa”, entre otras. En segunda instancia acuden a su red social más próxima (familia, amigos, vecinos, compañeros) en busca de apoyo o ayuda. En tercera instancia acuden a la red institucional (hospital, alcaldía, policía, autoridad ambiental, etc.) en busca de apoyo y respaldo. Y, finalmente, no toman una acción concreta para enfrentar el evento, renuncian personalmente a actuar por tres razones básicas: no se sintieron afectados por el choque, consideran que la acción no tendrá efectos o no tienen los medios para actuar.

Este patrón general de acción lleva a los dos elementos clave de la seguridad humana, la protección y la habilitación en torno a una de las tres libertades básicas que garantizan la seguridad humana, la “libertad para actuar en nombre propio”. Proteger esta libertad y habilitar a las personas para que actúen adecuadamente deberá ser una de las prioridades de la iniciativa de integración regional Bogotá-Cundinamarca, con el concurso del Distrito Capital y la gobernación de Cundinamarca –en coordinación con los alcaldes– en especial en municipios como La Palma y El Peñón, porque los hogares de estos territorios no cuentan con una gama de activos adecuada que les permitan tomar acciones sostenibles.

Se sugiere a la administración distrital de Bogotá, en coordinación con las secretarías que la integran y los alcaldes locales, emprender acciones para proteger las tres libertades y habilitar a las personas para que actúen en nombre propio, específicamente en la localidad de Usme y en los barrios aledaños a las rondas de los ríos El Tunjuelo y Bogotá, de las localidades de Bosa y Engativá. Las acciones deberán ser elaboradas con la comunidad. Se sugiere considerar como mínimo, los siguientes temas: conciencia y manejo del medio ambiente, seguridad per-

sonal, seguridad alimentaria, mejoramiento y administración de ingresos, uso del tiempo libre por los jóvenes y la dinámica en el cambio de residencia.

Respecto del enfoque diferencial de género, se encontró un patrón similar en la distribución de las estrategias implementadas por mujeres y hombres. Sin embargo, al revisar el comportamiento de los grupos de estrategias conformados para su análisis, se evidencia que las mujeres proponen más “acciones puntuales”, es decir, son más recursivas, en mayor proporción acuden a su red social más próxima (familia, amigos, vecinos) que los hombres, mientras ellos acuden con mayor frecuencia a estrategias que tienen que ver con el trabajo (trabajar más duro, trabajar horas extra, realizar trabajos adicionales, etc.) y con el uso de los activos (utilizar los ahorros, empeñar bienes, etc.) y recurrir a la deuda en mayor proporción que las mujeres.

### **1.3. Resultados de la valoración por prototipos de territorios**

Una vez concluido el análisis de la seguridad humana en los territorios seleccionados, y con el fin de encontrar coincidencias entre los municipios clasificados en los diferentes prototipos (I, II, y III), se encontró que la afectación de las dimensiones se da de manera diferente en los territorios a pesar de estar agrupados en el mismo prototipo, o de haber quedado clasificados en el mismo nivel de seguridad humana en la primera fase del proceso. Por ejemplo, se encontró que aunque las condiciones de seguridad humana en los territorios del prototipo I (La Palma, El Peñón y Usme) son críticas, especialmente en El Peñón, la dimensión más afectada difiere: en La Palma es la salud, en El Peñón es la familiar y en Usme es la ambiental. Para los territorios del prototipo II (Pacho, Zipaquirá, Bosa), se encontraron condiciones intermedias de seguridad humana, con excepción de Zipaquirá que tiene mejores condiciones que Pacho y Bosa. Sin embargo en este grupo se encontraron similitudes en cuanto a que la dimensión más impactada en los tres territorios es la ambiental. Finalmente, en los territorios del prototipo III (Tocancipá, La Calera, Engativá), aunque se confirmó que

se encuentran en mejores condiciones de seguridad humana que los anteriores, en Tocancipá y Engativá la crisis ambiental tiene gran impacto en los hogares, lo que se deberá tener en cuenta en los programas, planes y proyectos.

## **2. SEGURIDAD HUMANA, MIGRACIÓN Y CAMBIO DE RESIDENCIA**

El trabajo de valoración para Bogotá y Cundinamarca incluyó como elemento de especial consideración la migración, por el impacto común que se presenta en el departamento de Cundinamarca y el distrito capital de Bogotá. Se pueden señalar los siguientes hallazgos en cuanto a la migración en la región:

- El proceso de migración y de despoblamiento relativo de algunas zonas es una dinámica continua en Cundinamarca, y a pesar de no disponer de una matriz de migración, se puede afirmar que es un hecho.
- Si bien se partió de una percepción general sobre la gran migración de los municipios del departamento de Cundinamarca hacia Bogotá, los resultados de la encuesta muestran que también una proporción muy alta de hogares procedentes de Bogotá migran hacia los municipios del departamento. Por lo tanto, el proceso de migración en los territorios analizados es en doble vía: desde los municipios de Cundinamarca hacia Bogotá (principalmente a Bosa) y de Bogotá hacia los municipios de Cundinamarca (principalmente a La Calera y otros de la periferia como La Palma y El Peñón, en búsqueda de “tranquilidad” y adquisición de fincas de recreo (en La Calera), y por la política de retorno promovida por el gobierno nacional, el bajo costo de la tierra, el tipo de clima y una mejor percepción de seguridad física en los municipios de La Palma y El Peñón.

En este contexto, la migración es un hecho que alcaldes y gobernadores no resolverán pensando en desincentivarla o no actuando en las zonas de recepción, o esperando que se puedan crear incentivos para que la gente se quede en el campo o zonas periurbanas con un medio ambiente degradado, con pobre conectividad e infraestructura, y frente a las cuales iniciativas como la de la doble calzada

Bogotá-Girardot son apenas menores en tanto esas zonas requieren de inversiones de veinte o treinta años para poder tan sólo empezar a pensar en soluciones a sus problemas. Por lo tanto, el reto de cómo garantizar seguridad humana, futuro y protección de la vulnerabilidad es un reto que queda en la agenda de cada gobernante desde 2010 a 2040 por lo menos, y debería hacerse un esfuerzo importante para incluir en la agenda de la gobernación y de las alcaldías (incluyendo Bogotá) una nueva política de migración.

Un primer paso, importante y necesario, es que las administraciones municipales y distrital evalúen los impactos que la migración está generando en su territorio y en las comunidades, con el fin de mitigarlos y que no se conviertan en un factor generador de vulnerabilidad para los hogares migrantes y no migrantes. El análisis debe realizarse en un contexto regional, pues es desde 1971 que en la región Bogotá-Cundinamarca se vienen presentando tres modificaciones estructurales en la tendencia del poblamiento: la tendencia hacia la concentración en los centros urbanos, especialmente en diecisiete municipios que concentran el 68% del crecimiento proyectado; la decadencia y estancamiento de las zonas rurales, sobre todo de los 71 municipios de la periferia y las zonas subcentrales, y, finalmente, la dinámica de concentración siempre más intensa que se acompaña a la suburbanización de los municipios del polígono metropolitano.

Frente a estos hechos y a estas tendencias, las políticas públicas son fundamentales para determinar escenarios de mayor desconcentración, una distribución más equilibrada de población y actividades económicas que contempla la construcción de una red de ciudades compactas. Para ello hay que empezar desde la seguridad humana de las personas, y pensar en cómo crear las condiciones para una vida protegida y segura.

Un ejemplo de lo anterior es la necesidad de aclarar la percepción que tienen los hogares y las comunidades frente a los impactos que genera la migración, y trazar líneas estratégicas de intervención para mitigarlas. Para ilustrar mejor lo expuesto, se presentan los siguientes hallazgos específicos:

(a) La migración percibida por la comunidad de los municipios receptores:



- Modificaciones en su cotidianidad como un impacto negativo por los nuevos pobladores (Pacho, Zipaquirá, Tocancipá, Usme, Bosa y Engativá), y los nuevos residentes no se articulan adecuadamente con la comunidad nativa, alteran el desenvolvimiento propio del municipio/localidad, generan inseguridad y aumentan la presión de servicios (públicos y sociales, entre otros).
- Disminuye la posibilidad de relevo generacional en la producción agropecuaria (principalmente en El Peñón, La Palma y Pacho) por la emigración de jóvenes hacia otros municipios o hacia Bogotá en busca de mejores oportunidades de educación y empleo.
- Aumento en los costos de producción agropecuaria al no haber suficiente mano de obra para trabajar en el campo.

(b) La migración percibida en el hogar:

Los hogares que migraron lo hicieron principalmente en busca de “mejores oportunidades de empleo” (41,8%), porque “adquirieron vivienda” (10,1%), y por “riesgo o amenaza para la vida” (9,2%), lo cual lleva a tres escenarios diferentes:

- Primero: hogares que migran por necesidad o en busca de mejorar sus condiciones de vida, lo cual no está asociado necesariamente con altos niveles de vulnerabilidad, pero sí revela la existencia de un riesgo o amenaza para la seguridad económica de estos hogares en el lugar de procedencia.
- Segundo: hogares que migran por voluntad propia para mejorar sus activos, con lo cual en principio disminuye su vulnerabilidad y mejora sus condiciones de seguridad humana.
- Tercero: hogares que migran por obligación o coacción de un agente externo. Estos hogares son altamente vulnerables, en su mayoría pierden la totalidad o gran parte de sus activos, generando un descenso considerable en sus condiciones de seguridad humana.

De lo anterior se puede inferir que la migración en los territorios analizados es una estrategia implementada por los hogares para mitigar, prever o enfrentar los riesgos presentes en su lugar de origen. Sin embargo, esta acción

puede aumentar las condiciones de vulnerabilidad o empeorar el nivel de vida del hogar.

En este contexto, podemos establecer el vínculo entre seguridad humana y migración relacionando tres aspectos que sin duda es necesario profundizar con referencia a la población específica objeto de estudio:

- a. Libertad frente a la privación, o sea la gran vulnerabilidad de los medios de vida de los hogares, sobre todo los de bajos ingresos frente a la crisis, y al mismo tiempo la fuerte asimetría en el desarrollo de la región.
- b. Libertad frente al miedo, o sea la presencia histórica de guerrilla, el desplazamiento forzado por fuerzas paramilitares y la tardía e incompleta presencia y reacción de los gobiernos locales.
- c. Libertad para actuar en nombre propio, o sea la debilidad de la relación entre instituciones y ciudadanía, como lo muestran las primeras dos dimensiones más afectadas (ambiental y salud), donde para enfrentar la crisis los hogares deben implementar acciones sin el respaldo institucional o de otras organizaciones. Y lo reitera el abandono, cuanto menos, la escasa presencia institucional en la planeación actual de trabajos a fondo como la Mesa de Planeación de Bogotá-Cundinamarca y sus insumos.

### 3. USO DE LA VALORACIÓN EN SEGURIDAD HUMANA EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

El propósito básico de este apartado es evidenciar los usos mínimos que se pueden hacer de la valoración en seguridad humana realizada en la región de estudio Bogotá-Cundinamarca y en los territorios evaluados. Los usos se orientan hacia tres ejes básicos:

- Uso de los resultados de la valoración para diseñar políticas públicas locales y regionales.
- Uso de los resultados de los análisis de vulnerabilidad, estrategias y capacidades para diseñar y ejecutar acciones específicas en los territorios.
- Uso de las bases de datos de la encuesta a hogares para análisis complementarios o como insumo en otros proyectos de interés departamental, distrital, municipal y local.

Basados en los hallazgos de la investigación se sugieren las siguientes acciones específicas en los territorios:

- *Municipio de La Palma.* Definir conjuntamente con las comunidades una estrategia para la reorganización de las redes comunitarias, haciendo énfasis en la corresponsabilidad frente a los proyectos y las acciones que se emprendan. Igualmente, continuar con las acciones encaminadas a mejorar la producción y comercialización agropecuaria, promovidas por la administración municipal. En este sentido es fundamental incluir la perspectiva de seguridad humana en todo el proceso.
- *Municipio de El Peñón.* Propiciar, adecuar o ajustar el espacio de articulación con las comunidades con el propósito de identificar, proponer y ejecutar una o varias estrategias dirigidas a reconstruir las redes sociales, enfrentar la emigración de jóvenes por falta de oportunidades y dinamizar o reestructurar el esquema de apoyo a la producción campesina. La ejecución de estas actividades debe estar fundamentado en la corresponsabilidad entre comunidad y administración municipal y la planeación conjunta con las comunidades.
- *Municipio de Pachó.* Revisar detenidamente los eventos de vida (choques) reportados por los hogares del municipio y en el taller con comunidades, para emprender acciones concretas en dos temas de importancia para el municipio: juventud-educación (promover esquemas de educación apropiadas que inculquen valores apropiados en los jóvenes) y asociaciones de productores-productividad rural. Igualmente es importante emprender acciones para minimizar, mitigar y eliminar el estrés ambiental reportado por los hogares.
- *Municipio de Zipaquirá.* Por las características del municipio en cuanto a tamaño, población y potencial económico, y según la información aportada por los hogares y las comunidades, es pertinente que la administración municipal (2008) recupere el espacio de trabajo con las organizaciones comunales y aborde, entre otros, los temas de migración, seguridad de la persona (en términos de seguridad humana), la segu-

ridad ambiental, la convivencia entre la comunidad y la educación básica, tecnológica y universitaria.

- *Municipio de Tocancipá.* Estudiar con mayor detalle la información relacionada con el proceso migratorio del municipio, por los impactos encontrados en la seguridad comunitaria, personal y familiar. Las relaciones (encadenamientos) de estas tres dimensiones de la seguridad humana en Tocancipá ponen en evidencia un punto crítico sobre el cual la administración municipal podría actuar y con ello mejorar las condiciones de seguridad humana en el municipio. También es importante que la administración municipal revise y reoriente la política ambiental teniendo en cuenta los eventos de vida (choques) reportados por los hogares en esta dimensión, la más crítica en el municipio.
- *Municipio de La Calera.* Teniendo en cuenta la dinámica económica y poblacional se sugiere revisar la política de ocupación territorial y los impactos de las nuevas construcciones en el área rural, con perspectiva de seguridad humana, con el propósito de mitigar los puntos críticos reportados por las comunidades frente a los nuevos procesos de ocupación del territorio, especialmente por inmigración de Bogotá y algunos departamentos colombianos. De otro lado, es importante que la administración municipal realice el inventario de “buenas prácticas comunitarias y productivas” teniendo en cuenta que las comunidades de La Calera han ejecutado diversas acciones que han mejorado su calidad de vida y su productividad. Dichas acciones han contemplado la organización comunitaria para garantizar y mejorar la producción agrícola y pecuaria, y pueden ser replicadas en otras veredas del municipio o en otros municipios. Asimismo, el municipio debe emprender acciones integrales frente a la seguridad comunitaria, personal y educativa teniendo en cuenta los impactos generados por las nuevas construcciones rurales. Si bien las tres dimensiones señaladas no son críticas en el municipio, se advierten señales que indican la necesidad de intervenir en ellas, como combatir el “aumento en la venta y consumo de licor en meno-



res”, o actuar sobre “disminución en la participación comunitaria”, “nuevos habitantes con bajo sentido de pertenencia hacia el municipio pero con alta capacidad de influir en las decisiones municipales”, “necesidad de generar espacios de reconocimiento y articulación entre nuevos habitantes y habitantes habituales”.

- *Localidades de Bogotá.* Tres temas comunes y críticos encontrados en las tres localidades son: la crisis por estrés ambiental, crisis del acceso a la salud pública y crisis del empleo y la generación de ingreso. Estos tres ejes temáticos (medio ambiente, acceso a salud y economía del hogar) deberán ser contemplados teniendo en cuenta las características de territorio y de algunos sectores en especial.
- *Localidad de Usme.* Se sugiere a la administración local emprender acciones para entender y actuar sobre la relación que se encontró entre dos dimensiones de la seguridad humana que en apariencia tienen mínima relación: la seguridad ambiental y la seguridad personal. Esta relación se hace evidente al analizar las consecuencias reportadas por los hogares frente al estrés ambiental, donde aparecen consecuencias a la “salud física y psicológica” (80%) y “violencia fuera del hogar” (13%), hecho que llama profundamente la atención por la situación de estrés que esto genera en los hogares y a la vida. Finalmente se recomienda emprender acciones para garantizar la seguridad humana de los servidores públicos de la localidad, ya que se encontraron niveles importantes de estrés relacionados con la compleja situación de la localidad.
- *Localidad de Bosa.* Complementario al trabajo que debe fortalecer la administración local con respecto a la seguridad ambiental y económica de los hogares de la localidad, por su incidencia en la vulnerabilidad de los hogares, se recomienda considerar un asunto de gran importancia: la movilidad residencial al interior de la localidad, por su incidencia en la seguridad comunitaria.
- *Localidad de Engativá.* La dinámica de la vulnerabilidad aquí difiere de las dos anteriores en sus causas,

mas no en sus consecuencias en los hogares. Por lo tanto, es necesario tratar aspectos clave como la administración del espacio público, la normatividad en la actividad comercial sobre los ejes viales principales y secundarios, la comunicación y concertación entre comunidades, empresarios, comerciantes y los demás actores locales que se sientan afectados en sus condiciones de vida.

Sugerencias para los nueve territorios estudiados:

- Revisar el comportamiento de los eventos de vida (choques) reportados por los hogares y las comunidades con el fin de identificar ejes estratégicos de acción que le permitan al municipio o localidad actuar sobre los principales generadores o fuentes de vulnerabilidad, y de esta manera mitigarla o eliminarla.
- Utilizar los resultados del análisis de estrategias (el cual incluye las consecuencias de los choques enfrentados por los hogares) para identificar y reconocer las que implementan los hogares de cada municipio o localidad en específico, con el fin de complementarlas y trabajar en aquellas que sean críticas, o estudiar la posibilidad de apoyar o replicar las mejores.

En el anexo 1 se encuentran los productos específicos del proyecto y su uso potencial.

#### **4. FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS, LOCALIDADES, DEPARTAMENTO Y DISTRITO PARA ENFRENTAR PROBLEMAS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD HUMANA**

Teniendo en cuenta los resultados del proyecto, el interés de la Gobernación de Cundinamarca en apoyar a los municipios en “la lucha contra las pobreza”, el interés del Consejo de Política Social del Distrito en reestructurar su esquema de trabajo en torno a una “ciudad protectora y seguridad humana”, y el espacio de concertación creado por la Región Capital Bogotá-Cundinamarca (en continuación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca), se sugiere fortalecer estos mecanismos a través de la generación de capacidades a los funcionarios del nivel central, regional, local y municipal, con el fin de

establecer una “red” operativa y funcional que facilite el diseño, ejecución y articulación de acciones para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región.

Se propone fortalecer y dar continuidad al grupo de trabajo conjunto entre Bogotá y Cundinamarca conformado en marzo de 2009, coordinado por el UNCRD, cuyo propósito es generar un espacio de trabajo conjunto para planificar, optimizar recursos y diseñar estrategias respetando la particularidad de los territorios, y definir líneas de trabajo que beneficien a la región y disminuyan la vulnerabilidad de los hogares y territorios.

## 5. ALGUNAS RECOMENDACIONES

- Vincular a funcionarios de otras dependencias de la Alcaldía Mayor de Bogotá como las secretarías de Integración Social, Hábitat, Ambiente y otras para que participen en el proceso, conozcan los hallazgos y, en últimas, se divulgue y use mejor la información resultante de esta investigación.
- Socializar los resultados del análisis de seguridad humana realizado en los nueve territorios en cada una de las administraciones municipales y locales, para que sean tenidos en cuenta en el diseño de los planes de desarrollo municipal y local para la vigencia 2008-2011.
- Iniciar un proceso de sensibilización y capacitación dirigido a los funcionarios locales, para que incluyan adecuadamente la perspectiva de seguridad humana en la gestión del desarrollo.
- Optimizar el uso de la información recopilada y los análisis realizados con el fortalecimiento del grupo de trabajo interdisciplinario de Bogotá y Cundinamarca, para analizar y abordar el tema de la vulnerabilidad de acuerdo con las siete dimensiones de la seguridad humana con perspectiva regional respetando la particularidad de cada territorio.
- Mejorar la comunicación dentro de las comunidades, de éstas con los funcionarios y viceversa, ya que una de las más grandes limitaciones para el trabajo conjunto entre comunidad y administración radica en que ambas partes carecen de habilidades comu-

nicativas para expresar adecuadamente, por un lado, las necesidades y propuestas de las comunidades, y por otro, la oferta institucional disponible y la posibilidad de ajustar las acciones territoriales según las necesidades y propuestas de la comunidad.

- Estructurar e implementar los proyectos preidentificados siguiendo la metodología OVOP<sup>3</sup> (One Village One Product) “Un pueblo un producto” para generar espacios de integración regional a través de la generación de ingresos y la constitución de redes de productores regionales.
- Elaborar la matriz de migraciones para el departamento de Cundinamarca y las 20 localidades de Bogotá a partir de los últimos censos nacionales realizados por el DANE, con el propósito de precisar aspectos como la movilidad de los hogares entre territorios, la temporalidad de este proceso y la magnitud del “intercambio regional de población”.
- Promover la formulación de políticas públicas con perspectiva de seguridad humana, principalmente en instancias como los Consejos de Política Social, para lo cual se sugiere indagar sobre el estado del arte de la política social en la Alcaldía Mayor de Bogotá y en la Gobernación de Cundinamarca y así identificar posibles articulaciones que permitan adelantar acciones regionales con perspectiva de seguridad humana.
- Diseñar indicadores regionales de seguridad humana que permitan medir a mediano y largo plazo la situación de Seguridad Humana en la Región Bogotá-Cundinamarca.
- Capacitar a los funcionarios públicos locales y del nivel central en la formulación de proyectos con perspectiva de seguridad humana, a partir de los hallazgos de la valoración realizada en los seis municipios y las tres localidades.
- Implementar el proceso de valoración en todos (o una selección de) los territorios de la región capital, que sirva de insumo para el diseño de políticas públicas y la formulación de proyectos.
- Actualizar el estudio de fuentes secundarias de seguridad humana hasta 2007 (el que se adelantó una

primera valoración piloto se realizó en 2003).

- Incorporar el perspectiva de seguridad humana en los instrumentos que soportan el diseño de las políticas públicas, como la Encuesta de Calidad de Vida.
- Realizar talleres con comunidades en territorios seleccionados para identificar eventuales proyectos, y promover hermanamientos y articulación entre territorios.

En las tres últimas recomendaciones es necesario incorporar el tema de las migraciones como un elemento transversal al desarrollo regional.

## 6. VIGENCIA DE LOS DATOS

El análisis de seguridad humana contenido en este documento puede ser visto desde tres diferentes ángulos, los cuales le dan la vigencia a los datos:

Este estudio aporta una línea de base para comparar y evaluar los avances o retrocesos en la situación de seguridad humana en los territorios evaluados a partir de información específica, y para la ciudad de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca de manera general a partir de fuentes secundarias. En este sentido es importante señalar la necesidad

de actualizar el indicador de seguridad humana utilizado en la investigación de fuentes secundarias.

La encuesta a hogares capturó información referente a datos de la vivienda, integrantes del hogar (discriminando edad, sexo, discapacidad, educación, actividad, ingresos, crédito, etc.), activos físicos del hogar, migración –cambio de residencia– distribuidas en 64 preguntas complementadas con las referidas a los choques y estrategias de los hogares, que pueden variar de 8 a 168 preguntas de acuerdo con el tipo de eventos vivenciados en el hogar. Estas preguntas sugieren diferentes análisis y cruces de información para otras investigaciones con la garantía de que pueden ser comparados con otros estudios y ampliados dentro de cada territorio.

Si se entiende que la vulnerabilidad es un proceso dinámico que cambia día a día, se podría afirmar que los datos, al ser captados en un momento específico del tiempo, han perdido vigencia. Sin embargo, como la vulnerabilidad está asociada a procesos y a dinámicas propias de los territorios, y que algunas de ellas no son transitorias, podemos afirmar que la información contenida en este reporte brinda elementos para entender lo que sucede hoy en cada municipio y localidad investigados.

## NOTAS

1. La orientación regional del enfoque de seguridad humana para este proyecto busca identificar elementos comunes que generen vulnerabilidad en la región Bogotá-Cundinamarca y su posible influencia en los territorios y las comunidades que lo habitan.

2. Pierre Salama, *Pobreza: la lucha contra las dos “v”, volatilidad y vulnerabilidad. Sistemas de protección social, entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, Centro de Investigación para el Desarrollo cid, Universidad Nacional de Colombia, 2005.

3. La metodología OVOP está fundamentada en la filosofía de desarrollo económico regional conducido por la comunidad a través de la fabricación de productos o prestación de servicios con valor agregado, únicos de una región o territorio, utilizando recursos disponibles en la localidad.





## 9. Anexos



# Anexo I

## Pasos de la investigación

Estos anexos amplían algunos aspectos de interés en la valoración de la seguridad humana realizada en Bogotá-Cundinamarca. También presentan los productos obtenidos por el proyecto y su uso potencial. A continuación la descripción del proceso.

### 1. PROGRAMACION DEL PROYECTO

Con este ejercicio se busca que los participantes del proyecto: a) lleguen a un acuerdo en relación con el énfasis que se quería dar al enfoque de seguridad humana en el contexto de Bogotá-Cundinamarca; b) identifiquen las posibles fuentes de información requerida para el análisis; c) esbocen la estructura operativa y el perfil del equipo base del proyecto, y d) acuerden un plan de trabajo y definan las actividades y responsabilidades de los participantes.

Teniendo en cuenta las características de la investigación y la estructura de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, se realizó un taller de programación en marzo de 2006, en el cual participó la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). En él se discutió y acordó el enfoque conceptual, de contenido y operativo que regiría su ejecución. El taller fue convocado para potenciar el compromiso de las entidades participantes en el proyecto (Gobernación de Cundinamarca y Alcaldía del Distrito Capital de Bogotá). El taller permitió obtener claridad sobre los compromisos, tiempos y productos a obtener en cada una de las fases del proyecto y facilita el diseño de la estrategia de valoración a desarrollar. El taller de programación del proyecto sirvió para:

- Introducir el concepto de seguridad humana y la metodología desarrollada por el UNCRD para realizar valoraciones.
- Presentación del proyecto formulado conjuntamente por parte de funcionarios de Bogotá y Cundinamarca, y el cronograma acordado.
- Precisar las orientaciones (contenido) que debía darse a la seguridad humana en Bogotá-Cundinamarca y obtener recomendaciones sobre contenido y orientación de la fase de investigación de fuentes secundarias que contempla el trabajo.
- Confirmar acuerdo sobre los productos esperados en cada fase y confirmación de compromisos. Esta etapa incluyó un ejercicio grupal, en el cual los participantes se distribuyeron de acuerdo con las fases de la investigación para resolver preguntas sobre los requerimientos operativos, logísticos, de información, de financiación, etc., de cada etapa. Esta parte permitió identificar compromisos, aclarar los aspectos operativos y listar información requerida para la fase inicial (investigación de fuentes secundarias).

### 2. INVESTIGACION DE FUENTES SECUNDARIAS

Las valoraciones de seguridad humana deben complementar las estrategias tendientes a reducir la pobreza e incrementar el desarrollo regional, proporcionando información adicional sobre vulnerabilidad en las comunidades y la capacidad en los ámbitos local y regional. La investigación de fuentes secundarias se realiza para identificar las situaciones o aspectos críticos de seguridad humana, así como las políticas

y estrategias que se han implementado para enfrentarlas. Con base en esta etapa se prepara una estrategia preliminar de valoración en seguridad humana.

En el proyecto para Bogotá-Cundinamarca la investigación de fuentes secundarias permitió analizar los territorios y poblaciones con base en la información disponible, homogenizar la información relacionada con las dimensiones de seguridad humana y establecer un indicador de seguridad humana para la región, permitiendo hacer una caracterización georreferenciada de los 116 municipios de Cundinamarca y 20 localidades de Bogotá.

Las etapas del proceso realizado:

- Conceptualización sobre la seguridad humana y sus dimensiones.
- Contexto del entorno regional (caracterización del territorio).
- Identificación de los elementos descriptores para cada dimensión de seguridad humana.
- Búsqueda de información relacionada con los descriptores de las dimensiones.
- Procesamiento y estandarización de información para generar el índice de seguridad humana.
- Análisis y georreferenciación de los resultados del índice de seguridad humana.
- Propuesta de estrategia de valoración.

(En el anexo 2 se presenta una descripción detallada de cada una de las actividades realizadas y los resultados de la investigación de fuentes secundarias.)

### **3. DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE VALORACIÓN**

La definición de una estrategia de valoración en un territorio específico busca definir los énfasis que deben tener el trabajo de campo, con base en el análisis de los aspectos que generan inseguridad y los mecanismos utilizados por las personas y funcionarios para enfrentarlos. La estrategia debe definirse con expertos de la academia, agencias de gobierno central y local, ONGs, y agencias interesadas. A partir de esta discusión y de la realización de una encuesta piloto para valorar la percepción de vulnerabilidad de la comunidad, se desarrolla la caja de herramientas.

Por la complejidad del área de estudio, la estrategia implementada incluyó las siguientes actividades:

- Identificación y priorización de riesgos y amenazas en el territorio.
- Definición del enfoque de valoración y de la visión regional del estudio.
- Caracterización de territorios, definición de prototipos y selección de lugares donde aplicar las encuestas.
- Diseño de las encuestas de valoración.
- Implementación de las encuestas de valoración.
- Análisis de vulnerabilidad.
- Análisis de capacidades.
- Identificación de proyectos.

Para ejecutar estas actividades se conformaron los equipos de trabajo del nivel directivo, técnico, base, académico y de consultores.

La metodología general de trabajo para adelantar estas actividades fue diseñar talleres de trabajo conjunto para llegar a acuerdos y compromisos frente a cada una de las actividades. En el caso de Bogotá-Cundinamarca se propuso que estos talleres fueran diseñados y coordinados por el equipo base, para conservar la estructura metodológica.

(En el anexo 3 se describen los tres primeros pasos de la definición de la estrategia de valoración, los otros han sido explicados anteriormente).

### **4. DISEÑO Y FORMULACIÓN DE ENCUESTAS**

Para analizar la vulnerabilidad en la región se diseñaron tres encuestas:

- Una para los hogares, que buscaba determinar la vulnerabilidad con respecto a las dimensiones económica, de la salud, alimentaria, ambiental, personal, comunitaria, y otras complementarias como la educación, la familia y las migraciones (y la movilidad para Bogotá); y para conocer las estrategias implementadas por los hogares para hacer frente a las situaciones críticas. La encuesta incluye activos físicos, económicos y sociales.
- Una encuesta a las comunidades, en la cual participan los líderes de las organizaciones sociales, que incluye



preguntas respecto a la vulnerabilidad económica, de la salud, alimentaria, ambiental, personal, comunitaria y política en el municipio, y los proyectos en los cuales participan. Las respuestas se documentan por separado.

- Una encuesta a los funcionarios locales y municipales, para conocer su capacidad para determinar la vulnerabilidad en su jurisdicción, su capacidad para reconocer e integrar las estrategias implementadas por las comunidades en el planeamiento local, y las necesidades de capacitación sobre seguridad humana y otra que requieran para fortalecer su capacidad institucional.

Para definir las tres encuestas es preciso tener claridad sobre los aspectos fundamentales del análisis de vulnerabilidad y los alcances del estudio. También es de gran importancia conocer las características de la población donde se aplicarán, con el fin de utilizar términos reconocidos por los encuestados y no generar resistencias.

En este sentido, fue necesario realizar los siguientes pasos para el diseño final de las tres encuestas:

- Revisión de conceptos básicos y análisis de los requerimientos de información.

- Diseño preliminar de los contenidos y preguntas a incluir en el formulario.
- Análisis de las preguntas a incluir en el formulario.
- Diseño del formulario de encuesta con las preguntas depuradas.
- Prueba de escritorio del formulario de encuesta.
- Ajuste de acuerdo a los resultados de la prueba.
- Prueba de campo (piloto) al formulario de encuesta.
- Ajuste y diseño final del formulario.

(En el anexo 4 se presenta una descripción detallada de cada una de las actividades realizadas y resultados de la estrategia de valoración.)

#### 4. PRODUCTOS OBTENIDOS Y SU USO POTENCIAL

En la tabla a continuación se describe el uso potencial de algunos productos, los análisis (de vulnerabilidad, estrategias y capacidades) y se muestra una parte de la información recopilada en la encuesta a hogares.

TABLA 1. USO POTENCIAL DE LOS PRODUCTOS.

Producto	Para qué sirve	Cómo lo fortalecemos
Investigación de fuentes secundarias	<p>Para reconocer las condiciones de seguridad humana en los 116 municipios del departamento y las 20 localidades de Bogotá D.C.</p> <p>Para diseñar estrategias de intervención que mitiguen las bajas condiciones de seguridad humana por provincias, microregiones, localidades, etc.</p>	<p>Divulgando los resultados de la valoración en la administración departamental, en las provincias y, para el caso de Bogotá, en la administración central y en las localidades.</p> <p>Compartiendo la información de la base de datos con las secretarías de integración y desarrollo social en el departamento y el D.C.</p>
Análisis del taller y encuesta a comunidades	<p>Para conocer la estructura de la organización comunitaria en los territorios evaluados.</p> <p>Para conocer el grado de participación comunitaria en el desarrollo local.</p> <p>Para reconocer las propuestas de fortalecimiento de la estructura social de las comunidades.</p> <p>Para conocer el grado de comunicación entre la comunidad y el gobierno local.</p> <p>Para conocer las amenazas y situaciones críticas enfrentadas por las comunidades.</p> <p>Aporta en la definición y ejecución de proyectos locales de impacto regional con énfasis en la participación y organización comunitaria</p>	<p>Divulgando los resultados a las comunidades y a los funcionarios locales para generar autoreconocimiento y afianzar la cohesión social.</p> <p>Profundizando el análisis de información con otra que complemente las dinámicas internas en cada territorio.</p> <p>Utilizando los resultados del taller en la gestión comunitaria y en la elaboración de propuestas para fortalecer su organización.</p>

Producto	Para qué sirve	Cómo lo fortalecemos
Análisis de la encuesta a funcionarios locales	<p>Sirve para conocer la capacidad de los funcionarios para identificar y atender población vulnerable.</p> <p>Para conocer las necesidades de capacitación de los funcionarios en diferentes áreas.</p> <p>Sirve para conocer la capacidad institucional para atender las necesidades de la población.</p>	<p>Aplicando el análisis de capacidades en el nivel central.</p> <p>Divulgando los resultados en las administraciones locales y centrales de los territorios evaluados.</p> <p>Que se ejecute un plan de capacitación teniendo en cuenta los resultados del análisis.</p> <p>Para definir aspectos de capacitación de funcionarios.</p> <p>Para identificar vacíos en los instrumentos utilizados y reconocer fortalezas que no se hayan tenido en cuenta.</p>
Análisis de la encuesta a hogares	<p>Sirve para identificar la estructura de los hogares en los territorios evaluados.</p> <p>Sirve para construir los perfiles sociodemográficos y los principales indicadores de capital humano de los territorios.</p> <p>Sirve para conocer las situaciones críticas enfrentadas por los hogares.</p> <p>Sirve para conocer los procesos migratorios y de movilidad al interior de los territorios, los cuales pueden incidir o son reflejo de la vulnerabilidad social en los territorios.</p> <p>Sirve para conocer la estructura de los hogares vulnerables y cuales son las citaciones que más los afectan.</p> <p>Sirve para conocer con cuales activos cuentan los hogares y comunidades para enfrentar citaciones difíciles.</p> <p>Sirve para conocer los patrones demográficos y de vulnerabilidad en los territorios.</p> <p>Sirve para identificar estrategias de intervención dirigidas a la población vulnerable.</p> <p>Sirve para establecer tipologías de territorios en términos de S.H.</p>	<p>Profundizando el análisis multivariado de la información recolectada.</p> <p>Divulgando los resultados obtenidos a otras dependencias.</p> <p>Poniendo a disposición de otras dependencias la información base de las tres encuestas y los resultados generales del estudio.</p> <p>Replicando el modelo utilizado en los nueve territorios en el área de influencia de Bogotá – Cundinamarca.</p>
Preidentificación de proyectos	<p>Sirve para la identificación de líneas de acción en las diferentes dimensiones de la seguridad humana en los territorios.</p> <p>Sirve para estructurar los proyectos preidentificados con las comunidades.</p> <p>Sirve para hacer gestión ante los organismos de cooperación internacional.</p>	<p>Complementando el análisis inicial sobre las líneas de acción identificadas en cada territorio.</p> <p>Incluyendo las principales propuestas en los planes de desarrollo municipal, departamental y local.</p>
Caja de herramientas	<p>Sirve para difundir el enfoque de seguridad humana en Bogotá – Cundinamarca</p> <p>Para desarrollar procesos de valoración en seguridad humana.</p>	<p>Divulgando el contenido de la caja de herramientas.</p> <p>Aplicando el enfoque de Seguridad Humana en otros territorios de la región Bogotá - Cundinamarca.</p>

Fuente: UNCRD 2008.

# Anexo 2

## Investigación de fuentes secundarias

Este capítulo describe la metodología, proceso y resultados obtenidos en la investigación de fuentes secundarias, la cual persiguió los siguientes objetivos:

- Realizar una aproximación a la situación de seguridad humana en la región Bogotá- Cundinamarca con base en la información disponible de fuentes secundarias.
- Identificar pautas que sirvieran como insumo para diseñar una estrategia de valoración en seguridad humana para Bogotá-Cundinamarca, la cual será desarrollada en una etapa posterior del proyecto.

La investigación realizó una primera aproximación de carácter cuantitativo y espacial, tratando de reflejar los alcances integrales y holísticos del concepto emergente de seguridad humana y adecuarlo a las condiciones particulares de la región Bogotá- Cundinamarca. Cabe anotar que esta primera aproximación fue retroalimentada, enriquecida y contrastada con las etapas posteriores del proyecto, a través de su validación con los funcionarios de las entidades comprometidas y con el trabajo con los pobladores y comunidades (encuestas, talleres, trabajo con grupos focales etc.).

(Para una descripción completa del proceso y resultados de la Investigación de Fuentes Secundarias, consultar el reporte final desarrollado por UNCRD y los consultores Teófilo Vásquez y María Angélica Vásquez, Octubre de 2006).

### 1. METODOLOGÍA PARA LA EXPLICACIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA EN LA REGIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA

La metodología de trabajo utilizada consistió en realizar un acercamiento con las entidades del nivel central (en nuestro caso la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca) para establecer el marco de intervención y definir los compromisos básicos para el suministro de información relacionada con los elementos a investigar.

Para el desarrollo de la metodología se realizaron los siguientes pasos:

- Conceptualización sobre seguridad humana y sus dimensiones.
- Contexto del entorno regional (caracterización del territorio).
- Identificación de los elementos descriptores para cada dimensión de seguridad humana.
- Búsqueda de información relacionada con los descriptores de las dimensiones.
- Procesamiento y estandarización de información para generación del índice de seguridad humana.
- Análisis y georeferenciación de los resultados del índice de seguridad humana.
- Propuesta de estrategia de valoración.

El desarrollo de estos pasos permitió realizar una aproximación conceptual en seguridad humana, enfatizando su carácter integral, el contexto geopolítico en el

TABLA 2. PUNTAJES POR DIMENSIONES DE SEGURIDAD HUMANA Y LOCALIDAD

Localidad	Dimensiones de seguridad humana									
	Económica		Salud		Personal		Ambiental		Alimentaria	
	% Pob. Sin empleo	Puntaje	% Pob. Desafiada	Puntaje	Tasa x100000	Puntaje	% Total Hogares con amenaza	Puntaje	% Pob. En miseria	Puntaje
Antonio Nariño	22,8	3	28,0	16	19,2	10	0,8	1	0,0	1
Barrios Unidos	28,1	6	21,2	7	15,1	6	1,6	3	0,0	3
Bosa	63,2	11	23,0	9	16,0	7	18,1	17	1,5	15
Candelaria	68,4	12	23,6	10	33,5	15	2,8	7	1,0	12
Chapinero	14,0	2	11,8	1	42,7	17	9,2	15	0,0	5
Ciudad Bolívar	96,5	19	26,4	13	42,6	16	1,9	4	3,0	18
Engativá	43,9	9	19,3	5	11,9	4	4,6	9	0,1	7
Fontibón	56,1	10	19,3	6	10,5	2	5,6	11	0,0	4
Kennedy	73,7	15	23,8	11	23,3	11	2,5	5	1,5	14
Mártires	35,1	8	30,3	18	107,1	18	0,8	2	0,6	9
Puente Aranda	28,1	5	24,0	12	28,0	14	2,6	6	0,4	8
Rafael Uribe	77,2	16	32,6	19	24,6	12	8,6	14	1,0	11
San Cristóbal	91,2	18	26,8	14	18,0	9	11,2	16	3,3	19
Santa fe	71,9	14	21,7	8	108,7	19	6,0	12	1,6	16
Suba	28,1	4	17,1	4	14,5	5	4,7	10	0,6	10
Teusaquillo	10,5	1	14,6	3	9,0	1	3,7	8	0,0	2
Tunjuelito	70,2	13	27,2	15	17,3	8	20,3	19	1,1	13
Usaquén	33,3	7	12,5	2	10,7	3	6,5	13	0,0	6
Usme	87,7	17	28,9	17	26,5	13	20,0	18	2,1	17

Fuente: UNCRD-MPRBC, Investigación de Fuentes Secundarias, Proyecto de Seguridad Humana y Desarrollo Regional en Bogotá-Cundinamarca, Octubre de 2006.

que se desarrolla y sus relaciones con temas centrales en la agenda mundial como son los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el desarrollo humano y la lucha contra la pobreza.

Con este referente, se indagó sobre las debilidades y fortalezas que implica aplicar el concepto para el caso colombiano y en particular para Bogotá-Cundinamarca. Igualmente se realizó una reflexión sobre el conflicto armado interno del país, y más específicamente sobre la denominada “guerra sin nombre” en relación con otros dos paradigmas en boga para analizar situaciones de conflicto armado interno: los conceptos de: *nuevas guerras* y *Estados fallidos*.

Este marco de referencia permitió realizar el análisis de la seguridad humana para la región de estudio a partir de información existente, el cual se dividió en dos partes. La

primera consistió en la definición de una metodología con la que se construyó la propuesta de un indicador en seguridad humana. El segundo en el procesamiento, análisis territorial (de cada una de las dimensiones de la seguridad humana por provincias, municipios de Cundinamarca y localidades de Bogotá y los resultados de la integración de las dimensiones en cada uno de los territorios del área de estudio.

Para la construcción del indicador, se tomaron en cuenta las siete dimensiones de seguridad que contiene el concepto de seguridad humana del Informe de Desarrollo Humano del PNUD del año 1994 (seguridad económica, seguridad de la salud, seguridad ambiental, seguridad alimentaria, seguridad personal, seguridad política y seguridad comunitaria). Además se complementaron con otras dimensiones analizadas en el Informe de la Comisión de Seguridad Humana como

son: las personas envueltas en conflictos violentos; los refugiados, migrantes y desplazados; las situaciones de posconflicto; la seguridad económica, entendida como la facultad de elegir entre distintas oportunidades y la situación en materia de salud.

A partir de indicadores elaborados para medir cada una de las dimensiones de la seguridad humana, se tomaron aquellos cuya información y acceso estaban disponibles tanto para cada una de los territorios, es decir los municipios de Cundinamarca y localidades de Bogotá, como para el año de corte escogido que fue el 2003.

Para construir la propuesta del indicador de seguridad humana, se realizaron las siguientes actividades: Primero, se retomaron las estadísticas de cada una de las dimensiones de la seguridad humana y de las unidades espaciales (municipios de Cundinamarca y localidades de Bogotá). Los datos fueron ordenados de mayor a menor, asignándole el valor más alto a aquella unidad espacial presentara el peor desempeño en cada una de las dimensiones. Por ejemplo, para el caso de Cundinamarca el valor más alto

es 116 (que corresponde al número de municipios que conforman el departamento) y para el caso de Bogotá el valor más alto es 19 (que corresponde al número de localidades con información disponible, no se analizó la localidad de Sumapaz).

Con base en la anterior jerarquización, se construyeron matrices para cada una de las unidades espaciales y para las dimensiones de la seguridad. Esto permitió el paso de una variable continua a una discreta, ya que cada indicador de las diferentes seguridades está medido de forma diferente (tasas por 100.000 habitantes, números absolutos y porcentajes), logrando que fueran expresadas, como se anotó, según el lugar que ocupan en el orden de las más inseguras a las unidades espaciales más seguras.

En síntesis, si el concepto de seguridad humana tiene “ambiciones” integrales, la propuesta de indicador que se presenta debe leerse como una clasificación según el orden jerárquico de la sumatoria de las diferentes seguridades.

Por ejemplo para el caso de Bogotá véase la tabla 3.

En cada una de las dimensiones se jerarquizaron las localidades de mayor a menor, a cada una de estas de acuerdo con su posición se le asignó un valor de 1 a 19, donde 19 es aquella localidad con peor desempeño. Posteriormente se realizó una sumatoria de los puntajes asignados a cada localidad, con el objetivo de homogenizar y obtener lo que hemos denominado la aproximación al indicador de seguridad humana. El mismo ejercicio se realizó para el Departamento de Cundinamarca.

La síntesis de este proceso metodológico para la construcción de una propuesta de indicador de seguridad humana para la región de estudio se presenta en la tabla 2:

Esta propuesta de construcción de un indicador de seguridad humana para la región de estudio, tuvo como una de sus principales dificultades las diferencias en la cantidad y calidad de información y de estadísticas e indicadores entre Bogotá y Cundinamarca. Mientras que Bogotá cuenta, tanto con un importante acervo de estadísticas e indicadores sociales, así como con una amplia bibliografía secundaria sobre estos temas, Cundinamarca muestra un menor desarrollo, tanto en estadísticas como en el análisis de las diferentes dimensiones de la seguridad humana. Por lo anterior, la labor de consecución de los diferentes

**TABLA 3. PUNTAJES DE SEGURIDAD HUMANA EN BOGOTÁ POR LOCALIDAD**

Localidad	Puntaje
Usme	82
San Cristóbal	76
Rafael Uribe	72
Ciudad Bolívar	70
Santa fe	69
Tunjuelito	68
Bosa	59
Candelaria	56
Kennedy	56
Mártires	55
Puente Aranda	45
Chapinero	40
Engativá	34
Fontibón	33
Suba	33
Antonio Nariño	31
Usaquén	31
Barrios Unidos	25
Teusaquillo	15

Fuente: UNCRD-MPRBC, Investigación de Fuentes Secundarias, PSHDR en B-C, Octubre de 2006.

**CUADRO 1. INDICADORES SOCIALES**

Dimensión	Indicador
Económica	Porcentaje de población en desempleo. Porcentaje de analfabetismo. Población pobre por NBI.
De la Salud	Porcentaje de población con desafiada el sss
Ambiental	Porcentaje de vivienda con algún riesgo ambiental (inundación, avalancha, deslizamiento otros).
Alimentaria	Porcentaje de población en situación de miseria por NBI.
Personal	Tasas de homicidio por 100.000 habitantes.
Política	Numero de violaciones al DIH.
Comunitaria	Numero de desplazados por municipios expulsor y receptor.
Humana	Clasificada según orden jerárquico de la sumatoria de las diferentes seguridades.

indicadores y porcentajes para Bogotá fue mucho más fácil, entre tanto, para el caso de Cundinamarca en muchos casos prácticamente se hizo necesario reconstruir o elaborar los datos.

## 2. RESULTADOS DEL ANÁLISIS SEGURIDAD HUMANA EN LA REGIÓN BOGOTÁ–CUNDINAMARCA

La propuesta de indicador de seguridad humana pretende dar respuesta a los alcances integrales y multidimensionales del concepto, por lo que debe leerse como una clasificación ordinal según el orden jerárquico de la sumatoria de las diferentes dimensiones de la seguridad humana. Esto permite minimizar y comparar las grandes diferencias que existen entre Bogotá y el resto de la región.

### 2.1. Resultados por provincias y Bogotá

La mayor inseguridad se concentra en las provincias de Rionegro, Magdalena Centro y Tequendama, las dos primeras ubicadas en las zonas periféricas a los ejes de desarrollo y al escenario concentrado, el caso de la provincia de Tequendama puede tener explicación en la situación crítica de seguridad política y personal en el año 2003 dentro del fenómeno que hemos denominado ‘Seguridad humana de tipo coyuntural’. También tienen niveles negativos de seguridad humana las provincias de Medina, Sumapaz, Bajo Magdalena y Gualiva. Medina y Bajo Magdalena periféricas

a los ejes centrales del desarrollo, Sumapaz y Gualiva en un punto intermedio.

Con índices de Seguridad humana relativamente satisfactorios encontramos las provincias del Guavio, Soacha y Alto Magdalena.

Con condiciones satisfactorias de seguridad humana se hallan Bogotá y las provincias de Oriente, Sabana Occidente, Ubaté y Almeidas. En el caso de la provincia de Oriente esta mejora se puede explicar por la disminución de las tasas de homicidio y el peso poco significativo de la violencia política para el año de corte.

Las mejores condiciones de seguridad humana se encuentran la provincia de Sabana Centro. Muchas de las provincias anteriores en particular Sabana Centro y Sabana Occidente presentan una continuidad que las conecta con los altos índices de seguridad humana que se encontraron en las localidades del norte de Bogotá.

### 2.2. Resultados por municipios y Bogotá

En términos del indicador de seguridad humana construido se presenta una alta inseguridad en los municipios de Medina y Ubalá, Silvania, San Bernardo y Tibacuy en la provincia de Sumapaz; Viotá y Quipile en la provincia de Tequendama; Pulí y San Juan de Rioseco en Magdalena Centro; Caparrapí, La Palma, El Peñón, La Peña, Quebradanegra y Útica, que se constituyen en la mayor aglomeración de municipios vulnerables en seguridad humana repartidos en las provincias de Gualiva, Rionegro y Bajo Magdalena.

En menor medida encontramos los municipios de Cabrera, Venecia y Fusagasugá de la provincia de Sumapaz; La Mesa, El Colegio y Anapoima, Apulo y Anolaima en la provincia de Tequendama; Ricaurte, Nariño y Jerusalén en la provincia del Alto Magdalena; Chaguaní en la provincia de Magdalena Centro; Guaduas y Puerto Salgar en la provincia de Bajo Magdalena; Yacopí, Topaipí, Paimé, San Cayetano, Villagómez, en la Provincia de Rionegro; Vergara y Villeta en Gualiva. También se encuentran en este rango Villapinzón, Gama y Soacha, este último municipio en la dinámica que hemos denominado *conurbación negativa*. Un acercamiento preliminar a los municipios ubicados en este

rango permite concluir que se aglomeran alrededor de los municipios con mayor inseguridad humana, es decir que se constituyen como un anillo intermedio hacia los municipios que tienen menos amenazas y vulnerabilidades de seguridad humana.

En un nivel intermedio se ubican Bogotá, gran parte de los municipios de la provincia de Oriente; Arbeláez y Pandi en la provincia de Sumapaz; Agua de Dios, Girardot, Tocaima y Cachipay en las provincias de Alto Magdalena y Tequendama respectivamente; Beltrán, Vianí y Guayabal de Síquima en la provincia de Magdalena Centro. También encontramos los municipios de Albán, Nocaima, San Francisco, Nimaima y Pacho, en las provincias de Gualiva y Rionegro. Estos últimos “dibujan” un segundo cinturón centro-periferia, en el cual a medida que se acerca al modelo de desarrollo centralizado disminuye el indicador de seguridad humana. Igualmente se encuentran en este rango intermedio Sutatausa, Chocotá y Tibiritá, de los cuales cabe indicar representan bajos porcentajes con respecto a los municipios de sus provincias. Por último se encuentran Gachetá y Junín, que junto con los municipios ya nombrados de la provincia de Almeidas, presenta las mismas características del cinturón intermedio, menos afectado en la medida que se acerca al modelo centralizado de desarrollo en términos de equipamientos de infraestructura, desarrollo económico y presencia institucional.

Con menor afectación en términos de inseguridad humana se encuentran los municipios de Fómeque, Fosca y Cáqueza en la provincia de Oriente; Guataquí en Alto Magdalena. En este rango también se hallan los municipios de Tausa, Carmen de Carupa, Cucunubá y Lenguazaque de la provincia de Ubaté; Supatá y La Vega en la provincia de Gualiva. En las provincias que se encuentran en el eje del actual escenario de desarrollo de tipo centralizado<sup>1</sup> se encuentran los municipios de Tenjo, Mosquera, Bojacá, Zipacón, y Zipaquirá.

Con el mejor índice de seguridad humana encontramos, los municipios de Simijaca, Susa, Fúquene, Guachetá y Ubaté; Suesca; Nemocón, Cogua, Gachancipá, Tocancipá, Sopó, Cajicá, Chía en la provincia de Sabana Centro; Cota, Tenjo, Subachoque, Madrid y Funza en Sabana

Occidente, y La Calera y Choachí. Las provincias de la Sabana por el efecto de conurbación positiva y Choachí por el jalonamiento positivo que produce su vecindad con Bogotá. Muchos de estos municipios coinciden con lo que Molina denomina municipios dinámicos, y que obedecen al proceso de conurbación con Bogotá, en la medida en que se ha conformado una aglomeración metropolitana.

### **2.3. Resultados para las localidades de Bogotá**

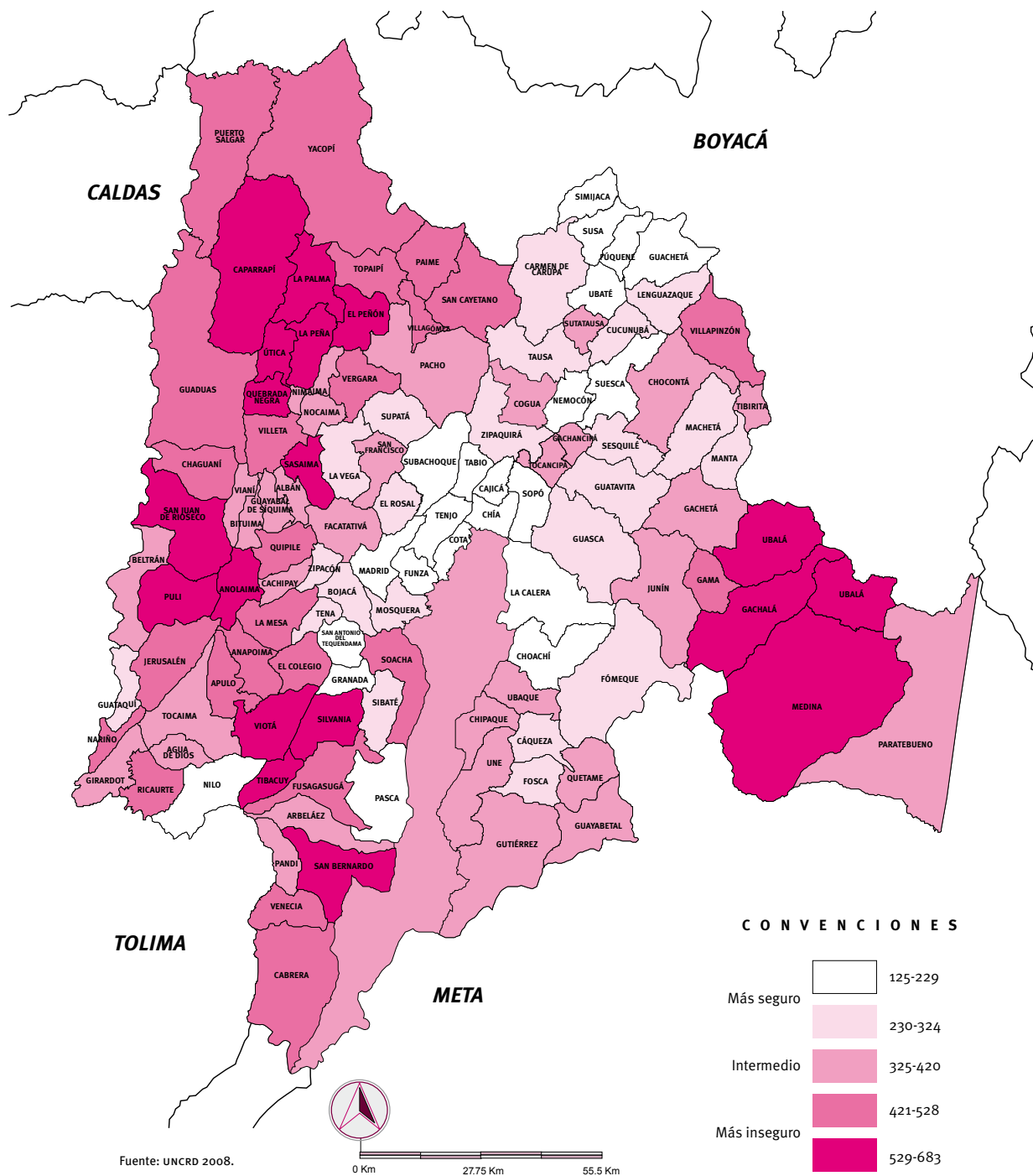
Para Bogotá el análisis arrojó que con altos niveles de inseguridad humana se encuentran las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, ubicadas en el sur de la ciudad, que junto con Bosa y el municipio de Soacha constituyen lo que hemos denominado la dinámica de conurbación y crecimiento negativo en términos de seguridad humana para la región de estudio. En un rango ligeramente inferior encontramos las localidades de Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Santa Fe y La Candelaria, que se constituyen en una zona intermedia en términos de Seguridad humana entre el norte y el sur de la ciudad.

En un rango intermedio se hallan las localidades de Bosa, Kennedy, Puente Aranda y Los Mártires, las dos primeras dentro de la dinámica de crecimiento negativo que ya hemos anotado. Con bajos niveles de inseguridad humana se encuentran las localidades de Chapinero, Fontibón, Engativá y Antonio Nariño, esta última se constituye en un caso relativamente excepcional en la zona sur del Distrito Capital. Finalmente con los “mejores” índices en Seguridad humana se encuentran las localidades de Teusaquillo, Barrios Unidos, Suba y Usaquén.

Es importante notar que las localidades que presentan mejores índices en términos de seguridad humana están ubicadas en el norte y noroccidente de la ciudad, dentro de la dinámica de conurbación y/o crecimiento positivo de seguridad humana, que las entronca con los altos índices que presentan los municipios de las provincias de Sabana Occidente y Sabana Centro en la dinámica provincial.

Las tendencias actuales representan una serie de peligros que se pueden resumir en una gran paradoja de gobernabilidad local metropolitana: en la medida en que la gobernabilidad distrital siga aumentando, como

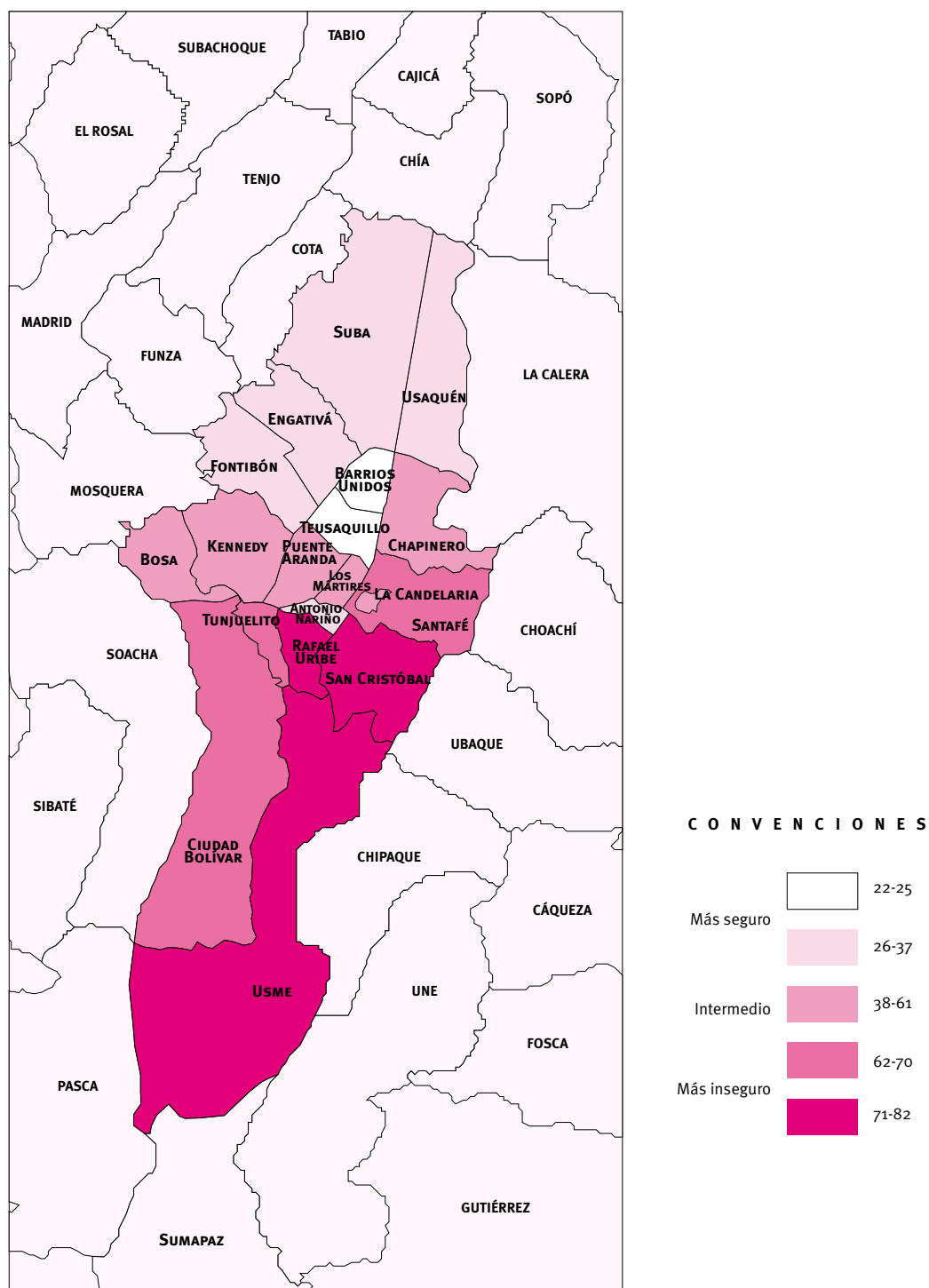
**MAPA 9. SEGURIDAD HUMANA EN LOS MUNICIPIOS DE CUNDINAMARCA—JERARQUIZACIÓN Y SUMATORIA DE LAS DIMENSIONES DE SEGURIDAD HUMANA**



Fuente: UNCRD-MPRBC, Investigación de fuentes secundarias, proyecto de seguridad humana y desarrollo regional en Bogotá-Cundinamarca, octubre de 2006.



**MAPA 10. SEGURIDAD HUMANA EN LAS LOCALIDADES DE BOGOTÁ. JERARQUIZACIÓN Y SUMATORIA DE LAS DIMENSIONES DE SEGURIDAD HUMANA.**



Fuente: UNCRD-MPRBC, Investigación de fuentes secundarias, proyecto de seguridad humana y desarrollo regional en Bogotá-Cundinamarca, octubre de 2006.

es deseable, sin un mejoramiento proporcional de la gobernabilidad en los municipios del área de influencia de Bogotá y sin la creación de herramientas de concertación intermunicipal, se generarán tendencias indeseables en lo ambiental y lo social, tanto en el ámbito municipal como en el regional <sup>2</sup>.

Los efectos del mercado laboral sobre el comportamiento delincriminal han sido objeto de varios estudios, donde se ha encontrado que los robos, por ejemplo, estarían condicionados por variables representativas del mercado de trabajo como tasa de desempleo, participación en la fuerza laboral, ingreso promedio y desigualdad del ingreso<sup>3</sup>.

Y en cuanto a la región, se ha ido conformando “una nueva entidad territorial de carácter informal, cuyos principales componentes son: i) ciudad central; ii) zona conurbada de Soacha; iii) dos conurbaciones en proceso: una, en el norte, constituida por Chía, Cajica y Cota, y otra en el occidente, con Funza, Mosquera y Madrid; iv) centros regionales, uno en el norte y en el occidente (Facatativá y Zipaquirá), y otro en el suroccidente (Fusagasugá); v) área de usos periurbanos, ajenas a las conurbaciones norte y occidente, y vi) zonas rurales, con escaso destino agropecuario”<sup>4</sup>.

En la zona central se extiende el desarrollo que se estructura sobre la cuenca del río Bogotá, generado por el jalonamiento en la zona nororiental, y el crecimiento y dinámica de Sabana Centro, la importancia de la presencia de un eje vial como la Carretera Central del Norte y la localización de vivienda, principalmente de estratos altos en este sector; la otra expansión y sobre el mismo eje del río Bogotá, se presenta de forma bifurcada como consecuencia de dos polos de desarrollo como son Girardot y Fusagasugá<sup>5</sup>.

Muchas de estas tendencias se relacionan con lo que Humberto Molina denomina, cuando compara los escenarios de desarrollo que propone la Mesa de Planificación con las tendencias demográficas, *municipios estables, dinámicos* y *decadentes*. El Departamento de Cundinamarca se ha caracterizado por un desarrollo endógeno y desequilibrado que obedece en buena medida a la presencia de Bogotá, capital del departamento y del país<sup>6</sup>.

### 3. CONCLUSIONES INVESTIGACIÓN FUENTES SECUNDARIAS<sup>7</sup>

Un análisis del indicador de seguridad humana como su georreferenciación por provincias municipios y localidades permite identificar las siguientes cuatro dinámicas de la seguridad/inseguridad humana para la región de estudio:

- Un proceso de conurbación y/o crecimiento que posibilita ampliar los niveles altos de seguridad humana, localizado en el norte de la ciudad, que se conecta con los municipios de las provincias de Sabana Centro y Sabana Occidente y el municipio de La Calera.
- Un segundo proceso de conurbación que presenta altos niveles de inseguridad humana, localizado en el sur de la ciudad, y que jalona al municipio de Soacha, pero que también constituye un cordón vulnerable que une Usme, Ciudad Bolívar, Bosa y Soacha, con altas probabilidades de insertarse en las dinámicas de conflicto armado.
- Una inseguridad humana de orden estructural que se relaciona con aquellos ámbitos donde se hace necesario esfuerzos de largo plazo para revertir estas tendencias, la mayoría de las veces relacionados con las seguridades de carácter económico y social.
- Una seguridad humana de tipo coyuntural que se corresponde con los cambios de las interacciones estratégicas de los actores armados en relación con la región de estudio, como es el caso del repliegue táctico de las Farc, y de los éxitos de la política de seguridad democrática en el occidente de Cundinamarca y los procesos de desmovilización de los grupos paramilitares.
- Una seguridad humana relacionada con los diferentes escenarios de desarrollo que plantea la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, ya que una primera aproximación cartográfica corrobora que las provincias y municipios con mayor inseguridad humana son aquellos que se encuentran por fuera de las tendencias del modelo de desarrollo centralizado o focalizado alrededor de los principales ejes viales y de desarrollo, es decir las provincias de Rionegro, Gualiva y Medina y en menor medida Sumapaz.

## NOTAS

1. Ver Mesa de Planificación (Mesa de Planificación Bogotá Cundinamarca, UNCRD y UNDESA, De las ciudades a las regiones-- Desarrollo regional integrado en Bogotá Cundinamarca. Vol II, 2005).
2. Territorio y sociedad. El caso del Plan de ordenamiento territorial en la ciudad de Bogotá.
3. Desarrollo social.
4. Condiciones de vida y convergencia Bogotá y la región central. DAPD y Universidad Nacional 2005
5. Diagnóstico Departamental 2004. Gobernación de Cundinamarca.
6. Íbid.
7. Teófilo Vásquez, Investigación de fuentes secundarias en seguridad humana para Bogotá-Cundinamarca.

# Anexo 3

## Definición de una estrategia de valoración para Bogotá–Cundinamarca

Este anexo describe los tres primeros pasos seguidos en la implementación de la estrategia de valoración definida para la región Bogotá–Cundinamarca. La estrategia implemen-

**TABLA 1. EQUIPOS DE TRABAJO**

Equipo	Instancias/entidades	Función (rol)
Directivo	Distrito Capital Gobernación de Cundinamarca UNCRD - LAC	Toma decisiones de alto nivel frente al proceso de valoración de seguridad humana y su inclusión en las políticas públicas a nivel Distrital y Departamental. Realiza el seguimiento a la ejecución del proyecto. Aprueba la ordenación del gasto.
Técnico	Profesionales de las entidades distritales y del departamento. 8 integrantes en total (4 del Distrito Capital y 4 del Departamento).	Lidera y jalona el proceso en las áreas seleccionadas (capacitación y trabajo de campo). Serán los multiplicadores del concepto en cada instancia.
Base	UNCRD–LAC 3 Consultores	Facilita, orienta y desarrolla las tareas del proceso.
Grupo académico, de expertos y ONCS	Universidad del Externado de Colombia Universidad de los Andes Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Otros expertos.	Acompaña y recomienda, de acuerdo a los avances del proyecto, facilita información.
Consultores	Expertos en diferentes temas.	Apoya la ejecución de actividades específicas especializadas del proyecto de acuerdo con los requerimientos del mismo.

Fuente: UNCRD 2008.

tada contempló el desarrollo de las siguientes actividades de manera conjunta con los funcionarios del nivel central de Bogotá y Cundinamarca.

- Identificación y priorización de riesgos y amenazas presentes en el territorio.
- Definición del enfoque de valoración y de la visión regional del estudio.
- Caracterización de territorios, definición de prototipos y selección de territorios
- Diseño de las encuestas de valoración
- Implementación de las encuestas de valoración
- Análisis de vulnerabilidad
- Análisis de capacidades
- Identificación de proyectos

Para la ejecución y seguimiento de estas actividades el proyecto definió la conformación de los equipos de trabajo (ver tabla 1).

La metodología de trabajo general para el desarrollo de estas actividades fue el diseño de talleres de trabajo conjunto para llegar a acuerdos y compromisos frente a cada una de las actividades a desarrollar, en el caso de Bogotá–Cundinamarca se propuso que estos talleres fueran diseñados y coordinados por el equipo base para conservar la estructura metodológica.

### 1. PRIORIZACIÓN DE RIESGOS Y AMENAZAS PRESENTES EN EL TERRITORIO

Esta etapa tuvo como propósito establecer cuáles son los factores generadores de vulnerabilidad en el territorio

objeto de estudio, de esta forma, los equipos de trabajo adelantaron las siguientes tareas:

- Revisión documento de la investigación de fuentes secundarias en el cual se realizó una aproximación a las condiciones de seguridad humana en los territorios,
- Jornadas de trabajo conjunto para identificar los riesgos de acuerdo a la experiencia y conocimiento de los equipos de trabajo sobre el área de estudio.
- Priorización de la afectación de los riesgos en las dimensiones de la seguridad humana.

Para el caso de Bogotá–Cundinamarca, los riesgos<sup>1</sup> a los cuales se enfrentan los hogares son los siguientes:

- Descompensación del sistema hídrico, del aire y la tierra por su uso.
- Segmentación y fragmentación institucional.
- Cooptación institucional.
- Vulnerabilidad institucional por efectos en y pos conflicto.
- Presencia del conflicto armado.
- Violencia intrafamiliar.
- Hibridación entre delincuencia común y otros grupos armados.
- Insuficiencia y poca pertinencia de la educación.
- Desbalance del desarrollo de las economías de la región Bogotá Cundinamarca frente a las competencias y habilidades de la población.
- Desarticulación del tejido y organización social.
- Desequilibrios en la inserción de los mercados internacionales.
- Concentración, atraso e insuficiente infraestructura.
- Inapropiado e inequitativo desarrollo tecnológico y del conocimiento.
- Tensión por atracción/repulsión de Bogotá – Cundinamarca por población y recursos.

## 2. DEFINICIÓN DEL ENFOQUE DE VALORACIÓN Y DE LA VISIÓN REGIONAL DEL ESTUDIO

Para la definición del énfasis de valoración se diseñó una matriz que enfrenta los riesgos presentes en el territorio contra las dimensiones de la seguridad humana y otras

complementarias que –por consideración de los equipos de trabajo– deben ser tenidas en cuenta al momento de definir el énfasis.

### EJERCICIO: RIESGOS VS. DIMENSIONES

A partir de sus percepciones del territorio Bogotá–Cundinamarca, identifique con una X, cuáles riesgos afectan a cada una de las dimensiones teniendo en cuenta los componentes

Riesgos					
Dimensiones SH					

Este ejercicio permitió establecer el grado de incidencia de un riesgo sobre una dimensión de seguridad humana, colocando un puntaje (0 a 3) en la casilla que relaciona un riesgo con una dimensión de acuerdo a la percepción de cada uno de los expertos que participan en el ejercicio. Al final se sumaron los puntajes en sentido horizontal y se estableció cual es la dimensión de la seguridad humana con mayor afectación por los riesgos presentes en el territorio.

Antes de realizar el ejercicio, los expertos propusieron la inclusión de las siguientes dimensiones al considerar que esos aspectos tienen gran incidencia en la vida regional, estos fueron:

- Educación: Acceso, niveles de escolaridad y competencias laborales.
- Social: Cohesión, violencia intrafamiliar.
- Hábitat/vivienda: Acceso a la vivienda, vivienda en ambiente seguro, niveles de hacinamiento.
- Cultural: Valores tradicionales.
- Territorial/regional: Flujos migratorios, conectividad – movilidad, competitividad.

Una vez realizado el cruce de los 14 riesgos con las 12 dimensiones, las de mayor afectación fueron: seguridad económica, seguridad comunitaria, seguridad de la persona y la educación.

TABLA 2. MATRIZ DE PRIORIZACIÓN

EJERCICIO 2 : AMENAZAS Vrs. DIMENSIONES															
A partir de sus percepciones del territorio Bogota-Cundinamarca, identifique con una X, cuales de las amenazas afectan a cada una de las dimensiones teniendo en cuenta los componentes															
AMENAZAS	Descompensación del sistema hidrí- co, del aire y la tierra por su uso	Segmentación y fragmentación institucional	Cooptación institucional	Vulnerabilidad institucional por efectos en y pos conflicto	Presencia del conflicto armado	Violencia intrafamiliar	Hibridación entre delincuencia común y otros grupos armados	Insuficiencia y poca pertinencia de la educación	Desbalance del desarrollo de las economías de la región Bogotá Cun- dinamarca frente a las competencias y habilidades de la población	Desarticulación del tejido y organi- zación social	Desequilibrios en la inserción de los mercados internacionales	Concentración, atraso e insuficiente infraestructura	Inapropiado e inequitativo desarrollo técnológico y del conocimiento	Tensión por atracción/resolución de Bogotá - Cundinamarca por pobla- ción y recursos	Puntaje Total
SEGURIDAD ECONOMICA Ingresos Empleo	8	10	9	6	15	4	6	18	18	5	18	15	18	11	161
SEGURIDAD ALIMENTARIA Acceso a los alimentos Calidad de los alimentos	15	8	2	4	10	2	3	8	13	3	10	9	8	11	106
SEGURIDAD AMBIENTAL Calidad Niveles de contaminación de agua y aire. Conservación de la tierra	17	6	3	4	9	0	1	7	11	3	6	8	5	10	90
SEGURIDAD DE LA SALUD Acceso a la servicios de salud Calidad de los servicios de salud Acceso a agua potable	15	11	1	5	11	9	3	5	7	6	1	9	8	9	100
SEGURIDAD DE LA PERSONA Crimen Violencia	2	8	11	14	17	17	18	10	5	10	1	3	5	6	127
SEGURIDAD POLITICA Democracia Derechos humanos Institucionalidad Participación	1	11	13	13	18	14	7	11	7	13	2	2	6	6	124
SEGURIDAD COMUNITARIA Discriminación Miedo al conflicto interno	5	11	13	13	18	11	11	11	5	13	2	3	5	8	129
Elementos adicionales propuestos															
EDUCACIÓN Acceso a la educación Niveles de escolaridad Competencias laborales	4	11	5	9	9	8	6	18	7	6	6	15	17	9	130
SOCIAL Cohesión Violencia intrafamiliar	4	9	5	9	12	18	10	15	6	14	1	5	6	6	120
HABITAT - VIVIENDA Acceso a la vivienda Vivienda en ambiente seguro Niveles de hacinamiento	11	7	6	6	12	11	5	3	11	4	2	14	5	8	105
CULTURAL Valores Tradicionales	8	5	4	8	10	11	8	12	5	9	3	3	8	8	102
TERRITORIAL/REGIONAL Flujos migratorios Conectividad - Movilidad Competitividad	3	2	3	2	6	2	3	4	4	2	2	6	6	2	47

Fuente: UNCRD 2008.

Después de varias discusiones, donde se identificaron temas de vulnerabilidad común, el equipo del proyecto llegó al consenso de que las migraciones preocupan a Bogotá y Cundinamarca. La mayoría de los municipios del departamento –excepto los de Sabana Centro– están perdiendo población; por otro lado, algunas localidades de Bogotá están recibiendo esta población –en su mayoría de bajos ingresos–, con la presión de respuesta que esto implica para el Distrito Capital.

### 3. CARACTERIZACIÓN DE TERRITORIOS Y DEFINICIÓN DE PROTOTIPOS

#### 3.1. Insumos seleccionados

Para seleccionar los territorios donde se aplicarían las encuestas y trabajo de campo, se tuvieron en cuenta los siguientes insumos:

- Sisbén<sup>2</sup>: Permite focalizar de manera técnica y objetiva grupos poblacionales potencialmente beneficiarios de programas sociales.
- Niveles de seguridad humana en las diferentes dimensiones resultado de la investigación de fuentes secundarias, donde se realizó una aproximación a la situación de seguridad humana en Bogotá-Cundinamarca.
- Densidad de infraestructura (insumo para Cundinamarca). Da cuenta de la cercanía a la infraestructura de vías, equipamientos comunitarios y redes de servicios públicos.

Para abordar el tema de dinámica poblacional el equipo base identificó los siguientes descriptores para los territorios.

- Grado de urbanización (complementario para Cundinamarca). Explica la proporción de población ubicada en la cabecera municipal o en la zona rural.
- Dinámica de crecimiento poblacional (complementario para Cundinamarca). Da cuenta de la intensidad con que crece ó decrece la población en determinados territorios.

Para Bogotá no se consiguieron datos sobre la migración entre localidades, sin embargo se complementó con datos sobre la densidad demográfica por localidad.

#### 3.2. Criterios de selección

Para identificar y seleccionar los municipios y localidades para aplicar las encuestas de valoración, se “cruzaron” los insumos de la siguiente forma:

- Municipios y localidades diferenciando el porcentaje de población en los niveles I, II y III del Sisben.
- Municipios y localidades diferenciando el rango obtenido en Seguridad Humana (investigación de fuentes secundarias).

Como resultado se definieron tres prototipos de municipios y localidades, a continuación su descripción y localización.

### 4. SELECCIÓN DE TERRITORIOS

Después de definir los prototipos, se decidió seleccionar dos municipios y una localidad para cada uno de los prototipos con el fin de contar con una amplia gama de situaciones, características y tipos de población a cubrir con el proceso de valoración, representativas del área de estudio.

Un segundo criterio para la selección fue el elemento regional, el cual gira en torno a los procesos de migración.

Con base en estos dos criterios de selección los territorios escogidos fueron los siguientes:

En el departamento de Cundinamarca

- |                           |               |
|---------------------------|---------------|
| • Municipio de La Palma   | Prototipo I   |
| • Municipio de El Peñón   | Prototipo I   |
| • Municipio de Pacho      | Prototipo II  |
| • Municipio de Zipaquirá  | Prototipo II  |
| • Municipio de Tocancipá  | Prototipo III |
| • Municipio de La Calera. | Prototipo III |

En la ciudad de Bogotá

- |                         |               |
|-------------------------|---------------|
| • Localidad de Usme     | Prototipo I   |
| • Localidad de Bosa     | Prototipo II  |
| • Localidad de Engativá | Prototipo III |

CUADRO 3.1 CRITERIOS PARA SELECCIÓN DE TERRITORIOS

Prototipo de territorio	Descripción
I	<p>Municipios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta concentración de la población en los niveles I y II del Sisben</li> <li>• Nivel bajo de seguridad humana</li> <li>• Con mayor proporción de población urbana y perdiendo población (La Palma)</li> <li>• Con mayor proporción de población rural y perdiendo población (El Peñón)</li> </ul> <p>Localidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta concentración de la población en los niveles I y II del Sisben</li> <li>• Rango bajo de seguridad humana</li> </ul>
II	<p>Municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con media y baja concentración de la población en los niveles I y II del Sisben</li> <li>• Nivel intermedio de seguridad humana</li> <li>• Con mayor proporción de población urbana y ganando población (Zipaquirá)</li> <li>• Con mayor proporción de población rural y ganando población (Pacho)</li> </ul> <p>Localidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con media y baja concentración de la población en los niveles I y II del Sisben</li> <li>• Rango intermedio de seguridad humana</li> </ul>
III	<p>Municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con media y baja concentración de la población en los niveles I y II del Sisben</li> <li>• Municipios y localidades en nivel alto de seguridad humana.</li> <li>• Con mayor proporción de población urbana y ganando población (La Calera)</li> <li>• Con mayor proporción de población rural y ganando población (Tocancipá)</li> </ul> <p>Localidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con media y baja concentración de la población en los niveles I y II del Sisben</li> <li>• Con alto nivel de seguridad humana</li> </ul>

Fuente: UNCRD 2008.

## NOTAS

1. Identificados por los expertos académicos y funcionarios del nivel central de Bogotá y Cundinamarca.
2. Sisben: Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales: El Sisben es una herramienta básica que facilita el

diagnóstico socioeconómico preciso de determinados grupos de la población, se aplica a hogares no colectivos, y es muy útil para (...) la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios para programas sociales, de acuerdo con

su condición socioeconómica particular, representada mediante un indicador resumen de calidad de vida - el índice Sisbén. (tomado de [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co), marzo 2007), Departamento Nacional de Planeación, 2007



# Anexo 4

## Formularios de encuesta en seguridad humana

### 1. FORMULARIO DE ENCUESTA A HOGARES (ESTRUCTURA)

El formulario consta de ocho capítulos con un número de preguntas cada uno según los objetivos de la investigación.

A continuación el contenido de cada capítulo:




- Capítulo A. Ubicación: Referencia la ubicación geográfica de la vivienda seleccionada precisando la dirección de la misma. (9 preguntas)
- Capítulo B. Datos de la vivienda: Investiga el tipo de vivienda, la forma de tenencia, el abastecimiento de agua, número de cuartos y personas (9 preguntas).
- Capítulo C. Características sociodemográficas: Aplica a cada una de las personas que conforman el hogar e investiga las principales características sociodemográficas de las mismas como: edad, sexo, estado civil, afiliación a salud, discapacidad, asistencia a un centro educativo, escolaridad, actividad que realiza, ingresos y acceso a crédito (18 preguntas).
- Capítulo D. Choques y estrategias del hogar: Cubre el objetivo principal de la encuesta para conocer las eventualidades o choques que afectaron al hogar, considerando las diferentes dimensiones de la seguridad humana y las estrategias que adoptaron sus miembros para superarlas, especificando el tiempo que tardaron en reaccionar.
- Las dimensiones de la seguridad humana fueron: seguridad de la salud (afiliación, calidad, recursos económicos); seguridad alimentaria (acceso, cali-

dad); seguridad ambiental (calidad, eventos naturales asociados a amenazas naturales); seguridad personal (crimen y violencia); seguridad comunitaria (discriminación, desplazamiento forzado); seguridad económica (ingresos, empleo y asociados). Complementadas con la dimensión familiar y la dimensión educación, las cuales se incluyeron por la importancia en el impacto en los hogares de la región.

- En total son 80 opciones de eventos o choques asociados a las dimensiones estudiadas, las cuales dan la entrada a cinco preguntas específicas para recoger la información sobre las estrategias utilizadas por los hogares.
- Capítulo E. Datos del hogar: Indaga por los bienes en uso que posee el hogar, los ingresos y la pertenencia de alguno de sus miembros a una organización social o comunitaria sin ánimo de lucro. Da la entrada al módulo de migraciones (11 preguntas).
- Capítulo F. Procesos migratorios: Averigua el tiempo de residencia del hogar en el municipio, el lugar donde vivía anteriormente y la razón por la cual migró -cuando se da el caso-. Además, compara la situación del hogar en el lugar de residencia actual con la que tenía anteriormente para determinados temas relacionados con la calidad de vida (13 preguntas).
- Capítulo G. Movilidad residencial: Aplica a los hogares seleccionados en las tres localidades de Bogotá objeto de estudio. Pregunta el barrio de residencia habitual y la razón por la cual cambió su lugar de residencia, cuando se da el caso (4 preguntas).

- Capítulo H. Control de calidad de la encuesta: Registra el control de las personas que participaron en las diferentes etapas del proceso y las actividades realizadas por cada una de ellas.

Son 64 preguntas en los capítulos A, B, C, E, F. En el capítulo D son 80 opciones asociadas a las 5 preguntas sobre estrategias. A continuación gran parte del formulario.

 <b>Gobernación de Cundinamarca</b>		 <b>MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ - CUNDINAMARCA</b>		 <b>Alcaldía Mayor de Bogotá</b>	
<b>ENCUESTA DE VALORACIÓN EN SEGURIDAD HUMANA PARA BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA</b>					
Formulario No. <input type="text"/> de <input type="text"/>		<b>Encuesta No.</b> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>			
<b>RESULTADO FINAL DE LA ENCUESTA</b> <input type="text"/>					
<b>A. UBICACIÓN</b>					
1. Municipio o Localidad: <input type="text"/>		7. Dirección: <input type="text"/>			
2. Área: 1. <input type="checkbox"/> Urbana 2. <input type="checkbox"/> Rural		8. Teléfono: <input type="text"/>			
4. Vivienda: <input type="text"/>		9. Barrio, vereda o centro poblado: <input type="text"/>			
5. Hogar: <input type="checkbox"/>		6. Estrato: <input type="text"/>			
<b>B. DATOS DE LA VIVIENDA</b>					
1. Tipo de vivienda 1. <input type="checkbox"/> Casa 2. <input type="checkbox"/> Apartamento 3. <input type="checkbox"/> Cuarto(s) en inquilinato 4. <input type="checkbox"/> Cuarto(s) en otro tipo de edificación 5. <input type="checkbox"/> Otro tipo de vivienda		3. La vivienda ocupada por este hogar es: 1. <input type="checkbox"/> Propia, totalmente pagada 2. <input type="checkbox"/> Propia, la están pagando 3. <input type="checkbox"/> En arriendo o subarriendo 4. <input type="checkbox"/> Ocupante de hecho (posesión) 5. <input type="checkbox"/> De un familiar, sin pagar arriendo 6. <input type="checkbox"/> De un tercero, sin pagar arriendo 7. <input type="checkbox"/> Otra forma		5. Respecto al arriendo de la vivienda: 1. <input type="checkbox"/> Se encuentra al día en el pago 2. <input type="checkbox"/> Está atrasado en el pago de 1 o más meses 6. El agua para preparar los alimentos la obtienen principalmente de: 1. <input type="checkbox"/> Acueducto público 2. <input type="checkbox"/> Acueducto comunal o veredal 3. <input type="checkbox"/> Pozo con bomba 4. <input type="checkbox"/> Pozo sin bomba, jagüey 5. <input type="checkbox"/> Agua lluvia 6. <input type="checkbox"/> Río, quebrada, manantial, nacimiento 7. <input type="checkbox"/> Pila pública 8. <input type="checkbox"/> Carro/tanque 9. <input type="checkbox"/> Aguatero 10. <input type="checkbox"/> Agua embotellada o en bolsa	
2. ¿Con cuáles de los siguientes servicios públicos o comunales cuenta la vivienda? 1. <input type="checkbox"/> Energía Eléctrica 1. <input type="checkbox"/> Acueducto 1. <input type="checkbox"/> Alcantarillado 1. <input type="checkbox"/> Gas Natural 1. <input type="checkbox"/> Teléfono fijo 1. <input type="checkbox"/> Recolección de basuras 2. <input type="checkbox"/> Ninguno de los anteriores		7. ¿Dónde está ubicado el suministro de agua (llave o grifo)? 1. <input type="checkbox"/> Dentro de la unidad de vivienda 2. <input type="checkbox"/> Dentro del lote pero fuera de la unidad de vivienda 3. <input type="checkbox"/> Fuera del lote de la vivienda		8. Incluyendo sala y comedor, ¿cuántos cuartos o piezas son de uso exclusivo de este hogar? (excluya cocina, baños, garaje) <input type="text"/> <input type="text"/>	
		9. ¿En cuántos de esos cuartos duermen las personas de este hogar? <input type="text"/> <input type="text"/>			
<b>Observaciones:</b> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>					

### C. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS (para todas las personas del hogar)

1	2	3	4	5	6	7
Número de orden de las personas	Nombres y apellidos  <i>Registre los nombres y apellidos de todas las personas que comen y duermen habitualmente en este hogar</i>	¿Qué edad tiene ... en años cumplidos?	¿Cuál es el sexo de ... ? 1. Hombre 2. Mujer	¿Cuál es el estado civil actual de ... ? 1. Casado(a) 2. En unión libre 3. Viudo(a) 4. Separado(a) o divorciado(a) 5. Soltero(a)	¿Cuál es el parentesco de ... con relación al jefe de este hogar? 1. Jefe(a) 2. Esposa(o), compañera(o) 3. Hijo(a) 4. Padre / Madre 5. Yerno / nuera 6. Nieto(a) 7. Suegro(a) 8. Otros familiares 9. Otros no familiares	¿A qué régimen de salud está afiliado ... ? 1. No tiene afiliación 2. Régimen subsidiado 3. Régimen contributivo 4. Otro. ¿Cual?
01			1 2	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 01
02			1 2	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 02
03			1 2	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 03
04			1 2	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 04
05			1 2	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 05
06			1 2	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 06
07			1 2	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 07
08			1 2	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 08
09			1 2	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 09

D. CHOQUES Y ESTRATEGIAS DEL HOGAR

1. FAMILIAR. Entre 2003 y este año, ¿cuáles de los siguientes problemas se han presentado en el hogar?

- ☐ a. Enfermedad grave de alguno de sus miembros
- ☐ b. Muerte de alguno de sus miembros
- ☐ c. Abandono del lugar de residencia habitual
- ☐ d. Separación de los cónyuges
- ☐ e. Abandono del hogar por parte de un menor de 18 años
- ☐ f. Accidente de alguno de sus miembros

☐ g. Otro. ¿Cuál? \_\_\_\_\_

☐ h. Ninguno

F.13. Problemas ocasionados por la migración del hogar

☐ a. ☐ d. ☐ g.

☐ b. ☐ e. ☐ h.

☐ c. ☐ f.

Opción	¿En qué año ocurrió?	¿Cómo afectó al hogar?	¿Cómo enfrentaron este problema?	¿Cuándo actuaron?	¿Lograron solucionar el problema?
<input type="checkbox"/>	__ __ __ __			<div><input type="checkbox"/> a. Durante el primer mes</div> <div><input type="checkbox"/> b. Entre 2 y 6 meses</div> <div><input type="checkbox"/> c. Después de 6 meses</div>	<div><input type="checkbox"/> a. Si</div> <div><input type="checkbox"/> b. Parcialmente</div> <div><input type="checkbox"/> c. No</div>
<input type="checkbox"/>	__ __ __ __			<div><input type="checkbox"/> a. Durante el primer mes</div> <div><input type="checkbox"/> b. Entre 2 y 6 meses</div> <div><input type="checkbox"/> c. Después de 6 meses</div>	<div><input type="checkbox"/> a. Si</div> <div><input type="checkbox"/> b. Parcialmente</div> <div><input type="checkbox"/> c. No</div>
<input type="checkbox"/>	__ __ __ __			<div><input type="checkbox"/> a. Durante el primer mes</div> <div><input type="checkbox"/> b. Entre 2 y 6 meses</div> <div><input type="checkbox"/> c. Después de 6 meses</div>	<div><input type="checkbox"/> a. Si</div> <div><input type="checkbox"/> b. Parcialmente</div> <div><input type="checkbox"/> c. No</div>

A continuación se relacionan los eventos de vida críticos preguntados en cada una de las dimensiones estudiadas, el formato de diligenciamiento es similar al antes expuesto.

D. CHOQUES Y ESTRATEGIAS DEL HOGAR		
2. <b>EN EDUCACIÓN.</b> Entre 2003 y este año, algún miembro de este hogar se ha visto afectado por alguno de estos eventos?		
a. <input type="checkbox"/> Se atrasaron en el pago de la escuela, colegio o universidad 4 meses o más continuos	e. <input type="checkbox"/> Alguno de los miembros del hogar fue rechazado por extraedad	
b. <input type="checkbox"/> Alguno de los miembros del hogar no se pudo matricular en la escuela, colegio o universidad por falta de cupo	f. <input type="checkbox"/> Alguno de los miembros del hogar perdió el año	
c. <input type="checkbox"/> Alguno de los miembros del hogar no se pudo <b>matricular</b> en la escuela, colegio o universidad por falta de dinero	g. <input type="checkbox"/> Otro. ¿Cuál? _____	
d. <input type="checkbox"/> Alguno de los miembros del hogar no pudo <b>continuar</b> en la escuela, colegio o universidad por falta de dinero	h. <input type="checkbox"/> Ninguno	
3. <b>EN SALUD.</b> Entre 2003 y este año, algún miembro de este hogar se ha visto afectado por alguno de estos eventos?		
a. <input type="checkbox"/> Por falta de pago no fue atendido por el sistema de salud	e. <input type="checkbox"/> A pesar de tener el servicio, le tocó acudir a un médico particular	h. <input type="checkbox"/> Otro. ¿Cuál? _____
b. <input type="checkbox"/> No estaba afiliado a algún régimen del sistema de salud	f. <input type="checkbox"/> No tuvo recursos para comprar medicamentos o pagar exámenes médicos	
c. <input type="checkbox"/> No lo atendieron cuando requirió el servicio	g. <input type="checkbox"/> Mala calidad en la prestación del servicio	i. <input type="checkbox"/> Ninguno
d. <input type="checkbox"/> No le entregaron los medicamentos		
4. <b>ALIMENTARIA.</b> En el último año, algún miembro de este hogar se ha visto afectado por alguno de estos eventos?		
a. <input type="checkbox"/> Les han diagnosticado problemas de nutrición	e. <input type="checkbox"/> Les han diagnosticado enfermedades relacionadas con el consumo de alimentos	
b. <input type="checkbox"/> Por necesidad ha consumido alimentos de baja calidad	f. <input type="checkbox"/> Otro. ¿Cuál? _____	
c. <input type="checkbox"/> No consigue los alimentos básicos en su municipio o localidad		
d. <input type="checkbox"/> Carecen de recursos para comprar o producir los alimentos básicos	g. <input type="checkbox"/> Ninguno	
5. <b>AMBIENTAL.</b> Entre 2003 y este año, el hogar se ha visto afectado por alguno de estos eventos?		
a. <input type="checkbox"/> Exposición a basuras en los alrededores	f. <input type="checkbox"/> Heladas	j. <input type="checkbox"/> Otro. ¿Cuál? _____
b. <input type="checkbox"/> Cercanía a aguas estancadas o a corrientes de agua contaminada	g. <input type="checkbox"/> Quemaduras o incendios forestales	
c. <input type="checkbox"/> Avalanchas, derrumbes, deslizamientos	h. <input type="checkbox"/> Plagas (insectos, roedores, etc.)	k. <input type="checkbox"/> Ninguno
d. <input type="checkbox"/> Inundaciones, desbordamientos, crecientes	i. <input type="checkbox"/> Deterioro del entorno por negocios o actividades no compatibles con la vivienda	
e. <input type="checkbox"/> Contaminación del aire (polución, polvo, malos olores, etc.)		
6. <b>PERSONAL.</b> Entre 2003 y este año, algún miembro de este hogar se ha visto afectado por alguno de estos eventos?		
a. <input type="checkbox"/> Robo o atraco	e. <input type="checkbox"/> Acoso sexual	i. <input type="checkbox"/> Consumo de licor en menores de edad
b. <input type="checkbox"/> Lesiones personales	f. <input type="checkbox"/> Intento de violación o violación	j. <input type="checkbox"/> Problemas de drogadicción o alcoholismo
c. <input type="checkbox"/> Homicidio	g. <input type="checkbox"/> Secuestro o desaparición	k. <input type="checkbox"/> Otro. ¿Cuál? _____
d. <input type="checkbox"/> Violencia intrafamiliar	h. <input type="checkbox"/> Extorsión o chantaje	l. <input type="checkbox"/> Ninguno
7. <b>COMUNITARIA.</b> Entre 2003 y este año, algún miembro de este hogar se ha visto afectado por alguno de estos eventos?		
a. <input type="checkbox"/> Discriminación	d. <input type="checkbox"/> Conflicto con sus vecinos	
b. <input type="checkbox"/> Amenazas	e. <input type="checkbox"/> Otro. ¿Cuál? _____	
c. <input type="checkbox"/> Desplazamiento forzado	f. <input type="checkbox"/> Ninguno	
8. <b>ECONÓMICA.</b> Entre 2003 y este año, la economía de este hogar se ha visto afectado por alguno de estos eventos?		
a. <input type="checkbox"/> El jefe del hogar perdió su empleo	e. <input type="checkbox"/> Pérdida de cosecha	
b. <input type="checkbox"/> El cónyuge perdió su empleo	f. <input type="checkbox"/> Disminución de los ingresos del hogar	
c. <input type="checkbox"/> Otro miembro del hogar perdió el empleo	g. <input type="checkbox"/> Otra pérdida económica importante. ¿Cuál? _____	
d. <input type="checkbox"/> Tuvieron que cerrar el negocio del cual derivaban su ingreso	h. <input type="checkbox"/> Ninguno	

**E. DATOS DEL HOGAR**

<b>1. ¿Cuáles de los siguientes servicios o bienes en uso posee este hogar, y cuáles le reportan algún tipo de ingreso?</b>		<b>3. Los ingresos del hogar:</b>		<b>8. ¿Cuál es la razón principal por la que asiste(n) a ese curso de instrucción o capacitación?</b>	
1. Servicio de teléfono fijo 2. Servicio de televisión por suscripción, cable o antena parabólica 3. Servicio de internet 4. Servicio de telefonía celular 5. Máquina lavadora de ropa 6. Nevera o refrigerador 7. Licuadora 8. Estufa eléctrica o de gas 9. Horno eléctrico o de gas 10. Horno microondas 11. Televisor a color 12. Equipo de sonido o grabadora 13. VHS 14. DVD 15. Computador 16. Máquina de coser 17. Bicicleta 18. Motocicleta 19. Carro particular 20. Vehículo de servicio público 21. Casa o apartamento 22. Finca o parcela 23. Cultivos 24. Animales de cría y explotación 25. Ninguno de los anteriores	Posee <input type="checkbox"/>	Reporta Ingresos <input type="checkbox"/>	1. <input type="checkbox"/> No alcanzan para cubrir los gastos mínimos? 2. <input type="checkbox"/> Solo alcanzan para cubrir los gastos mínimos? 3. <input type="checkbox"/> Cubren más que los gastos mínimos? { <b>Pase a 6</b> }	1. <input type="checkbox"/> Aplicar en su trabajo 1. <input type="checkbox"/> Conseguir empleo 1. <input type="checkbox"/> Crear su propia empresa 1. <input type="checkbox"/> Capacitarse 1. <input type="checkbox"/> Obtener certificado 1. <input type="checkbox"/> Mejorar el manejo de su propia empresa, finca o negocio 1. <input type="checkbox"/> Otra razón	
<b>4. ¿Cómo hace este hogar para pagar los gastos que no alcanza a cubrir con los ingresos que recibe?</b>			<b>9. ¿Alguno de los miembros del hogar pertenece a alguna de las siguientes organizaciones?</b>		
_____ _____ _____ _____			1. <input type="checkbox"/> Junta de acción comunal, junta veredal, asociación de vecinos o junta de copropietarios 1. <input type="checkbox"/> Junta de acueducto 1. <input type="checkbox"/> Cooperativa, fondo de empleados 1. <input type="checkbox"/> Agrupación de productores 1. <input type="checkbox"/> Asociación, Corporación o Federación 1. <input type="checkbox"/> Espacio participativo (jume, consejo municipal de política social, consejo municipal de planeación, veeduría, etc.) 1. <input type="checkbox"/> Fundación 1. <input type="checkbox"/> Otra 2. <input type="checkbox"/> Ninguna		
<b>5. Durante los últimos 12 meses, ¿algún miembro del hogar recibió alguna ayuda o beneficio, en dinero o en especie de entidades del Gobierno o de otras entidades?</b>			<b>10. ¿En este hogar han pensado en cambiar su lugar de residencia?</b>		
1. <input type="checkbox"/> Si 2. <input type="checkbox"/> No → <b>Pase a 7</b>			1. <input type="checkbox"/> Si 2. <input type="checkbox"/> No → <b>Pase a F</b>		
<b>6. ¿Cómo se entera de estas ayudas o beneficios?</b>			<b>11. ¿A dónde cambiaría el hogar su lugar de residencia?</b>		
1. <input type="checkbox"/> Por un vecino o familiar 1. <input type="checkbox"/> Por funcionarios del municipio 1. <input type="checkbox"/> Por la junta de acción comunal 1. <input type="checkbox"/> Por la JAL 1. <input type="checkbox"/> Por afiches, volantes, pancartas o perifoneo 1. <input type="checkbox"/> Por los medios de comunicación (televisión, prensa, radio, valla) 1. <input type="checkbox"/> Otro. ¿Cuál? _____			1. <input type="checkbox"/> Un barrio de Bogotá ¿Cuál? _____ 2. <input type="checkbox"/> Un municipio de Colombia Departamento: _____ Municipio: _____ 3. <input type="checkbox"/> Otro país ¿Cuál? _____		
<b>7. ¿Alguno de los miembros del hogar asiste actualmente a algún curso de instrucción o capacitación?</b>			<b>12. ¿Tiene este hogar otros bienes, servicios o negocios que le produzcan algún tipo de ingreso?</b>		
1. <input type="checkbox"/> Si 2. <input type="checkbox"/> No → <b>Pase a 9</b>			1. <input type="checkbox"/> Si → ¿Cuáles? _____ 2. <input type="checkbox"/> No		

## F. PROCESOS MIGRATORIOS Y SEGURIDAD HUMANA

1. ¿Cuánto tiempo hace que vive el hogar en este municipio o ciudad?

1. ☐ Siempre ha vivido aquí → **Pase a G**

2. ☐ Menos de 1 año

3. ☐ Entre 1 y 4 años

4. ☐ Entre 5 y 10 años

5. ☐ Más de 10 años

2. ¿Dónde vivía este hogar anteriormente?

1. Departamento:

Municipio:

Zona: 1. ☐ Urbana 2. ☐ Rural

3. ¿Cuál fue la principal razón por la que este hogar decidió vivir en este municipio o ciudad?

1. ☐ Mejores oportunidades de trabajo

2. ☐ Adquisición de vivienda

3. ☐ Riesgo de desastre natural (inundación, avalancha, deslizamiento, etc.), o como consecuencia de éste

4. ☐ Amenaza o riesgo para la vida, la libertad o la integridad física de algún miembro del hogar

5. ☐ Mejor localización y acceso a servicios

6. ☐ Educación

7. ☐ Motivos de salud

8. ☐ Elevado costo de vida

9. ☐ Traslado laboral

10. ☐ Razones familiares

11. ☐ Otra razón

4. ¿Cómo se realizó el proceso de cambio de lugar de residencia (migración)?

1. ☐ Migró todo el hogar al tiempo

2. ☐ Primero migró el jefe del hogar

3. ☐ Migró primero el jefe del hogar y su cónyuge

4. ☐ Migró primero algún hijo o los hijos

5. ☐ Migró primero el o la cónyuge y los hijos

6. ☐ De otra forma

5. ¿Quién tomó la decisión de cambiar el lugar de residencia (migrar)?

1. ☐ El jefe del hogar

2. ☐ La (el) cónyuge

3. ☐ El jefe del hogar y el cónyuge

4. ☐ De común acuerdo entre los miembros del hogar

5. ☐ Otro

6. ¿A raíz del cambio de lugar de residencia, se han modificado en el hogar:

1. ☐ Las relaciones familiares

2. ☐ Los hábitos de vida

3. ☐ Aspectos culturales

4. ☐ Ninguno de los anteriores

7. ¿Cómo considera la situación de su hogar en el lugar de residencia actual, respecto a la que tenía anteriormente, sobre los siguientes temas:

Temas	Mejor	Igual		Peor
		Buena	Mala	
1. Situación económica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Oportunidades de trabajo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Educación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Acceso al agua potable	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Calidad del medio ambiente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Prestación de los servicios de salud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Acceso a los sistemas de salud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Calidad de vida del hogar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Cuando cambió su lugar de residencia, ¿algún miembro del hogar participaba en una organización o proyecto comunitario?

1. ☐ Si

2. ☐ No

9. ¿Algún miembro del hogar ha sido discriminado o rechazado en su actual lugar de residencia?

1. ☐ Si

2. ☐ No

10. En el anterior lugar de residencia y en el actual, ¿alguno de los miembros del hogar ha sido víctima de alguno de estos hechos?

	Anterior	Actual
1. Robo o atraco	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. Lesiones personales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. Homicidio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. Acoso sexual	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. Intento de violación o violación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. Secuestro o desaparición	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. Extorsión o chantaje	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. Otro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Ninguno	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. ¿El hogar ha pensado regresar a su lugar de residencia anterior?

1. ☐ Si

2. ☐ No → **Pase a 13**

12. ¿Qué los motiva a regresar?

13. ¿El hogar se ha enfrentado a algún problema por el hecho de haber cambiado su lugar de residencia?

1. ☐ Si

2. ☐ No → **Termine**

Diligencie el recuadro F.13, para todas las preguntas del capítulo "C. Choques y Estrategias del Hogar"

## 2. FORMULARIO DE ENCUESTA A COMUNIDADES



### CUESTIONARIO PARA EL PROCESO DE VALORACIÓN EN SEGURIDAD HUMANA EN BOGOTÁ – CUNDINAMARCA

#### INTRODUCCIÓN

La Secretaría de Planeación de Cundinamarca, la Secretaría de Planeación Distrital, en el marco de la Mesa de Planificación Regional Bogotá - Cundinamarca, buscan, con este ejercicio, conocer las condiciones de vida de la comunidad y los proyectos que se están desarrollando en la localidad actualmente.

Agradecemos su tiempo y cooperación en el desarrollo de este ejercicio.

Datos de la comunidad \_\_\_\_\_  
Nombre de la localidad: \_\_\_\_\_  
Fecha: \_\_\_\_\_

Lista de los entrevistados que responden esta encuesta:

Nombre	Edad	H/M
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		

#### MÓDULO 1. CONDICIONES DE VIDA DE LA COMUNIDAD

1. Cuales creen que han sido los factores que han ayudado al mejoramiento de las condiciones de vida de su localidad

\_\_\_\_\_

2. Cuales creen que han sido los factores que han ayudado al deterioro de las condiciones de vida de su localidad

\_\_\_\_\_

#### MÓDULO 2. PROYECTOS COMUNITARIOS

1. ¿Alguno de los miembros de este grupo participa de algún proyecto comunitario?

Si ☐

No ☐

¿En cuáles?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



¿De cuáles de estos proyectos han recibido los mayores beneficios?

¿Qué proyecto consideran importante para mejorar el desarrollo de la comunidad?

### 3. FORMULARIO DE ENCUESTA A FUNCIONARIOS



#### CUESTIONARIO PARA EL PROCESO DE VALORACIÓN EN SEGURIDAD HUMANA EN BOGOTÁ – CUNDINAMARCA

##### NIVEL FUNCIONARIOS LOCALES Y MUNICIPALES

Municipio / Localidad \_\_\_\_\_

Fecha de la entrevista \_\_\_\_\_

Hora de la entrevista \_\_\_\_\_

##### ASISTENTES

Nombre	Dependencia	Correo electrónico

##### OBJETIVOS DE LA ENCUESTA:

Identificar la población vulnerable y las amenazas específicas que enfrentan los habitantes en el municipio / localidad.

Identificar los mecanismos o estrategias que emplean las comunidades para enfrentar las amenazas y riesgos presentes en el territorio.

Identificar la capacidad de los funcionarios públicos del municipio o localidad para integrar en las políticas los mecanismos utilizados por las comunidades para enfrentar sus amenazas y riesgos.

##### PARTE 1. VALORACIONES LOCALES Y SEGURIDAD HUMANA

1. ¿Tiene identificada la población vulnerable en su territorio?

Si ☐ Pase a 2

No ☐ ¿Por qué? (explique por qué y pase a 5)

Porque no: \_\_\_\_\_

Pase a 5

2. ¿Cómo la identificó? (que metodología utilizó)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. Relacione las comunidades vulnerables describiendo su localización y principales características.

#	Comunidad vulnerable	Características	Localización (vereda, barrio o sector)

4. ¿Por qué considera que estas comunidades son vulnerables?

#	¿Por qué es vulnerable?

5. ¿Conocen algunas acciones implementadas por las comunidades en su municipio o localidad para enfrentar situaciones críticas como: el desempleo, los bajos ingresos, enfermedad, desnutrición, contaminación ambiental, analfabetismo, inseguridad entre otras?

Si ☐ Describa brevemente

No ☐ ¿Por qué?

DIMENSION	¿Qué hacen los hogares o la comunidad? (Estrategia)
Económica: Ingreso – empleo. desempleo, inestabilidad laboral, falta de apoyo a microempresas	
Salud: Acceso. atención inoportuna, no entrega de medicamentos, mala calidad de la atención	
Personal: Crimen – violencia. Robos, atracos, violencia intrafamiliar, drogadicción	
Alimentaria: disponibilidad – nutrición. Desnutrición, no disponibilidad de alimentos, alimentos de baja calidad	
Ambiental: Calidad. Contaminación del aire y fuentes hídricas, deforestación.	
Educación: Acceso – pertinencia. Falta de educación para el trabajo, no existencia de establecimientos de educación técnica y superior	
Comunitaria: Discriminación – familia. Desarticulación social, falta de apoyo a las JAC	
Política: Democracia - participación. Coerción para ejercer el derecho al voto	

Por qué no: \_\_\_\_\_

Pase a parte 2

6. ¿Estas estrategias de los hogares y comunidades han sido incluidos en los procesos de gestión o planificación del desarrollo local?

Si ☐ ¿Cómo?

No ☐ ¿Por qué?

## PARTE 2. ACCIONES MUNICIPALES / LOCALES Y SEGURIDAD HUMANA

¿La alcaldía ha ejecutado o está ejecutando programas o proyectos encaminados a darle solución a los siguientes problemas? (por favor céntrate en los siguientes temas)

En cuanto a la seguridad económica (ingreso – empleo), por ejemplo: Pérdida del empleo, desempleo, disminución del ingreso, inestabilidad laboral.

Si ☐ Explique

No ☐ ¿Por qué?

Nombre programa – proyecto o acciones	Descripción general	Tipo de beneficiarios

Por qué no: \_\_\_\_\_

En cuanto a la seguridad educativa (acceso – pertinencia) por ejemplo: reducido número de cupos escolares, calidad de la educación, dificultad para acceder a formación técnica, tecnológica o universitaria.

Si ☐ Explique

No ☐ ¿Por qué?

Nombre programa – proyecto o acciones	Descripción general	Tipo de beneficiarios

Por qué no: \_\_\_\_\_

En cuanto a la seguridad de la salud (acceso a servicios) por ejemplo: baja calidad del servicio, cobertura, dificultad de acceso, no entrega de medicamentos.

Si ☐ Explique

No ☐ ¿Por qué?

Nombre programa – proyecto o acciones	Descripción general	Tipo de beneficiarios

Por qué no: \_\_\_\_\_

En cuanto a la seguridad de alimentaria (disponibilidad de alimentos, nutrición) por ejemplo: baja disponibilidad de alimentos, desnutrición, falta de recursos para adquirir los alimentos básicos.

Si ☐ Explique

No ☐ ¿Por qué?

Nombre programa – proyecto o acciones	Descripción general	Tipo de beneficiarios

Por qué no: \_\_\_\_\_

En cuanto a la seguridad de ambiental (calidad del medio ambiente) por ejemplo: contaminación del aire y del agua, deforestación.

Si ☐ Explique

No ☐ ¿Por qué?

Nombre programa – proyecto o acciones	Descripción general	Tipo de beneficiarios

Porque no: \_\_\_\_\_

En cuanto a la seguridad de la persona (crimen, violencia) por ejemplo: robos, atracos, venta y consumo de estupefacientes.

Si ☐ Explique

No ☐ ¿Por qué?

Nombre programa – proyecto o acciones	Descripción general	Tipo de beneficiarios

Por qué no: \_\_\_\_\_

En cuanto a la seguridad comunitaria (discriminación, tensiones entre la comunidad) por ejemplo: Desarticulación social, problemas entre colonias, discriminación, falta de apoyo a las JAC, falta de información a la comunidad.

Si ☐ Explique

No ☐ ¿Por qué?

Nombre programa – proyecto o acciones	Descripción general	Tipo de beneficiarios

Por qué no: \_\_\_\_\_

En cuanto a la seguridad política (democracia, participación, derechos humanos) por ejemplo: ausencia de medios para participar, desconocimiento de los mecanismos de participación, coerción para ejercer el derecho al voto.

Si ☐ Explique

No ☐ ¿Por qué?

Nombre programa – proyecto o acciones	Descripción general	Tipo de beneficiarios

Por qué no: \_\_\_\_\_

#### PARTE 2.1. MIGRACIÓN

En cuanto a los procesos migratorios o de movilidad residencial.

¿La administración municipal o local percibe algún impacto producto de los procesos de migración o movilidad residencial que se presentan en el municipio o localidad? Por ejemplo: Emigración: ¿qué tipo de población se va del municipio o localidad, y ¿cuáles son las razones para hacerlo? Inmigración: ¿quiénes están llegando y porque?

##### EMIGRACIÓN:

Si ☐ Explique cuáles

No ☐ ¿Por qué?

##### INMIGRACIÓN:

Si ☐ Explique cuáles

No ☐ ¿Por qué?

2. ¿La administración municipal o local ha ejecutado algún programa o proyecto para atender los impactos asociados al proceso de migración o de movilidad residencial en el municipio?

Si ☐ Explique cuáles

No ☐ ¿Por qué?

#### PARTE 3. PROGRAMAS Y POLÍTICAS NACIONALES O DEPARTAMENTALES Y SEGURIDAD HUMANA

1. ¿Existe algún programa o proyecto de tipo social, económico, ambiental o de otras áreas, del nivel nacional o departamental que se haya sido ejecutado entre el 2004 y el 2007 dirigido a la población vulnerable?

Si ☐ Explique cuáles

No ☐ ¿Por qué?

Nombre programa o proyecto	Qué beneficios generó	Tipo de beneficiarios	Dimensiones de S.H asociadas

¿Conoce otros programas o proyectos coordinados por otras entidades (Naciones Unidas, ONG's, empresas privadas, etc.) que se estén ejecutando en el municipio o localidad?. Por ejemplo: ODM -Objetivos de Desarrollo del Milenio, PMA - Programa Mundial de Alimentos, Cruz Roja, etc.

Si ☐ ¿Cuáles?, explique

No ☐

#### PARTE 4. COMUNICACIÓN CON LA COMUNIDAD

1. ¿Cómo informa la administración sobre los diferentes planes, programas y proyectos a la comunidad?

2. ¿Considera usted que el proceso de comunicación con la comunidad funciona adecuadamente?

Si ☐

No ☐ Pase a 3

3. ¿Cómo considera que se podría mejorar la comunicación con las comunidades?

#### PARTE 5. CAPACIDADES INSTITUCIONALES

1. Su equipo de trabajo cuenta con los conocimientos y la capacidad técnica para:

a. Identificar y analizar los riesgos y amenazas presentes en su municipio/localidad que afecten a los hogares y la comunidad en general.

Si ☐ Explique

No ☐ ¿Por qué?, explique

a. Identificar la población vulnerable del municipio/localidad.

Si ☐ Explique

No ☐ ¿Por qué?, explique

b. Identificar las acciones emprendidas por los hogares y comunidades –estrategias- para enfrentarse a situaciones críticas o difíciles.

Si ☐ Explique

No ☐ ¿Por qué?, explique

c. Integrar o incorporar las acciones emprendidas por los hogares y las comunidades en la gestión municipal o local (planes programas, proyectos) (si estas funcionan, si son adecuadas, buenas, malas, etc).

Si ☐ Explique

No ☐ ¿Por qué?, explique

2. ¿Qué habilidades, recursos o capacitación –en cualquier área- requeriría el personal para mejorar su actual desempeño y aplicar el enfoque de seguridad humana?:

Descripción (¿cuáles?)	
Habilidades	
Recursos	
Capacitación	
Otra ¿Cuál?	

3. ¿Considera que el enfoque de seguridad humana podría contribuir a mejorar las capacidades técnicas de los funcionarios públicos?:

Si ☐ ¿De qué forma?

No ☐ ¿Por qué?, explique

4. ¿Considera que el enfoque de seguridad humana podría contribuir a mejorar las condiciones de vida de las comunidades?:

Si ☐ Explique

No ☐ ¿Por qué?, explique

## PARTE 6. PERCEPCIONES

Teniendo en cuenta los elementos abordados anteriormente, queremos conocer cual es su percepción con relación a los siguientes temas: Población vulnerable; planes, programas y proyectos del nivel nacional o departamental; planes, programas y proyectos de otras instituciones (publicas – privadas – ONG's) que se ejecutan en su municipio o localidad; y la capacidad institucional.

1. ¿Cómo percibe su responsabilidad frente a la población vulnerable?

---

---

---

2. ¿Cuenta usted con las herramientas necesarias para atender a la población vulnerable?

---

---

---

3. ¿Cómo percibe la administración municipal o local la intervención de las entidades del nivel nacional y departamental en la gestión del desarrollo (¿apoya las acciones del municipio?, son de bajo impacto, hay desarticulación, hay pérdida de credibilidad, o por el contrario, es oportuna, efectiva, eficiente)

---

---

---

4. Considera que los planes, programas y proyectos ejecutados en el municipio/localidad por las instituciones del nivel nacional o departamental han contribuido al mejoramiento de las capacidades institucionales (técnicas de gestión, recursos) para atender la población vulnerable.

---

---

---

# Índice temático

## A

acceso al crédito 19, 17  
activos  
administración pública 96, 173  
ahorros 19, 98, 138, 141, 159, 160, 165, 168, 173, 191  
amenaza 19, 48, 77, 173, 185, 204  
análisis  
de capacidades 16, 45, 57, 95, 171, 200, 212  
de correspondencias múltiples 48, 95  
de riesgo 60  
de vulnerabilidad 200, 212

## B

bienestar 55, 57, 59, 61, 77, 78, 97, 100, 136, 161, 181, 186  
Bogotá 3, 5, 6, 15, 55, 60, 63, 64, 65, 69, 70, 71, 78, 82, 83, 84, 86, 90, 91, 95, 97, 109, 111, 116, 117, 121, 123, 124, 127, 138, 153, 154, 155, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 166, 167, 168, 169, 174, 176, 178, 180, 185, 186, 187, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 224, 225  
Bosa 6, 16, 17, 21, 69, 71, 74, 76, 78, 79, 80, 82, 83, 21, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 96, 97, 109, 110, 111, 112, 113, 116, 123, 124, 125, 126, 21, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 139, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 153, 154, 155, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 174, 175, 176, 177, 175, 176, 177, 174, 175, 176, 177, 185, 187, 189, 190, 191, 193, 204, 205, 207, 210, 215, 204, 205, 207, 210, 215

## C

cambio de residencia 45, 48, 151, 153, 154, 159, 160, 164, 165, 166, 189, 195  
capacidad institucional 46, 49, 60, 201, 202, 230  
capital 60, 61  
capital  
físico 77  
humano 22, 77, 84, 85, 141, 202  
natural 77, 88  
social 15, 20, 77, 83, 139, 141, 163, 164, 177, 181  
Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional 19, 55, 63  
comunidades 57, 84, 138, 139, 153, 154, 167, 168, 169, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 180, 181, 185, 186, 187, 190, 192, 193, 194, 195, 199, 200, 201, 202, 203, 224, 225, 226, 229  
conflicto 84, 165, 167, 174, 177, 186, 204, 210, 213, 214  
conflicto armado 55, 165, 167, 186, 204, 210, 213, 214  
crimen 217, 227  
Cundinamarca 153, 154, 155, 159, 162, 168, 169, 181, 185, 186, 187, 189, 190, 191, 193, 194, 195  
D  
Departamento Nacional de Planeación 63, 117, 216  
derechos humanos 57, 59, 60, 228  
desarrollo  
humano 56, 57, 60, 64, 97, 204  
desarrollo regional 15, 63, 173, 178, 181, 185, 186, 195, 199  
desplazamiento forzado 154, 160, 167, 177, 180, 191, 217

Distrito Capital 50, 97, 166, 185, 189, 199, 207, 212, 215

## E

economía política 59  
educación 16, 17, 70, 77, 84, 85, 86, 90, 91, 97, 99, 110, 114, 135, 136, 137, 141, 144, 148, 149, 159, 160, 161, 178, 187, 191, 192, 195, 200, 213, 214, 217, 226, 227  
El Peñón 16, 17, 20, 21, 71, 74, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 96, 100, 112, 113, 116, 123, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 138, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 153, 154, 155, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 174, 176, 177, 178, 180, 185, 187, 189, 190, 191, 192, 215, 216  
Encuesta de Calidad de Vida 60, 17, 195  
Engativá 16, 17, 18, 17, 69, 71, 74, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 96, 97, 113, 116, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 21, 129, 131, 132, 133, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 153, 154, 155, 159, 164, 166, 168, 160, 161, 162, 163, 164, 166, 175, 176, 177, 185, 187, 189, 191, 193, 204, 205, 215  
estrategias de respuesta 16, 50, 17, 57, 45, 46, 60, 121, 141, 144, 185, 187  
eventos de vida 50, 16, 56, 59, 61, 69, 47, 50, 77, 87, 89, 90, 91, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 109, 111, 113, 121, 124, 133, 186, 192, 193  
exclusión social 56, 59  
exposición al riesgo 16, 69, 138, 145  
G  
generación de ingresos 78, 194  
género 46, 75, 77, 82, 86, 96, 121, 122, 123, 132, 144, 145, 189  
Gobernación de Cundinamarca 48, 185, 193, 194, 199, 203, 211

gobernanza 15

Grupo de Seguridad Humana de UNCRD 15

## H

hogares 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 45, 47, 48, 49, 50, 60, 62, 63, 64, 69, 70, 71, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 86, 87, 89, 90, 91, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 109, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 135, 138, 141, 144, 145, 148, 153, 154, 155, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 173, 174, 180, 181, 185, 186, 187, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 200, 201, 202, 213, 216, 217, 226, 229

## I

Informe de Desarrollo Humano 56, 63, 204

## J

jefe de hogar 74, 82, 87, 95, 96, 100, 117, 124, 125, 160, 162, 166

## L

La Calera 6, 16, 17, 21, 71, 74, 76, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 96, 108, 111, 112, 113, 114, 116, 123, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 138, 139, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 153, 154, 155, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 169, 174, 178, 174, 175, 176, 177, 185, 189, 190, 192, 207, 210, 215, 216

La Palma 16, 17, 20, 21, 22, 71, 74, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 96, 100, 112, 113, 116, 123, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 138, 139, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 153, 154, 155, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 167, 168, 169, 174, 176, 177, 178, 180, 185, 187, 189, 190, 191, 192, 206, 215, 216

libertad 55, 56, 57, 69, 98, 109, 160, 165, 181, 187, 189

## M

manejo social del riesgo 60, 63

Mesa de Planificación Regional

Bogotá-Cundinamarca 15, 55, 193

migración 17, 21, 56, 57, 61, 62, 63, 83, 84, 96, 100, 111, 114, 177, 185, 190, 191, 192, 195, 215, 228

migrantes 62, 63, 83, 96, 153, 154, 155, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 169, 190, 205

movilidad 61, 166, 168, 186, 193, 194, 200, 202, 213, 228

## N

Naciones Unidas 15, 55, 63, 65, 229

## O

oportunidades 55, 56, 59, 61, 62, 69, 71, 77, 84, 98, 100, 135, 138, 141, 148, 159, 160, 164, 167, 168, 180, 187, 191, 192, 205

## P

Pacho 6, 16, 17, 21, 22, 69, 71, 74, 76, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 96, 100, 105, 111, 113, 116, 123, 125-133, 139, 142-148, 153, 154, 155, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 168, 169, 178, 174, 175, 176, 177, 185, 187, 189, 191, 192, 207, 215, 216

planeación 19, 50, 63, 116, 134, 144, 148, 178, 186, 191, 192, 216, 224

pobres 60, 47, 61, 62, 70, 78, 80, 95, 96, 100, 109, 111, 117, 186, 187

pobreza 47, 61, 55, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 69, 86, 90, 95, 96, 98, 99, 100, 109, 111, 154, 185, 186, 187, 199, 204

políticas

públicas 63, 86, 98, 144, 169, 185, 187, 190, 191, 194, 195, 212

sociales 55, 59, 63

privación 57, 69, 90, 98, 109, 187, 191

Programa Mundial de Alimentos 47, 229

protección 55, 56, 77, 110, 111, 116, 117, 137, 138, 145, 148, 149, 173, 189, 190, 195

## R

riesgo 46, 47, 48, 69, 78, 83, 97, 110, 112, 113, 117, 135, 136, 154, 160, 165, 168, 177, 180, 181, 191, 206, 213

## S

salud 15, 16, 17, 18, 19, 48, 49, 70, 75, 77, 80, 84, 87, 89, 90, 91, 97, 98, 99, 100, 101,

109, 113, 114, 116, 117, 121, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 134, 135, 136, 137, 138, 141, 142, 143, 145, 146, 147, 149, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 180, 187, 189, 191, 193, 200, 201, 204, 205, 214, 217, 227

seguridad

alimentaria 99, 186, 189, 204, 217

ambiental 17, 15, 192, 193, 204, 217

de la comunidad 132

de la salud 15, 55, 204, 217, 227

económica 191, 204, 205, 213, 217, 226

humana 75, 113, 114, 173, 177, 178, 180-195, 199-217, 224, 225, 226, 228, 229

personal 117, 186, 189, 193, 204, 217

política 60, 186, 204, 206, 228

## T

Tocancipá 6, 16, 17, 21, 71, 74-89, 91, 96, 107, 111, 112, 113, 114, 116, 123-133, 139, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 153-164, 168, 169, 174, 177, 178, 174, 175, 176, 177, 185, 186, 189, 190, 191, 192, 215, 216

## U

UNCRD 55, 63, 69, 70, 74, 99, 155, 159, 71, 74, 78, 79, 80, 82, 83, 199, 203, 204, 205, 208, 209, 211, 212

Usme 16, 17, 21, 22, 69, 71, 204, 205, 207, 210, 215

## V

violencia 19, 141, 193, 206, 213, 217, 226, 227

vivienda 91, 60, 63, 65, 77, 78, 80, 91, 97, 112, 114, 116, 124, 126, 129, 137, 141, 154, 159, 160, 161, 164, 165, 166, 167, 168, 191, 195, 206, 210, 213, 214, 217

vulnerabilidad social 60, 97, 98, 116, 117, 195, 202

## Z

Zipaquirá 69, 71, 74, 78, 79, 80, 82-90, 96, 98, 109, 111, 113, 116, 123-129, 131, 132, 133, 138, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 153, 154, 155, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 168, 169, 174, 176, 177, 178, 185-192



Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de noviembre  
de 2009 en los talleres de  
Panamericana Formas e Impresos S.A.





