Variable:	*DEMOGRAFÍCA*
Fecha:	*AGOSTO 2019*

José Eduardo Navarrete Velásquez.
Docente UCP

Resumen

El presente informe de la variable demográfica del departamento de Risaralda, muestra las condiciones poblacionales del territorio, analizando la participación por género, edad, migración e indicadores de natalidad y mortalidad, factores que describen la evolución de los habitantes del territorio y su comportamiento con referencia a los indicadores nacionales, estos datos permitirán identificar estrategias que aporten a la construcción del plan de desarrollo institucional de la Universidad Católica de Pereira.

Palabras Claves:

Demografía, población, hogares, censo, Risaralda, edad, inmigración, emigración, fecundidad, natalidad, mortalidad y esperanza de vida.

Capítulo 1: Justificación de la variable

La demografía como ciencia tiene como objetivo estudiar el comportamiento de la población humana en una determinada área geográfica, teniendo en cuenta variables como su número, crecimiento o decrecimiento, conformación (edad, sexo, estudios, raza, entre otros) y los fenómenos que la condicionan, como la natalidad, mortalidad y fenómenos migratorios.

El estudio de la demografía comprende según Notestein (1945), transiciones que permiten ser analizadas a la luz de modelos teóricos, Sánchez Barricarte (2008), menciona tres transiciones demográficas en su libro, siendo la primera el proceso de una población de equilibrio demográfico primitivo a otro moderno, la segunda comprende los cambios y estructuras familiares, en disolución de las uniones, los patrones de reconstrucción familiar y las migraciones internacionales, evidenciadas después de la segunda guerra mundial y una tercera transición que expone los impactos demográficos sufridos por los altos niveles de inmigración, combinados por los bajos niveles de fecundidad, los cuales no garantizan un relevo generacional, esta última transición es analizada en los países en desarrollo como Estados Unidos o los localizados en la Unión Europea.

Para el caso de Colombia, al igual que los países Latinoamérica, se evidencia un aumento paulatino de la población de mayor edad, mostrando un proceso de envejecimiento y una disminución de la población infantil, por las bajas tasas de fecundidad, esto coloca al país en el segundo tipo de transición demográfica al igual que los departamentos que lo componen.

Los cambios en la demografía de un territorio, traen consigo cambios en los aspectos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales, que marcan el camino del crecimiento y desarrollo de la región, aspectos ligadas de manera directa a las condiciones de vida de su población. El estudio de la variable demográfica permitirá establecer políticas publicas permitan mejorar el estilo de vida de la población, disminuir los índices de desigualdad, mejorara las condiciones de salud, educación, infraestructura, innovación y competitividad, es por esto que el estudio demográfico del departamento de Risaralda aporta de manera significativa a la generación de estrategias y de manera específica en para la Universidad Católica de Pereira es un insumo para trazar su Plan de Desarrollo Institucional el cual vincula la formación, investigación y extensión como ejes de apoyo al desarrollo competitivo del departamento.

Capítulo 2.1: Marco referencial de la Variable

El análisis demográfico del departamento de Risaralda se constituye como una herramienta importante para la toma de decisiones que permitan gestionar de manera adecuada el territorio, desde focos como la salud, educación, infraestructura, sociedad, cultura, política economía y medio ambiente. El insumo principal para el análisis de la variable es el Censo de Población y Vivienda realizado por el DANE para el año 2018, con publicación de resultados en el año 2019, el cual a la fecha aún presenta ajustes de cifras en algunos territorios entre los cuales se encuentra Risaralda.

El Censo tiene como objetivo principal "*Obtener información demográfica y social de la población residente en el territorio nacional y sus entres territoriales a nivel de hogares y personas, así como las características estructurales de las viviendas*" y entre sus objetivos específicos se encuentran:

- Disponer información actualizada sobre el número, la distribución espacial y características de la población, los hogares y las viviendas en todos los niveles territoriales del país.
- Conocer las características demográficas y sociales, fundamentales para la planeación económica y social del país y en especial para la planificación y gestión a nivel territorial y local.
- Suministrar la información para la construcción de indicadores que permitan el seguimiento a las políticas públicas
- Disponer de información sociodemográfica para identificar y caracterizar las condiciones de vida de los grupos étnicos localizados en el país.
- Actualizar los marcos de muestras para la elaboración de encuestas específicas.
- Producir información demográfica básica para la elaboración de proyecciones de población en los diferentes niveles de desagregación político-administrativo del país.
- Suministrar información para el cálculo de indicadores de Desarrollo Sostenible de la ONU.

- Producir información para el cálculo de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI
- Producir información sobre las características de las viviendas, incluyendo indicadores como el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en el país.
- Calcular el Índice de Pobreza Multidimensional – IPM ajustado a nivel municipal. DANE (2018)

El estudio tuvo en cuenta las condiciones de uso de vivienda, tipo, acceso a servicios públicos domiciliarios básicos y urbanización, en cuanto a los hogares se identificó el bienestar y las condiciones de vida, género y tipología y en población se caracterizó el nivel de educación, componentes del cambio demográfico (migración fecundidad y mortalidad), atención en salud, funcionamiento humano, principal actividad económica, pertenecía o auto reconocimiento étnico.

2.2: Antecedentes de la variable

Con el fin de ampliar el marco de entendimiento de la variable demográfica en el Departamento de Risaralda, se realizaron lecturas de investigaciones previas que han revisado el fenómeno de desarrollo económico, crecimiento poblacional y dinámica empresarial en el Departamento, dando una visión tendencial de la región, entre los estudios que se destacan se encuentran:

1. Gaviria Ríos, Mario Alberto. Risaralda, evolución y perspectivas de desarrollo. Universidad Católica Popular del Risaralda. Risaralda 2009
2. Herrera Giraldo, Alberth Cristian. Revisión de la demografía sanitaria del departamento de Risaralda. Colombia. 2012
3. Alcaldía de Pereira. Estudio Socio-Demográfico de Pereira. “Pereira para vivir mejor 2012-2015”. Pereira diciembre 2014
4. González, Echeverri Natalia; Muñoz Montaño, Juan Carlos; Gaviria Ríos Mario Alberto; Montoya Ferrer Jaime. Estudio de tendencias del desarrollo Regional. Universidad Católica de Pereira. Pereira 2015.
5. Ríos Orozco, Luis Carlos; Posso Echeverri, Rafael. Estudio Socioeconómico Dosquebradas-Colombia 2016
6. Banco de la República de Colombia. Centro de estudios económicos regionales (CEER)-Cartagena. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Pereira: contexto actual y perspectivas. Septiembre 2014.
7. SUEJE, Naciones Unidas, Alcaldía de Pereira, Observatorio del Mercado Laboral, Red Ormet. Aproximación al perfil productivo del Municipio de Pereira. Resultado Censo Nacional Agropecuario. Pereira. 2016.

Gaviria (2009), en su informe sobre perspectivas del desarrollo en Risaralda, describe la composición demográfica del Departamento, según datos del Censo de 2005, en aproximadamente 897.509 habitantes, de los cuales el 48,7% eran hombres y el 51,3% restante mujeres. Se tenía una proyección de crecimiento para el año 2008 de 914.170 habitantes con una distribución aproximada de 6,3% niños y 6% niñas en edades entre 0 a 6 años (Primera infancia), 5,1% niños y 4,8% niñas en edades entre los 7 a 11 años (segunda infancia), 6% hombres y 5,8% mujeres en edades de 12 a 17 años (adolescencia), 7,5% hombres y 7,9% mujeres en las edades de 18 a 26 años (juventud) y 4,7% hombres y 5,5% mujeres entre 60 y más años (mayores), sin embargo con datos del Censo del año 2018, se identifica que las proyecciones no se cumplieron dado que para este año el Departamento registro según el Censo

poblacional del DANE 839.597 habitantes, una cifra inferior a la proyectada, este Censo permitió identificar un mayor crecimiento en el número de mujeres con relación al número de hombres y una concentración en edades de 20 a 35 años y mayores de 60, lo que evidencia un envejecimiento paulatino de la población en los últimos años de igual forma muestra un incremento en el número de mujeres residentes en zonas urbanas por variables como migración, bajo número de muertes violentas con relación a las asociadas a los hombre, entre otros aspectos que serán analizadas en el capítulo 3,1 del presente informe. Es importante resaltar que desde el Censo del año 2005 se muestra una tendencia al envejecimiento de la población y una disminución en el número promedio de personas por hogar.

El informe también destaca la relación directa entre el desarrollo competitivo de la región y la generación de cooperación entre agentes relevantes como el sector empresarial, educación, gubernamental e instituciones de apoyo, lo que genera mejores condiciones de vida para los habitantes del territorio, logrando un crecimiento económico y un desarrollo humano y social, lo cual se puede confrontar con datos del índice de esperanza de vida que según datos del DANE para el año 2005 aumento en cuatro años en el caso de los hombres pasando de 62,9 en el año 1990 a 66,02 en el año 2005 y en el caso de las mujeres pasando de 68,98 en el año 1990 a 75,57 en el 2005, presentando estas últimas un promedio aproximado de vida de 10 años por encima del promedio de vida de los hombres.

En la revisión de la demografía sanitaria del departamento para el año 2012, Herrera Giraldo (2013) encontró información que complementa de manera directa el informe de tendencias de Gaviria y el Censo del año 2005, entre sus hallazgos resaltan el aumento en la expectativa de vida y la disminución en los índices de natalidad, al igual que la gran concentración de habitantes en el Área Metropolitana (Pereira, Dosquebradas, La Virginia), entre otros datos encontró que el 78% de los nacimientos que se presentan en el departamento están concentrados en las cabeceras municipales, aunque la mayor tasa de natalidad se evidencia en zonas rurales principalmente en municipios con altas índices de necesidades básicas insatisfechas.

Para ese mismo año Herrera (2013), identifico que el 25% de los nacimientos del departamento se presentaron en mujeres menores de 19 años y que si bien nacen más hombres que mujeres, son los hombres quienes más mueren con una tasa de defunciones del 56%. Para el año 2011 se presentó una expectativa de vida de 73,8 años para los hombres y 77,9 años para las mujeres conservando una diferencia de varios años entre hombre y mujeres ya identificada en el Censo del año 2005.

En el informe Socio-Demográfico de la Alcaldía de Pereira, para el periodo comprendido entre los años 2012 a 2015, se muestra un crecimiento de su población frente a la presentada en el Censo del año 2005 fecha en la cual Pereira contaba con un total de 443.442 habitantes de los cuales 371.439 se encontraban en la cabecera del municipio y los 72.003 restantes en zonas rurales y para el año 2013 el número de habitantes registrados según del DANE era de 464.719; 391.140 en la cabecera y 73.579 en zonas rurales, es importante resaltar que la mayor concentración de habitantes de Risaralda siempre se ha presentado en su capital (Pereira) seguido por el municipio de Dosquebradas y Santa Rosa de Cabal.

Pereira muestra un incremento importante en el número de habitantes asentados en la cabecera y no de la misma forma en sus áreas rurales, estos aspectos se presentan según el informe por el flujo poblacional hacia el exterior, principalmente a países como España, Estados Unidos y Chile, de igual forma las escasas oportunidades de empleo en el campo, especialmente alrededor de cultivos como el café, han hecho que un número considerable de jóvenes que

vivían en esas zonas migren a otras ciudades u otros países en búsqueda de unas mejores condiciones de vida.

El informe demográfico de la Alcaldía de Pereira (2014), muestra también una disminución de la tasa de natalidad, la cual paso del 17,39% por mil habitantes a 10,66% por mil, la concentración de nacimientos por edad para el año 2013 se centró en mujeres jóvenes entre las edades de 20 a 24 años, seguidas por adolescentes entre 15 a 19 años de edad, las menores tasas se presentan en mujeres entre los 40 a 44 años y de 45 a 49. La tasa general de hijos nacidos vivos en mujeres en edad fértil para el año 2005 fue de 1,66 y para el año 2013 esta tasa fue de 1,486 según el informe se evidencia una tendencia en la disminución de nacimientos por mujeres fértiles en Pereira, condición que continua según el Censo del año 2018.

En cuanto a las cifras de mortalidad para el año 2013 la Alcaldía de Pereira muestra que son los hombres entre las edades de 20 a 24 años, los que representan el mayor porcentaje de decesos, condición que continua frente a las mujeres en todos los rangos de edad, para este rango en particular por cada 479 hombre fallecidos, se presentaron 100 muertes de mujeres.

En cuanto a la condición de desplazamiento sub-variable del informe demográficos territorial, La Alcaldía de Pereira (2014), muestra gran migración de las zonas rurales a los centros poblados, especialmente a este municipio, en la gráfica 1 se muestran los municipios con mayor número de expulsados y los que tienen mayor porcentaje de recepción, entre los factores con mayor incidencia para dicho desplazamiento se encuentran las amenazas de grupos al margen de la ley tales como las células de las FARC, ELN y EPL en Quinchía.

Figura 1. Relación de expulsados y su recepción por Municipio en Risaralda para el año 2011

		Expulsión				Recepción			
Municipio	N° habitantes	Hogares	%	Personas	%	Hogares	%	Personas	%
Pereira	428397	453	9, 15%	1898	8, 56%	7640	63, 50%	31745	63, 63%
Apia	12889	136	2, 75%	589	2, 66%	96	0, 80%	471	0, 94%
Balboa	6081	62	1, 25%	275	1, 24%	139	1, 16%	595	1, 19%
Belen de Umbría	26603	303	6, 12%	1293	5, 83%	110	0, 91%	497	1, 00%
Dosquebradas	173452	146	2, 95%	619	2, 79%	1609	13, 37%	6310	12, 65%
Guática	15102	264	5, 33%	1126	5, 08%	236	1, 96%	928	1, 86%
La Celia	8348	130	2, 63%	575	2, 59%	82	0, 68%	319	0, 64%
La Virginia	30095	146	2, 95%	637	2, 87%	343	2, 85%	1406	2, 82%
Marsella	20683	59	1, 19%	233	1, 05%	126	1, 05%	545	1, 09%
Mistrató	12438	529	10, 69%	2309	10, 41%	115	0, 96%	516	1, 03%
Pueblo Rico	11436	1079	21, 80%	5392	24, 31%	309	2, 57%	1430	2, 87%
Quinchia	31996	1185	23, 94%	5129	23, 12%	280	2, 33%	1240	2, 49%
Santa Rosa de Cabal	67410	105	2, 12%	484	2, 18%	751	6, 24%	2927	5, 87%
Santuario	14736	353	7, 13%	1621	7, 31%	196	1, 63%	963	1, 93%
Total Risaralda	859666	4950	100, 00%	22180	100, 00%	1203	100, 00%	49892	100, 00%

Fuente: Alcaldía de Pereira. Estudio Socio-Demográfico de Pereira. “Pereira para vivir mejor 2012-2015”. Pereira diciembre 2014

Es importante resaltar que la migración de personas presenta diferentes condiciones de tipos social y económico, aspectos como la incidencia de este en las tasas de desempleo y subempleo, impactos en el desarrollo y crecimiento económico, focalización de población en viviendas informales, aumento de los índices de condiciones básicas insatisfechas, marginación, detrimento de las condiciones de salud pública, empobrecimiento, violencia, impacto en el sistema educativo entre otros factores. Para datos del 2011, se habían presentado 31.745 desplazados hacia Pereira, que representan 7.640 hogares. Estas personas en el caso de

Pereira presentan bajos niveles de escolaridad, estando la mayoría en un nivel alto de analfabetismo, o primeros niveles de formación (primaria y secundaria).

Con referencia a las expectativas de las personas desplazadas, la gran mayoría según indagaciones de la Alcaldía de Pereira para el año 2013, estaban concentradas en conseguir empleo, posibilidades de vivienda, asesorías de tipo jurídico, emprendimiento y solo un pequeño porcentaje del 1,5% buscaba posibilidades de educación.

La mayor concentración poblacional en Pereira para el año 2014 se encontraba en edad activa para laborar (15 a 45 años), lo cual podría considerarse como un bono demográfico y si se considera que los niveles de población directamente dependiente es decir menores de 15 y mayores de 65 es baja, las condiciones de desarrollo socioeconómico deberían ser buenas, sin embargo las altas tasas de desempleo, subempleo, índices de desigualdad y niveles de migración aunados a un bajo crecimiento económico, no permitieron mejorar la competitividad de la región, estas consideraciones podrían evaluarse de la misma manera al día de hoy sin embargo se debe considerar que en la actualidad las tasas de desempleo y subempleo no son tan altas, los niveles de migración de zonas rurales han bajados por la disminución del conflicto y la competitividad ha avanzado colocando a Risaralda en el quinto lugar en Colombia según el Consejo Privado de Competitividad.(2018).

Según el estudio socioeconómico realizado por Ríos Orozco (2016), para el Municipio de Dosquebradas, el Área Metropolitana (Pereira, Dosquebradas y la Virginia), representa aproximadamente el 75% del territorio sin tener en cuenta el municipio de Santa Rosa de Cabal el cual en número de habitantes lo posiciona en tercer lugar más poblado de Risaralda, para el año 2016 Dosquebradas contaba según datos del DANE con 200.829 habitantes de los cuales 192.387 se localizan en la cabecera municipal y 8.442 en la zona rural.

Según González Echeverri (2016), en el estudio de tendencias del desarrollo Regional, el departamento de Risaralda para el año 2020 tendría una población estimada de 978.173 habitantes, lo que al Censo del año 2018 dista de la realidad, como ya se había identificado tanto las proyecciones mostradas por el DANE en el Censo del año 2005 , como los informes demográficos locales y su proyecciones no pudieron identificar el estancamiento en el crecimiento de la población en el territorio, la cual al año 2018 es de 897.509, en párrafos anteriores se han identificados diferentes aspectos que han hecho que la población no conserve su nivel de crecimiento, tales como la diminución en la tasa de natalidad, los índices de mortalidad y la migraciones han constituido como factores importantes para la contracción de este crecimiento.

En el informe de tendencias Regionales también se muestra que para el año 2005 la mayor concentración de habitantes en la región se encontraba en personas menores de15 años, condición que cambia para las cifras del año 2015 y proyección a 2020, en donde la mayor concentración se encuentra en personas de 25 a 29 años y de 20 a 24 (Gonzáles Echeverry, 2016), habitantes activos laboralmente, esta condición se explica en la disminución de la tasa de natalidad y el aumento en la expectativa de vida de los habitantes del territorio.

Frente a los datos entregados por este informe con relación a la esperanza de vida se muestra que para el 2005 los hombres tienen una edad promedio de vida de 66,02 años y las mujeres un promedio de 75,57 años para un promedio total de 70,68 años y que para el año 2020 se tendría un promedio de vida de 66,90 años para hombres y 78,045 para mujeres para un promedio aproximado de 72 años.

Entre las principales conclusiones del estudio de tendencias regionales realizado por la Universidad Católica de Pereira en el año 2015, se encuentran:

1. *En 2020 y 2025 se proyecta que Risaralda tendrá 978.173 y 1.046.277 habitantes respectivamente con una concentración urbana de 79% y 81%. Se observa entonces, Una reducción en la tasa de crecimiento poblacional, y una tendencia de migración de población rural a las cabeceras Municipales, lo que genera presiones en el mercado laboral.*
2. *Las tendencias en los cambios de la estructura de la pirámide poblacional del departamento evidencian un paulatino incremento de las poblaciones de mayor edad.*
3. *La Tasa global de fecundidad continúa disminuyendo, teniendo mayor frecuencia en las mujeres entre los 20 y 24 años. Se espera que para el 2020 sea de 2,06 y para el 2025 de 2,01.*
4. *La relación de masculinidad presenta una tendencia a disminuir en el departamento de Risaralda, donde se espera que por cada 100 mujeres en el 2025 existan 94 hombres, mientras que a nivel nacional se evidencia una tendencia de crecimiento donde por cada 100 mujeres existan 98 hombres.*
5. *Aunque la tasa bruta de mortalidad tiende a aumentar levemente, la tasa de mortalidad infantil tiende a disminuir al 2025 a 8,80.*
6. *Crece la esperanza de vida al nacer, es importante considerar que la brecha entre los hombres y las mujeres se va ampliando con el tiempo, mientras en el año 1995 la diferencia era de 6 años para 2025 esta diferencia entre 68 años de los hombres y 80 de las mujeres representa una diferencia de 12 años.*
7. *Leve disminución del fenómeno de emigración tanto para Colombia como Risaralda.*
8. *Tendencia de disminución del tamaño de las familias y la disminución del número de hijos por familia.*

Con el fin de conocer algunos hallazgos relevantes de documentos revisados y que aportan al análisis demográfico pero que no son propiamente desarrollados sobre esta variable se presentan a continuación aspectos importantes del departamento:

Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Pereira: contexto actual y perspectivas. Septiembre 2014. Banco de la República de Colombia. Centro de estudios económicos regionales (CEER)-Cartagena.

- *La inversión social que durante décadas realizó la región gracias al buen desempeño de las actividades cafeteras logró la reducción significativa del rezago en educación, pobreza y desigualdad en Pereira.*
- *Los menores montos de remesas recibidos por la ciudad y el retorno de migrantes, ha llevado a la población a enfrentar las más altas tasas de desempleo del país.*
- *Se evidencia desarrollo del sector turismo, restaurantes y bares paralelo a la disminución productiva en el sector cafetero.*
- *Desarrollo del sector turístico a partir de la declaratoria del Paisaje Cultural Cafetero (PCC), considerando que Pereira es del Eje Cafetero la ciudad con mejores condiciones para el transporte aéreo y un mejor desarrollo comercial.*

Aproximación al perfil productivo del Municipio de Pereira. Resultado Censo Nacional Agropecuario. Pereira. 2016. SUEJE, Naciones Unidas, Alcaldía de Pereira, Observatorio del Mercado Laboral, Red Ormet.

- *Risaralda cuenta con 13.250 productores residentes de los cuales 24% son mujeres y 76% son hombres. De estos, el 87% son mujeres residentes en territorios de grupos étnicos y el 86% del total de productores residentes son hombres que residen en territorios de grupos étnicos (DANE, 2014).*
- *Las mujeres productoras en el área rural en un 26% se encuentran en edades de 55 a 64 años, en cuanto a los hombres el 27% está en edades entre los 50 y 59 años.*
- *Los hogares con personas mayores a los 60 años en el área rural son 3.461 con un total de 3.682 personas mayores de 60 en dichas zonas.*
- *En cuanto a personas menores de 15 años en la zona rural son 5.096 para un total de hogares de 3813.*
- *En cuanto a la investigación se censaron 8.515 hogares en las zonas rurales de las cuales 2.288 son unipersonales.*
- *El Municipio de Pereira representa el 70% del total de la economía del departamento de Risaralda y se encuentra el 50% del total de establecimientos económicos del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). Los ingresos totales del municipio de Pereira fueron de $560.337 millones de pesos y los gastos fueron de 563.858 millones de pesos (DNP, 2016).*

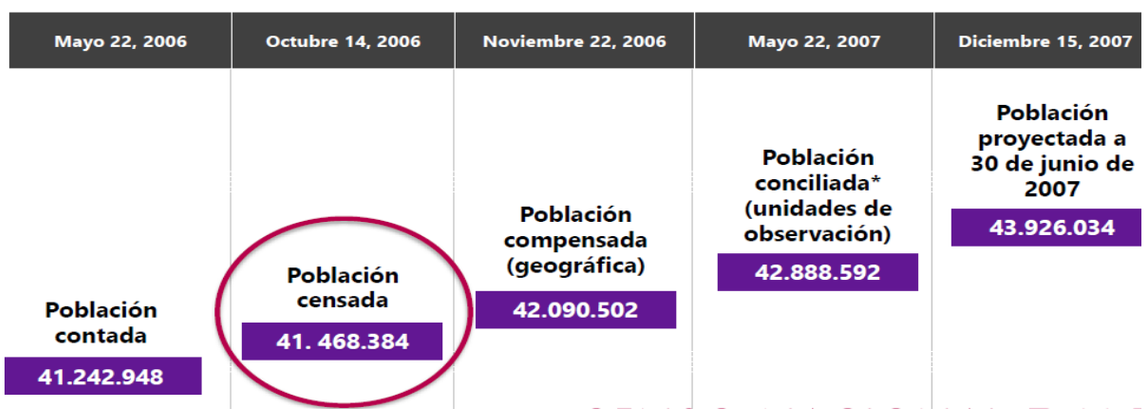
Es importante resaltar que es el Censo realizado por el DANE en el año 2018 con resultados publicados en el 2019, el insumo principal para el análisis de la variable demográfica del presente estudio de tendencias regionales, análisis que se realizará en el siguiente capítulo.

Capítulo 3.1: Análisis de Subvariables

Con el fin de realizar un análisis más preciso de la variable demográfica se identificaron cuatro subvariables que comprenden, la dinámica poblacional (Tasa de crecimiento, estructura etaria y genero), concentración de la población rural y urbana, población por municipios y estructura familiar.

La principal fuente de información para el análisis de esta variable, es el censo poblacional realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el año 2018 y del cual se conocieron resultados en julio del año 2019, siendo hasta el momento publicado la tercera revisión del mismo el cual aún sigue presentando ajustes en sus cifras.

Figura 2. Población definida en el Censo Nacional de 2005



Fuente: DANE –CNPV 2018

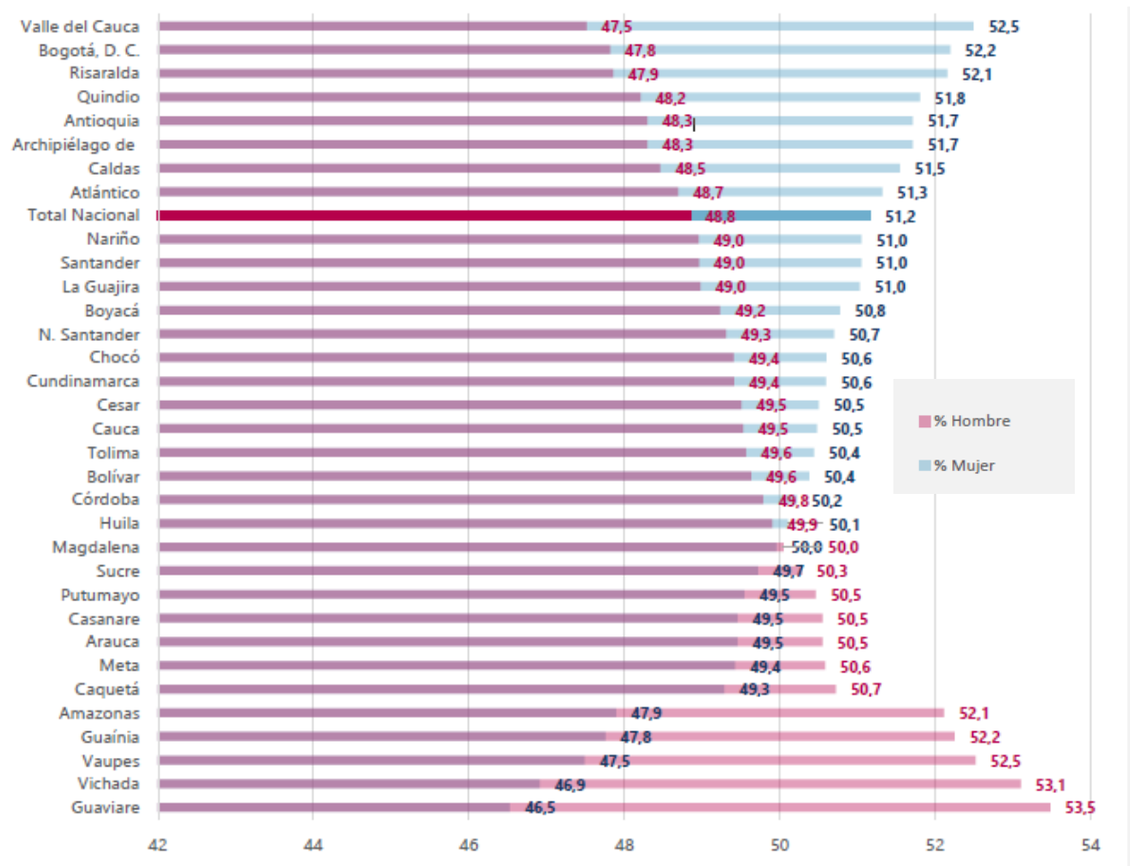
Según el Censo Nacional de Población y Vivienda (DANE 2018), Colombia tiene una población de 48.258.494 cifra establecida de manera provisional mientras se realizan los ajustes respectivos, este dato muestra un incremento poblacional del 6,5% frente al periodo intercensal 2005-2018, con una variación porcentual positiva de 34,7% en hogares, con una proporción de 3,08 personas por hogar y una incidencia del 40,7% en la jefatura femenina del hogar.

La proporción de hombres a nivel nacional es de 48,8% y de mujeres es del 51,2%, en cuanto a la condición etaria el 22,6% de la población colombiana es menor de 15 años, el 25,98% está en edades entre 15 y 29, el 13,3% son mayores de 60 y el 9,1% que son mayores de 65 años.

En cuanto al índice de envejecimiento en edad de 65 años es del 40,4% y en edad de 60 años es de 58,6. Con relación al a ocupación de población por área, se encuentra que el 77,04% vive en las cabeceras, el 7,08% en los centros poblados y el 15,88% en la zona rural dispersa.

En cuanto a la distribución porcentual de la población censada por departamento, por sexo se evidencia una concentración mayoritaria de la mujer en 21 departamentos de los 33 departamentos censados (figura 2. Distribución porcentual)

Figura 3. Distribución porcentual de la población censada por sexo a nivel departamental - 2018



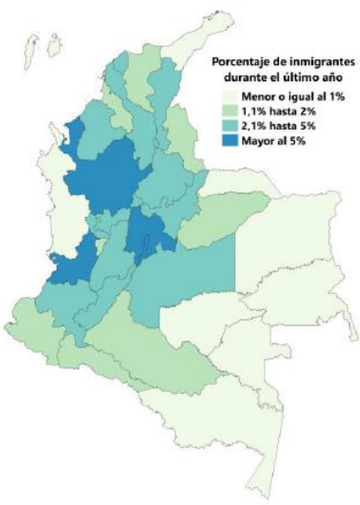
Fuente: DANE 2018

En cuanto al número de extranjeros residentes en Colombia para el año 2018 se registraron 965.015 de los cuales el 62,5% son hombres y el 37,5% restantes son mujeres, de estos el

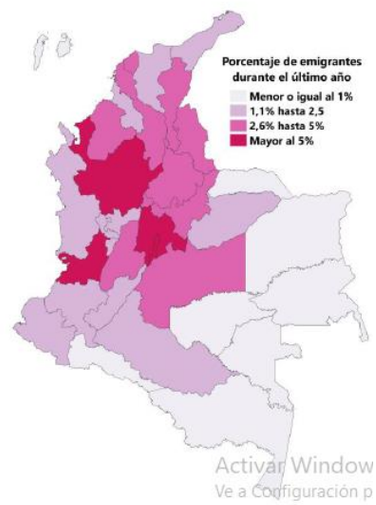
50,7% está en edades de 20 a 39 años, seguido por menores de 15 años, estas personas se han asentado principalmente en las cabeceras urbanas (85,8%), seguido de las zonas rurales dispersas (8,1%) y de los centros poblados (6,1%). En cuanto al país origen es Venezuela quien aporta el mayor número de inmigrantes con 355.339 personas, seguido de Estados Unidos con 4.863 y Ecuador con 2.499 personas.

En cuanto a la distribución por departamento de migración interna es Cundinamarca quien recibe un mayo números de personas con un porcentaje de 17,2%, seguido por Bogotá con un 14,9%, en cuanto a emigrantes es Bogotá quien se encuentra en primer lugar con 26,6%, seguido por Antioquia con un 7,3%. (Ver figura 3)

Figura 4. Migración Interna Reciente: interdepartamental



Departamento	Emigrantes 1 año	Inmigrantes 1 año
Antioquia	7,3%	8,1%
Atlántico	3,8%	2,5%
Bogotá, D. C.	26,6%	14,9%
Bolívar	3,8%	2,4%
Boyacá	3,2%	3,7%
Caldas	2,5%	3,1%
Caquetá	1,6%	1,2%
Cauca	2,1%	2,9%
Cesar	2,5%	2,7%
Córdoba	2,7%	2,3%
Cundinamarca	5,7%	17,2%
Chocó	1,0%	0,7%
Huila	2,5%	2,8%
La Guajira	1,1%	0,9%
Magdalena	2,4%	1,9%
Meta	3,1%	3,8%
Nariño	1,9%	1,8%
Norte de Santander	3,2%	1,8%
Quindío	1,3%	1,9%
Risaralda	2,1%	2,8%
Santander	4,3%	4,2%
Sucre	1,5%	1,7%
Tolima	3,8%	3,9%
Valle del Cauca	5,6%	6,4%
Arauca	0,9%	0,6%
Casanare	1,3%	1,6%
Putumayo	0,9%	1,1%
Archipiélago de San Andrés	0,1%	0,1%
Amazonas	0,2%	0,1%
Guainía	0,1%	0,1%
Guaviare	0,4%	0,5%
Vaupés	0,1%	0,1%
Vichada	0,3%	0,3%



Fuente: DANE 2018

En el caso de Risaralda según datos del Censo (DANE 2018), el número total de habitantes es de 839.597, de los cuales 47,9% son hombres y el 52,1% restante son mujeres entre los municipios con mayor cantidad de personas se encuentra Pereira con 409.670 habitantes, seguido de Dosquebradas con 194.890, Santa Rosa de Cabal con 71.174 y la Virginia con 25.900, entre estos se encuentran los tres municipios que conforman el Área Metropolitana (Pereira, Dosquebradas y al Virginia. En el cuadro 1 se muestra la distribución de habitantes del Departamento por sus 14 municipios. (Ver cuadro 1).

El total de habitantes establecido por el DANE en el 2018 para Risaralda fue confrontado con la Base de Datos Única de Afiliados BDUA del Sistema General de Seguridad Social encontrando una diferencia de 9,51% dado que el número de afiliados se estima en 927.842 esta diferencia puede catalogarse como una omisión en el censo.

Es importante establecer que una diferencia en las proyecciones frente al número entregado de habitantes por el Censo del año 2018, traer repercusiones para el departamento, según proyecciones del DANE Risaralda tendría para el año 2018 967.767 habitantes, 1287.170 menos frente a la cifra entregada por el DANE de 839.597 lo que equivale a un 13% menos, esta diferencia cambia los aportes entregados por la Nación, aumentan las tasas de homicidios,

suicidios, accidentes, mortalidad, crecimiento del PIB per capita, recaudo de impuestos e inversión pública por ciudadano. (Cámara de Comercio de Pereira, 2019).

Esta omisión analizada desde los 14 municipios muestra unas grandes diferencias como es el caso de Apía con 8.719 habitantes de diferencia (45%), Marsella con 8.462 (35%), en Pereira la diferencia fue de 66.966 habitantes cifra que sale de una proyección a 2018 de 476.636 frente a 409.670 censados, lo que equivale a una diferencia del 14%. Se espera que estas cifras se ajusten un poco aumentando, con el proceso de conciliación censal (Cámara de Comercio de Pereira, 2019).

En cuanto al índice de envejecimiento para Risaralda (mayores de 65/60 años como fracción de menores de 15 años) el departamento tiene un índice en 65 años y más de 60,61 es el tercero a nivel nacional, misma posición en edad de 60 años y más con un índice de 87,79. Frente al índice de juventud Risaralda se encuentra en el lugar 28 de los 33 municipios censados con un índice 24,40.

Cuadro 1. Número de personas que habitan el Departamento de Risaralda por municipios

Municipio	Población en hogares particulares	Población en lugares Especiales de Alojamiento (LEA)	Población total
Pereira	406.722	2.948	409.670
Apía	10.662	45	10.707
Balboa	4.976	33	5.009
Belén de Umbría	21.398	52	21.450
Dosquebradas	194.229	661	194.890
Guática	11.516	16	11.532
La Celia	6.154	24	6.178
La Virginia	25.829	71	25.900
Marsella	15.422	33	15.455
Mistrató	15.921	282	16.203
Pueblo Rico	14.429	0	14.429
Quinchía	25.182	31	25.213
Santa Rosa de Cabal	70.586	588	71.174
Santuario	11.734	53	11.787
Total	**834.760**	**4.837**	**839.597**

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE. 2018

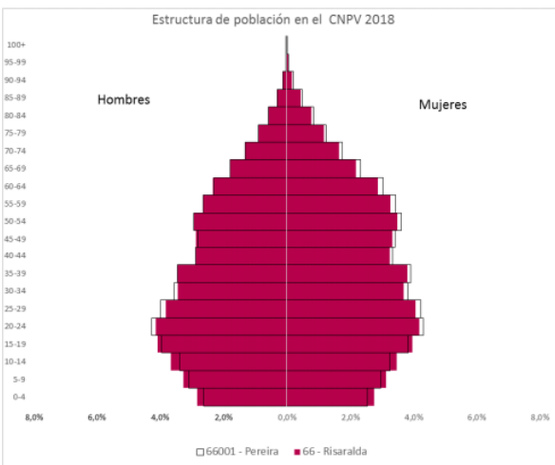
Figura 5. Indicadores Demográficos Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 frente al Censo General de 2005 – Risaralda

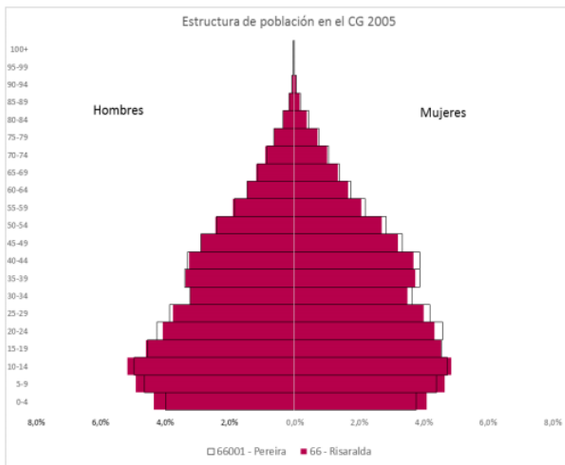
INDICADORES DEMOGRÁFICOS	Colombia		Risaralda		Pereira	
	CNPV 2018	CG 2005	CNPV 2018	CG 2005	CNPV 2018	CG 2005
Porcentaje de hombres	48,8%	49,0%	47,8%	48,7%	47,1%	47,8%
Porcentaje de mujeres	51,2%	51,0%	52,2%	51,3%	52,9%	52,2%
Relación de masculinidad	95,5	96,2	91,7	94,7	89,1	91,7
Índice de dependencia demográfica	46,5	58,8	44,9	54,4	42,8	50,9
Índice de envejecimiento	40,4	20,5	60,7	25,2	67,0	27,1
Relación niños mujer	25,6	36,8	21,3	31,1	19,3	27,5
Población entre 0 y 14 años (%)	22,6%	30,7%	19,3%	28,1%	18,0%	26,5%
Población entre 15 y 64 años (%)	68,3%	63,0%	69,0%	64,7%	70,0%	66,3%
Población mayor a 65 (%)	9,1%	6,3%	11,7%	7,1%	12,0%	7,2%

Fuente: DANE 2018

El grafico 4 presenta las cifras de participación demográfica por sexo comparando el año 2005 frente al año 2018, para el caso de Risaralda se evidencia una disminución en el porcentaje de hombres lo que evidentemente refleja un aumento en el porcentaje de mujeres, de igual forma se nota una disminución en la población con edades por debajo de los 15 años y un aumento en la población con edades entre los 15 a 64 años al igual que la población mayor de 65 años que paso en el 2005 de ser el 7,1 al 11,7% en el departamento, esto se puede corroborar con la pirámide poblacional clasificada por grupos quinquenales de edad (ver grafica 5), en donde la población del censo del año 2005 para el departamento tenía una mayor concentración en la base en personas menores de 15 años, seguido de población entre los 15 a los 30 años, en el caso del censo del año 2018 la pirámide cambia se presenta una reducción en su base y se concentra una mayor población en las de 15 a 34 años y se presenta un aumento en las personas mayores de 50 años, lo que muestra un envejecimiento marcado de la población y una disminución en el número de jóvenes, lo podría sustentarse por la disminución en las tasas de natalidad en el departamento (ver gráfica 5. Nacimientos y defunciones en Risaralda).

Figura 6. Estructura por grupos quinquenales de edad 2005 -2018. Risaralda



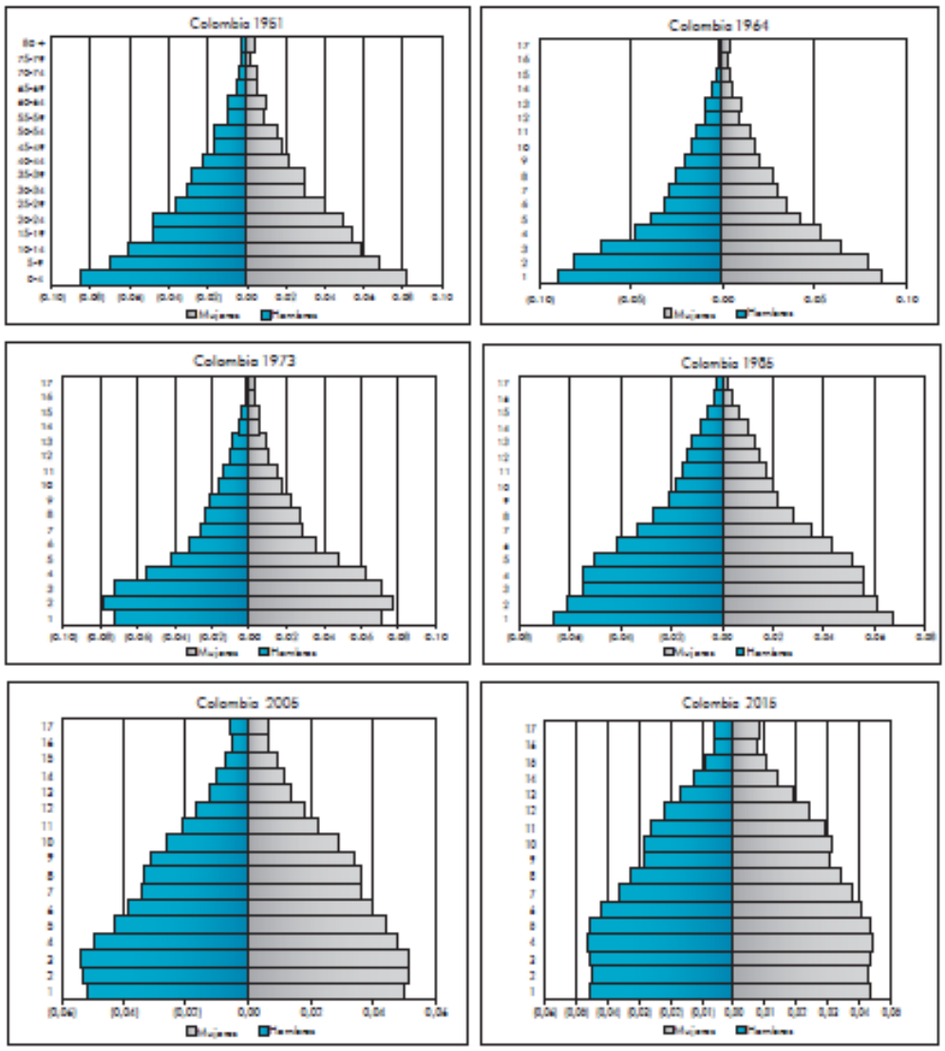


Fuente: DANE 2018

Con referencia a la evolución de la pirámide poblacional en Colombia, la tendencia de Risaralda guarda coherencia con la nacional, mostrando un ensanchamiento en las edades productivas, disminución en las personas menores de 15 años y un aumento paulatino de los

habitantes mayores de 60 años, en la gráfica 6 se puede ver la tendencia nacional desde 1951 hasta cifras proyectadas a 2015.

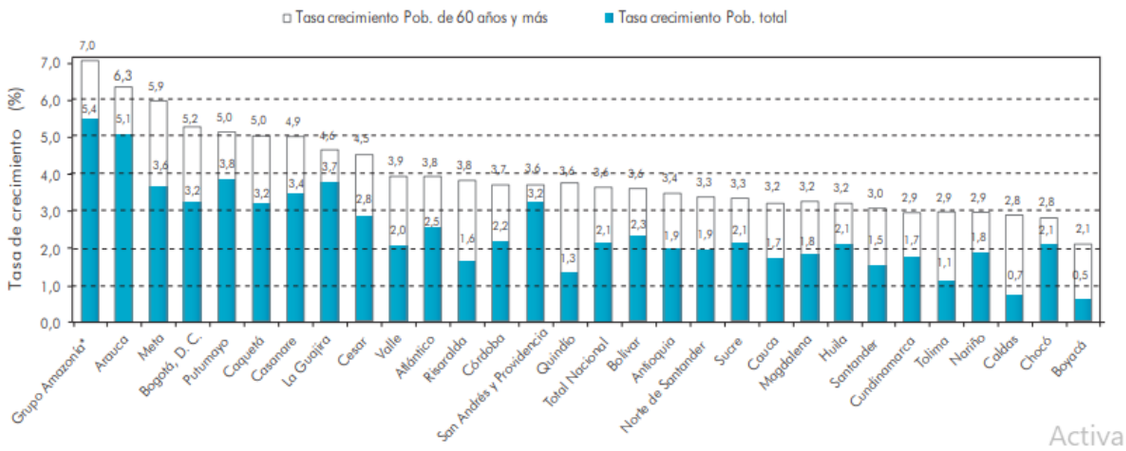
Figura 7. Cambios en la pirámide poblacional en Colombia 1951, 1964, 1973, 1985, 2005, 2015



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social con base en DANE. Serie de población 1985-2020

En cuanto a la tasa de crecimiento poblacional de personas mayores a 60 años con referencia a la tasa de crecimiento de la población total, el departamento de Risaralda muestra una brecha significativa de más de dos puntos porcentuales en el análisis realizado de crecimiento entre el año 1964 al año 2010, representado en un incremento del 1,6% de la población total, frente a un crecimiento del 3,8% de la población con edades superiores a los 60 años. (ver gráfica 7).

Figura 8. Tasa de crecimiento de la población de 60 años en frente al crecimiento de la población total en Colombia. 1964-2010



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social (2009) con base en DANE. Censos de población y proyecciones de población.

Figura 9. Reporte de nacimiento y defunciones 2005 -2018. Risaralda

- Nacimientos (acumulado periodo 168.866)

MUNICIPIO DE RESIDENCIA HABITUAL DE LA MADRE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Risaralda	12.622	12.645	13.140	12.769	12.088	11.604	11.677	11.654	11.070	10.924	10.790	10.614	10.324	9.853
Extranjero	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	4	1
Resto del país	238	217	252	307	393	390	602	539	619	607	759	716	709	733
Total	**12.860**	**12.862**	**13.392**	**13.077**	**12.481**	**11.995**	**12.279**	**12.194**	**11.690**	**11.531**	**11.550**	**11.331**	**11.037**	**10.587**

- Defunciones (acumulado periodo 80.174)

MUNICIPIO DE RESIDENCIA HABITUAL	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Risaralda	5.161	4.958	5.195	5.261	5.000	5.213	4.929	4.997	5.062	5.212	5.423	5.754	5.653	5.717
Extranjero	4	5	1	2	4	1	3	3	2	7	5	3	2	2
Resto del país	380	375	384	413	327	413	383	416	428	488	552	645	664	727
Total	**5.545**	**5.338**	**5.580**	**5.676**	**5.331**	**5.627**	**5.315**	**5.416**	**5.492**	**5.707**	**5.980**	**6.402**	**6.319**	**6.446**

Fuente: DANE 2018

Las cifras de nacimiento al 2018 han disminuido considerablemente con relación a las presentadas en el año 2005 en más de 2.500 y el número de defunciones aumento en más de 6.000 entre el año 2005 al 2018, estos indicadores cambian de manera significativa la pirámide etaria del territorio, de estas cifras tanto de nacimientos como defunciones, el municipio con mayor participación fue Pereira en el caso de nacimientos se registraron para el año 2018 4.667 y 2.983 defunciones.

Otro de los factores que impacta la variable demográfica en el departamento son las migraciones tanto de orden interno de Colombia como desde y hacia el exterior, en datos del DANE en migraciones de hace 5 años el departamento tuvo 9.071 inmigrantes a Pereira y 14.425 emigrantes de Pereira, en cuanto a las cifras de hace 12 meses se presentaron 2.804

inmigrantes a Pereira y 4.581 emigrantes de Pereira, en la gráfica 6 se muestra los principales destinos de los emigrantes desde Pereira.

Figura 10. Principales destinos de los emigrantes desde Pereira hacia Risaralda

Municipio	Emigrantes 12 meses	Municipio	Emigrantes 5 años
DOSQUEBRADAS	3.152	DOSQUEBRADAS	10.413
SANTA ROSA DE CABAL	393	SANTA ROSA DE CABAL	1.569
BELÉN DE UMBRÍA	188	BELÉN DE UMBRÍA	391
QUINCHÍA	129	MARSELLA	311
MARSELLA	122	QUINCHÍA	306
SANTUARIO	120	SANTUARIO	281
LA VIRGINIA	103	LA VIRGINIA	263
APÍA	97	APÍA	236
GUÁTICA	91	GUÁTICA	209
PUEBLO RICO	76	PUEBLO RICO	168

Fuente: DANE 2018

Figura 11. Principales orígenes de los inmigrantes internos

Municipio	Inmigrantes 12 meses	Municipio	Inmigrantes 5 años
DOSQUEBRADAS	1.192	DOSQUEBRADAS	4.066
LA VIRGINIA	729	LA VIRGINIA	1.402
SANTA ROSA DE CABAL	216	SANTA ROSA DE CABAL	714
MARSELLA	145	BELÉN DE UMBRÍA	551
BELÉN DE UMBRÍA	130	MARSELLA	491
QUINCHÍA	89	QUINCHÍA	448
APÍA	68	SANTUARIO	294
SANTUARIO	64	APÍA	279
PUEBLO RICO	45	PUEBLO RICO	217
LA CELIA	42	GUÁTICA	167

Fuente: DANE 2018

Las gráficas 6 y 7 muestran una constante en las ciudades que presentan mayor emigración en los ´últimos años y hace 12 meses, siendo Dosquebradas la principal ciudad, seguida por Santa Rosa de Cabal y Belén de Umbría, siendo las primeras unos de los municipios con mayor número de habitantes en el departamento. Para el caso de inmigrantes internos Dosquebradas se presenta de primera seguida de la Virginia y Santa Rosa, siendo las dos primeras parte del Área Metropolitana y dos de los municipios más poblados del territorio. Las gráficas muestran que por la cercanía y condiciones de las ciudades aledañas a Pereira ciudad capital, se presenta migración interna, dado las óptimas condiciones de transporte y alojamiento y en algunos casos mejores condiciones en costo de vida frente a la ciudad capital.

Figura 12. Inmigración desde Venezuela a Pereira i otros Municipios de Risaralda

Hace 12 meses	Pereira	2.067
	Otros municipios de Risaralda	1.893
	Total	3.960
Hace 5 años	Pereira	3.636
	Otros municipios de Risaralda	3.285
	Total	6.921

Fuente: DANE 2018

Frente al dato nacional en donde se reconocen en el país 355.339 inmigrantes venezolanos en el último año, Risaralda tiene el 1,11% del total nacional.

En cuanto a la distribución por hogares según cantidad de personas en Risaralda para el año 2018, concentra un mayor porcentaje en hogares conformados por tres personas con un 23,3%, seguido de hogares con dos personas y un 19,5% con cuatro personas, frente al censo del 2005 se nota un aumento en los hogares con dos personas y una disminución en los hogares con tres personas, datos que guardan coherencia con la disminución en la tasa de natalidad del territorio.

Figura 13. Hogares según tamaño y distribución de la población

Tamaño del hogar	Municipio/ Departamento	Número de personas en el hogar					
		1	2	3	4	5	6 o más
CNPV 2018	Colombia	18,6%	21,8%	23,3%	19,5%	9,6%	7,3%
	Risaralda	17,9%	23,8%	24,8%	18,5%	8,5%	6,4%
	Pereira	18,6%	24,6%	25,0%	18,4%	8,0%	5,4%
CG 2005	Colombia	11,1%	15,2%	19,9%	20,6%	14,9%	18,3%
	Risaralda	11,7%	16,5%	21,8%	21,4%	13,5%	15,1%

Información de Viviendas	Municipio/ Depo	Cobertura de acceso a servicios públicos domiciliarios					
		Energía eléctrica	Acueducto	Alcantarillado	Gas*	Recolección basuras	Internet*
CNPV 2018	Colombia	96,3%	86,4%	76,6%	67,3%	81,6%	43,8%
	Risaralda	99,4%	93,9%	88,0%	76,2%	89,5%	52,4%
	Pereira	99,5%	98,5%	93,4%	82,9%	97,7%	60,9%
CG 2005	Colombia	93,5%	83,3%	73,0%	40,4%	ND	ND
	Risaralda	98,3%	93,1%	89,9%	31,8%	ND	ND
	Pereira	99,3%	97,4%	94,5%	33,0%	ND	ND

Fuente: DANE 2018

En cuanto a la descripción comparativa de cobertura de servicios públicos en los años 2005 y 2018 se evidencia que energía eléctrica, acueducto y alcantarillado Risaralda siempre ha estado por encima del porcentaje nacional, solo en gas se presentaba un porcentaje mejor en el año 2005, pero fue duplicado para el año 2018 superando la media nacional, de igual forma se muestra un avance frente al país en recolección de basura e internet.

Figura 14. Condiciones de ocupación de vivienda – Risaralda Pereira

Entidad Territorial	Clase Geográfica	Condición de ocupación de la vivienda				
		Ocupada con personas presentes	Ocupada con todas las personas ausentes	Unidades de vivienda de uso temporal	Desocupada	Total
Colombia	Total	13.480.729	439.017	788.763	1.362.384	16.070.893
	Cabecera	10.544.301	341.265	352.153	930.214	12.167.933
	Centro poblado y rural	2.936.428	97.752	436.610	432.170	3.902.960
Risaralda	Total	273.259	24.051	11.720	33.165	342.195
	Cabecera	219.351	20.906	4.918	22.424	267.599
	Centro poblado y rural	53.908	3.145	6.802	10.741	74.596
Pereira	Total	136.803	13.309	6.815	16.532	173.459
	Cabecera	113.977	12.969	2.881	11.596	141.423
	Centro poblado y rural	22.826	340	3.934	4.936	32.036

Fuente: DANE 2018

Risaralda cuenta con 342.195 viviendas ligadas a una población estimada por el DANE para el año 2018 de 839.597 habitantes, de estas viviendas la mayor cantidad se concentra en la cabecera municipal con 267.599, seguido del centro poblado rural con 74.595, en la cabecera la mayor cantidad de hogares se encuentran ocupadas por personas presentes las cuales son 219.351 seguido de hogares desocupados, en cuanto al área centro poblado rural el mayor número de hogares al igual que en la cabecera se encuentra ocupada por personas presentes con 53.908.

Capítulo 4: Conclusión general de las tendencias de las subvariables

Teniendo en cuenta el análisis del estado del arte de las subvariables y el Censo Nacional de poblacional y Vivienda realizado por el DANE en el año 2018, se pueden concluir los aspectos:

- Pese a que las proyecciones del censo poblacional de 2005 mostraban un aumento de la población para el año 2018, según el censo población y vivienda del 2018 se evidencia un decrecimiento de la población pasando de 897.509 en el 2005 a 839.597 habitantes.
- Las cifras entregadas por el DANE para el Censo del 2018, muestran según la Cámara de Comercio de Pereira omisión de datos en algunos Municipios lo que representa una diferencia de un 13% frente al número de habitantes que se esperaba en el territorio, se espera que esta cifra se puede ajustar en la entrega final de datos del censo.
- Una disminución en el número de habitantes en el departamento, trae repercusiones directas de orden económico y social, dado que se presentaría una disminución de los aportes entregados por parte del Estado, aumentarían las tasas de homicidios, suicidios, accidentes, mortalidad, crecimiento del PIB per cápita, recaudo de impuestos e inversión pública por ciudadano. (Cámara de Comercio de Pereira, 2019).
- Frente a las cifras entregadas por el DANE para el censo del 2018, el 47,9% de los habitantes del departamento son hombres y el 52,1% son mujeres, es importante anotar que, si bien nacen más hombres, su tasa de mortalidad es mayor que el de las mujeres y presentan una menor esperanza de vida.

- Se presenta un aumento en la población en edades de 15 a 64 años, frente a la proporción definida en el censo del año 2005, de igual forma de muestra un aumento en la población mayor de 65 años, lo que demuestra una disminución en la tasa de natalidad, definiendo una diminución en el número de personas por hogar con un promedio para el año 2018 de 3, seguido de 2 y una persona, frente a una concentración para el año 2005 en 3 y 4 personas respectivamente.
- La mayor concentración de habitantes por municipio, sigue siendo la de Pereira ciudad capital con 409.670, seguido de Dosquebradas con 194.890, Santa Rosa de Cabal con 71.174 y la Virginia con 25.900 habitantes.
- Los emigrantes internos hacia Pereira en los últimos cinco años representaron un total de 9.071 personas y en cuanto a emigrantes la misma ciudad tuvo 14.425 personas, que principalmente migraron a la ciudad de Dosquebradas, esto se presenta por la cercanía de los municipios y la facilidad y costos de vivienda bajos en este municipio, frente a Pereira.
- En cuanto a inmigrantes internacionales, específicamente venezolanos, el departamento en los últimos cinco años ha recibido 6.921, de los cuales 3.636 se alojaron directamente en la ciudad de Pereira, en los últimos 12 meses el departamento recibió 3.636 inmigrantes de los cuales 2067 están en Pereira, esta cifra corresponde al 1,11% del total de inmigrantes venezolanos en todo el país.
- Según el censo del 2018 Risaralda cuenta con 342.195 viviendas de la cuales la mayor cantidad 67.599 se encuentran en la cabecera municipal, seguido de 74.595 en el centro poblado.

Cuadro resumen:

Anexo 1. Indicadores Cuantitativos Variable Demográfica – Risaralda

Subvariable	2005	2018
Población Total	859.666	839.597
Hombres Risaralda %	48,7%	47,8%
Mujeres Risaralda %	51,3%	52,2%
Pereira	428.397	409.670
Hombres Pereira %	47,8%	47,1%
Mujeres Pereira %	52,2%	52,9%
Relación de masculinidad – Risaralda	94,7	91,7
Índice de envejecimiento – Risaralda	25,2	60,7
Relación de niños mujer – Risaralda	31,1	21,3
Población entre 0 y 14 años - Risaralda	28,1%	19,3%
Población entre 15 y 64 años - Risaralda	64,7%	69,0%
Población mayor de 65 años - Risaralda	7,1%	11,7%
Nacimientos – Risaralda	12.622	9.853
Defunciones – Risaralda	5.161	5.717
Tamayo del hogar – Risaralda	1P (11,7%), 2P (16,5%) 3P (21,8%) 4P (21,4%) 5P (13,5%) 6P o más (15,1%)	1P (17,9%), 2P (23,8%) 3p (24,8%) 4P (18,5%) 5P (8,5%) 6P o más (6,4%)

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE 2018. Censo de población y vivienda

Anexo 2. Migración interna (Intradepartamental) entre Risaralda y Pereira

	Migración 5 años	Migración de 12 meses
Inmigrantes a Pereira	9.071	2.804
Emigrantes a Pereira	14.425	4.581

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE 2018. Censo de población y vivienda

4.1 Recomendaciones frente a las tendencias de la variable demográficas

Las condiciones demográficas del departamento de Risaralda guardan coherencia con las tendencias nacionales, en donde se evidencia un envejecimiento paulatino de la población y un aumento en la población activa laboralmente, lo que genera mayor fuerza de trabajo en el territorio lo que se conoce como un bono demográfico, el aprovechamiento de esta situación recae en el desarrollo mismo de la oferta laboral en el departamento, dado la concentración de población en la ciudad capital, los sectores llamados a absorber esta mano de obran son los que generan mayor nivel de crecimiento, entre ellos el turismo, el comercio, servicios, restaurantes y construcción.

La pirámide etaria muestra una marcada disminución en la población menor de 15 años, esto debido a la reducción de las tasas de fecundidad y natalidad en el departamento, esto genera una alerta con relación al foco estratégico de clientes y usuarios de la Universidad, dado que en estas edades se concentra gran parte de sus clientes naturales en servicios de pregrado, sin embargo el crecimiento demográfico de personas en edad laboral, define oportunidades para la generación de programas profesionales en horarios nocturnos o en horario flexible de fines de semana, de igual forma el aumento en población mayor brinda oportunidades en servicios de posgrado o cursos de extensión especializados.

Otro de los factores importantes en la variable demográfica es la composición de personas por hogares, esta muestra una disminución en el número de personas que en el 2005 se concentraba en 3 y 4 por hogar, pasando a 3,2 o uno por hogar, esta tendencia en disminuir el número de hijos o incluso no tenerlos, se evidencia no solo en el territorio, sino a nivel del país y el mundo, las expectativas de las personas en edades entre los 18 a 36 años considerados la cultura Millennial, está concentrada en viajar, vivir nuevas experiencias, llevar una vida saludable y aprovechar al máximo su tiempo, por esto se deben plantear estrategias que permitan que esta población adquiera conocimiento de una manera más ágil, utilizando tecnologías de información y comunicación, redes sociales y dinámicas de comunidad.

De igual forma la migración interna y externa cambia los indicadores demográficos, para el caso de Risaralda se evidencia un incremento en la inmigración rural a los municipios con mayor población como lo son Pereira, Dosquebradas y la Virginia, para el caso de Pereira los migrantes internos muestran en sus intenciones las consecución de empleo como medio principal de supervivencia, seguido de acompañamiento gubernamental en temas legas y emprendimiento y por último en una baja proporción una intensión de cualificarse a través del estudio, esto demuestra que la población migrante en una primera etapa no se constituye como un cliente objetivo para la universidad.

Capítulo 5: Referencias Bibliográficas

- Gaviria Ríos, Mario Alberto. Risaralda, evolución y perspectivas de desarrollo. Universidad Católica Popular del Risaralda. Risaralda 2009
- Herrera Giraldo, Alberth Cristian. Revisión de la demografía sanitaria del departamento de Risaralda. Colombia. 2012
- Alcaldía de Pereira. Estudio Socio-Demográfico de Pereira. “Pereira para vivir mejor 2012-2015”. Pereira diciembre 2014
- González, Echeverri Natalia; Muñoz Montaño, Juan Carlos; Gaviria Ríos Mario Alberto; Montoya Ferrer Jaime. Estudio de tendencias del desarrollo Regional. Universidad Católica de Pereira. Pereira 2015.
- Ríos Orozco, Luis Carlos; Posso Echeverri, Rafael. Estudio Socioeconómico Dosquebradas-Colombia 2016
- Banco de la República de Colombia. Centro de estudios económicos regionales (CEER)-Cartagena. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Pereira: contexto actual y perspectivas. Septiembre 2014.
- SUEJE, Naciones Unidas, Alcaldía de Pereira, Observatorio del Mercado Laboral, Red Ormet. Aproximación al perfil productivo del Municipio de Pereira. Resultado Censo Nacional Agropecuario. Pereira. 2016.
- Norestein, F. W. (1945). Population: the long view. University of Chicago Press.
- Sánchez Barricarte, J. J. (2008). El crecimiento de la población mundialimplicaciones socioeconómicas, ecológicas y éticas.
- Departamento Nacional de Planeación. Censo de población y vivienda 2018. Colombia 2019.
- Ministerio de Salud y protección Social. Oficina de Promoción Social. Envejecimiento demográfico. Colombia 1951-2020. Dinámica demográfica y estructuras poblacionales. Bogotá 2013.

Variable:	*Socio-económica*
Fecha:	*Septiembre de 2019*

Equipo de trabajo: Mario Alberto Gaviria Rios,

Armando Gil Ospina, Samuel López Castaño

Contenido

Resumen 3

1. Justificación de la variable 3

2. Marco referencial de la variable 4

2.1: Antecedentes de la variable 4

El contexto mundial en 2019 7

2.2 Análisis de Subvariables 12

Estructura productiva sectorial y su dinámica 12

Dinámica de comercio exterior 22

Sistema de Información, Comunicación e infraestructura logística 28

Política regional de desarrollo económico 29

Mercado de trabajo 31

Inversión Extranjera Directa 36

Desarrollo empresarial y organizacional 52

3. Tendencia de las subvariables y conclusiones. 54

Escenarios probables 55

Referencias 57

Tabla de figuras

Figura 1: evolución de las previsiones de crecimiento del FMI para 2019 7

Figura 2: tasa de variación del PIB en América Latina y contribución de los componentes al crecimiento (2014-2019) 8

Figura 3: Tasa de crecimiento de la formación bruta de Capital para América Latina 9

Figura 4: Tasa de variación del PIB por sectores de la actividad económica en América Latina 10

Figura 5: Crecimiento promedio anual del PIB real entre 200 y 2018 en algunos países 11

Figura 6. PIB total departamental en miles de millones a precios constantes 2005, ... 12

Figura 7. Eje Cafetero, participación de los departamentos en el PIB nacional 13

Figura 8. Colombia, participación de los departamentos en el PIB nacional 14

Figura 9. Tasa de crecimiento del PIB 14
Figura 10. Risaralda, Valor Agregado por municipios (miles de millones de pesos) 15
Figura 11. Risaralda, participación de los municipios en el valor agregado departamental, 2017 16
Figura 12. Risaralda, dinámica del PIB per cápita 17
Figura 13. Colombia, PIB per cápita por departamentos 17
Figura 14. Risaralda. PIB, participación de las actividades económicas 18
Figura 15. Risaralda, Actividad económica predominante en los municipios, 2017 19
Figura 16. Risaralda, participación de las actividades terciarias en el PIB según tipo de servicio 20
Figura 17. Principales productos de exportación a julio de 2019 (% de participación). 22
Figura 18. Exportaciones Mensuales de Colombia 2014-2019 22
Figura 19. Importaciones mensuales 23
Figura 20. Balanza comercial de Colombia junio de 2014-junio de 2019 24
Figura 21. Saldo de la deuda externa como porcentaje del PIB junio 2003-junio 2019 24
Figura 22. Exportaciones e importaciones de Risaralda por trimestres. Julio de 2014 a junio de 2018 (millones de dólares FOB) 25
Figura 23. Valor de las exportaciones originadas en Risaralda por trimestres. Julio de 2014 a junio de 2018 (millones de dólares FOB) 25
Figura 24. Destino y composición de las exportaciones originadas en Risaralda 26
Figura 25. Exportaciones de Risaralda, principales actividades (US$ millones) 27
Figura 26. Importaciones de Risaralda, principales actividades (US$ millones) 27
Figura 27. Índice de logística por regiones de Colombia 28
Figura 28. Localización de un Centro Logístico en Risaralda 28
Figura 29. Participación por actividades económicas en el total de empresas de Risaralda 2018 29
Figura 30. Participación relativa del Eje Cafetero en la economía nacional, por departamentos 30
Figura 31. Tasa de desempleo en Colombia (Total nacional) 31
Figura 32. Porcentaje de la población en edad de trabajar 32
Figura 33. Tasa de ocupados departamental 2001-2015. 32
Figura 34. Tasa de desempleo departamental 2001-2015 33
Figura 35. Distribución porcentual de la población ocupada según oficio principal (total Nacional) 34
Figura 36. Promedio de afiliaciones de trabajadores a la Caja de compensación Familiar de Risaralda (2017 a Julio de 2019) 34
Figura 37. Inversión Extranjera Directa (IED) en Colombia 1994 a 2018 36
Figura 38. IED por países de origen 37
Figura 39. IED en Colombia, por regiones de origen 39

Figura 40. Flujos de IED en Colombia en minería y petróleo y en otros sectores 2010-2018 40
Figura 41. Flujos de IED por actividades económicas (Enero-Sept 2018)..... 40
Figura 42. IED en el departamento de Risaralda. 41
Figura 43. Distribución de zonas francas por departamento de Colombia..... 42
Figura 44. Contratos de estabilidad jurídica firmados por el estado con empresas 43
Figura 45. Proyectos de IED en departamentos..... 43
Figura 46. Desarrollo humano condiciones de pobreza y desigualdad 45
Figura 47. Pobreza monetaria extrema por ciudades 2017-2018. 46
Figura 48. Coeficiente de Gini por departamentos 46
Figura 49. Coeficiente de Gini por territorios 2017-2018 46
Figura 50. Línea de pobreza 2002-2018 en Risaralda y nacional a 2019..... 47
Figura 51. Incidencia de la pobreza monetaria (2017-2018) 48
Figura 52. Indicadores de Pobreza y desempleo en Risaralda 2002-2016. 48
Figura 53. Ingreso percápita de Risaralda 2002 a 2018 49
Figura 54. Ingresos percápita 2018 por departamentos y ciudades..... 49
Figura 55. Variación porcentual del ingreso real percápita por quintiles..... 50
Figura 56. Las mayores empresas de Risaralda y su puesto entre las más grandes de la región. 52

Resumen

Palabras Clave: IED, Empleo, mercado laboral, comercio exterior, competitividad, economía, tendencias socioeconómicas.

1. Justificación de la variable

Las variables socio económicas son claves en la construcción de escenarios futuros ya que en últimas resumen estados deseables de la sociedad y en particular los indicadores económicos determinan el rumbo de las organizaciones y asuntos como la competitividad de la región. Estas variables muestran la relación entre la producción y la distribución de la riqueza en un territorio y en una sociedad determinados, por medio de indicadores sobre la producción, el empleo y la pobreza. Por tanto, reflejan los procesos de revalorización del espacio regional, la inserción laboral de los pobladores en un sistema productivo regional, así como los movimientos de localización de las actividades productivas en el territorio.

En un sistema capitalista, la economía de mercado tiene gran centralidad respecto a otras dimensiones de la vida social. Sin desconocer la multidimensionalidad del ser humano, la cultura dominante está profundamente ligada con las variables económicas que explican una buena parte de los comportamientos sociales, en especial sus expectativas con respecto al futuro que usualmente se desea en términos de crecimiento de las condiciones materiales de la existencia.

Así, desde la Universidad Católica de Pereira se propone un modelo de sociedad en la cual se redefinan las valoraciones de lo humano, lo social, lo económico, lo ambiental, lo trascendente, entre otras dimensiones del Ser humano, pero desde luego no se desconoce la importancia de las condiciones materiales resultantes de los modelos de producción y de distribución de la riqueza.

Las tendencias socioeconómicas intentan responder a la pregunta por el estado futuro de la economía y como las personas van a participar de la disponibilidad o escases de bienes y servicios, lo cual dará una idea de cómo serán las condiciones de vida en un escenario futuro.

Si bien se han hecho estudios de tendencias en años anteriores y con horizontes de tiempo que superan el período actual, las condiciones de la economía mundial y regional imponen la necesidad de actualizar periódicamente los estudios sobre las variables seleccionadas ya que el escenario mundial es muy volátil y cada vez se agudizan las condiciones que podrían llevar al mundo a una recesión.

2. Marco referencial de la variable

2.1: Antecedentes de la variable

En la Universidad se han realizado varios estudios de tendencias en variables que se han considerado claves para sus procesos de planeación estratégica, en términos de las respuestas pertinentes que la institución debe plantearle a la región y que se han estructurado para: "*determinar el comportamiento de un conjunto de variables; los movimientos que tienen de acuerdo a las transformaciones y los grandes cambios que se presentan a nivel global y de esta forma poder establecer unas grandes fuerzas, que serán las que permiten determinar la*

acción estratégica de la Universidad al establecer el papel que espera y desea jugar en dicho escenario", (Universidad Católica de Pereira, 2009, pág. 2).

En 2006 se hizo un estudio del componente socioeconómico que mostró los siguientes resultados (Universidad Católica de Pereira, 2006, pág. 34):

- Continuidad en el proceso de terciarización de la economía y el debilitamiento de los sectores primario y secundario.
- Relativa inestabilidad en los negocios que se establecen y alto grado de informalidad en los mismos.
- Aumento en la importancia que han tomado para la economía local los ingresos provenientes de remesas del exterior.
- Predominio de actividades productivas con baja capacidad de generación de valor agregado y débil inserción en los mercados internacionales, dados sus niveles de productividad.
- A nivel demográfico se destacan las siguientes tendencias:
- Una reducción en la tasa de crecimiento poblacional, la cual llega a niveles de crecimiento vegetativo.
- Una estabilización en la composición urbano-rural de la población, alrededor de un 84% de urbanización.
- Un proceso estructural de envejecimiento de la población.
- Un posible cambio en la composición por género de la población, ampliándose a futuro la participación de los hombres.
- Una reducción en el número de personas por hogar.

Para 2009 se hizo una revisión de las tendencias (Universidad Católica de Pereira, 2009, pág. 3) y se obtuvieron los siguientes resultados:

- Las tendencias en el mercado laboral de ese período mostraron que la construcción y las actividades inmobiliarias son los de mayor crecimiento en la generación de empleo, mientras que la actividad comercial es la que más personas ocupaba, con un media de 32%, pero se ha estancado, mientras que se observa una tendencia decreciente en la participación en el total de ocupados para la zona AMCO del sector agropecuario y de la industria ya que su número decreció a una tasa del 5.27% y 0.06% respectivamente.
- La descomposición sectorial del PIB real del departamento, mostró que los sectores agropecuario, industrial y comercial habían cedido participación frente al sector terciario,

ya que se redujo su participación en el PIB real al compararlo con el peso que tenían en el año 1990, evidenciándose un estancamiento de estos sectores que dejaron de ser motores de crecimiento económico del departamento.

- Otro indicador que estaba afectando el desempeño de la economía del Risaralda eran las remesas, con cerca del 10% del total de los ingresos de AMCO para 2004 y asumiendo que esta proporción no había cambiado.
- Según los datos del Banco de la República a 2009 las remesas estaban mostrando una tendencia decreciente desde julio de 2008, lo que podía afectar negativamente los avances en los indicadores de pobreza y los demográficos e ingreso per cápita.

Un referente externo es la Cámara de Comercio de Pereira que periódicamente se ocupa de algunos indicadores socioeconómicos (Camara de Comercio de Pereira, 2010) con resultados como los siguientes:

- Se evidenciaron factores que explicaban el comportamiento de la economía de Pereira, y del porque se tenía un crecimiento lento, explicado por el bajo eslabonamiento productivo, estructura productiva terciarizada con poco valor agregado y lento crecimiento de la industria y del sector agropecuario. No se aprovechaban las ventajas comparativas de ubicación y extensión territorial rural
- Con la operación de los TLC se esperaba que entraran al mercado nuevos productos, es decir se tendría mayor oferta, lo que implica que la competencia con el mercado interno sería más compleja.
- La tendencia de crecimiento económico de la ciudad indicaba un nuevo ciclo económico expansivo, en el sentido que estaban dadas las condiciones de inversión pública y privada, el consumo de los hogares, la confianza empresarial, sin desconocer los posibles efectos por una ola invernal esperada.
- Si bien el sector agropecuario de la ciudad perdía representatividad económica, seguía considerándose como una puerta al desarrollo, desde distintos frentes como: seguridad y conservación ambiental, conservación de la cultura cafetera, aprovechando el reconocimiento que hizo la UNESCO de Paisaje Cultural Cafetero a varios municipios, encadenamientos productivos en agroindustria, abastecimiento de bienes agropecuarios para la seguridad alimentaria de la población, además de la generación de empleo y de ingresos.

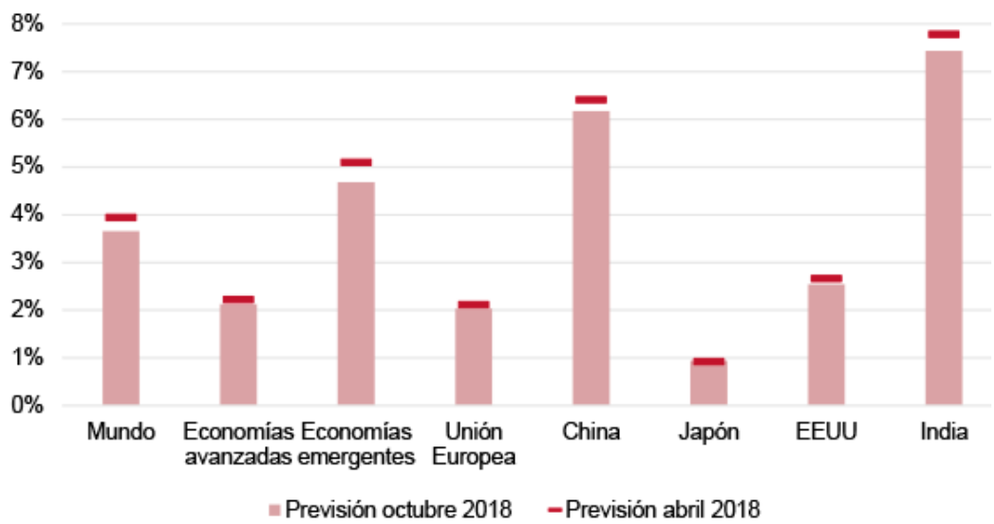
La generalidad que se puede extraer de los estudios citados es la alta volatilidad que ha tenido el PIB del departamento y de Pereira, así como su incidencia en los niveles de desempleo, pobreza y la alta dependencia de las remesas por parte de los hogares.

El contexto mundial en 2019

El contexto global de la economía se caracteriza por la alta volatilidad de los mercados y por la predicción de un crecimiento económico mundial cuatro décimas inferior a 2018, con peores pronósticos para las economías desarrolladas, y cinco décimas menos en la región de América Latina y el Caribe resultado de las tensiones comerciales entre USA y China (CEPAL, 2019), que pone en el escenario mundial la emergencia de otros estilos de liderazgo político y de diplomacia dura que amenazan con desestabilizar los mercados mundiales, lo que hace cuestionar cuál es el rumbo del proceso globalizador después de la decisión de Inglaterra de abandonar la Unión Europea y los cuestionamientos de Trump a las instituciones y las políticas globalizadoras. La globalización tiene beneficios y costos que no se han distribuido adecuadamente en la sociedad y de ahí la crisis por la que atraviesa y que hace muy difícil pronosticar su futuro (Universidad de San Martín, 2019b)

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) corrigió a la baja las predicciones económicas para 2019, que inicialmente había publicado, como lo muestra la figura 1. La misma entidad también prevé menor crecimiento de la economía colombiana (Portafolio, 2019)

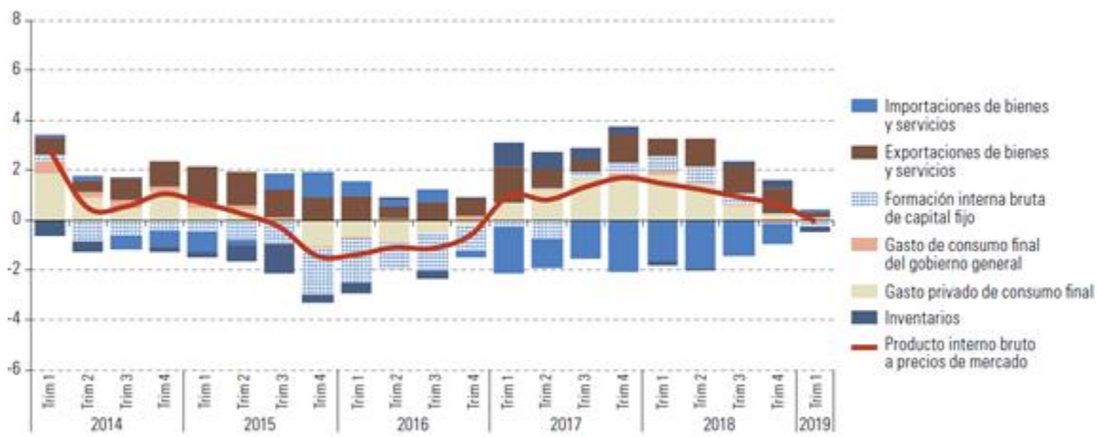
Figura 1: evolución de las previsiones de crecimiento del FMI para 2019



Fuente: FMI 2018, perspectivas de la economía mundial, abril y octubre (La República, 2019)

La figura 2 muestra como 2019 inicia con baja en el PIB regional y la posible desaceleración económica marca una tendencia a desmejorar el mercado laboral, lo que se traduce en aumentos del desempleo formal urbano y la migración hacia actividades informales, que agravan la situación social dado que se perciben alzas continuas de los precios en especial de alimentos (CEPAL, 2019).

Figura 2: tasa de variación del PIB en América Latina y contribución de los componentes al crecimiento (2014-2019)



FUENTE: con base en cifras oficiales (CEPAL, 2019)

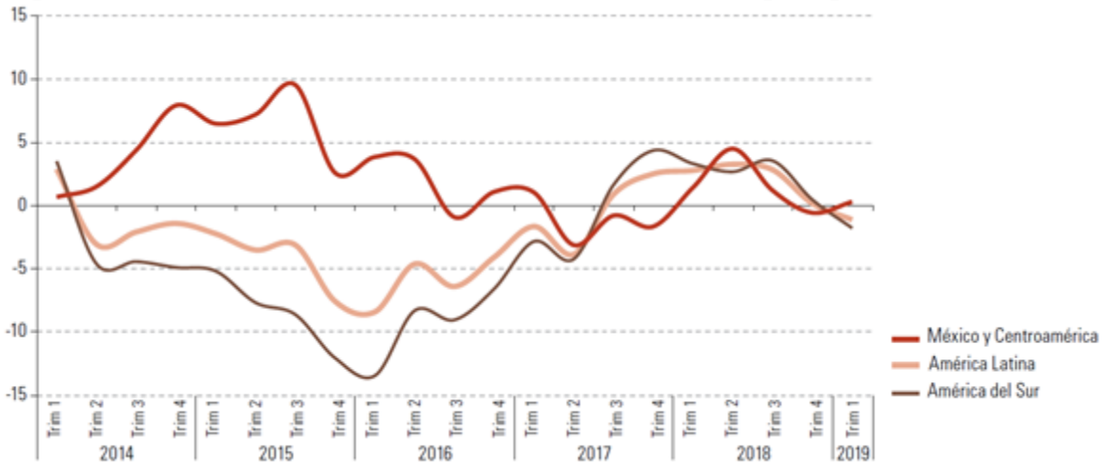
Lo que preocupa es que la región se está volviendo relativamente más pobre con cada año que pasa en comparación con el resto del mundo, por la situación de Venezuela, la crisis Argentina y las malas expectativas sobre México y Brasil, por lo que el Fondo Monetario Internacional espera un crecimiento regional de solo 0,6 %, después de un pronóstico inicial de 1,4% para 2019 (La República, 2019)

Las economías de América del sur, que tuvieron crecimiento de 0,7% en 2018, pasaron a decrecer un promedio de 0,7 en el primer trimestre de 2019, siendo Bolivia (5,7%), Panamá (3,1%) Guatemala (3,0 %) y Colombia (2,8%) las de mejor desempeño (CEPAL, 2019), a pesar de lo cual la tasa de desocupación abierta urbana se mantuvo estable en comparación con el mismo período del año anterior y los salarios se han mantenido estables. “Hoy, el ingreso promedio latinoamericano ha caído por debajo del 30% del promedio de los Estados

Unidos. El sur de Europa ha crecido a más del 50%, y el sudeste asiático ha aumentado a aproximadamente el 45%" (La República, 2019)

En la figura 3 se puede ver como la tasa de crecimiento de capital tiende a converger en toda la región, pero esa convergencia alrededor de la media empieza a mostrar tendencia a la baja.

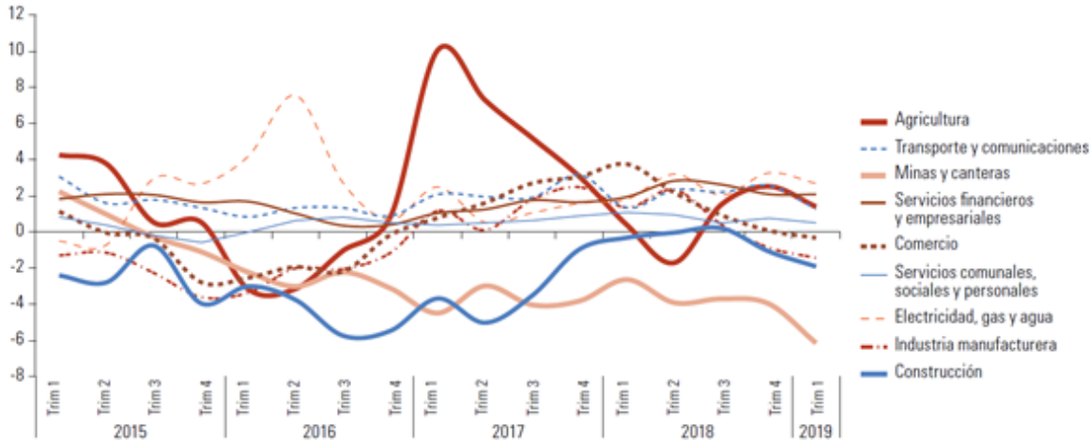
Figura 3: Tasa de crecimiento de la formación bruta de Capital para América Latina



Fuente: (CEPAL, 2019)

El desagregado de la participación en el PIB de las actividades económicas entre 2014 y el primer trimestre de 2019 muestra una fuerte caída de la participación de la agricultura, así como una menos pronunciada baja de la industria y una desaceleración de la participación de la actividad minera. La actividad de servicios financieros y empresariales es la que mantiene un mejor desempeño como parte del total del PIB, como se puede observar en la figura 4.

Figura 4: Tasa de variación del PIB por sectores de la actividad económica en América Latina



Fuente: (CEPAL, 2019)

El panorama económico mundial no es favorable, como tampoco el Latinoamericano y aunque Colombia ha mantenido una estabilidad económica favorable, no se podrá sustraer a las tendencias mundiales y seguramente las regiones como Risaralda y las localidades como Pereira y el área Metropolitana sentirán en mayor o menor medida sus efectos.

La figura 5 resume el promedio de crecimiento del PIB en una muestra de varios países del mundo y se puede observar que Colombia esté en una posición intermedia (cerca del 4% anual) entre China con aproximadamente 9% anual y México con poco más del 2%. Es un crecimiento importante, pero en una economía muy pequeña en el concierto mundial. América del Sur como región y Colombia como país son muy sensibles frente a los mercados de materias primas y por tanto, muy dependientes de los países demandantes como China que determinan en gran medida los precios de los comodities (La República, 2019)

Figura 5: Crecimiento promedio anual del PIB real entre 200 y 2018 en algunos países

Fuente: Institute of International Finance- (La República, 2019)

Otro asunto por considerar es la disminución de población joven que presiona a mejorar la productividad de la mano de obra que ingrese a las empresas en menor cantidad, situación que va en contravía de políticas proteccionistas que aún persisten. Lo anterior justifica la pertinencia de una nueva evaluación sobre la dirección de la economía risaraldense sobre la situación actual, sus tendencias y posibles escenarios a futuro.

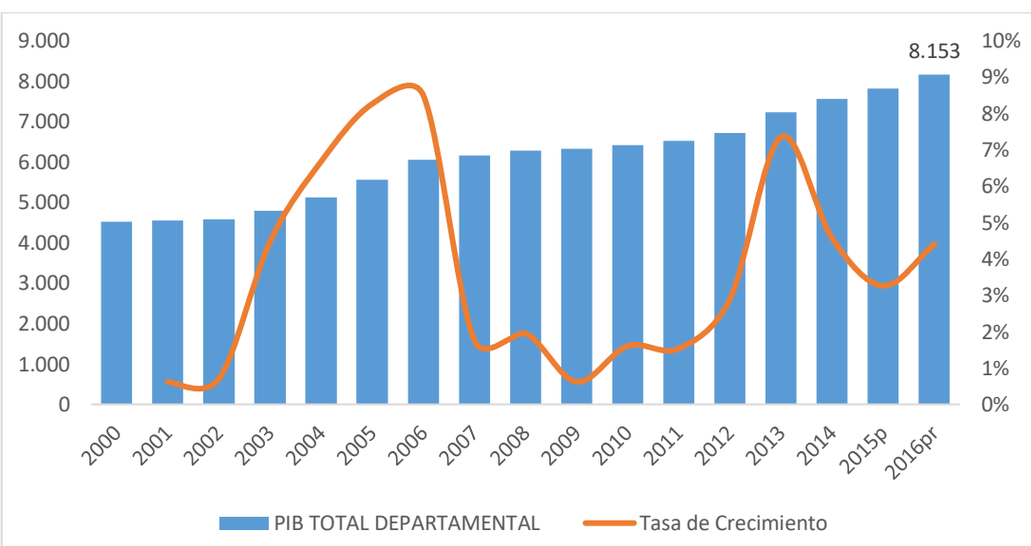
2.2 Análisis de Subvariables

Estructura productiva sectorial y su dinámica

Risaralda con sus 14 municipios y una población cercana a los 960 mil habitantes ocupa un lugar preminente entre los tres departamentos del Eje Cafetero, participa con el 1.53% del PIB nacional (promedio 2000-2016), con tasa de crecimiento promedio del 3,7% (igual período) y su estructura productiva, aunque se considera bastante diversificada, hay relativa prelación del sector terciario de comercio y servicios (Florez-Bolaños, Una visión Cuantitativa de Risaralda a 2032, 2018a) y en especial Pereira es reconocida por su vocación comercial que aprovecha ventajas comparativas por localización.

Según los analistas locales, las expectativas económicas de Risaralda son buenas para 2019 ya que prevé una recuperación de las economías latinoamericanas con las cuales tiene intercambios el departamento y porque se esperan mejoras en el empleo en Estados Unidos y con ello un mayor flujo de divisas, pero en contraste el crecimiento de la zona Euro y de China representan preocupaciones, así como el estancamiento de la inversión extranjera (Cámara de Comercio de Pereira, 2019). Los resultados muestran que el crecimiento de Risaralda en 2018 estuvo por debajo del promedio nacional.

Figura 6. PIB total departamental en miles de millones a precios constantes 2005,



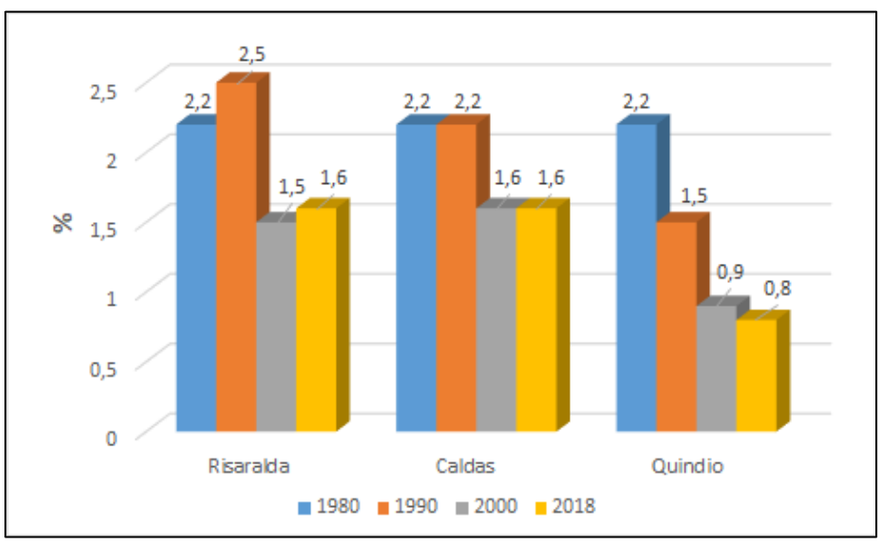
Fuente: Elaboración con datos tomados de DANE (2016) (Flórez-Bolaños, 2019)

Si se estudian las cifras sin promediar, en los últimos 30 años el Eje Cafetero, como región, ha perdido 2.6 puntos porcentuales de participación en la economía nacional y a 2018 solo aporta el 4% del producto que se genera en la economía colombiana (Figuras 7 y 8). En la economía risaraldense, por su parte, se produce el 1.6% de ese PIB, 0.9 puntos porcentuales menos que al inicio de 1990.

Como se aprecia en la figura 7, la participación de los departamentos del Eje Cafetero en la economía nacional sigue siendo inferior a la que tienen otras economías departamentales como Tolima, Boyacá, Meta y Bolívar y se asemeja a la de economías como Nariño, Cauca y Huila, que de manera coincidente conforman hoy el nuevo Eje Cafetero colombiano y hasta la década de los noventa del siglo pasado generaron una menor proporción del PIB nacional.

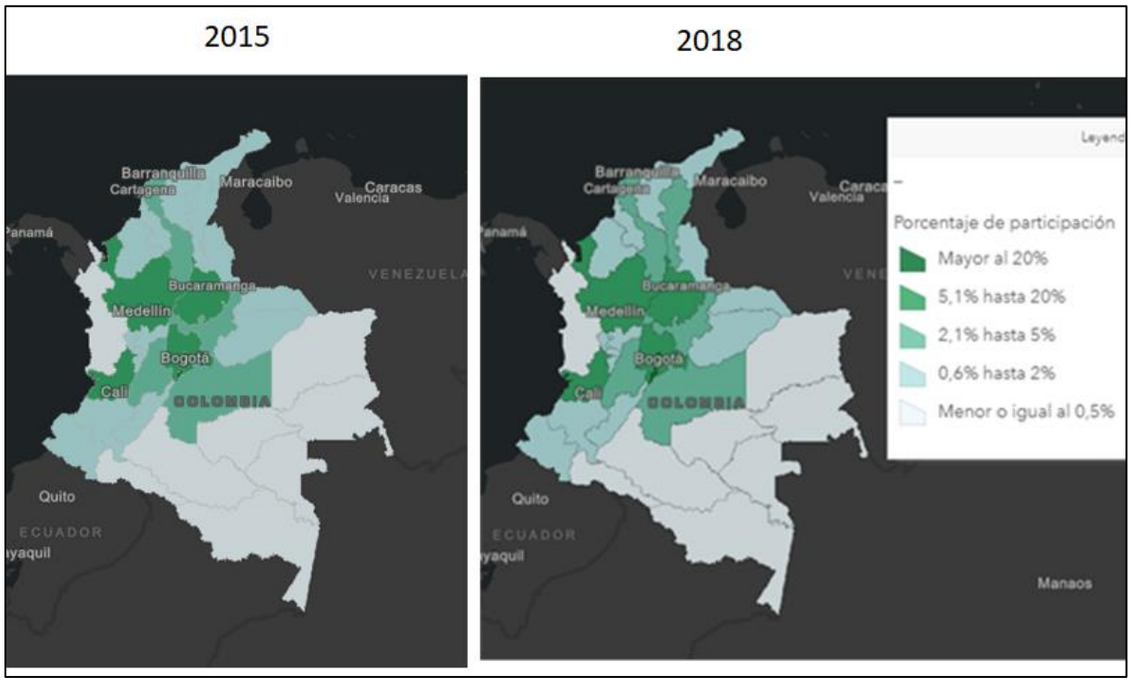
En amplia medida, la situación anterior está explicada por la operación de fuerzas de economías de aglomeración, que ha favorecido en los últimos años la profundización de la concentración de la actividad económica en las principales aglomeraciones urbanas (Aponte, 2009), especialmente en Bogotá que en el período considerado en la figura 8 aumentó su participación en el PIB nacional en 5 puntos porcentuales, el Área metropolitana del Valle de Aburrá, la zona metropolitana con centro en la Ciudad de Cali, Barranquilla-Soledad, Cartagena y el Área metropolitana de Bucaramanga. No obstante, ello es igualmente el resultado de una menor dinámica económica en los departamentos del Eje Cafetero, situación que en el caso de Risaralda fue destacada en otro momento (Gaviria y Sierra, 2006).

Figura 7. Eje Cafetero, participación de los departamentos en el PIB nacional



Fuente: DANE, tabulado nuestro

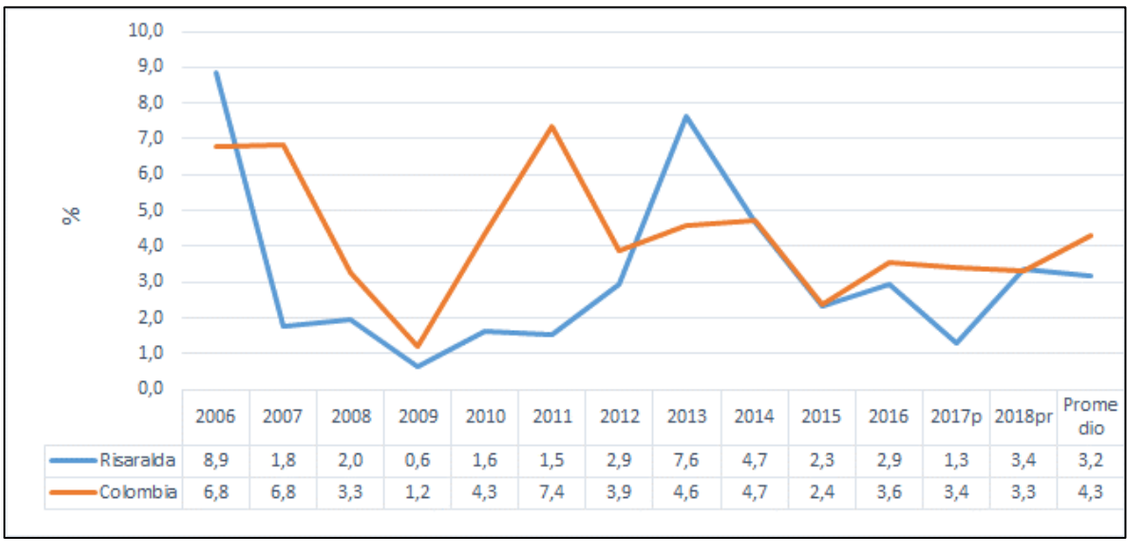
Figura 8. Colombia, participación de los departamentos en el PIB nacional.



Fuente: DANE, Geoportal.

El contenido de la figura 9 da cuenta de la dinámica económica de Risaralda en comparación con el desempeño al nivel nacional. En promedio, en los últimos 13 años la economía del departamento creció a una tasa inferior a la nacional en 1.1 puntos porcentuales, a lo que se suma la inestabilidad de dicha dinámica, con picos de crecimiento que en el período fluctuaron entre el 0.6 y el 8.9%. Esa volatilidad, que igual comparte la economía nacional, fue reseñada antes (Gaviria y Sierra, 2006).

Figura 9. Tasa de crecimiento del PIB

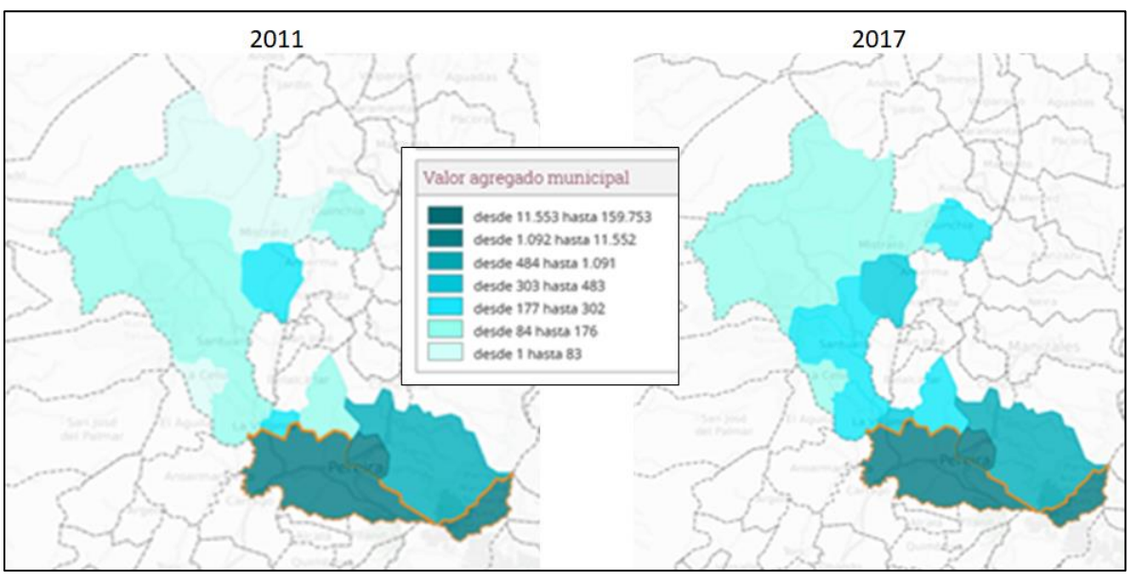


	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017p	2018pr	Promedio
Risaralda	8,9	1,8	2,0	0,6	1,6	1,5	2,9	7,6	4,7	2,3	2,9	1,3	3,4	3,2
Colombia	6,8	6,8	3,3	1,2	4,3	7,4	3,9	4,6	4,7	2,4	3,6	3,4	3,3	4,3

Fuente: DANE, tabulado nuestro

En cuanto a la distribución geográfica de esa actividad económica, es indudable su concentración en la aglomeración urbana con centro en Pereira (Figura 10). Si bien algunos municipios más distantes como Quinchía, Belén de Umbría, Apía y Santuario elevan su valor agregado, en la organización espacial de la producción se evidencian las ventajas de aglomeración que ofrece la conurbación Pereira-Dosquebradas, lo cual demanda una política pública y una acción privada orientadas a reducir los desequilibrios observados, en procura de una mayor equidad territorial y el rompimiento de la actual dinámica de concentración poblacional (Gaviria, 2019).

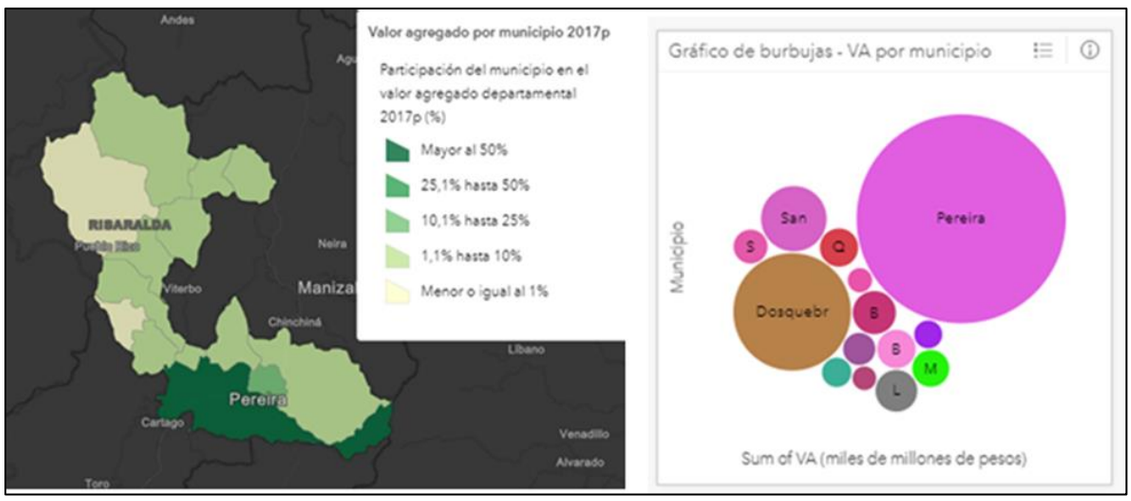
Figura 10. Risaralda, Valor Agregado por municipios (miles de millones de pesos)



Fuente: DANE, Geoportal.

Esa concentración de la actividad económica se observa con mayor claridad en la figura 11, en la cual se muestra que algo más del 75% del valor agregado del departamento se produce en la conurbación Pereira-Dosquebradas. A su vez, se destaca que municipios como La Celia y Pueblo Rico llegan a contribuir a la producción departamental en una proporción inferior al 1%. Ello muestra en el departamento una clara desigualdad en la distribución espacial de las oportunidades en la generación de ingreso y riqueza, que favorece la consolidación de los círculos de pobreza en sus municipios y estimula la continuidad de la migración a los centros urbanos.

Figura 11. Risaralda, participación de los municipios en el valor agregado departamental, 2017.



Fuente: DANE, Geoportal.

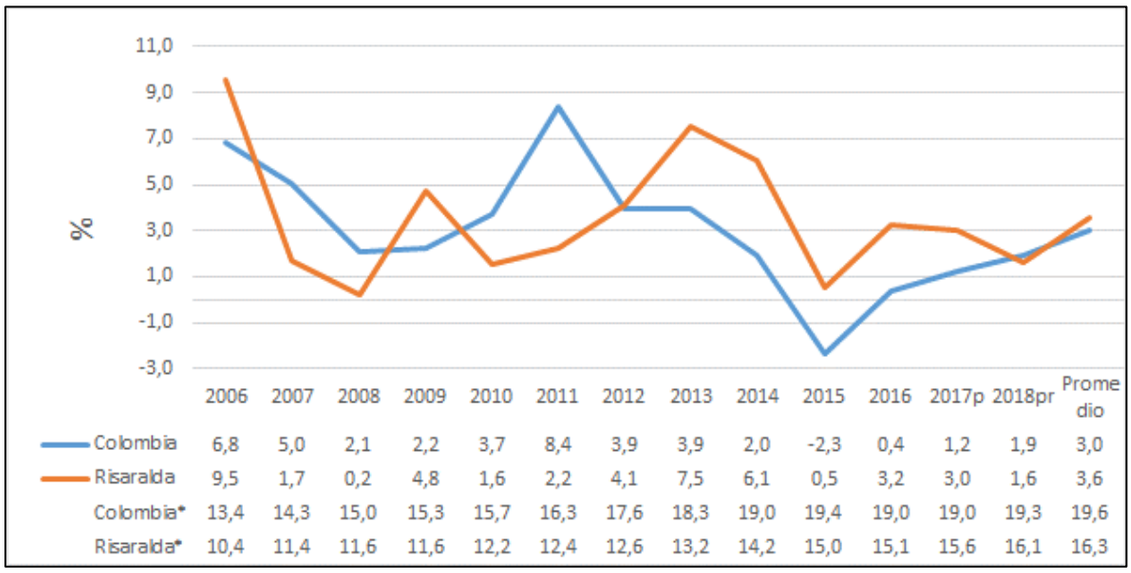
Un indicador de la dinámica económica del departamento en relación con su población es la tasa de crecimiento del ingreso per cápita. A través de un comportamiento igualmente inestable, en los últimos 13 años el ingreso per cápita departamental ha crecido a un ritmo superior al promedio nacional, aunque su valor se mantuvo a un nivel inferior a su similar nacional (Figura 11). Como se aprecia en la Figura 12, los únicos departamentos con ingreso por habitante superior al nacional son Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Boyacá y entidades como Meta y Casanare que basan su economía en actividades de enclave de explotación minera.

Atendiendo la clasificación utilizada por la CEPAL y el ILPES (Ramírez, Silva, & Cuervo, 2009), en la que se diferencia a las entidades territoriales entre ganadoras, convergentes, estancadas o declinantes según el nivel de riqueza (nivel de PIB por habitante) y el

desempeño económico (crecimiento de ese PIB a una tasa superior o inferior al promedio nacional), Risaralda ha evolucionado de manera positiva al superar su condición de departamento con una economía estancada y ha alcanzado la posición de entidad convergente, caracterizada por observar un nivel de ingreso per cápita inferior al nacional pero una dinámica de crecimiento superior el promedio del país.

A diferencia de las entidades estancadas, consideradas perdedoras porque además de tener un PIB per cápita inferior al promedio nacional se caracterizan por un bajo dinamismo económico, las convergentes se encuentran en una situación que, por su mayor dinamismo relativo, les permite reducir de manera gradual la distancia respecto del producto de aquellas más avanzadas y en ese sentido son consideradas potencialmente ganadoras, en tanto han podido comenzar a aprovechar algunas ventajas comparativas que estaban latentes (Ramírez, Silva, & Cuervo, 2009).

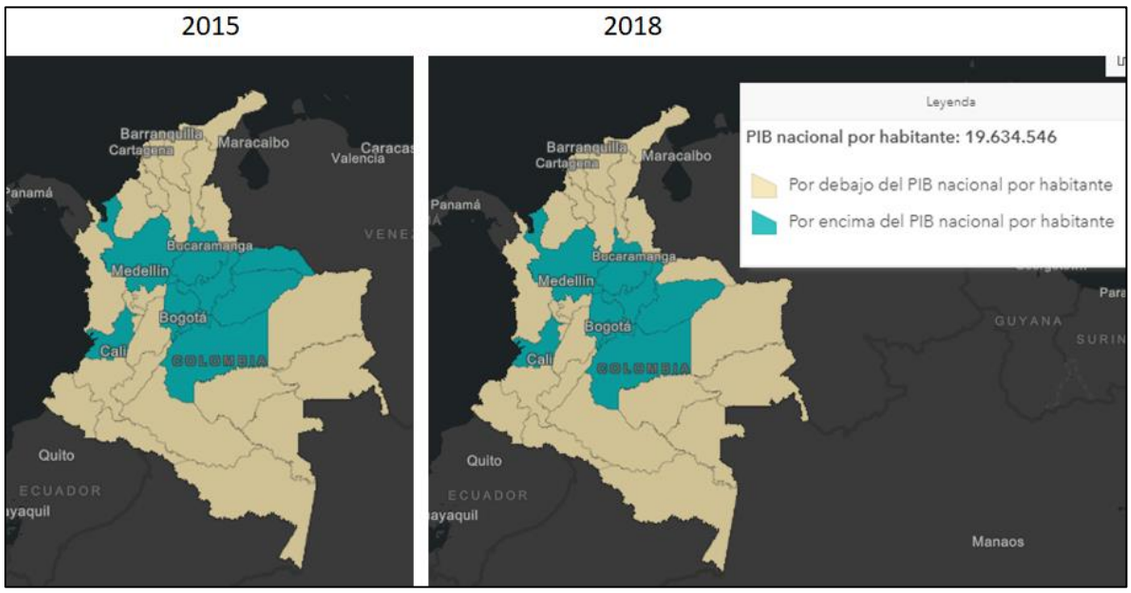
Figura 12. Risaralda, dinámica del PIB per cápita



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017p	2018pr	Promedio
Colombia	6,8	5,0	2,1	2,2	3,7	8,4	3,9	3,9	2,0	-2,3	0,4	1,2	1,9	3,0
Risaralda	9,5	1,7	0,2	4,8	1,6	2,2	4,1	7,5	6,1	0,5	3,2	3,0	1,6	3,6
Colombia*	13,4	14,3	15,0	15,3	15,7	16,3	17,6	18,3	19,0	19,4	19,0	19,0	19,3	19,6
Risaralda*	10,4	11,4	11,6	11,6	12,2	12,4	12,6	13,2	14,2	15,0	15,1	15,6	16,1	16,3

*Millones de pesos de 2018.
Fuente: DANE, tabulado nuestro.

Figura 13. Colombia, PIB per cápita por departamentos.



Fuente: DANE, Geoportal.

En cuanto a la estructura sectorial de la actividad económica risaraldense, en la Figura 14 se revela la continuidad de tres tendencias advertidas en trabajos anteriores (Gaviria y Sierra, 2006; Flórez, 2014). En primer lugar, una continua reducción en la participación del sector agropecuario en la economía de Risaralda, al punto que a su interior hoy solo se genera el 6.3% del PIB departamental; a ello se suma, en segundo lugar, el estancamiento de la actividad industrial, que no pasa de generar entre el 13 y el 14% de producto departamental. Contrario a ello, en tercer lugar, las actividades terciarias continúan su expansión en la economía risaraldense. De esa manera, las actividades relacionadas con el comercio, las finanzas, los seguros, los negocios inmobiliarios, las comunicaciones, la recreación y los servicios personales dan origen al 45.9% del producto departamental; una proporción que llega a ser del 64% si se incluye la administración pública.

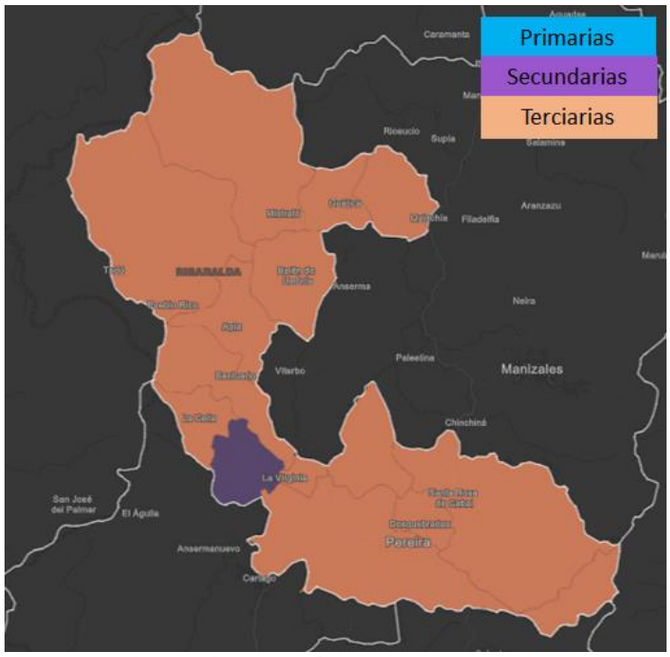
Figura 14. Risaralda. PIB, participación de las actividades económicas

ACTIVIDADES ECONÓMICAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017p	2018pr
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7,4	8,0	8,6	7,1	6,6	6,6	6,3	6,2	6,4	6,5	6,7	6,4	6,4	6,3
Explotación de minas y canteras	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Industrias manufactureras	14,1	13,5	12,6	13,3	14,0	14,2	14,1	14,1	13,7	13,7	13,6	13,9	13,8	13,4
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	2,5	2,5	2,6	2,5	2,5	2,5	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3
Construcción	11,6	12,0	10,0	10,3	10,0	8,9	7,8	7,4	8,9	8,6	7,5	7,3	6,7	7,3
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida	18,4	18,2	18,9	18,8	18,7	19,5	20,3	19,9	19,0	19,2	19,3	19,7	19,9	19,6
Información y comunicaciones	2,8	3,0	3,3	3,5	3,4	3,1	3,3	3,5	3,3	3,3	3,3	3,2	3,1	2,9
Actividades financieras y de seguros	2,4	2,4	2,7	2,8	2,8	2,9	3,2	3,2	3,3	3,4	3,5	3,5	3,6	3,6
Actividades inmobiliarias	6,7	6,5	6,7	6,7	6,9	7,0	7,1	7,1	6,7	6,6	6,8	7,1	7,4	7,3
Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo	8,5	8,4	8,8	9,0	9,0	8,6	8,9	9,1	8,9	9,1	9,1	8,8	8,8	9,1
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	14,9	14,3	14,5	14,7	15,1	15,4	14,9	15,3	15,0	14,9	15,6	15,7	16,0	16,1
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,2	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1
Valor agregado bruto	92,8	92,5	92,6	92,2	92,2	91,9	91,5	91,2	91,3	91,3	91,3	91,4	91,4	91,4
Impuestos	7,2	7,4	7,4	7,7	7,8	8,1	8,5	8,8	8,7	8,7	8,7	8,6	8,6	8,6
PIB DEPARTAMENTAL*	**9093,2**	**9898,8**	**10074,0**	**10272,2**	**10336,0**	**10503,1**	**10665,2**	**10977,9**	**11814,7**	**12366,6**	**12655,7**	**13027,3**	**13199,2**	**13645,7**

*Miles de Millones de pesos de 2015.
Fuente: DANE, tabulado nuestro

El predominio de las actividades terciarias tiene lugar en 13 de los municipios del departamento (Figura 15), y se destaca Balboa como la única entidad con amplia participación de la actividad industrial, especialmente porque allí se localiza el Ingenio Risaralda. Este fenómeno resulta característico de los procesos de desarrollo económico, que avanza a medida que se incrementa el ingreso per cápita de los países y regiones, y ha llevado a la conformación de economías dominadas por las actividades de servicios y es conocido como terciarización de las economías.

Figura 15. Risaralda, Actividad económica predominante en los municipios, 2017.



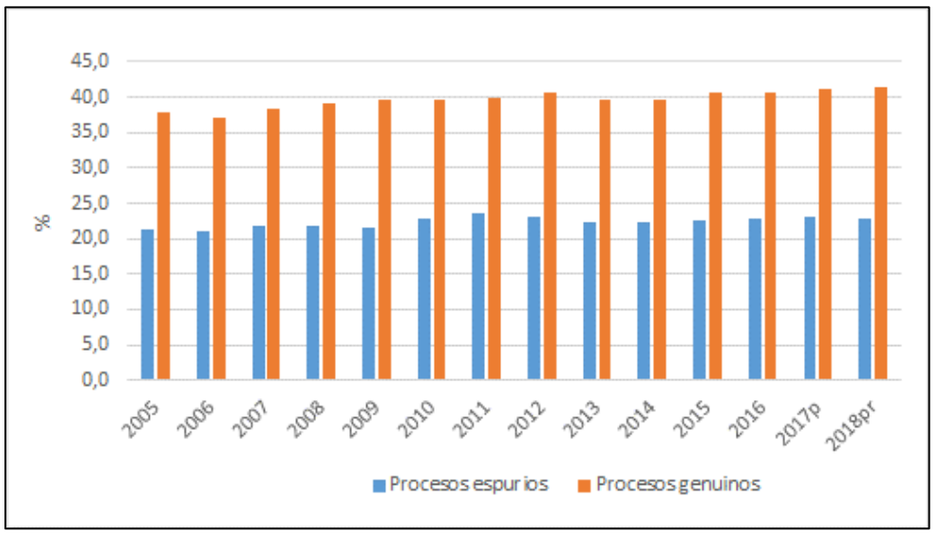
Fuente: DANE, Geoportal.

La terciarización de la economía colombiana a partir de la segunda mitad del siglo XX ha sido ampliamente reseñada y en las regiones este fenómeno igual ha estado presente (Bonet, 2006). La literatura sobre el tema considera que se pueden producir procesos de terciarización genuina y espuria (Weller, 2004), la primera hace referencia a una transformación de la estructura productiva y la segunda está más asociada al desarrollo de servicios con pocas barreras de acceso y baja productividad.

Con el propósito de explorar el tipo de terciarización presente en el departamento, se agregaron las actividades de servicios entre procesos genuinos y espurios, de acuerdo con la caracterización propuesta por Weller (2004)[1]. La información contenida en la figura 16 muestra que las actividades de servicios clasificadas como genuinas dominan la formación del PIB departamental, lo cual destaca la presencia de una terciarización en gran medida genuina de la economía risaraldense, condición que resulta ser un elemento característico de las regiones más prósperas (Bonet, 2006; Weller, 2004).

Figura 16. Risaralda, participación de las actividades terciarias en el PIB según tipo de servicio.

[1] Espurios: servicios de distribución (comercio, transporte y almacenamiento) y servicios personales (restaurantes y hoteles, diversión, servicio doméstico, otros); Genuinos: servicios básicos (electricidad, gas, agua y comunicaciones), servicios de producción (financieros, seguros, inmobiliarios, servicios a empresas) y servicios sociales (administración pública, educación, salud, asistencia social).

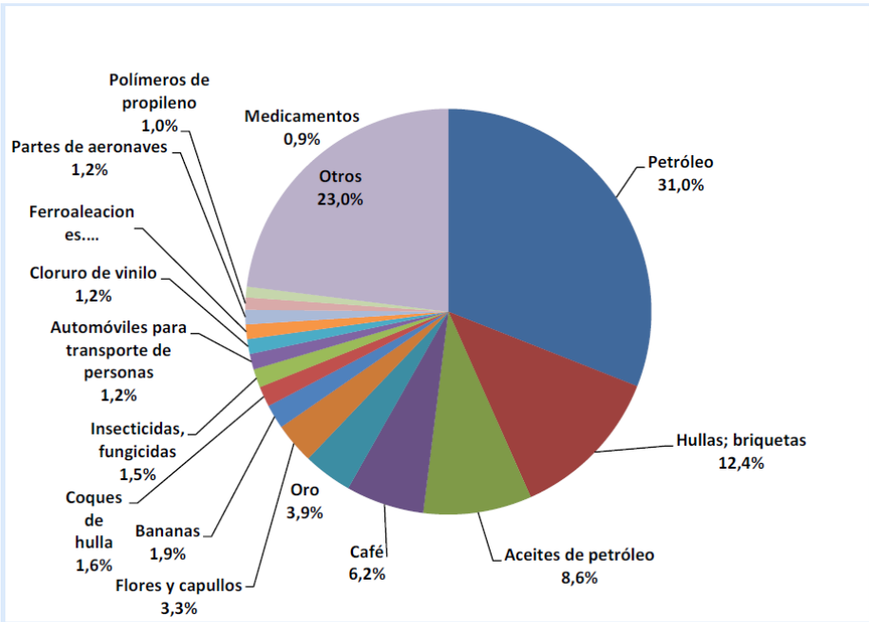


Fuente: DANE, tabulado nuestro

Dinámica de comercio exterior

Las exportaciones de Colombia en julio de 2019 (Ministerio de Industria Comercio y Turismo-Colombia, 2019) muestran un comportamiento menor que en igual período del año anterior y se concentran en cinco productos: petróleo (31%), hullas (12,4%), aceites de petróleo (8,6%), café (6,2%) y oro (3,9%). Dado que Risaralda no es productor de los tres primeros, su oferta exportadora se concentra en productos que pesan muy poco en el total exportador colombiano, aunque muestra un crecimiento del 57% entre 2018-2019, su participación en la canasta exportadora es del 2,1%

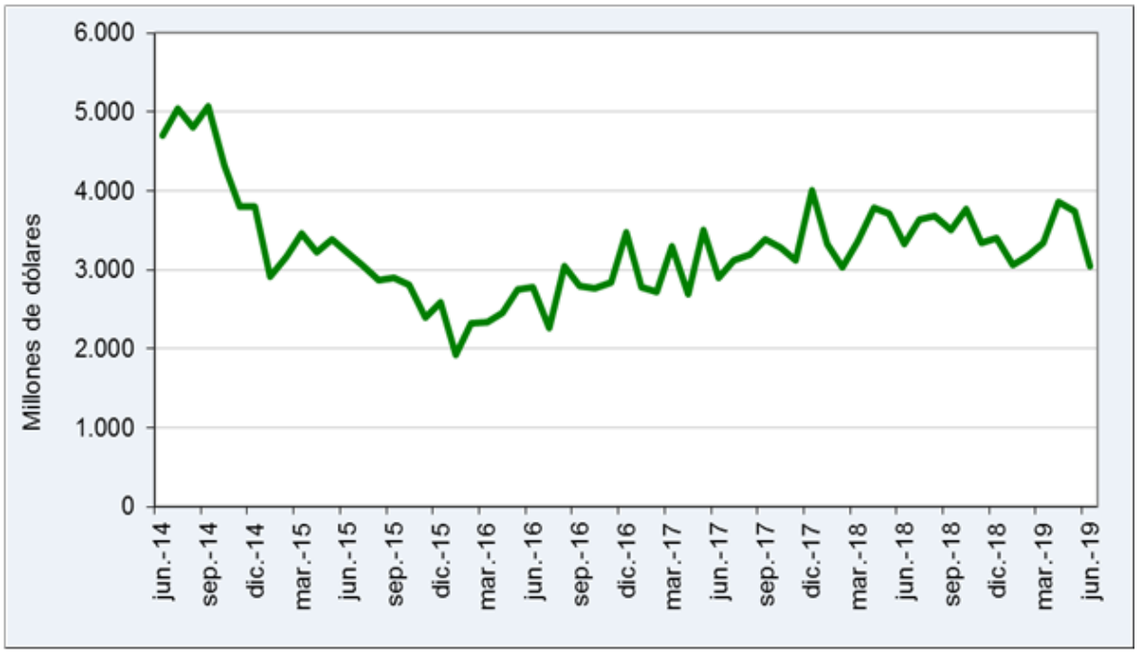
Figura 17. Principales productos de exportación a julio de 2019 (% de participación)



Fuente: cálculos con base en DANE-DIAN (Ministerio de Industria Comercio y Turismo-Colombia, 2019)

Las exportaciones registraron dos meses consecutivos con variaciones negativas, con junio (-8,7%) y julio (-9,9%). La variación en 12 meses de las exportaciones está ubicada en 0,5%. La figura 18 muestra el comportamiento de las exportaciones de Colombia, en la que se hace notoria la baja con respecto a 2014 y la recuperación en 2016 y 2017, pero sin alcanzar los niveles precedentes. Los indicadores a junio de 2019 están a la baja, después de un repunte en el primer trimestre. La tendencia para el año aún no es clara.

Figura 18. Exportaciones Mensuales de Colombia 2014-2019



Fuente: DANE-DIAN.

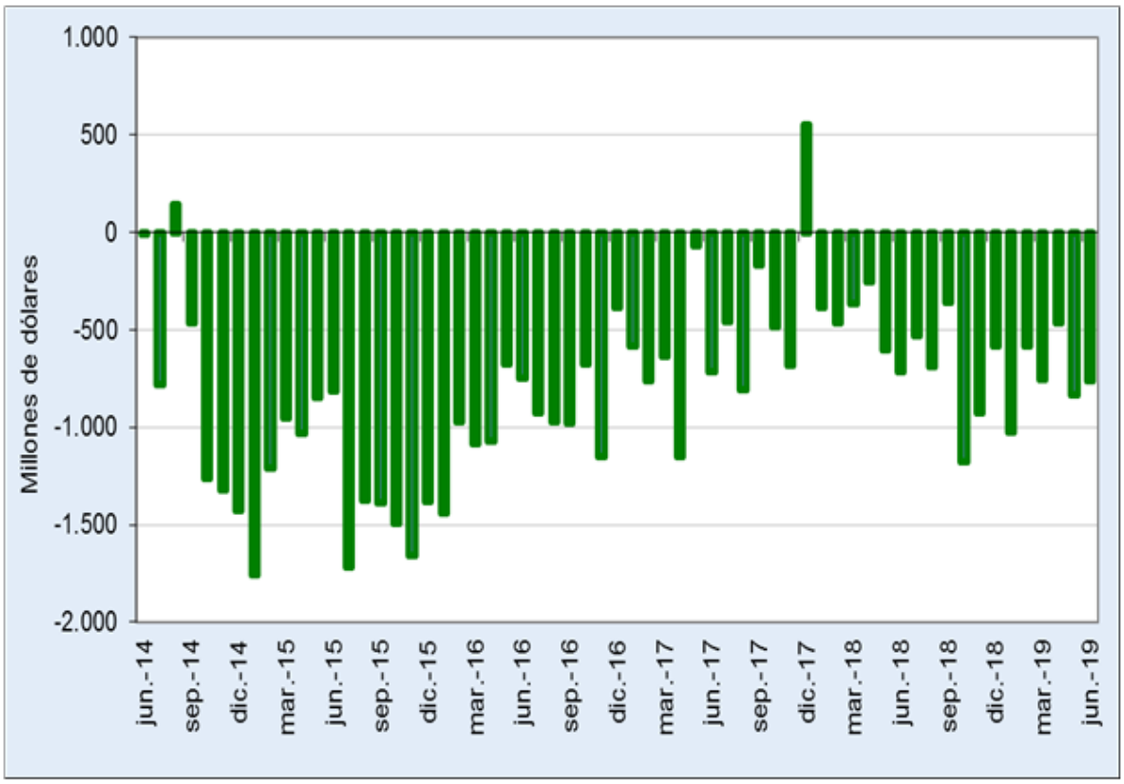
Las Importaciones mensuales (figura 19) también decrecieron desde 2014, pero a menor ritmo que las exportaciones y en el período estudiado siempre están por encima de las exportaciones, sobre los US$ 3000 millones, mientras las exportaciones hanllegado en su nivel más bajo a los US$ 2000 millones.

Figura 19. Importaciones mensuales

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Como consecuencia de lo anterior, la balanza comercial de Colombia ha sido deficitaria, excepto en dos meses del período.

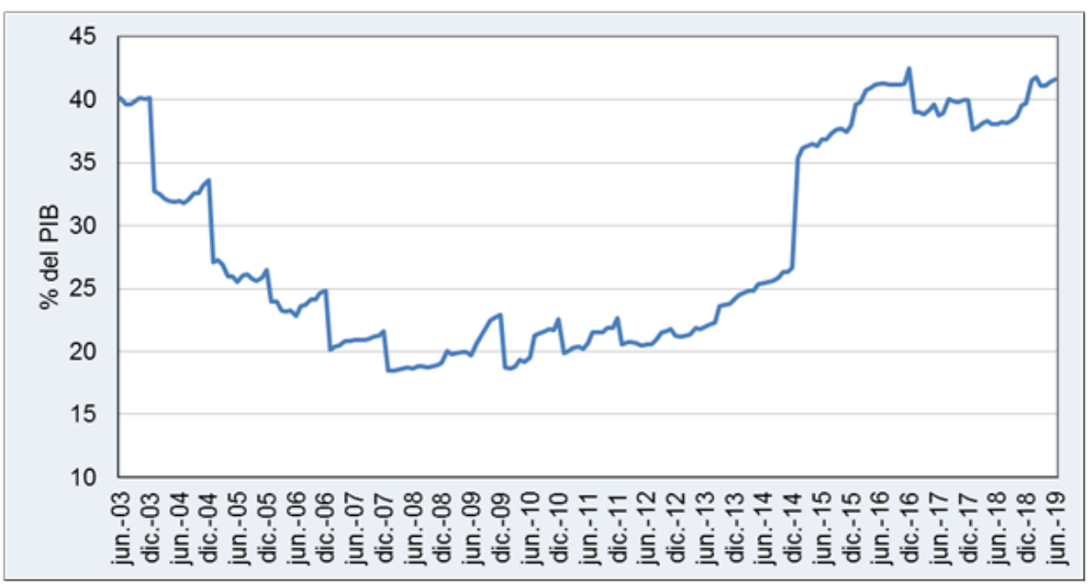
Figura 20. Balanza comercial de Colombia junio de 2014-junio de 2019



Fuente: DANE-DIAN.

Se destaca el crecimiento de la deuda externa, a partir de 2009, con una baja moderada en 2018 y de nuevo tendencia a crecer en 2018, como se puede ver en la figura 21.

Figura 21. Saldo de la deuda externa como porcentaje del PIB junio 2003-junio 2019

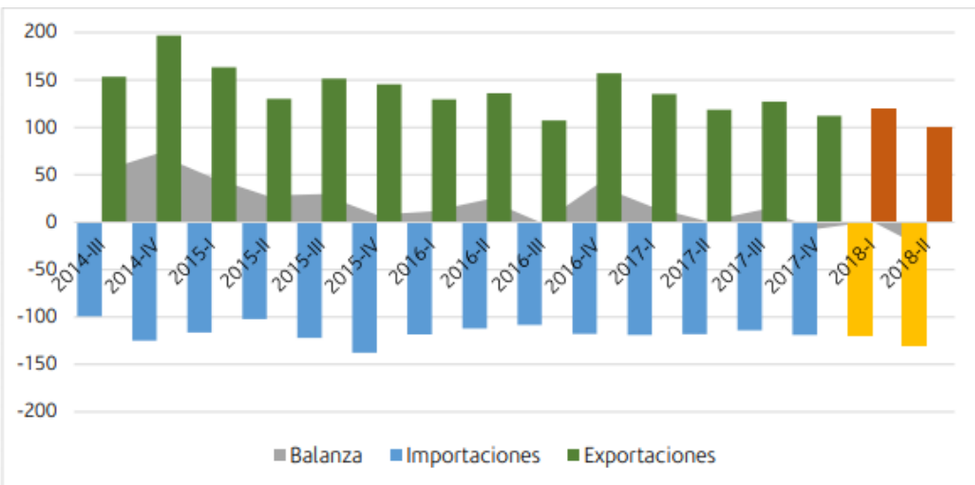


Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica.

El comercio exterior en Risaralda 2018 se comporta con una contracción total de 13% en las ventas al exterior, con importaciones cercanas a los 250 millones de dólares, lo que significa un crecimiento del 5,3% frente al mismo período del año anterior, mientras que las exportaciones de origen departamental en el año 2018, alcanzaron un valor de US$ 221,1 millones, de las cuales el 65% correspondió a café verde y el 35% restante a otros bienes. Para 2019, el valor de las exportaciones de café se contrajo en -14%, en tanto que el valor de las exportaciones del resto de bienes aumentó 23%, lo que representó una variación del -13% (ver figuras 22 y 23)

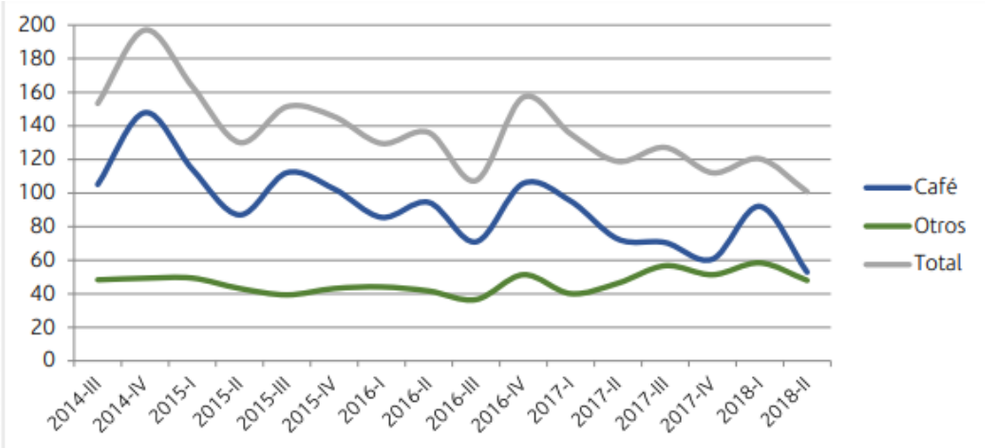
El resultado es un balance comercial externo negativo del departamento de –US$ 28,5 millones. Como se muestra en la figura 24, los principales países compradores fueron: China, con 24%; Estados Unidos, con 10%; India, con 9.5%; Corea, con 8% y Brasil, con 6.1%, concentrando 57% de las compras externas del departamento en estos cinco países de origen (ProColombia, 2018). La balanza comercial de Risaralda presentó superávit entre 2015 y 2017 y a partir del último trimestre de este año, se convirtió en deficitaria (Cámara de Comercio de Pereira, 2019)

Figura 22. Exportaciones e importaciones de Risaralda por trimestres. Julio de 2014 a junio de 2018 (millones de dólares FOB)



Fuente: Cálculos Centro de Investigaciones Socioeconómicas CCP con base en DANE

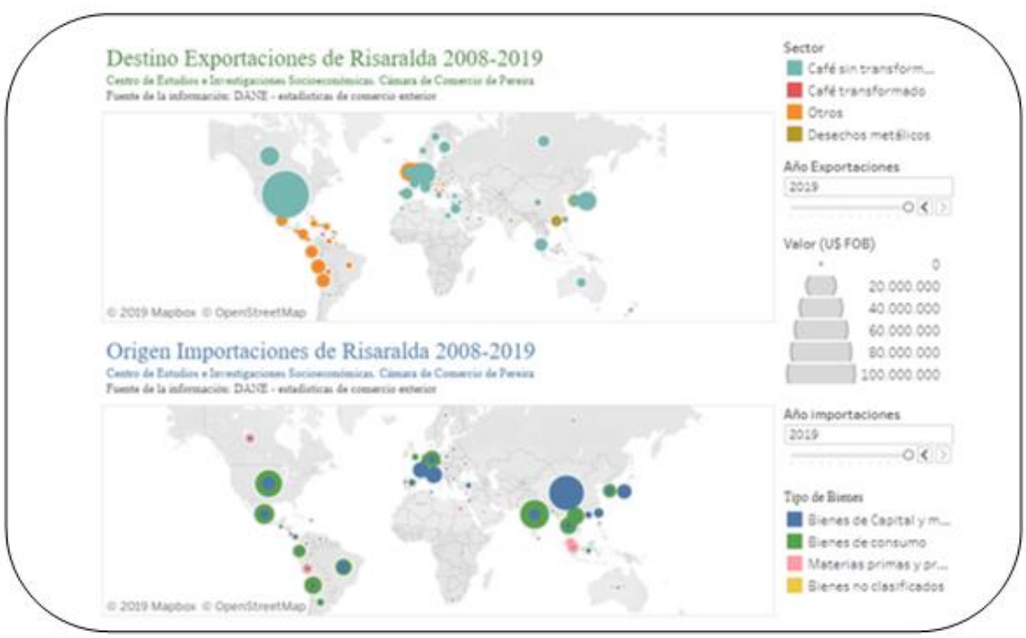
Figura 23. Valor de las exportaciones originadas en Risaralda por trimestres. Julio de 2014 a junio de 2018 (millones de dólares FOB)



Fuente: Cálculos Centro de Investigaciones Socioeconómicas CCP con base en DANE

Risaralda con US$ 90.7 millones FOB, evidenció descenso por cuarto periodo consecutivo, equivalente a 28.6%, sustentado en las menores facturaciones con Estados Unidos, Corea del Sur, China, Venezuela e Italia (BER, 2018, p. 27). Una de las causas del descenso es la disminución continua de las compras de café por parte de Estados Unidos (Cámara de Comercio de Pereira, 2019)

Figura 24. Destino y composición de las exportaciones originadas en Risaralda.



Fuente DANE, actualización de Comercio exterior

En las figuras 25 y 26 se detallan los renglones de mercancías tanto de exportaciones como de importaciones que salen y entran, respectivamente, al departamento de Risaralda y es así como

se podría prever para los siguientes años la misma "canasta de bienes" de la balanza comercial. En las exportaciones se destacan los alimentos, papel, eléctrica y electrónica y metales no ferrosos, todos con una proporción mucho menor respecto al café.

Figura 25. Exportaciones de Risaralda, principales actividades (US$ millones)

Actividades	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var % 16/15
Alimentos	39,7	38,5	31,3	58,7	36,0	38,1	5,7
Textiles	7,2	8,3	8,4	8,1	5,1	4,9	-5,0
Prendas de vestir	19,5	19,3	18,1	14,2	13,2	9,3	-29,9
Papel	34,4	33,5	14,9	11,0	5,1	10,6	105,7
Eléctrica y electrónica	31,7	53,1	35,7	25,3	29,9	19,8	-33,7
Material de transporte	14,1	9,7	19,9	28,6	31,2	35,5	13,7
Cuero y sus productos	2,1	1,7	1,1	0,7	0,9	2,2	152,2
Matales no ferrozos	30,1	36,3	37,3	36,3	39,5	34,3	-13,1
Otras	19,9	18,5	15,8	16,2	13,9	18,8	36,1
Menores sin café	**198,8**	**218,8**	**182,4**	**199,1**	**174,8**	**173,5**	**-0,8**
Café	479,4	347,4	290,2	436,9	415,5	356,4	-14,2
Total	**678,3**	**566,2**	**472,7**	**636,0**	**590,3**	**529,9**	**-10,2**

Fuente: CCP, con base en el DANE

En las importaciones, los principales renglones son el material e transporte, eléctrica y electrónica (superior a las exportaciones del mismo rubro), maquinaria no eléctrica, papel y cartón

Figura 26. Importaciones de Risaralda, principales actividades (US$ millones)

Actividades	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var 16/15	Part %
Material de transporte	77,4	88,9	102,0	123,9	107,4	97,4	-9,3	21,3
Maquinaria sin eléctrica	32,8	38,7	39,7	41,3	38,1	40,6	6,5	8,9
Eléctrica y electrónica	42,0	49,6	55,6	68,8	52,0	43,9	-15,6	9,6
Textiles	19,6	25,2	28,3	30,7	26,2	29,3	11,6	6,4
Papel y cartón	26,7	24,1	28,0	28,0	26,6	22,3	-16,0	4,9
Productos químicos	16,7	51,8	15,6	23,6	74,7	49,9	-33,3	10,9
Industria hierro y acero	6,1	15,5	13,8	14,0	12,5	8,5	-31,7	1,9
Alimentos	3,1	20,1	24,6	21,2	24,5	33,6	37,1	7,4
Otros	106,3	151,7	132,7	132,8	115,9	130,8	12,8	28,7
Total	**330,7**	**465,5**	**440,4**	**484,3**	**478,1**	**456,3**	**-4,5**	**100,0**

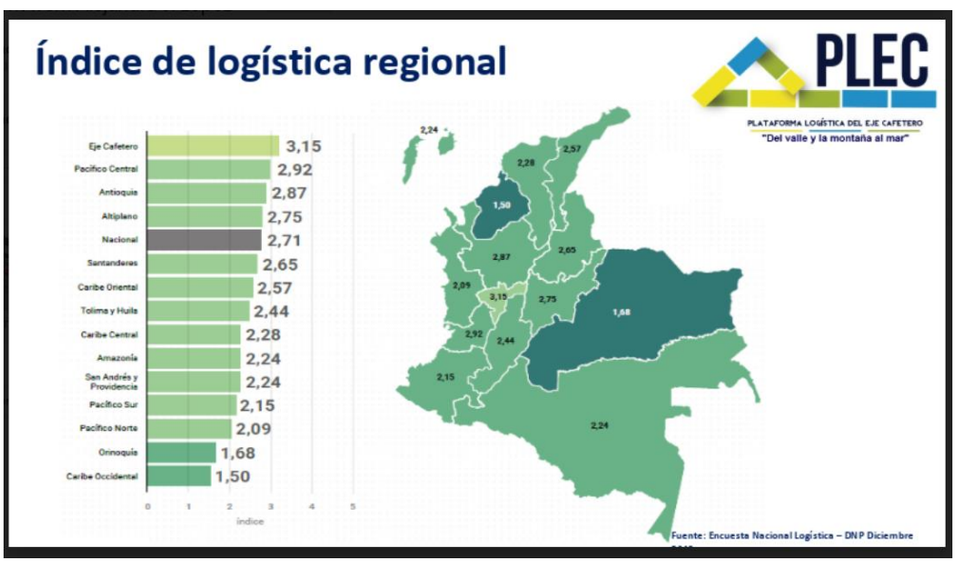
Fuente: CCP, con base en el DANE

Sistema de Información, Comunicación e infraestructura logística

Mediante CONPES 3547, el Gobierno Central ha creado el sistema nacional de nodos y plataformas logísticas. Se identificaron nueve ámbitos logísticos con madurez productiva que promueven eficiencias en la cadena de valor. Como objetivo de la política logística, se definió desarrollar instrumentos que optimicen el flujo de información, bienes y servicios para mejorar la eficiencia empresarial, disminuir el costo logístico y contribuir a la productividad y competitividad del país.

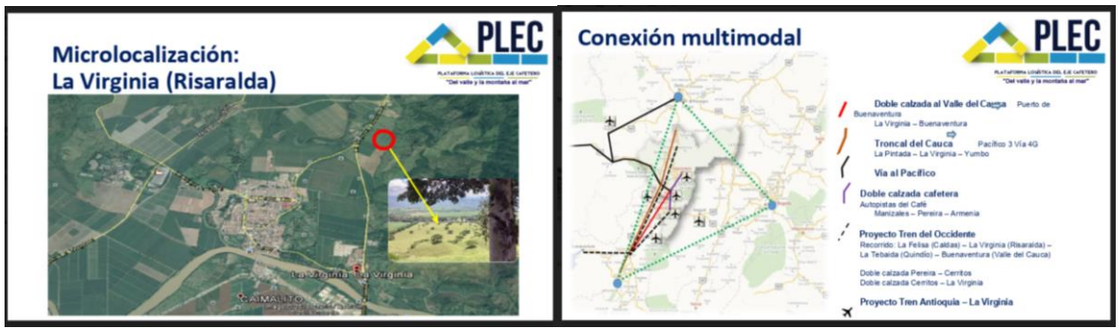
Según la figura 27, el Eje Cafetero se encuentra en el primer puesto del Índice de logística regional, hecho que demuestra las potencialidades de los tres departamentos y especialmente Risaralda, por su ubicación estratégica y privilegiada con respecto al Pacífico. Según la Encuesta Nacional Logística (ENL) de 2018, el costo logístico en las regiones del Eje Cafetero es del 10%, Pacífico Central 10.6%, Altiplano 11.9%, Caribe Oriental 11.9% y Antioquia 12.8%. En el Eje Cafetero es menor al promedio nacional del 13.5%. La figura 28 ilustra la posición geo-estratégica del Centro Logístico proyectado en la Virginia.

Figura 27. Índice de logística por regiones de Colombia



Fuente: encuesta nacional de logística, DNP´ (PROCOLOMBIA, 2019)

Figura 28. Localización de un Centro Logístico en Risaralda

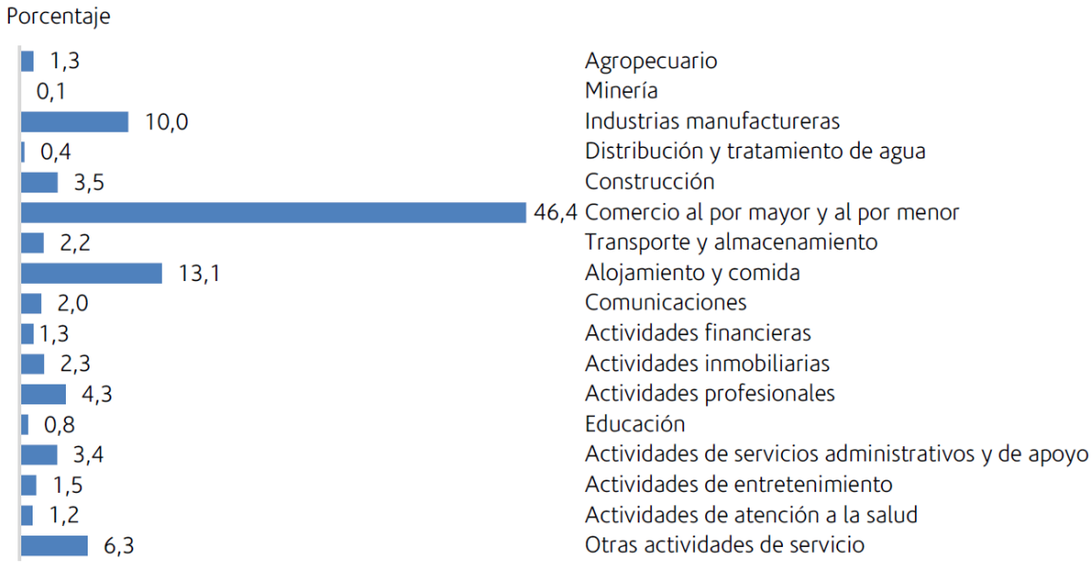


Política regional de desarrollo económico

La Comisión Regional de Competitividad de Risaralda formuló una propuesta que gira en torno al estímulo de la producción para los mercados verdes, la biotecnología, el turismo (ecoturismo), la agroindustria, los cafés especiales; las confecciones, el calzado y la metalmecánica; los servicios logísticos, complementada con propuestas para mejoramiento de la ciencia y la tecnología y el fortalecimiento institucional. Pereira concentra sus esfuerzos en ser una ciudad con facilidad para los negocios y de hecho lo ha logrado.

A pesar de algunas propuestas estatales y de algunas iniciativas privadas para fortalecer varias actividades económicas, la vocación de la ciudad de Pereira, que concentra gran parte de la economía del departamento, es comercial y de servicios, como lo muestra la figura 29. Las empresas de comercio, junto con las de alojamiento y comida sobrepasan el 50% de las empresas activas, sin considerar sus ventas ni ingresos operacionales.

Figura 29. Participación por actividades económicas en el total de empresas de Risaralda 2018



Fuente (Cámara de Comercio de Pereira, 2019)

En la figura 30 se puede observar la participación de la industria de Risaralda frente al total nacional. Llama la atención que a pesar de aportar el 2.6% de personal remunerado permanente, el aporte en producción es de solo el 1,7%. Esto si se compara con departamentos como Caldas que aporta el 2.2 % y Santander que han sido similares en su desarrollo histórico han superado en buena medida a Risaralda porque aportan el 10.7% de la producción bruta.

Figura 30. Participación relativa del Eje Cafetero en la economía nacional, por departamentos.

		Risaralda	Caldas	Quindío
Nro establecimientos	**establecimientos (a)**	2,1	1,7	0,7
Total	**personal ocupado (b)**	2,8	2,2	0,5
Personal remunerado	**permanente (c)**	2,6	1,6	0,5
Personal remunerado	**temporal (d)**	4,3	2,7	0,7
Sueldos y	**salarios (e)**	2,2	2,0	0,4
Prestaciones	**sociales (f)**	2,0	2,0	0,3
Producción	**bruta (g)**	1,7	2,0	0,4
Consumo	**intermedio (g)**	1,7	2,2	0,5
Valor	**agregado**	1,6	1,8	0,3
Total	**activos (h)**	1,3	1,8	0,1
Energía eléctrica	**consumida (kwh)**	1,3	2,6	0,2

Mercado de trabajo

La variable mercado laboral presenta alguna complejidad debido a que no han sido suficientemente estudiadas las relaciones de creación y destrucción de puestos de trabajo entre los segmentos formal e informal, de modo que algunas situaciones en que se crean puestos de trabajo formal, lo que sucede es que se sustituyen empleos informales, pero no existen datos sobre los flujos de trabajo informales, aunque la evidencia parece sugerir que es más difícil migrar de la informalidad a la formalidad (Morales, Hermida, & Dávalos, 2019).

Si bien existen condiciones de volatilidad y de alta incertidumbre sobre temas de economía y empleo, otros analistas como la empresa de reclutamiento PageGroup hizo un estudio de percepciones y encontró que en América Latina existen dos grupos de países, de un lado Chile, Brasil y Colombia que gozan de confianza de los inversionistas y de otro México, Argentina y Perú que generan desconfianza. Para los primeros el panorama de inversión es favorable y se espera crecimiento laboral (Portafolio, 2019b).

La figura 31 muestra que desde 2002 Colombia tuvo una baja continua de la tasa de desempleo hasta 2015, período a partir del cual ha venido con aumento, aunque por debajo de los niveles precedentes si configura una tendencia de deterioro. Los analistas económicos recomiendan especial cuidado con la tendencia al alza de este indicador.

Figura 31. Tasa de desempleo en Colombia (Total nacional)

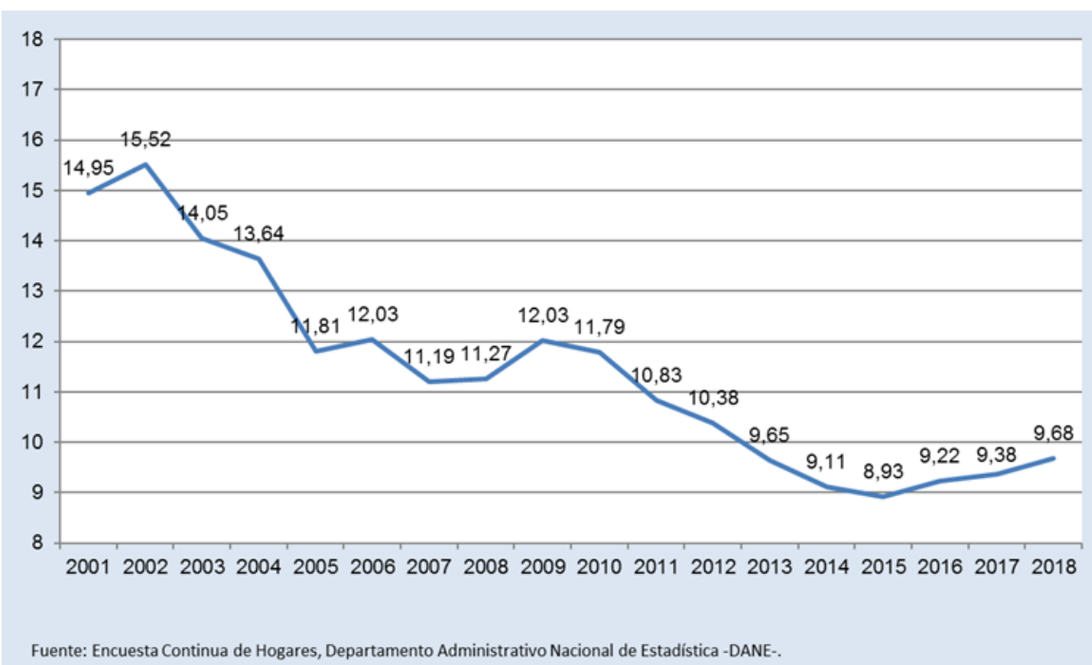
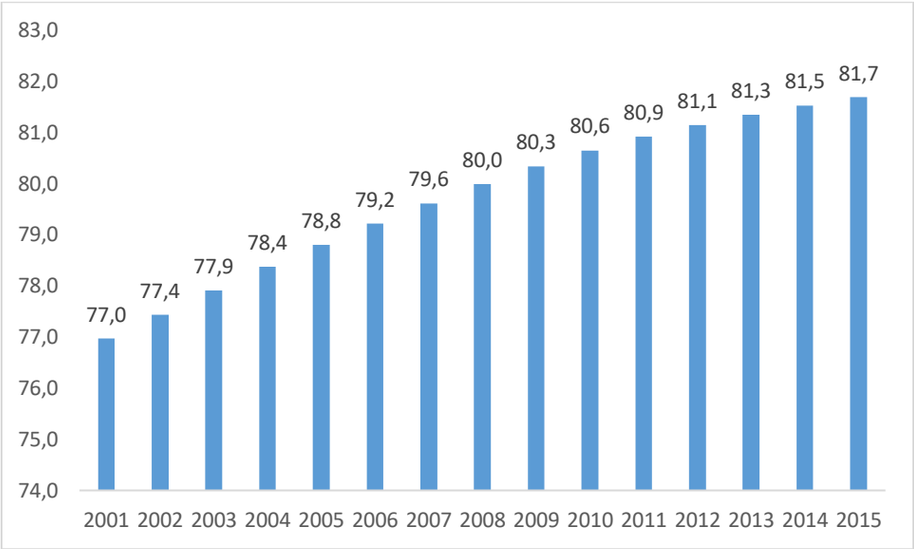


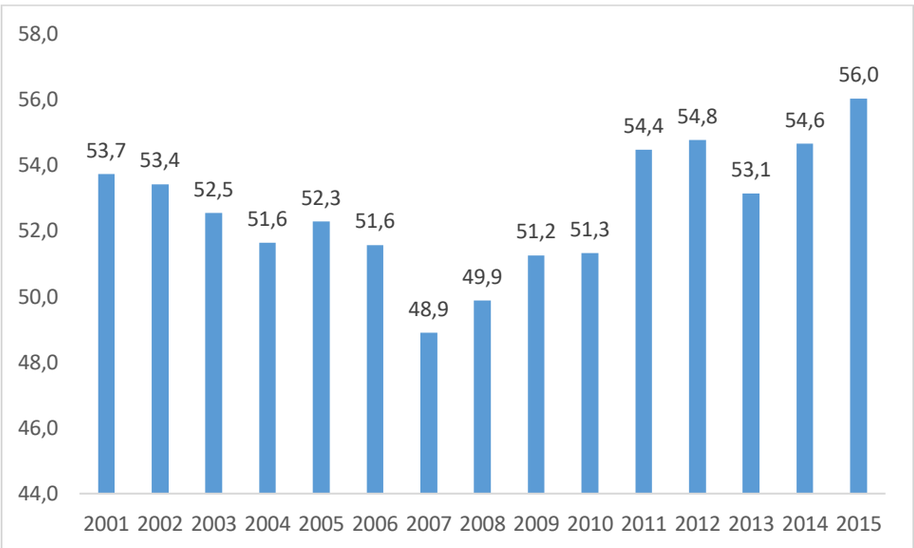
Figura 32. Porcentaje de la población en edad de trabajar.



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de DANE (2016).

La figura 33 muestra que en Risaralda hay un aumento de la población en edad de trabajar de más del 4% durante el período analizado, con incrementos casi constantes entre 0,3 y 0,5% esto debido al incremento generalizado de la población juvenil ilustrado en la pirámide poblacional inicialmente.

Figura 33. Tasa de ocupados departamental 2001-2015.

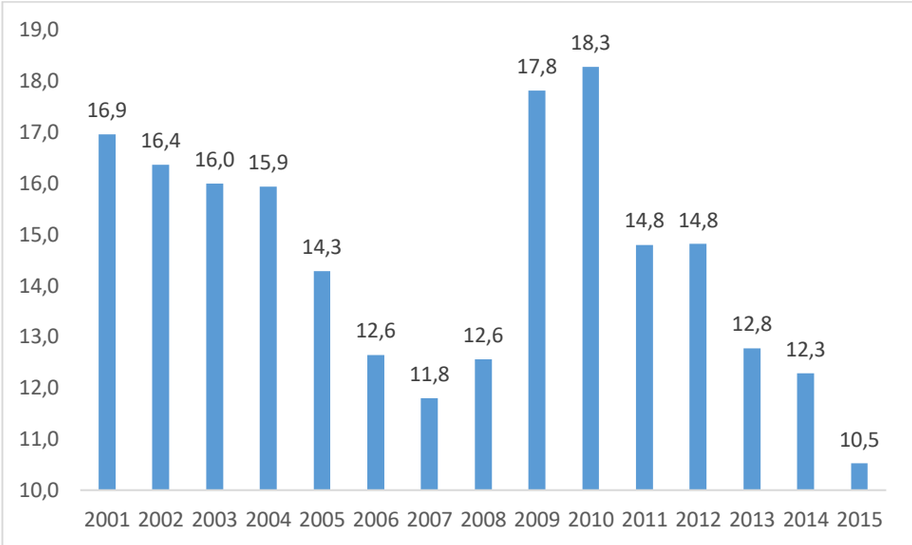


Fuente: Elaboración propia con datos tomados de DANE (2016).

Se observa entre 2001 y 2015 una media del 50% de ocupados con períodos de crecimiento y de decrecimiento en la tasa de desempleo. Luego de una fuerte disminución en el 2013

comenzó un nuevo incremento generalizado hasta el fin del período analizado y que continúa con las cifras actualizadas por el DANE en 2019. Se puede evidenciar una fuerte disminución de la tasa de desempleo luego de 2010 (figura 34) en alrededor de 8% a pesar de venir de dos períodos de fuerte incremento en el desempleo. El resultado se puede atribuir a los esfuerzos políticos para reducir dicha tasa.

Figura 34. Tasa de desempleo departamental 2001-2015.

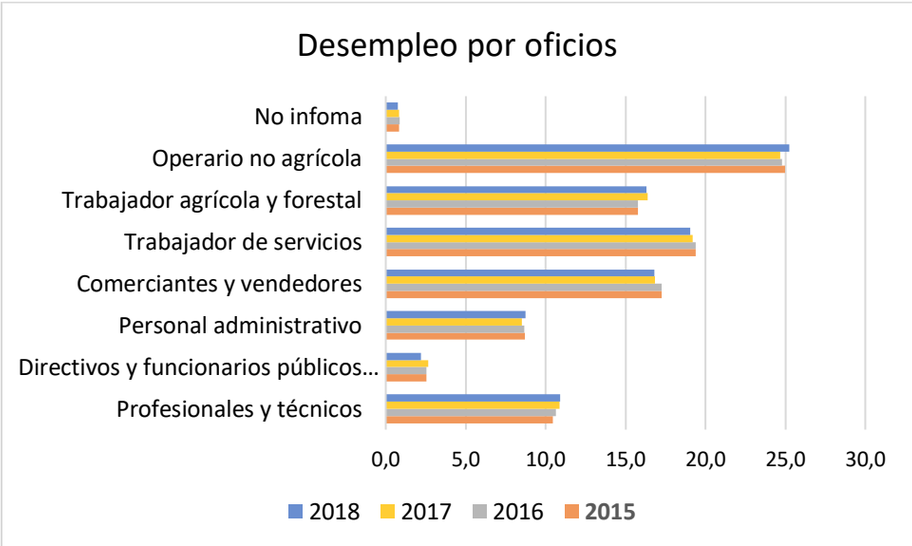


Fuente: Elaboración propia con datos tomados de DANE (2016).

El detalle del desempleo por oficios (figura 35) muestra que los operarios no agrícolas tienen el más alto índice de desempleo, seguido por los trabajadores de servicios. Para un estudio de tendencias en la UCP es relevante que profesionales y técnicos tengan tasa de desempleo sobre el 10% con tendencia creciente y que el personal administrativo esté rondando el 8%.

La formalización del empleo se puede verificar a partir de las afiliaciones a la caja de Compensación Familiar de Risaralda y el estudio de las bases de datos de la Superintendencia de Subsidio Familiar que detalla mes a mes el número de empresas, los trabajadores (discriminados por sexo) afiliados. Para efectos de resumir la información se tomaron los promedios anuales de 2017, 2018 y enero a Julio de 2019, los cuales muestran que el promedio de trabajadores afiliados fueron 173.069 en 2017, 175.178 en 2018 y 175.619 en el período señalado de 2019. Esto muestra que la tendencia en 2019 es de un crecimiento bajo (Ver figura 36)

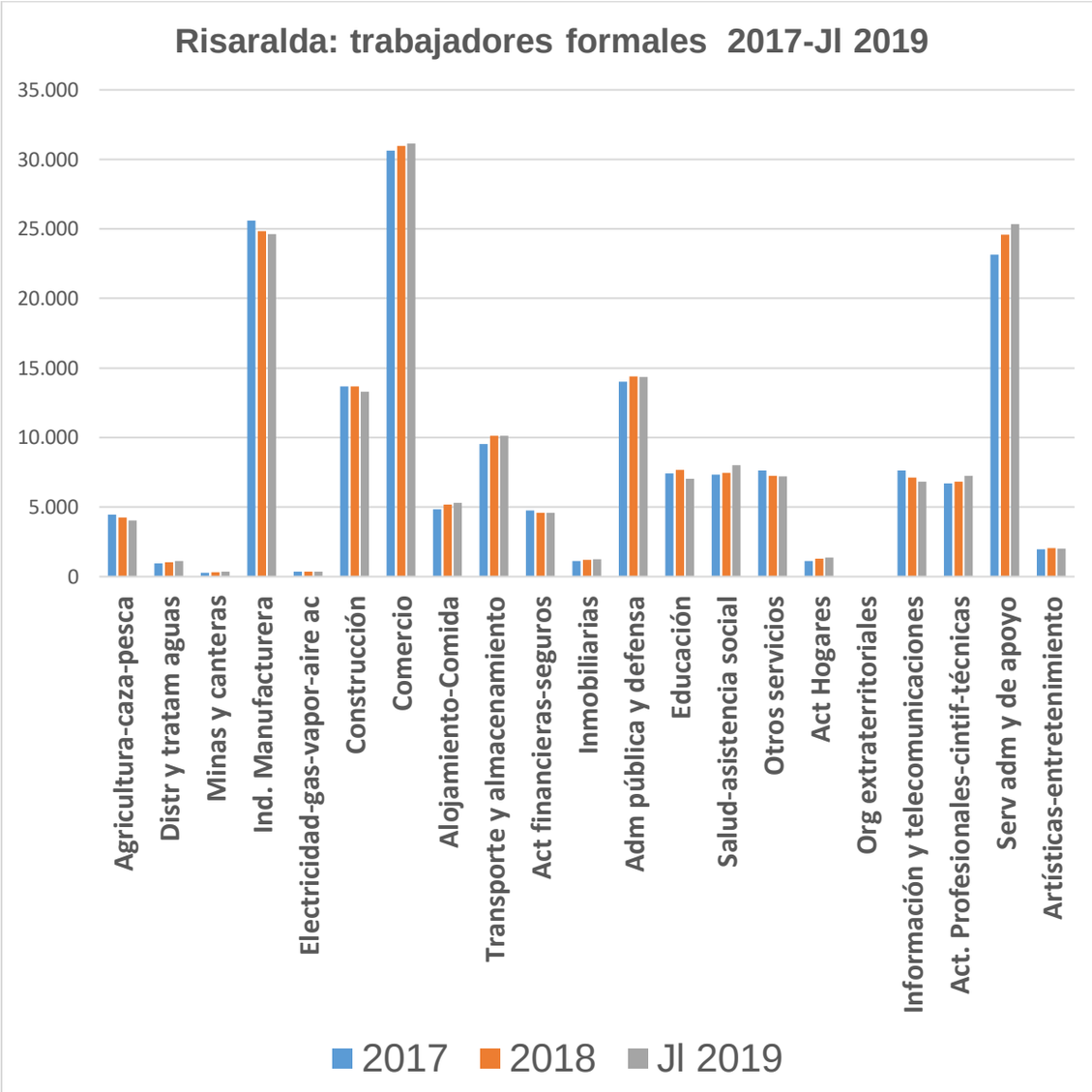
Figura 35. Distribución porcentual de la población ocupada según oficio principal (total Nacional)



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, Gran Encuesta Integrada de Hogares

Las actividades económicas más formalizadas son Comercio al por mayor y al detal; servicios administrativos y de apoyo, industria manufacturera y administración pública y defensa. La industria manufacturera muestra tendencia a la baja, mientras los servicios de apoyo muestran más dinamismo.

Figura 36. Promedio de afiliaciones de trabajadores a la Caja de compensación Familiar de Risaralda (2017 a Julio de 2019)



Fuente: Gráfica nuestra, con base en Superintendencia de Subsidio Familiar

Inversión Extranjera Directa

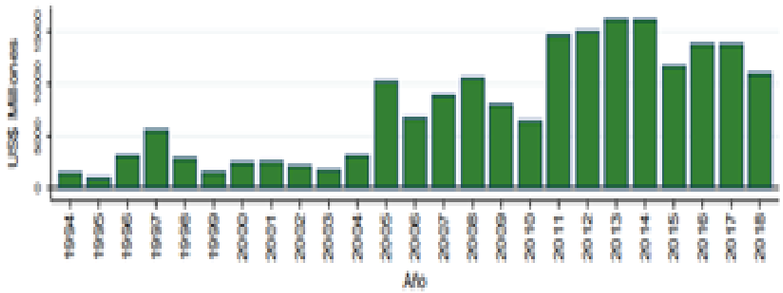
Contexto Nacional

ProColombia fue el organismo creado en el país en el año 2004, con el propósito de llevar a cabo la promoción de la IED) que en ese año fue de US$ 3.116 millones y en 2017 representó US$13.956. Esta dinámica inversionista ha generado un interés primordial por el país en el ámbito latinoamericano, toda vez que Colombia ostenta en la actualidad el tercer puesto en preferencia, superado por Brasil y México, como un destino atractivo, según el Doing Business 2018-2019 del Banco Mundial.

En contraste, según las cifras de la balanza de pagos del Banco de la República, en los primeros nueve meses de 2018 el flujo de IED fue menor y en total llegó a US$ 8.270 millones, 17,6% menos que en igual período de 2017. No obstante, en 2018, Colombia se convirtió en el miembro número 37 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y esto fortalece la confianza en el país y permite considerar la posibilidad que en los subsiguientes años el comportamiento de esta variable sea ascendente (ProColombia, 2019, p. 10).

El comportamiento que ha atenido la IED en Colombia en los últimos años, se observa en la figura 37, que muestra una tendencia creciente desde 2004 a 2014, con bajas en 2015 y 2018. La IED llegó al monto de US$ 8.799.9 millones en diciembre de 2016, o sea, US$ 2.646.3 millones menos respecto al mismo período del año anterior (US$ 11.446.2). En diciembre de 2017, se ubicó en US$ 10.100.8 millones, es decir, US$ 1.300.0 millones más que en el mismo período del año anterior (US$ 8.800.8 millones). (ProColombia, 2019, p. 10). El Banco de la República reportó que la Inversión Extranjera Directa (IED) para 2018 cayó 14,1% frente al mismo periodo del año anterior. De acuerdo con el reporte del Emisor, mientras que en 2018 el país recibió US$8.679,2 millones, en 2017 la cifra fue de US$10.109 millones.

Figura 37. Inversión Extranjera Directa (IED) en Colombia 1994 a 2018



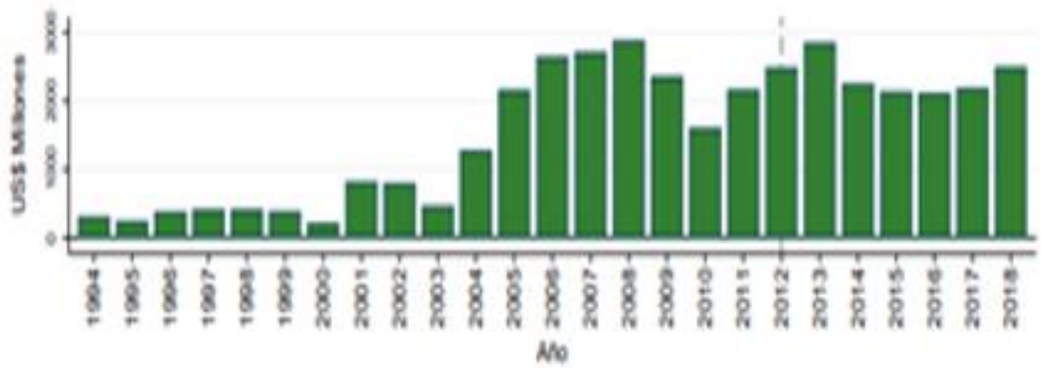
Fuente: Mincit (2019)

Asimismo, se puede apreciar en las figuras 38 y 39, la evolución que ha tenido la IED considerando la procedencia desde las grandes regiones del mundo, en las que sobresalen la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos (EUA).

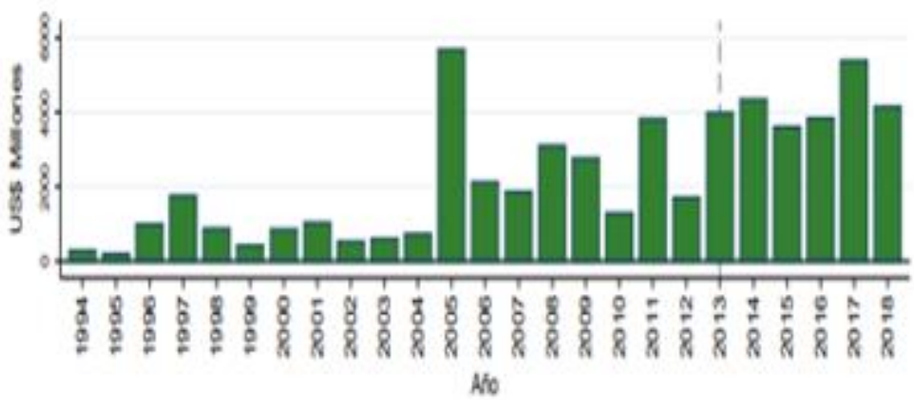
Según el informe de la balanza de pagos del Banco de la República (Ministerio de Industria y Comercio-Colombia, 2019b), la Inversión Extranjera Directa (IED) en el primer semestre de 2019 aumentó el 24,4%, el 59,7 % correspondió a sectores diferentes a minas y energía, en el cual se destaca la industria manufacturera, con el 28,3 % de participación y un aumento del 24,7 %, con relación al mismo periodo del año pasado: La IED en actividades de comercio, restaurantes y hoteles aumentó el 3 % frente a igual periodo de 2018, mientras la agricultura, caza, silvicultura y pesca tuvo un aumento del 54,1 %. Estas cifras muestran que hay sectores promisorios para inversión como la industria manufacturera y las actividades agropecuarias.

Figura 38. IED por países de origen

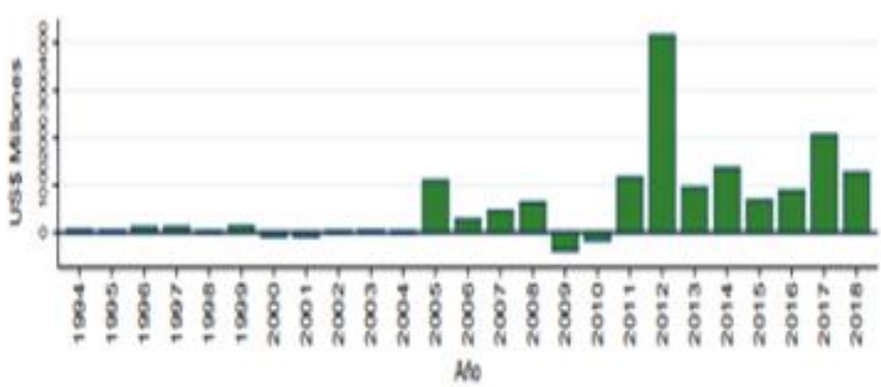
IED de Estados Unidos en Colombia



IED de la Unión Europea en Colombia

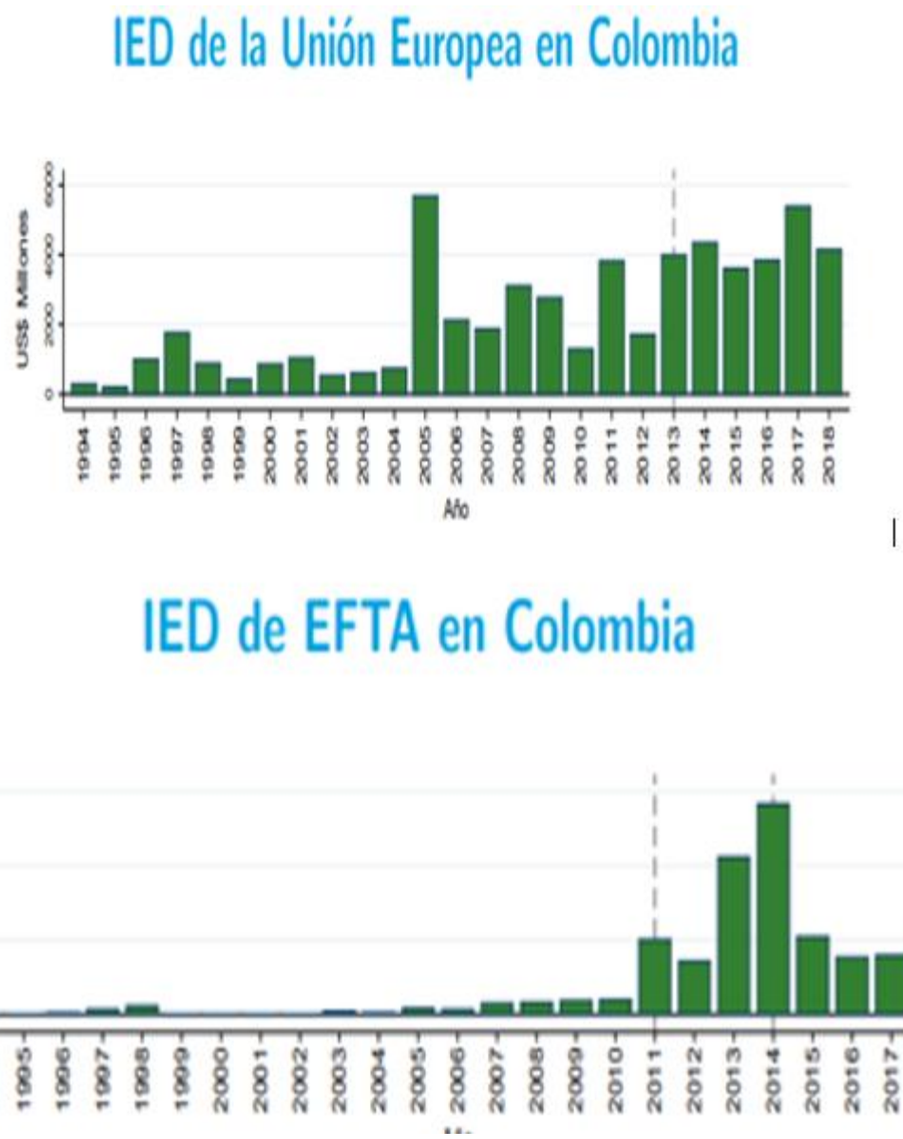


IED de Alianza del Pacífico en Colombia



Fuente: Comercio Exterior Colombiano: Seguimiento a los acuerdos comerciales. Oficina de Estudios Económicos. MINCIT.

Figura 39. IED en Colombia, por regiones de origen

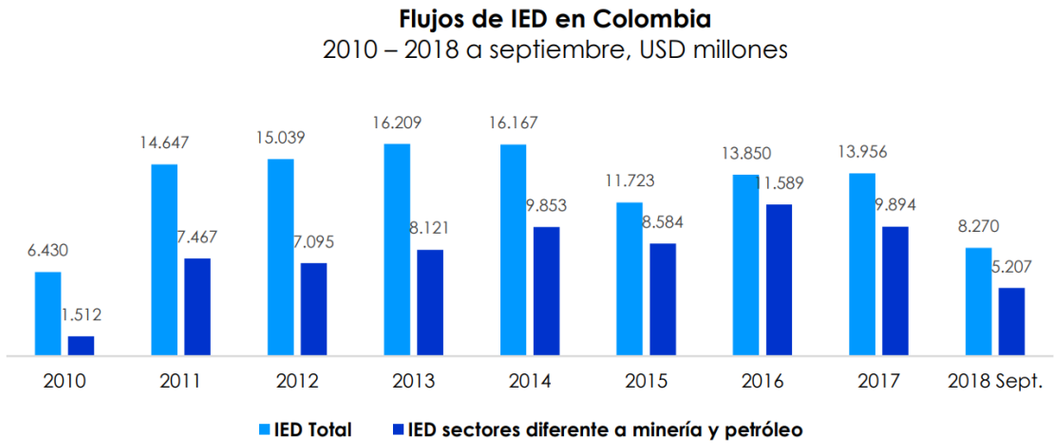


Fuente: Comercio Exterior Colombiano: Seguimiento a los acuerdos comerciales. Oficina de Estudios Económicos. MINCIT.

De acuerdo con el origen de los flujos de la IED, según las cifras del Banco de la República, en el período, Estados Unidos es el principal inversionista en Colombia con una participación del 22% (USD1.838.9 millones), le siguen Suiza con USD955,5 millones que representa el 12%, España con el 10% (USD804,2 millones), y México con el 6% con (USD484,9 millones). Estos 4 países representan aproximadamente el 50% del total de la inversión en el país (ProColombia, 2019, p. 11).

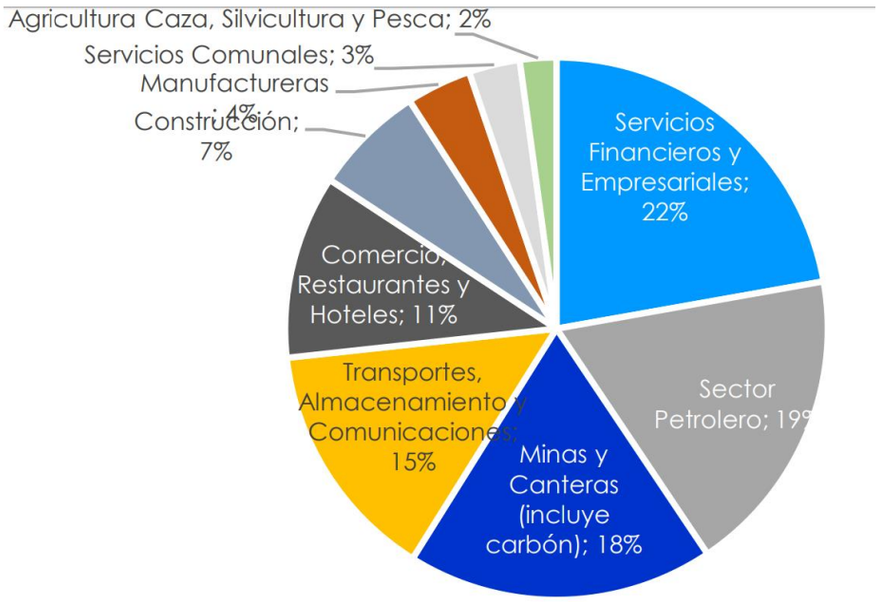
En relación con el destino por sectores y actividades productivas, las figuras 40 y 41 permiten evidenciar la IED en el país, en el período 2010-2018, entre la actividad minera y otras. Llama la atención que en 2018 sea tan exiguo el porcentaje de IED para el sector manufacturero (4%), aunque en el primer semestre de 2019 muestra crecimiento.

Figura 40. Flujos de IED en Colombia en minería y petróleo y en otros sectores 2010-2018.



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos - Balanza de Pagos

Figura 41. Flujos de IED por actividades económicas (Enero-Sept 2018)

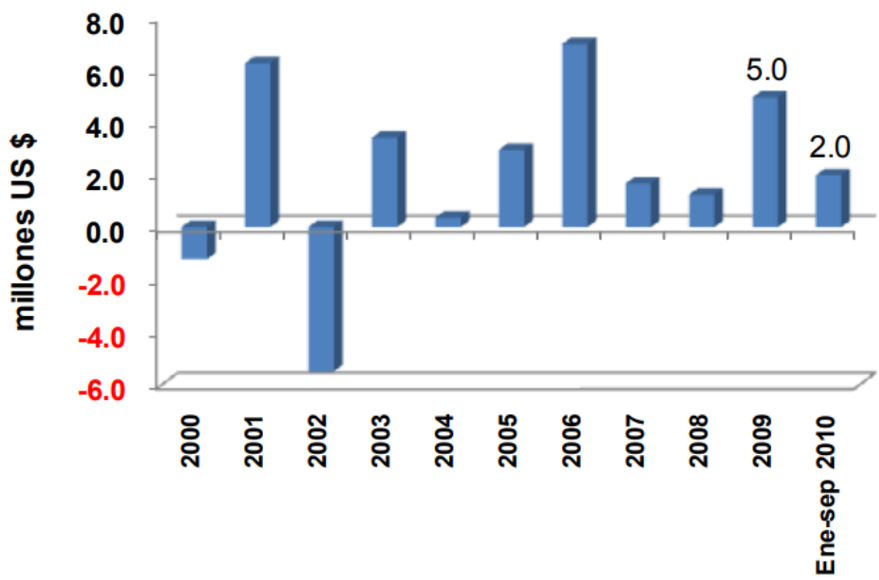


Contexto departamental

Se puede afirmar que es prácticamente inexistente o relativamente escasa la información referida a la inversión extranjera directa en los ámbitos departamental y municipal. En 2016, el DANE elaboró una Encuesta Anual de Inversión Directa (EAID), con el apoyo del Banco de la República, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Presidencia de la República, para cumplir con los requisitos establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el propósito del país para formar parte de este organismo internacional.

De esta forma, el DANE empieza a generar información estratégica de flujos financieros, posición y renta de inversión directa que lleva a cabo una empresa no residente en una residente (IED), y de la inversión directa realizada por una empresa residente en una no residente (ID de Colombia en el exterior), desagregada por actividad económica, países e instrumentos financieros. En la figura 42 se aprecia la IED en el departamento de Risaralda, que es volátil y representa menos del 1% del total nacional.

Figura 42. IED en el departamento de Risaralda.

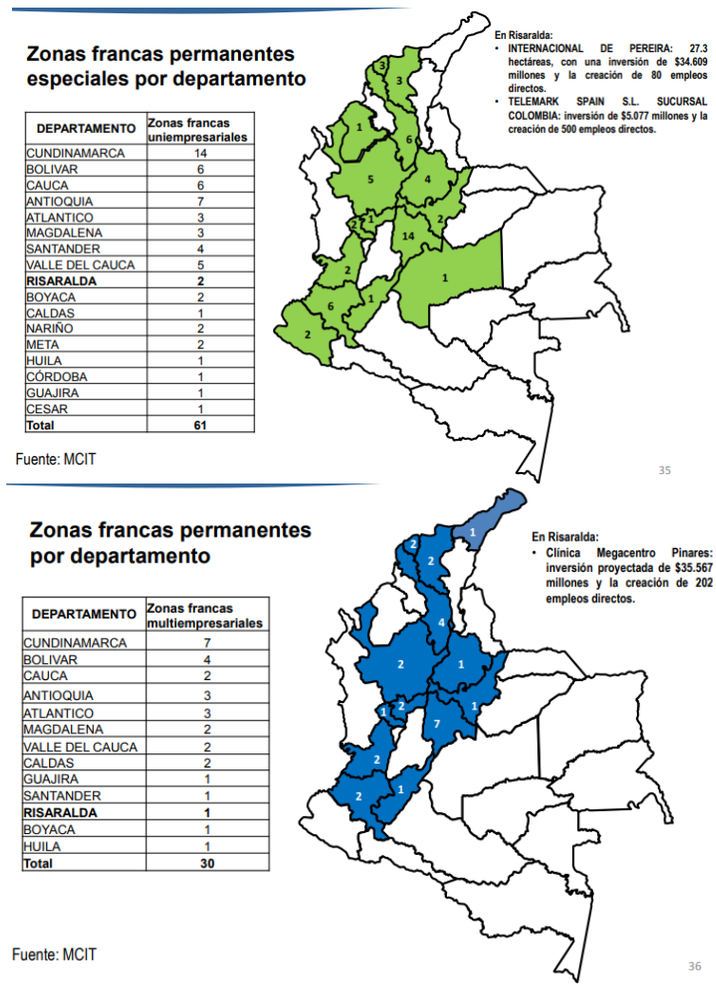


Fuente: Mincit

Otro elemento básico del Comercio exterior es el impulso a las zonas francas que se constituyen en enclaves de producción exclusiva para exportación con exenciones fiscales

para incentivar a las empresas. La figura 43 ilustra la forma como se distribuyen en el territorio nacional y en Risaralda se ubican 3.

Figura 43. Distribución de zonas francas por departamento de Colombia



Fuente: MINCIT

Mediante gestión de ProColombia con inversionistas internacionales, se dio inició a la realización de 138 proyectos por un valor estimado de US$3.836 millones, los cuales se llevarán a cabo en 15 departamentos del país, entre los que se encuentra Risaralda (ver figuras 44 y 45), en sectores como agroindustria, energía eléctrica, agroquímicos, infraestructura hotelera, puertos, entre otros (ProColombia, 2017). A través del Gobierno Nacional, se está impulsando la creación de las regiones estratégicas de internacionalización prioritaria (REIP), lideradas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) y el trabajo conjunto con las distintas regiones del país. Es así como ya se mencionan las tres primeras: 1. Eje Cafetero-Valle del Cauca (Risaralda, Caldas, Quindío y Valle del Cauca); 2. Caribe (Atlántico, Magdalena y Bolívar) y Oriente (Santander y Norte de Santander).

Figura 44. Contratos de estabilidad jurídica firmados por el estado con empresas

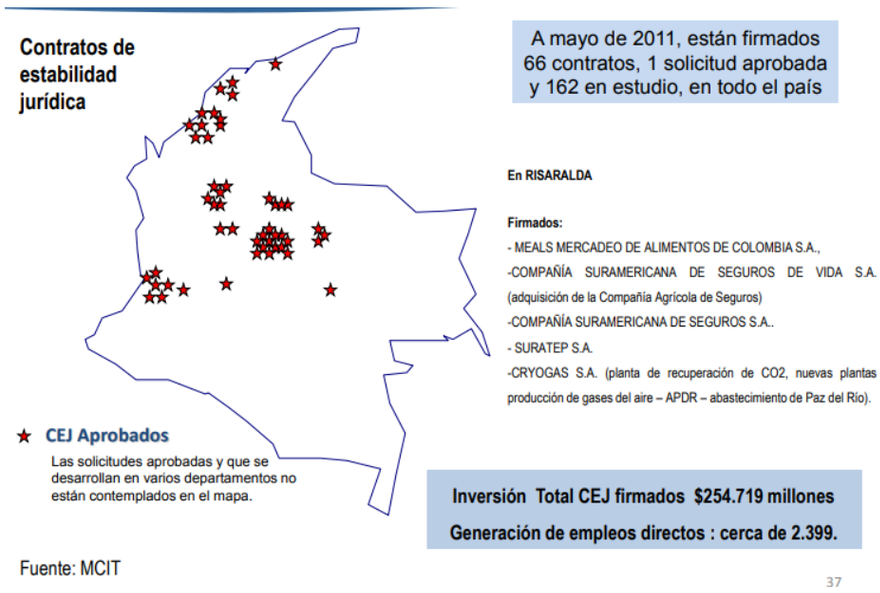
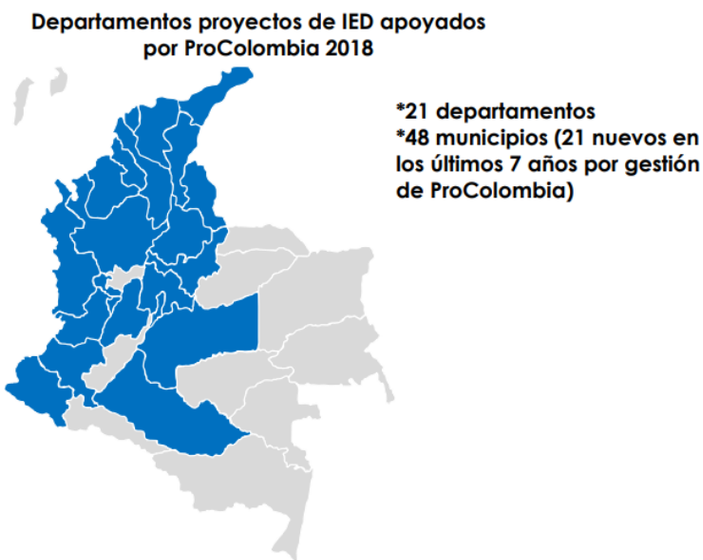


Figura 45. Proyectos de IED en departamentos



Fuente: Empresarios – ProColombia (ProColombia, 2019, p. 23)

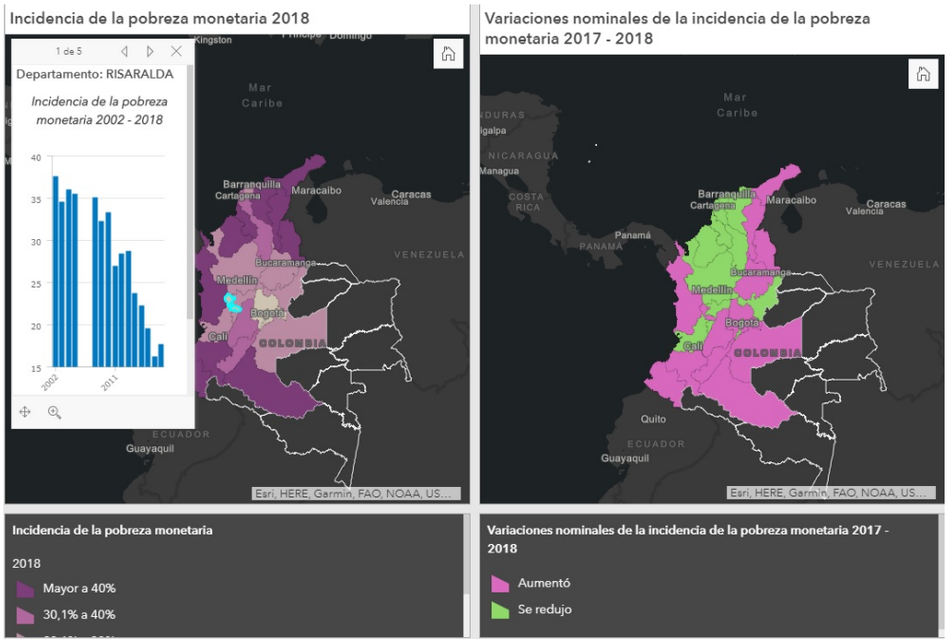
La iniciativa de las REIP tiene varios propósitos: atraer inversión extranjera para propiciar mejores oportunidades de crecimiento y desarrollo regional; incentivar el fomento de las exportaciones no tradicionales y realizar proyectos de inversión de gran impacto regional y nacional.

Risaralda, entonces, deberá enfrentar en los próximos años importantes retos que exigen ingentes esfuerzos por parte de los diferentes sectores productivos tanto privado como público;

en este sentido, será necesario impulsar de manera articulada las funciones derivadas de las Regiones Administrativas de Planeación (RAP) con las oportunidades de desarrollo que se están gestando desde el Gobierno Central a través de las REIP y la Plataforma Logística del Eje Cafetero (PLEC) que permitirá establecer conexión con el ámbito internacional; de esta manera, este proyecto de infraestructura y logística sustentará los próximos desarrollos en materia de infraestructura turística y hotelera.

Respecto a la REIP Eje Cafetero-Valle del Cauca, se avizoran posibilidades de cohesión territorial y social como resultado de actividades productivas de impacto como: "agroindustria -azúcares, cafés especiales, procesados, frutas-; Software, BPO y TI; Industrias 4.0; Turismo e Industrias del movimiento -automotriz, astillero, motos y transversales- "(Rodríguez, 2019). De manera prospectiva, el departamento de Risaralda deberá aprovechar el programa y los recursos que por iniciativa del MinCIT y el apoyo irrestricto de otros ministerios, además de entidades como ProColombia, Colombia Productiva, Bancoldex y otros ministerios, complementado con las comisiones regionales de competitividad, los gobiernos regionales, los sectores productivos, las zonas francas, las universidades y las oficinas de atracción de inversión y empresarios para enfrentar los desafíos que plantea un nuevo decenio en materia de internacionalización, globalización, cohesión territorial y desarrollo local/departamental/regional.

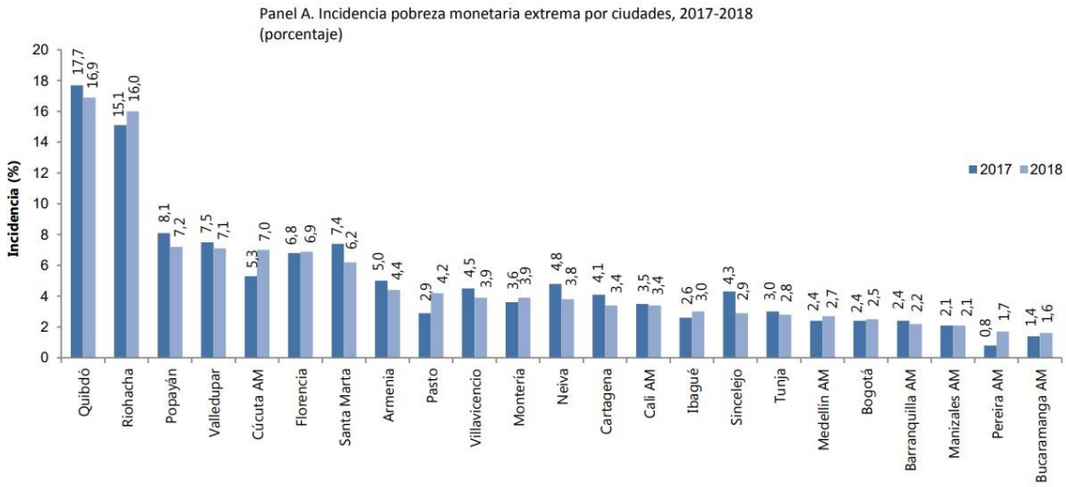
Figura 46. Desarrollo humano condiciones de pobreza y desigualdad



El mapa anterior (figura 46) muestra que pobreza monetaria en Risaralda aumentó 1.4 puntos entre 2017 y 2018 (el único departamento del Eje Cafetero con ese comportamiento), aunque está en el rango de menor o igual a 20%, pero muestra tendencia a incrementarse y espacialmente una gran parte del territorio colombiano también muestra esa misma tendencia de aumento de la pobreza monetaria. La incidencia de la pobreza monetaria extrema en Risaralda aumentó en 0,9 puntos porcentuales entre 2017 y 2018, que pasó de 2,2% a 3.1%, mientras en 2008 fue de 10,4, el registro más alto del período.

La figura 47 ilustra el comparativo de la pobreza monetaria extrema por ciudades en el cual Pereira está en el penúltimo lugar, seguida de Manizales, evidencia de que la Región Eje Cafetero tiene mejores condiciones de calidad de vida que otras, salvo Armenia que presenta mayor incidencia que sus pares, como se observa en el siguiente gráfico.

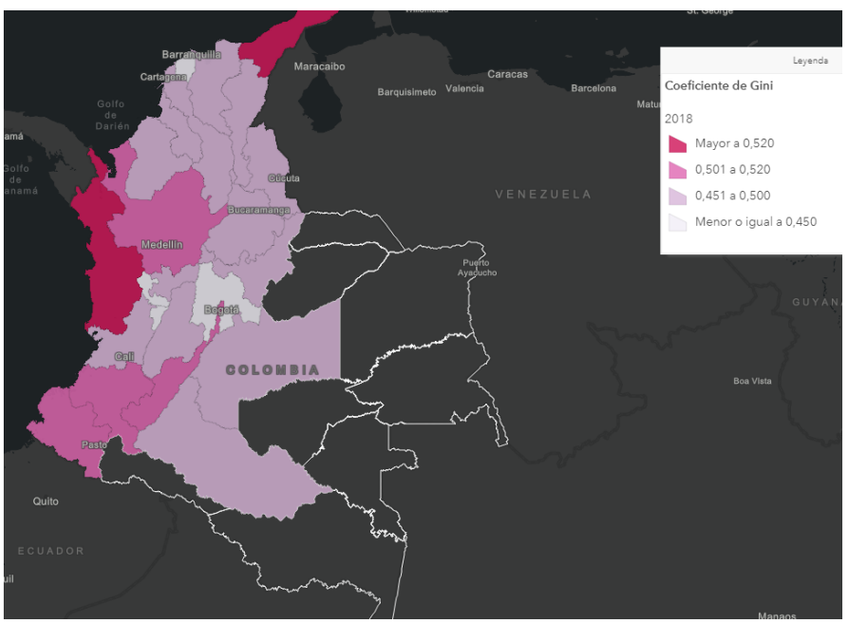
Figura 47. Pobreza monetaria extrema por ciudades 2017-2018.



Fuente: (Banco de la República, 2 de Septiembre 2019)

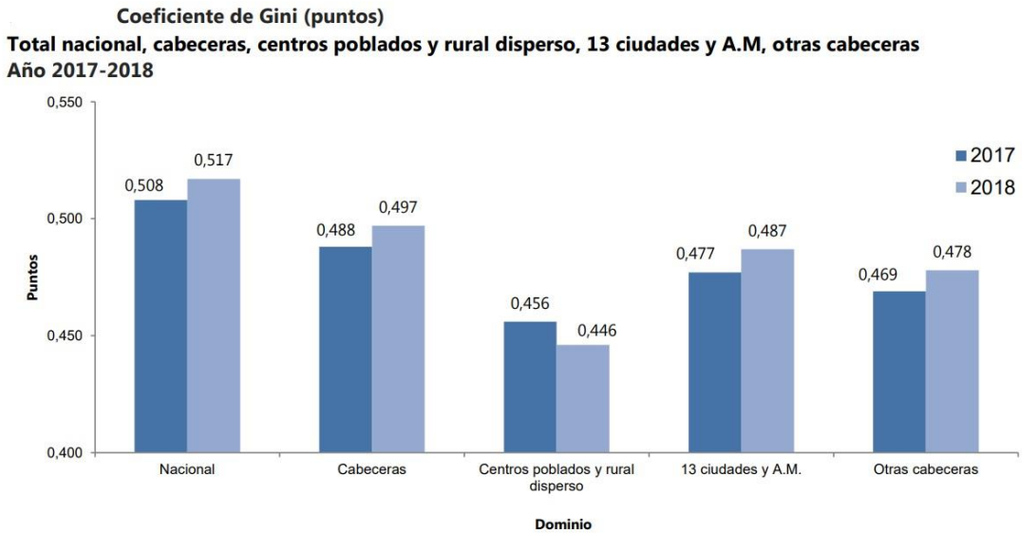
El coeficiente de Gini en Colombia (figura 48) muestra que Risaralda está entre las cuatro regiones con menor concentración de la riqueza en Colombia. La tendencia nacional es a aumentar el índice de desgualdad y especialmente en las 13 ciudades y áreas metropolitanas más grandes del pais (Ver figura 49)

Figura 48. Coeficiente de Gini por departamentos



Fuente: DANE geoportal 2019

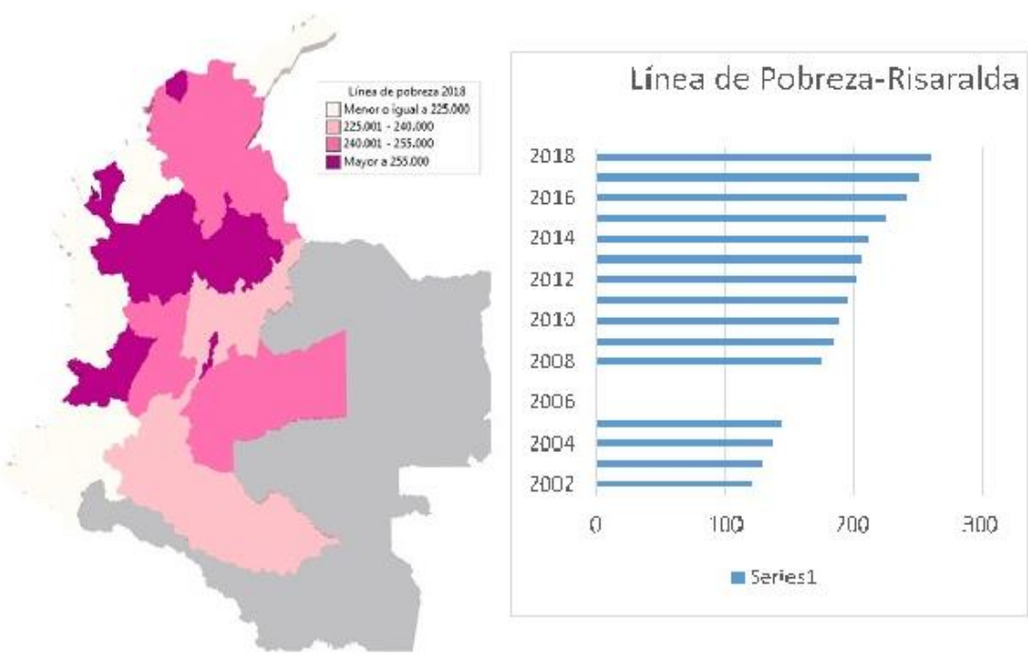
Figura 49. Coeficiente de Gini por territorios 2017-2018



Fuente: DANE, cálculos con base GEIH

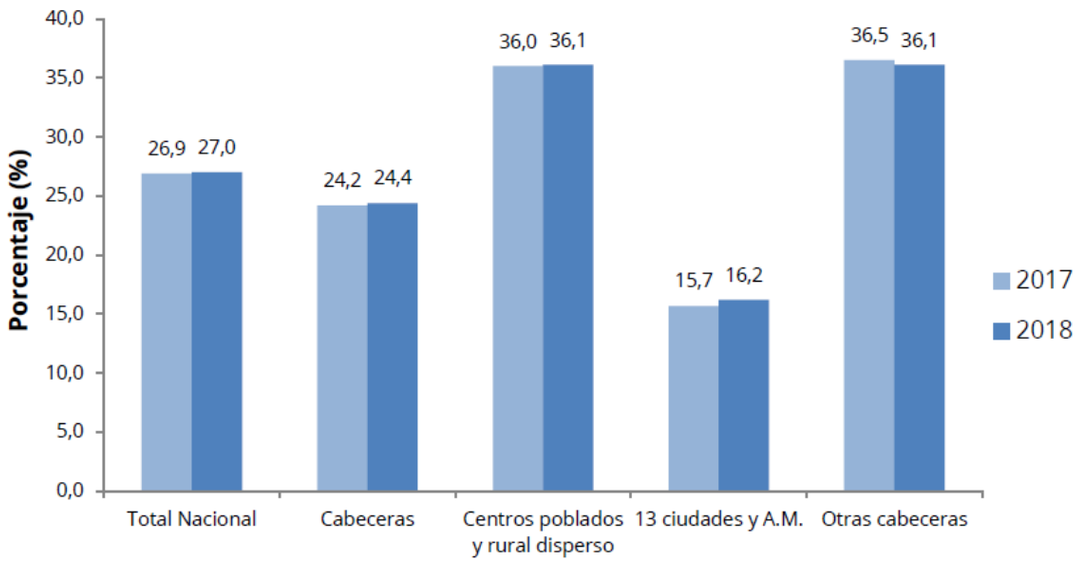
El departamento de Risaralda ha mostrado un buen comportamiento en cuanto a disminución constante del desempleo y de la pobreza monetaria y extrema (figura 50) en el período 2002 a 2016, pero la tendencia se detiene entre 2017 y 2018.

Figura 50. Línea de pobreza 2002-2018 en Risaralda y nacional a 2019.



Tanto la pobreza como el desempleo muestran comportamientos hacia la baja entre 2002 y 2018, pero la actualización de las series sugiere que 2019 no tendrá la misma tendencia, como lo muestra la figura 51, en la cual se observa que entre 2017 y 2018 se detiene la tendencia a la baja de la pobreza monetaria.

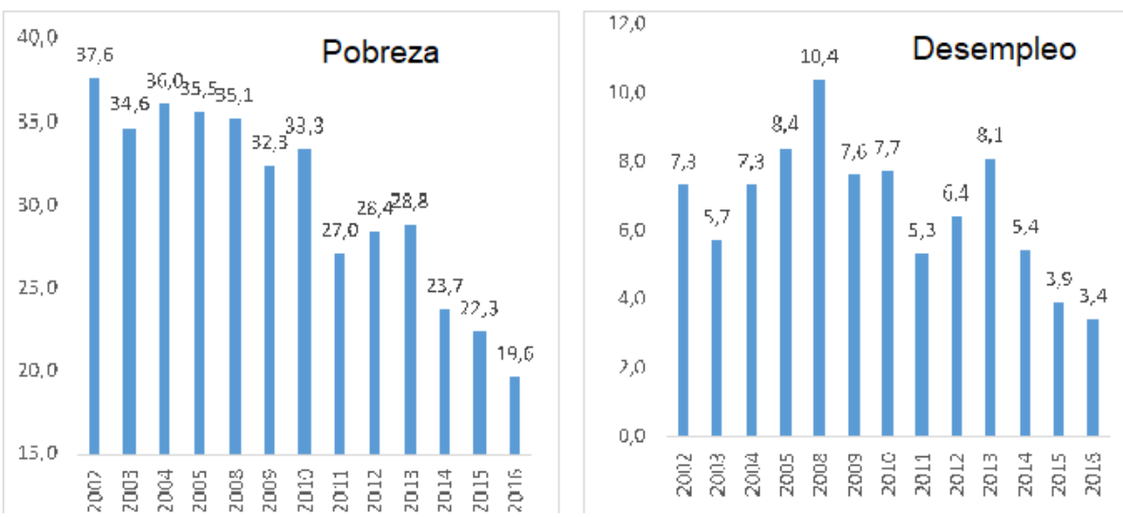
Figura 51. Incidencia de la pobreza monetaria (2017-2018)



Fuente: DANE con base en GEIH

En el ámbito regional de Risaralda, la información estudiada de 2002-2016, (figura 52) ratifica que hay una tendencia al mejoramiento en las condiciones de pobreza y las fuentes consultadas para 2019 prevén que esa condición puede desmejorar en función del estancamiento de la economía mundial.

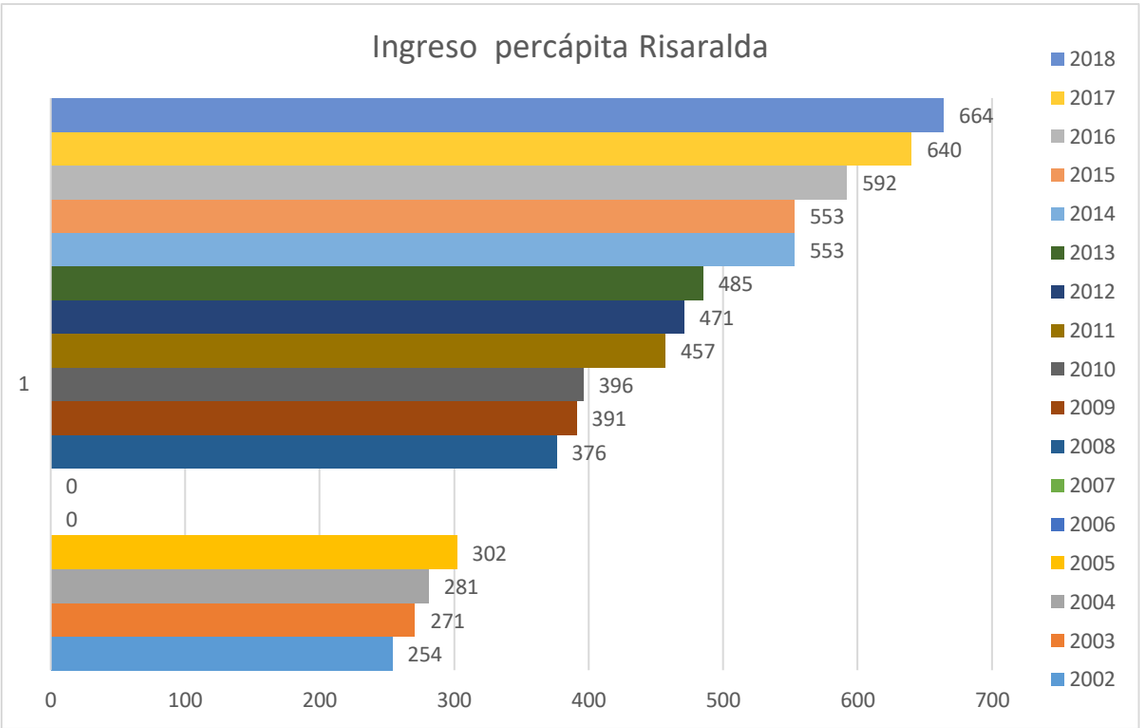
Figura 52. Indicadores de Pobreza y desempleo en Risaralda 2002-2016.



Fuente: Elaboración con datos tomados de DANE (2017) (Flórez, 2018)

Risaralda muestra un comportamiento creciente del ingreso percápita promedio entre 2002 y 2018, como lo muestra la figura 53:

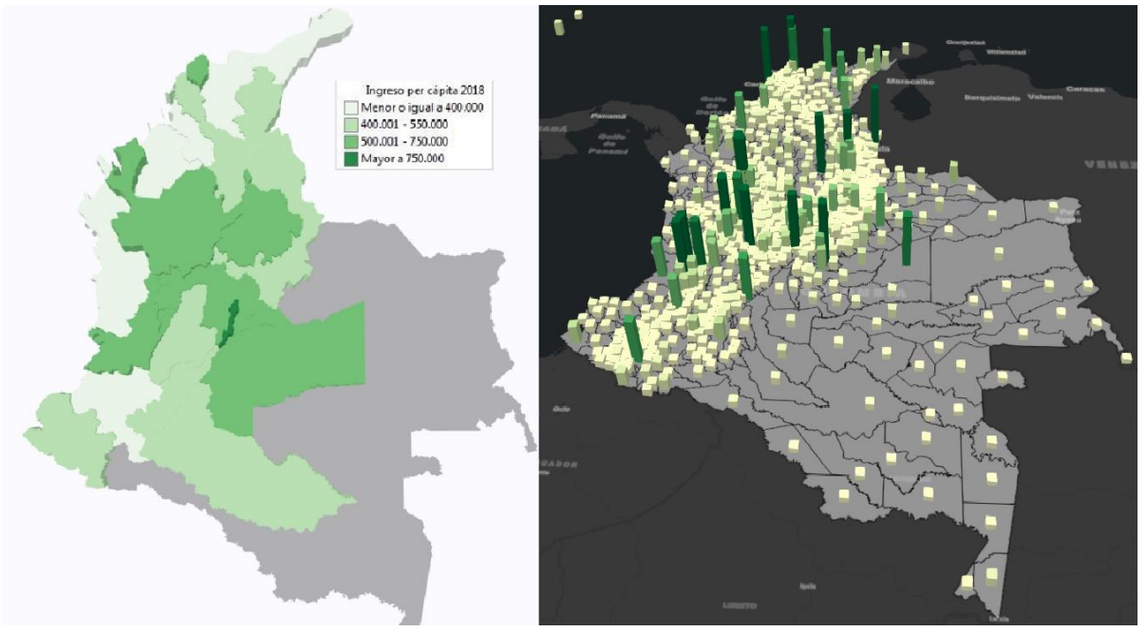
Figura 53. Ingreso percápita de Risaralda 2002 a 2018



Fuente: DANE

En el concierto nacional, Risaralda está en el tercer cuartil de los territorios con ingresos superiores (figura 54), siendo Bogotá la región que está en rango de más altos ingresos. Pereira agregó un valor de 7.566 millones a la economía nacional en 2016, por lo cual es un municipio considerado de aportes altos a la economía. La geo referenciación también muestra como los ingresos per cápita más altos se encuentran en las ciudades capitales.

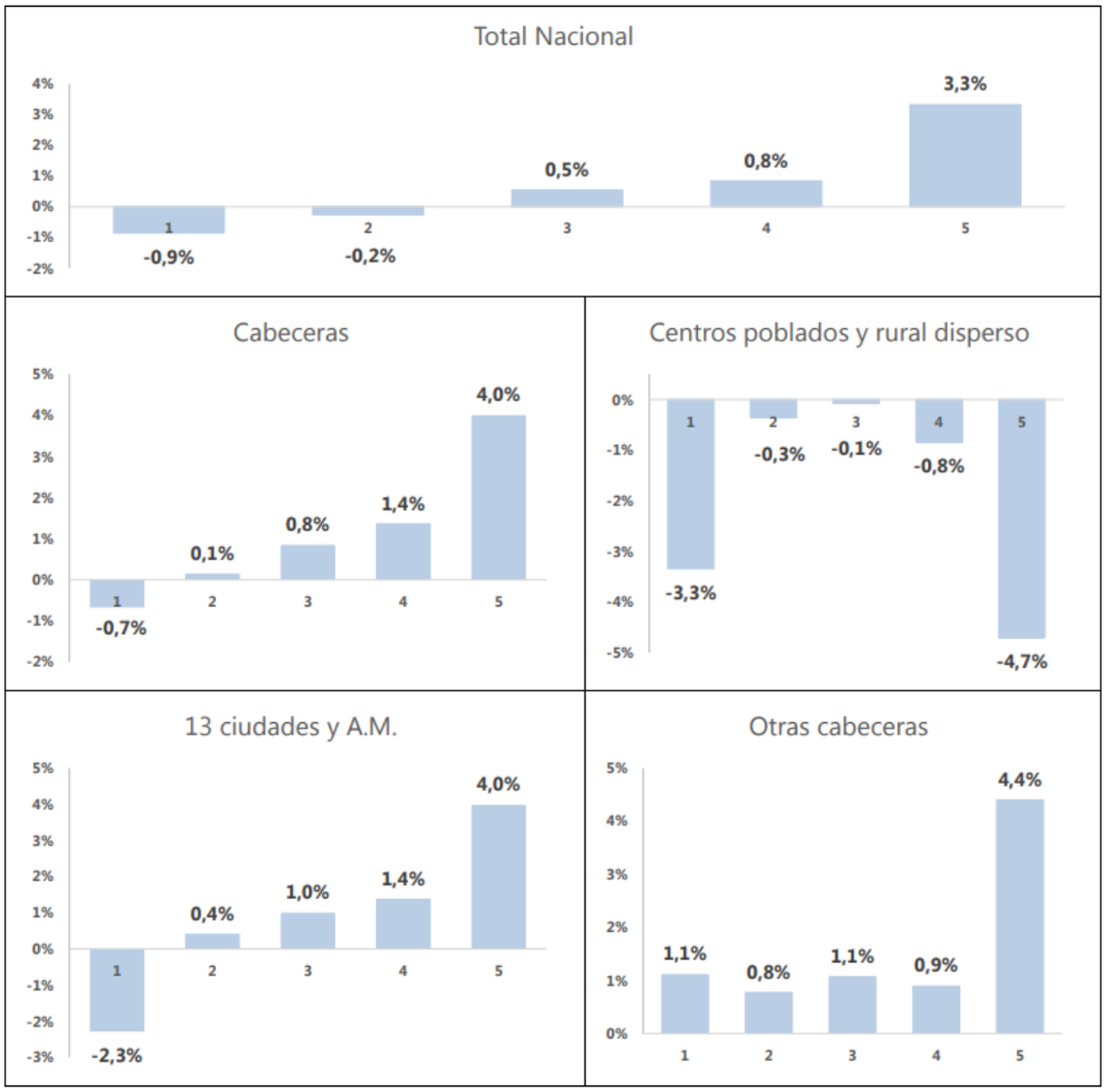
Figura 54. Ingresos percápita 2018 por departamentos y ciudades.



Fuente: DANE, Geoportal 2019.

La figura (55) muestra el ingreso por quintiles de la población colombiana y cómo variaron entre de un año a otro. y según su ubicación en ciudades o centros poblados dispersos. La situación nacional es que la población más pobre está disminuyendo su ingreso real, a diferencia de los más ricos que lo vienen aumentando. Se destaca que esta pérdida es mayor para la población pobre de las grandes ciudades a las cuales se les aplica la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Figura 55. Variación porcentual del ingreso real percápita por quintiles.



Fuente. DANE GEIH

Desarrollo empresarial y organizacional

Esta subvariable es particularmente difícil de cuantificar dado que la estructura empresarial regional (así como nacional) se caracteriza por que es mayoritariamente compuesta por pequeñas unidades económicas, muchas de las cuales no figuran en las estadísticas como la encuesta empresarial del DANE y muchas operan desde la informalidad. De otra parte, es posible obtener información completa, pero no actualizada de las sociedades vigiladas por la Superintendencia del ramo, aunque no es una muestra representativa de lo que sucede en el universo empresarial.

Un estudio previo (Flórez, 2018) hizo un análisis de los encadenamientos de la economía local desde la Matriz Insumo Producto para ver las principales interrelaciones sectoriales y el impacto en futuros escenarios de planificación de varias actividades económicas y encontró que de las 60 actividades que se identifican en las cuentas nacionales, 45 son las más representativas incluidas comercio e intermediación financiera. De estas 45 actividades, el 92% de la producción se concentra en 25 de ellas, con información a 2015. Destacan: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y (9.04 %), con las actividades de caficultura (3.2%) y producción pecuaria (3,17); minas y canteras (0,53%); industria manufacturera (14,21%); suministro de electricidad, gas y agua (3,22%); construcción (7,36%); comercio, reparación, restaurantes, hoteles (12,5%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (8,31%); establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas (19,05%) y actividades de servicios sociales, comunales y personales (17,71%). Estos hallazgos ratifican que Pereira es una ciudad con vocación comercial y de servicios, en especial los financieros.

Un estudio de la Superintendencia de Sociedades (ver figura 56) sobre las mil empresas más grandes de Colombia, por ingresos operacionales, estableció que en 2018 obtuvieron 680 billones de pesos en ingresos operacionales, de los cuales Bogotá-Cundinamarca genera el 63,8% y el Eje Cafetero solo participa con el 1,3% aportado por 22 empresas de Caldas, Quindío y Risaralda (Ver figura 56) que se clasifican como las más grandes de la región. Muestra una disminución de 6 empresas respecto al año anterior (LA PATRIA, 2019).

Figura 56. Las mayores empresas de Risaralda y su puesto entre las más grandes de la región.

Fuente: Con base en Superintendencia de Sociedades (LA PATRIA, 2019)

El estudio mostró que las empresas de Pereira generan mayores ingresos operacionales, pero menos utilidades (33 mil millones) que sus pares de Caldas (88 mil millones), lo cual sugiere una diferencia de productividad que debe estudiarse. El analista responsable considera que los procesos de insolvencia de empresas en la región están dentro de los límites normales.

Las empresas afiliadas a CONFAMILIAR Risaralda muestran el siguiente comportamiento, con cortes a Julio de 2017 un total de 15.937; julio 30 de 2018, 17.542; y julio 30 de 2019, 19.392. Al comparar este comportamiento creciente del número de empresas afiliadas con los empleos formales generados, se evidencia que disminuye el promedio de empleados formales por empresa.

3. Tendencia de las subvariables y conclusiones.

La mayoría de analistas coinciden en que 2019 estará caracterizado por la volatilidad de los mercados y la incertidumbre en la economía. Dado que las subvariables de empleo y pobreza, están muy influenciadas por las condiciones económicas globales tienen más probabilidad de desmejorar en el corto y mediano plazo, en el ámbito latinoamericano, con menor incidencia en Colombia y también en Risaralda.

Si bien el departamento muestra mejores condiciones de calidad de vida que otras regiones del país y está en los primeros lugares en cuanto a igualdad, es probable que desmejoren las condiciones de pobreza, el ingreso percápita o en el mejor de los casos, que se estanque la evolución positiva de algunos indicadores, aunque la tendencia a largo plazo parece mostrar que Risaralda continúe mejorando las condiciones socioeconómicas de su población.

A pesar de los buenos resultados de años anteriores en materia de empleo, 2019 empieza a mostrar un quiebre en la tendencia y es preocupante que se mantenga el mismo nivel de formalidad en el empleo del año anterior y que algunos sectores como el manufacturero muestren tendencia a una menor contratación formal de empleados. Así, aunque se mantengan los indicadores de ocupación, es posible que se incrementen las condiciones de informalidad.

Dadas las dinámicas observadas y bajo la consideración de que estas no sufran puntos de inflación, se plantean como principales tendencias en la estructura productiva sectorial del departamento:

Al igual que en Colombia, en el departamento seguirán activadas las ventajas de aglomeración, con lo que la población y la actividad económica continuará concentrándose en sus principales asentamientos urbanos. Ello demanda esfuerzos públicos y privados orientados a favorecer la desconcentración de las oportunidades y la cohesión territorial (regionalización de la Universidad).

Diferentes trabajos han mostrado que en Colombia persisten las ventajas de aglomeración por encima de consideraciones de localización, lo cual explica por qué las grandes aglomeraciones urbanas seguirán tendencias de aumento en su participación en el PIB. Lo mismo sucede en la escala departamental por lo cual aumentará la población y las

actividades económicas en la conurbación Pereira –Dosquebradas. Para la Universidad esto representa una demanda en cuanto a la responsabilidad y oportunidad de cumplir su misión con base en la regionalización.

- El departamento se afianzará en su condición de entidad territorial convergente, en correspondencia con la clasificación propuesta por la CEPAL y el ILPES, avanzando de esa manera en el aprovechamiento de sus ventajas comparativas latentes y recuperando espacio, aunque de manera lenta, en el concierto de la economía nacional.

- La economía del departamento avanza en un proceso de terciarización, con un claro predominio de las actividades de servicios genuinos, lo cual favorecerá la productividad y la expansión de oportunidades de trabajo para el personal calificado. Hay que prestar atención a la informalidad laboral.

Escenarios probables

Apalancado en la Zona Franca y la Plataforma Logística del Eje Cafetero (PLEC), el departamento de Risaralda se consolida como un territorio de servicios logísticos y logra fortalecer sus actividades prioritarias de metalmecánica y agroindustria.

Aprovechando sus cercanías geográficas y culturales, la RAP Eje Cafetero se consolida como región entidad territorial (RET), a partir de lo cual se fortalece la política pública regional, se configura un proyecto turístico regional, se resignifica la actividad cafetera que se renueva como estándar de desarrollo local y regional, y se favorecen los propósitos de sustentabilidad ambiental.

Risaralda madura en su condición de entidad territorial convergente, a partir de lo cual mejoran las condiciones para la generación de oportunidades de trabajo decente y así se favorece una reducción significativa de la informalidad laboral y empresarial. Sin embargo, se profundiza la restricción que en este sentido genera una política laboral nacional orientada a la flexibilización de este mercado.

Dado que Risaralda ha tenido buenos resultados en su crecimiento, un posible estancamiento de la economía nacional sería menos sensible para este Departamento que seguirá

conservando buenos indicadores de igualdad y de ingreso percápita. El escenario económico regional es de un moderado optimismo.

La tasa de cambio se constituye en un atractivo para atraer turismo internacional y mejora los ingresos provenientes de remesas desde el exterior, renglones que tiene significancia en la economía regional.

Debido al tamaño de las empresas de Risaralada, es poco probable que se genere un desarrollo representativo de la industria, así como la conversión a tecnologías 4.0 por el costo que representa loa inversión en tecnología.

Oportunidades para la Universidad Católica de Pereira:

Formación especializada en: mercado de capitales, gestión de portafolios de inversión, finanzas internacionales, mercado de divisas (Forex), riesgo cambiario, mercado de futuros, logística, procesos agroindustriales y fortalecimiento de los programas del centro de emprendimiento.

Referencias

Aponte, E. (2009). Incidencia de los factores geo-estructurales tamaño y distancia en la distribución espacial de las unidades económicas dentro del territorio colombiano. *Economía & Administración, 6*(1), 159-172.

Banco de la República. (2 de Septiembre 2019). *Boletín de indicadores económicos.* Bogotá: BANREP.

Banco de la República. (sept de 2018). *Encuesta anual de inversión Directa*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/encuesta-anual-de-inversion-directa

Banco de la República. (Julio de 2019). *Reportes del mercado laboral Nro 11.* Bogotá: BANREP.

Bonet, J. (2006). Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) Cartagena. *Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)*. Cartagena, Colombia. Obtenido de http://www.banrep.gov.co//docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-68_(VE).pdf

Camara de Comercio de Pereira. (2010). *Tendencias de la economía de Pereira.* Pereira, Risaralda.

Cámara de Comercio de Pereira. (2019). *Informe de coyuntura económica.* Pereira.

Cámara de Comercio de Pereira. (2019). *Informe de coyuntura económica: año 2018 y perspectivas 2019.* Risaralda. Pereira: Cámara de Comercio de Pereira.

CEPAL. (2019). *Estudio económico de América Latina y el Caribe: el nuevo contexto financiero mundial.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

DANE. (3 de Mayo de 2019). Pobreza monetaria en Colombia. *Boletín técnico*, 33. Bogotá.

DANE. (3 de Mayo de 2019). Pobreza multidimensional en Colombia. *Boletín Técnico*. Bogotá.

DANE. (2019b). *Geoportal DANE.* Obtenido de https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries

Diaz_Granados, S. (2011). *La inversión extranjera y el desarrollo regional*. Obtenido de MINCIT: http://www.mincit.gov.co/prensa/presentaciones-de-la-ministra/doc-presentaciones/la-inversion-extranjera-y-el-desarrollo-regional.aspx

Florez-Bolaños, J. (2014b). *Informe ejecutivo. Estudio de Tendencias del Desarrollo Regional.* Pereira: Universidad Católica de Pereira. Recuperado el 2019

Florez-Bolaños, J. (2018a). *Una visión Cuantitativa de Risaralda a 2032.* Pereira: CARDER-UCP_UTP.

Gaviria-Rios, M. (2019). *Policentrismo y metropolización en la RAP Eje Cafetero.* Pereira: DII Universidad Católica de Pereira.

Gaviria-Rios, M., & Sierra, H. (2006). El crecimiento económico de Risaralda a finales del siglo XX. (U. C. Pereira, Ed.) *Gestión y Región, 1*, 17-185.

Gobernación de Risaralda. (2019). *PLEC.* Pererira: Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad.

LA PATRIA. (02 de Agosto de 2019). 22 empresas del Eje Cafetero entre las mil más grandes. *La Patria*, págs. 1, 5.

La República. (02 de Septiembre de 2019). *América Latina se aferra a su tristeza económica y se perfila como una decpeción económica.* Obtenido de La República: https://www.larepublica.co/globoeconomia/america-latina-se-aferra-a-su-tristeza-economica-2903044

Ministerio de Industria Comercio y Turismo-Colombia. (Julio de 2019). *MINCIT.* Obtenido de Informe de exportaciones: http://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-exportacion/2019/julio/oee-mab-informe-de-exportaciones-a-julio-de-2019.pdf.aspx

Ministerio de Industria y Comercio-Colombia. (Septiembre de 2019b). *Noticias Comercio Internacional.* Obtenido de http://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/comercio/en-2019-ied-hacia-la-manufactura-crecio-28-3

Morales, L., Hermida, D., & Dávalos, E. (2019). La interacción entre la dinámica del mercado laboral formal e informal: generando. *Borradores de economía*(1090), 34.

Portafolio. (24 de Julio de 2019). *Revista Portafolio.* Obtenido de https://www.portafolio.co/economia/proyecciones-crecimiento-colombia-531855

Portafolio. (16 de Febrero de 2019b). *Las movidas económicas y laborales que seran tendencia este 2019.* Obtenido de https://www.portafolio.co/economia/las-movidas-economicas-y-laborales-que-seran-tendencia-este-2019-526419

PROCOLOMBIA. (2019). *Informe de Gestión 2018.* Obtenido de http://www.procolombia.co/sites/default/files/procolombia_informe_de_gestion_2017_.pdf

Ramírez, J., Silva, I., & Cuervo, L. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas.* Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.

Rodríguez, A. (29 de Mayo de 2019). *Eje 21.* Obtenido de REIP Eje Cafetero – Valle del Cauca: https://www.eje21.com.co/2019/05/reip-eje-cafetero-valle-del-cauca/

Universidad Católica de Pereira. (2006). *Tendencias del desarrollo regional 2006-2012.* Pereira, Risaralda: Centro de investigaciones.

Universidad Católica de Pereira. (2009). *Escenario Tendencial.* Pereira, Risaralda.

Universidad de San Martín. (Octubre de 2018). Boletín de la economía mundial Nro 56. Lima, Perú.

Universidad de San Martín. (Febrero de 2019a). Boletín de la economía mundial. Lima, Perú.

Universidad de San Martín. (Abril de 2019b). Boletín de la economía mundial Nro 60. Lima, Perú.

Weller, J. (2004). El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivenvia. *Revista CEPAL, 84*, 159-176.

Variable:	**HÁBITAT Y AMBIENTE**
Fecha:	**Fecha: 13 septiembre 2019**

Equipo de trabajo / autor: Arq. Santiago Castaño Duque.

Resumen:

Los estudios de tendencias desde la categoría HABITAT Y AMBIENTE permiten conocer el estado actual en la materia y plantear escenarios de intercambio institucional en el marco de la gestión ambiental territorial, buscando dirigir esfuerzos en conseguir un desarrollo territorial sostenible que promueva la armonización de los sistemas urbanos y el ordenamiento con inclusión y equilibrio territorial, en este sentido los escenarios tendenciales construidos desde las herramientas de prospectiva nos permiten discutir y proponer un hábitat con mayor armonía entre los sistemas artificiales creados por el hombre y las condiciones naturales del territorio; la construcción de unos entornos y ambientes más amables y consientes de conservar la biodiversidad y garantes de la vida en condiciones de salubridad y bienestar en todos los aspectos de la vida.

Palabras Clave:

Hábitat y Ambiente, Ordenamiento Territorial, Movilidad y Vivienda.

Sub variables:

1. Ordenamiento territorial y sistemas de planificación regional.
2. Dinámica sub urbana, construcción de vivienda, déficit y política pública.
3. Equipamiento urbano y Movilidad.
4. Medio Ambiente.

Capítulo 1: Justificación de la variable y sub-variables.

La actualización de los estudios de tendencias del desarrollo regional en el marco de las variables y sub-variables propuestas se requieren ya que permiten dar respuesta a los cuestionamientos de visión frente a la orientación de los procesos académicos, investigativos y de articulación de la institución con los demás actores en el contexto nacional y regional, las variables presentadas giran en torno a la gran categoría del conocimiento denominada HABITAT la cual engloba el conocimiento de todo en cuanto se refiere a las relaciones, lógicas y dinámicas que se establecen entre el SUJETO – OBJETO – CONTEXTO que en palabras de Martínez Zarate en el 2006, establecen las relaciones entre el hombre, espacio natural y espacio físico, donde se producen las relaciones ecológicas, socio-culturales y antrópicas donde el hombre transforma el paisaje, o el lugar que habita, transformando la manera de ver el mundo y los sistemas que genera. En este sentido el hecho ya de reconocerlas y estudiarlas le permite a la institución, ser más consecuente y más pertinente en la generación de mecanismos de interrelación con los diversos actores del territorio y formular procesos que lleven a la aportación de nuevos escenarios para la cohesión y la definición de iniciativas para lograr mayor capacidad de respuesta ante las demandas del medio y los retos de futuro de todo el ente gubernamental y de la sociedad en general.

En este sentido incluir las variables relacionadas con el estudio del Ordenamiento, la planificación regional, los escenarios de transformación regional, vivienda, políticas públicas, infraestructura y ambiente permiten escudriñar el sentido de convergencia entre las políticas nacionales con los lineamientos institucionales locales y las demandas internacionales, de otra parte definir acciones concretas a corto, mediano y largo plazo en relación a los acuerdos de la multilaterales para la gestión ambiental territorial desde el acuerdo de París en el 2015, la nueva agenda urbana Hábitat III en Quito 2016, y la agenda 2030 para el desarrollo sostenible que prontamente será de obligatorio cumplimiento para todos los municipios y regiones.

Las variables propuestas Igualmente planteadas reconoce las políticas que han sido adoptadas en el sector del ordenamiento y la planificación de nuestras ciudades en Colombia, la implementación de ellas están plasmadas y reconocidas en el ámbito institucional para la gobernabilidad, aunque se denota que muchas de ellas todavía no se logran evidenciar con avances y evidencias en el territorio, de igual forma existe en el marco de la gestión algunas limitaciones que no permite la total fluidez en la aplicación de las mismas por parte de entidades territoriales, sobre todo desde el sector privado y la sociedad civil. En los últimos años han sido formuladas importantes políticas públicas del hábitat y el ambiente que renuevan las directrices para adelantar una gestión pertinente con los nuevos retos de hoy, estos acuerdos y políticas deben ser considerados estratégicamente en la gestión territorial regional en todas las escalas y deberán aplicarse de forma transversal en todo el aparato institucional y educativo.

La gestión del hábitat y el ambiente en Colombia no puede entenderse como un asunto aislado de lo que sucede en el resto del mundo, por esto es importante articular el largo camino recorrido desde mediados del Siglo XX, cuando comienzan a desarrollarse diversas cumbres en torno a las preocupaciones ambientales que surgían en el momento, con las repercusiones que esto tenía a nivel nacional, desde lo institucional y desde la sociedad civil, mencionaremos los eventos más importantes que sustentan el cuerpo de variables tenidas en cuentas en este estudio:

- A finales de la década del 60 nació el ‘Club de Roma’, en el cual un grupo de diplomáticos, políticos y académicos discutieron en torno a las consecuencias que tendría para el planeta el consumo ilimitado de recursos, y esto quedó consignado en tres informes con títulos muy dicientes: “Los límites del crecimiento”, “Hacia un equilibrio total” y “La dinámica del crecimiento en un mundo finito”.

- Poco tiempo después, en 1972, se desarrolla en Estocolmo la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano, la cual propone pensar en una relación adecuada entre la sociedad y el entorno. "La protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero". Es decir, esta conferencia pone al hombre en el centro de la preocupación ambiental, ya sea por ser el causante de muchas de las problemáticas y también el principal perjudicado de ellas. El objetivo de esta cumbre era destacar el importante papel del hombre como motor de desarrollo y progreso.

- Por la misma época, en 1968, en Colombia se creó el INDERENA, Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, que en su momento era la primera autoridad ambiental del país. Una de las contribuciones más importantes que deja este desaparecido instituto y que fue una respuesta a los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Estocolmo es el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, promulgado en 1974, generando a partir de este hecho el código de los Recursos Naturales se refleja en muchos de artículos de la Ley 99 de 1993 (conocida como la Ley General Ambiental de Colombia), la creación y consolidación del Ministerio del Medio Ambiente en 1993 y el Sistema Nacional Ambienta-SINA, el cual busca desarrollar programas educativos, de diversas campañas ecológicas

- Creación de la mayoría de las CAR (Corporación Autónoma Regional). En 1954 se creó la corporación autónoma regional del Valle del Cauca (CVC), entre 1961 y 1973 se crearon seis nuevas corporaciones autónomas regionales con la competencia de otorgar licencias ambientales para todos los proyectos en el país, entre 1973 y 1988 doce nuevas corporaciones que sustituyeron al INDERENA como autoridad ambiental en sus jurisdicciones, iniciando un proceso en Colombia de administración dirigido al manejo y uso racional de los recursos naturales, y a una visión conservacionista del manejo de los recursos ambientales, el cual creo algunos conflictos con entidades que sugerían una visión más utilitarista, en particular, la creación de los parques nacionales, "fue motivo de abierta oposición por parte de aquellos que veían, en las áreas objeto de la protección especial, posibilidades del aprovechamiento forestal o de desarrollos mineros, urbanísticos o turísticos" (Rodríguez Becerra, 2004).

- Años después, en abril de 1987, la Comisión presidida por la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland, dio a conocer el informe "Nuestro Futuro Común", más conocido como "Informe Brundtland", es gracias a ese informe que el concepto de sostenibilidad es tan ampliamente aceptado y usado en la sociedad moderna por medio del concepto de "desarrollo sostenible", y lo define como "el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". El llamado que hace ese informe es que las acciones políticas deben permitir el adecuado manejo de los recursos ambientales para garantizar el progreso humano sostenible, porque no puede haber un crecimiento económico sostenido sin un medio ambiente sostenible.

- Según Tobasura (2003), creaciones de movimientos ambientales colombianos en los años ochenta cambia y se centra ahora en las peticiones respetuosas a las autoridades legalmente constituidas y desaparece la movilización popular y las acciones de hecho, Los problemas ambientales y del hábitat comienzan a ser interpretados como fruto de las tensas relaciones entre la sociedad y la naturaleza, y, por lo tanto, sus soluciones requieren de un cambio cultural.

- A principios de la década de los noventa, múltiples acuerdos internacionales con más de ciento veinte países, como son las convenciones de biodiversidad y cambio climático, la declaración de Río sobre Medio

Ambiente y Desarrollo, la declaración sobre Bosques, y la Agenda 21, siendo no jurídicamente vinculantes estos tres últimos instrumentos, donde se definieron los derechos civiles y las obligaciones de los estados en temas de cooperación y promulgación de leyes eficaces sobre el medio ambiente, declaraciones para generación de principios de gestión integral del recurso forestal, medición de capacidad de carga de los territorios para producir alimento para toda la población, la generación de residuos y su gestión, estrategias para la adaptación al cambio climático y el estudio, conservación y adaptación de la diversidad biológica. en la cumbre de tierra o conferencia de Río se afirmó igualmente la incorporación del medio ambiente al proceso de desarrollo a través de una figura actualmente política pública relacionada con la gestión integral ambiental urbana, en el contexto de las agendas 21 y ODS.

- Constitución Nacional de 1991 se establecieran derechos e instrumentos relacionados con el ambiente, se denomina una constitución "ecológica" ya que ha sido interpretada como el máximo logro del ambientalismo colombiano, la cual incluyó 75 artículos están relacionados directamente con el tema ambiental y derechos relacionados con un hábitat digno, así como la generación de principios fundamentales para el desarrollo humano así como la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación y creación de mecanismos para la planeación participativa de la gestión ambiental territorial (Arts.79 y 80).

- Posteriormente y como respuesta a la Cumbre de La Tierra de Río de Janeiro (1992), se expidió la Ley 99 de 1993, conocida como Ley General de Medio Ambiente, que dio origen al Ministerio de Medio Ambiente y al Sistema Nacional Ambiental (SINA), el cual determina incentivos que integrados al desarrollo económico que establece responsabilidades jurídicas y civiles para quienes afecten el medio ambiente.

- En el encuentro de Johannesburgo (2002) se decidieron planteamientos más precisos, con medidas concretas, metas y objetivos cuantificables y sujetos a plazos fijos, en temas de desarrollo social como la erradicación de la pobreza, el acceso al agua y a los servicios de saneamiento, y la salud. Según Guhl y Leyva (2015), con esta visión de desarrollo sostenible y de gestión ambiental integral, "se fortalecen la importancia de los bienes y servicios ambientales como bienes públicos y el papel del estado como regulador y controlador de los efectos de los proyectos y actividades del desarrollo sobre el medio ambiente". A lo ambiental se le otorga un carácter integral y sistémico, reconociendo su complejidad. Además, la participación social se entiende como un elemento fundamental de la gestión ambiental y se crean mecanismos y formas para impulsarla, dando forma a un estilo de gobernanza participativa que corresponde a una gestión integral".

- En el 2002 el cambio de la denominación de ministerio de Vivienda a Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sumándole nuevos encargos con más articulación, pero que según expertos causo impacto en la gestión ambiental mermando en gran medida la fuerza de la institucionalidad ambiental dirigiendo más esfuerzos a las competencias en vivienda y desarrollo que a la defensa de lo ambiental. De la misma manera se plantea que se debilitan las CAR como autoridades ambientales debido a la menor disponibilidad de recursos económicos para la gestión y menos competencias para la capacidad técnica operativa y el control del impacto ambiental, concentrándose en ser las autoridades garantes de la oferta de bienes y servicios ambientales, en referencia a Ernesto Guhl y a Pablo Leyva (2015), plantean tres etapas de las visiones que se han tenido en Colombia sobre el medio ambiente, la primera de tipo conservacionista, la segunda una etapa de desarrollo sostenible y gestión ambiental integral y ahora una tercera relacionada con la "privatización de la gestión ambiental", en esta tercera etapa se considera como una visión para la gestión del sector privado y la realización de negocios y "se caracteriza por la absorción de lo ambiental por el modelo de desarrollo mercantilista global y el consecuente liderazgo del sector privado, que remplaza en buena medida al estado en los procesos relacionados con el desarrollo y sus efectos sobre el medio

ambiente; la responsabilidad del estado disminuye y se concentra principalmente en lo relativo a la conservación.

Tenemos entonces que ese nuevo ambientalismo colombiano se ha visto amenazado por los múltiples intereses que se mueven en sus organizaciones no gubernamentales ambientalistas, no necesariamente relacionados con el medio ambiente ni con las causas sociales. Aun así, persiste la lucha de campesinos, grupos indígenas y negritudes, quienes, aunque fuera del movimiento ambiental, se resisten al deterioro ambiental y continúan con sus demandas por la tierra, la lucha por el acceso a los recursos de producción, la defensa de sus territorios ancestrales y su cultura, y el mejoramiento de su calidad de vida. Bien diferente es la manera como se abordan las preocupaciones ambientales en la actualidad con respecto a la década de los sesenta, ya que pareciera que los problemas ambientales que en esa época se veían venir y que se buscaban evitar, ya hubieran llegado y que todo el esfuerzo hecho hubiera sido insuficiente, en la actualidad el reto de país está focalizado en una armonización entre el crecimiento urbano y rural en relación a los sistemas físicos y de generación de infraestructura para garantizar los indicadores de déficit y cobertura y la mitigación de los efectos negativos del impacto y reconversión de las afectaciones a los entornos naturales que agotan los recursos como el aire, el agua, el clima que garantizan la supervivencia del hombre en el territorio.

En relación a la categoría de ordenamiento un asunto fundamental fue la Ley 388 del año 1997, en su artículo 15 modificado por el artículo 1 de la Ley 902 del año 2004 donde se establecen las "NORMAS URBANÍSTICAS. Que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos". En este sentido algunas políticas y regulaciones han sido clave para garantizar a futuro este proceso de armonización entre el sistema artificial y el sistema natural de los territorios, a continuación se mencionan las más trascendentales:

- El Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005, establece en su artículo 122 del título IV acerca de la legalización de asentamientos humanos. Las normas que controlan la enajenación de vivienda y las normas sobre el control físico del desarrollo urbano, en este sentido se percibe como una necesidad y tendencia hacia fututo la regularización urbanística como un proceso clave de todas las ciudades de Colombia y en general de Latinoamérica, lo cual implica un proceso de reorganización entendiendo sus dinámicas culturales pero reconociendo los retos en términos ambientales. se profundiza sobre la denominación de las licencias así como el surgimiento de la "legalización" como método de gestión local para generar ciudad. En el caso que el asentamiento subnormal se encuentre sobre un predio fiscal propiedad del municipio, se entiende que los bienes de uso público restantes al proceso de desenglobe y titulación a favor de particulares que ampara la Ley 9 de 1989, continúan en cabeza del municipio o distrito, solo faltaría que las condiciones y determinaciones urbanísticas que se establezcan en el proceso de legalización, reglamenten el uso y afectación de los predios que conforman espacio público.

  Si el asentamiento subnormal se encuentra en terrenos de propiedad de particulares o indeterminados, se debe garantizar de la manera legal conveniente, que los bienes de uso público sean transferidos al municipio o distrito, así como se debe orientar o asesorar a la comunidad que habita el asentamiento para que inicie los trámites necesarios para adquirir formalmente la propiedad, como en los trámites preliminares de la legalización se explicará. Por otro lado, las normas sobre las cuales se ampara el control a la construcción de vivienda, las cuales aparecen desde el Código Civil de 1887, permiten frenar el crecimiento y aparición de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, así como constituir claramente el tipo de delitos que implican, con sus consecuencias penales y pecuniarias en contra de quienes promuevan o incurran en ellos.

Otra determinación legal significativa se encuentra en la ley 1ª. De 1943. Artículo 1º. Son motivos de utilidad pública e interés social para detectar la expropiación de predios urbanos, fuera de los determinados en las leyes vigentes, las obras de ornato, embellecimiento, seguridad, saneamiento, construcción, reconstrucción o modernización de barrios, apertura o ampliación de calles, edificaciones para mercados, plazas, parques y jardines públicos en las ciudades capitales de departamentos y en aquellas otras cuya población sea o exceda 25.000 habitantes. Artículo 2º. Para los efectos del artículo anterior, podrán los expresados municipios decretar la expropiación de toda el área general de la cual haga parte la porción en que haya de ejecutarse la respectiva obra.

En cuanto al proceso de aplicación de las normas urbanísticas se establecen las normas estructurantes de revisión cada 12 años y las completarías de revisión y ajuste cada 4 años, encontramos que el capítulo II: El espacio público en los planes de ordenamiento territorial. (Art 7º, P. 268-269). Nos plantea que este es el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, es el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y por lo tanto se constituye en uno de los principales elementos estructurales de los planes de ordenamiento territorial, así mismo incluye el Decreto 1504. Por el cual se determinan los tipos y características del Espacio público y la reglamentación de su amueblamiento, la Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación física, la Ley 1083 de 2006, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible.

- Ley 1682 de 2013, (noviembre 22). Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para definir un sistema de movilidad integrado (sistema peatonal- sistemas de ciclo rutas -sistema de transporte masivo terrestre y aéreo), entendiendo por estos el desplazamiento peatonal, en bicicleta o en otros medios no contaminantes, así como los sistemas de transporte público que funcionen con combustibles limpios, los municipios y distritos que deben adoptar Planes de Ordenamiento Territorial, facultades para el acceso y desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte que propenda por la organización de manera estable para permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de las diferentes zonas del país y propender por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos incorporando sistemas de transporte masivo utilizando energías limpias, así como el artículo 9º de la Ley 388 de 1997 donde se plantea la necesidad de formular y adoptar Planes de Movilidad sostenibles.

  Articular los sistemas de movilidad con la estructura urbana propuesta en el Plan de Ordenamiento Territorial. En especial, se debe diseñar una red peatonal y de ciclo rutas que complemente el sistema de transporte, y articule las zonas de producción, los equipamientos urbanos, las zonas de recreación y las zonas residenciales de la ciudad propuesta. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial elaborará los estándares nacionales para el desarrollo de vivienda, equipamientos y espacios públicos necesarios para dicha articulación. La articulación de la red peatonal con los distintos modos de transporte, deberá diseñarse de acuerdo con las norma s vigentes de accesibilidad.

  Reorganizar las rutas de transporte público y tráfico sobre ejes viales que permitan incrementar la movilidad y bajar los niveles de contaminación, crear zonas sin tráfico vehicular, las cuales serán áreas del territorio distrital o municipal, a las cuales únicamente podrán acceder quienes se desplacen a pie, en bicicleta, o en otros medios no contaminantes. Para dar cumplimiento a lo anterior, podrán habilitar vías ya existentes para el tránsito en los referidos modos alternativos de transporte, siempre y cuando se haga respetando las condiciones de seguridad en el tránsito de peatones y ciclistas, crear zonas de emisiones bajas, a las cuales únicamente podrán acceder quienes se desplacen a pie, en bicicleta o en otro medio no contaminante, así como en vehículos de transporte público de pasajeros siempre y cuando este se ajuste a todas las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes y funcione con combustibles limpios.

Para la institución UCP en el marco del ejercicio de tendencias del desarrollo regional y ante los nuevos desafíos del crecimiento y las transformaciones territoriales, se evidencia que las universidades de educación superior tienen un papel fundamental ya que dan línea en cuanto a las consideraciones fundamentales que explican los fenómenos implícitos en los cambios sustantivos de los sistemas ambientales y de construcción del hábitat humano, iluminando el que hacer de las entidades públicas y privadas que toman decisiones y ejecutan las acciones sobre el territorio, las cuales deben mejorar los indicadores de calidad ambiental, cualificar los procesos de integración institucional y la asegurar la armonización de las diferentes escalas de la planificación.

En este sentido la construcción de este estudio permite actualizar, y ampliar la discusión central y está sujeta a múltiples mitradas que permitan identificar rutas para el desarrollo y ejecución de acciones para el desarrollo biofísico y cultural del territorio, que reconozca igualmente los procesos de participación, los debates actuales en este sentido y propenda por la creación de herramientas y mecanismos que promuevan la aplicación de herramientas y mecanismos establecidos en la legislación actual y la generación de escenarios de actuación más concretos para el desarrollo integral del territorio, considerando las multidimensionalidad que lo constituye.

Capítulo 2: Marco referencial de la Variable.

- Uno de los estudios más significativos realizados por la Facultad de arquitectura y Diseño en los últimos años ha sido la actualización del Plan de Gestión Ambiental de Risaralda –PGAR- en el marco del convenio de Cooperación N° 241 de 2017 suscrito entre la CARDER, la UTP y la UCP el cual se convierte en la base fundamental de esta actualización del estudio de tendencias, ya que con él se permitió generar un espacio de interacción para la elaboración de una diagnosis y una prognosis de la situación actual del departamento de Risaralda y la región desde la dimensión ambiental y la incidencia de los aspectos físicos y ambientales en el del desarrollo del territorio.

El diagnóstico se realizó a partir de la política pública ambiental en relación del estado actual del territorio sus debilidades y potencialidades en términos del estado actual y el nivel de avance en relación a los datos e indicadores de referencia y resultados por áreas o componentes. En el estudio se tuvo en cuenta las herramientas de análisis desde las fuentes cartográfica, documentales, participativas y del análisis territorial permitiendo ofrecer lineamientos y estrategias para la priorización de acciones en el territorio en las distintas escalas de planificación del territorio y sus correspondientes autoridades; en ese mismo sentido orientar las decisiones y planteamientos de las metas de mediano y largo alcance en el marco de la construcción de una visión de desarrollo conjunta para el departamento y todos sus actores. “Risaralda Visión 2032”,

Uno de los principales retos que se plantean desde este proceso de interacción con todos los actores del territorio fue la necesidad de reconocer el desarrollo biofísico y cultural del territorio, igualmente la creación de distintos espacios de participación y definición de mecanismos de participación para la creación de herramientas para la armonización de los Instrumentos de planificación con la gestión ambiental municipal, la discusión de las determinantes ambientales y la puesta en escena de diversos instrumentos internacionales, nacionales, regionales y locales en este sentido lograr la cohesión de la planificación ambiental del territorio del departamento con otros instrumentos como los establecidos por el Plan Decenal de Educación, el Plan de Ordenamiento Departamental y su modelo de ocupación en revisión, los Planes de Vida de comunidades indígenas, el Plan de manejo de comunidades negras, los planes de desarrollo municipal y departamental, los planes de ordenamiento territorial, Plan de competitividad departamental, entre otros.

- De la misma forma los resultados de la investigación denominada “Modelo de ocupación rural sustentable” caso de estudio de asentamientos cuenca media y alta del río Otún, municipio de Pereira, Santa Rosa de Cabal y Dosquebradas 2015-2016. Enmarcado en el campo de estudios del hábitat rural, la investigación parte del reconocimiento de los asentamientos que ocupan los suelos rurales que presentan algún tipo de vulnerabilidad por riesgo técnico constructivo, riesgo ambiental, ocupación ilegal o por déficit de infraestructura, en él se identifican a partir de métodos participativos como la cartografía social entre otros, la identificación de las características de la ocupación en suelo rural y la identificación de acciones prioritarias para mejorar el desarrollo rural y permitir nuevas formas de organización espacial y social para la intervención y definición de proyectos para el beneficio del colectivo, se busca aportar a la construcción del plan de desarrollo local de santa rosa y la comprensión de los procesos de transformación local para generar alterativas de ordenación del territorio rural con un mayor nivel de inclusión social; la investigación propone un sistema piloto de ocupación rural que propenda por generar o incentivar acciones concretas que mejoren las condiciones de vida de estos asentamientos y sobretodo que garanticen la sostenibilidad de las cuencas hidrográficas de su área de influencia.

- Estudio de la situación actual de los colegios públicos en el sector sur-occidental de la ciudad de Pereira, realizado a través de optativa del programa de arquitectura en el 2016. Diagnóstico de las condiciones ambientales y físicas de los equipamientos educativos en el sector sur- occidental del municipio de Pereira,

de esta manera se presenta una propuesta de intervención arquitectónica y de infraestructura de 15 colegios de educación media básica vocacional y técnica de base tecnológica, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población docente y estudiantil cumpliendo los requisitos NTC 4595 y NTC -10 y su integración con los contextos inmediatos preexistentes.

- Otro estudio resiente y en proceso de desarrollo e investigación es el la definición y creación de un Plan de intervención y mejoramiento de asentamientos humanos para la ciudad de Pereira desde la condición de vulnerabilidad y riesgo, donde a través de la prestación de servicios de la UCP a la secretaria de gobierno y control físico del municipio de Pereira se presta un analisis y estudio de la condición actual de la vivienda en el municipio de Pereira sustentado en la generación de un diagnóstico y posterior formulación de intervención urbana, el estudio tiene como objeto y alcances apoyar la recolección y caracterización de información sobre el estado actual de la vivienda informal en la ciudad de Pereira, proponer acciones de intervención a partir de planes y proyectos para la intervención de asentamientos con algún nivel de vulnerabilidad y su correspondiente sistema de priorización, elaborar una propuesta urbana que permita aportar a la construcción del modelo de ocupación del municipio de “Pereira al 2032” mejorando las condiciones de vida urbana y ambiental de la ciudad, Simular proyectos de vivienda que den respuesta a la problemática de asentamientos informales sobre ladera y zonas de riesgo mitigable y no mitigable.

- Como referentes externos encontramos fundamentales los indicadores y estudios de diagnósticos presentados por el equipo POT de Perera en el 2014 actualmente vigente, desde el componente general del plan, el cual incorpora diferentes estudios como: Propuesta para el Plan de Movilidad de la ciudad de Pereira, el plan de desarrollo municipal, en el marco de su modelo de ocupación a mediano y largo plazo, las propuestas para los macro proyectos del municipio como el aeropuerto, el sistemas de espacios públicos, la ejecución de proyectos del Plan maestro de acueducto y alcantarillado, los indicadores de sostenibilidad para el municipio por parte de gremios, plan de acción por el BID. Banco Interamericano de Desarrollo y FINDETER y los avances documentales de la secretaria municipal de planeación relacionados con el formulario de indicadores para presentar a Pereira como ciudad sustentable, también los talleres para la actualización de los PORH y POMCAS de la cuenca del Risaralda y Otún mediante decretos 1640 de 2012 y el decreto 1076 de 2015, también los talleres para la construcción y actualización del POD.- Plan de Ordenamiento Departamental con la gobernación del Risaralda y todos los actores, la participación en los nodos de cambio climático, patrimonio y San mateo, y la definición de nuevos proyectos regionales con la aprobación de la RAP en el marco de la ley 1454 de 2011 y la nueva ley 1962 de 2019, ambas leyes orgánicas aprobadas por mayorías.

Capítulo 3. Análisis de Sub-variables.

1. Ordenamiento territorial y sistemas de planificación regional.

En esta primera sub-variable pretende evidenciar los resultados de una revisión diagnóstica documental y del estado actual de los instrumentos de planificación a nivel municipal y departamental, siendo los documentos técnicos y su respectivo soporte normativo y administrativo el principal referente para la ejecución de los sistemas de planificación regional por parte de los equipos de gobierno en las diferentes escalas de la administración del territorio, alcaldías, secretarias, gobernación, concejos, asamblea departamental, entre otras autoridades, entre otros, su vigencia y se debida adopción resultan cruciales para garantizar la adecuada planificación del territorio. Se mencionan de la misma manera la articulación de los diferentes instrumentos para empoderar a la ciudadanía y garantizar su participación en los procesos de planificación, así como garantizar la veeduría sobre la gestión pública para garantizar la ejecución de los recursos.

Adicionalmente se presenta el estado de los actos administrativos mediante los cuales fueron adoptados los distintos referentes de planificación en las escalas municipal y departamental, incluyendo el análisis del nivel de ejecución de los mismos y su nivel de actualización documental, resaltando la necesidad de que no sean solamente el cumplimiento de textos si no que hayan efectivamente cumplido sus metas establecidas a través de sus indicadores, entendiendo que la creación de sistemas para la planificación regional busca dar la continuidad de los planes, programas y proyectos a largo plazo sin interrupción de los gobiernos de turno, así como la capacidad de resiliencia y adaptación frente a cambios de las condiciones del territorio en diferentes áreas de intervención.

Dentro de la sub-variable de ordenamiento territorial se deben tener en cuenta dos aspectos fundamentales, el primero relacionado con todo el sistema natural del territorio el cual está determinado o medido de acuerdo al estado actual de los recursos naturales enmarcada en la biodiversidad del territorio y el sistema natural que está compuesto por todos los hechos físicos para garantizar la vida humana y su coexistencia con su entorno natural, desde esta perspectiva el ordenamiento pretende armonizar las formas de ocupar ese territorio y garantizar la conservación de esos recursos y la mitigación de la presión y el impacto que este pueda provocar con su crecimiento. En este sentido para garantizar la sustentabilidad de los recursos en el tiempo se debe tener una planificación en permanente concertación y una debida implementación de los sistemas de planificación para las distintas escalas de intervención; los instrumentos de planificación sirven de guía para lograr el equilibrio entre los sistemas naturales y humanos, la importancia de esta relación se puede sustentar desde varios aspectos como se mencionan a continuación:

> *"En el marco de la sostenibilidad del desarrollo es necesario parametrizar cuantitativa y cualitativamente donde sea necesario todos aquellos aspectos naturales y sociales del desarrollo, en otras palabras, todos aquellos aspectos que componen el patrimonio territorial. De acuerdo con esto, la caracterización territorial estará orientada a disponer de manera organizada, pormenorizada y medible donde sea posible, la información territorial necesaria relacionada con el estado de la cantidad, calidad y disponibilidad de cada uno de los recursos que componen el patrimonio territorial (capital natural y capital social)."* (Leonel Vega Mora, 2002)

Teniendo en cuenta lo planteado por Leonel Vega Mora, la construcción de un territorio involucra la relación entre la sociedad y la naturaleza y las acciones derivadas de estos actores para gestionar la mitigación de los impactos garantizar el equilibrio territorial a perpetuidad, por lo tanto las herramientas e instrumentos manifestado en los documentos deberá prever y tener claro todo los criterios para conseguirlo y garantizarlo en

todas las instancias y escalas del ordenamiento y el planeamiento territorial, entre ellos la capacidad de carga del territorio, el uso de la oferta natural y los planes de mitigación del impacto generado desde la demanda.

La inclusión de la planificación ambiental en la gestión documental debe darse de acuerdo a las necesidades de los diferentes niveles territoriales, de acuerdo a lo planteado por Guhl: *"La planificación ambiental a nivel regional y local se desarrolla como un procesos creativo y dinámico que permite al gobierno local y a los actores sociales y territoriales aprovechar adecuadamente los recursos intelectuales, físicos y económicos para trazar un rumbo hacia el futuro deseado. Esta planificación es de carácter estratégico, aborda los problemas de manera sistémica, y con una perspectiva de largo plazo. Para asegurar que las acciones se encaminen de esta manera, se requiere vincular el logro de metas estratégicas con los procesos existentes en la planificación formal, tales como planes de desarrollo de las entidades territoriales y planes de acción de las corporaciones, planes de gestión ambiental de las CARS y planes sectoriales o normativos que se derivan del plan de desarrollo y que son competencia de las autoridades ambientales y territoriales".* (Guhl y otros, 1998).

En este sentido para garantizar las metas a largo plazo es necesario la articulación de los procesos entre los diferentes actores y entes territoriales, representados por sus instrumentos de intervención sectorial en cada una de sus escalas; el acuerdo igualmente en todos los procesos o etapas de la planificación es vital para la construcción de metas comunes y elaboración de procesos de desarrollo conjuntos, en este sentido la construcción y las inteligencias colectivas, implica la articulación de los actores de nivel local y regional con las entidades de gobierno y control en cada uno de estos, los actores sociales, aparte de habitar el territorio, deben ser partícipes de la construcción en las realidades del mismo, el aprovechamiento de sus conocimientos y sus capacidades para la creación de los diferentes instrumentos se convierte en una estrategia para conseguir la visión del desarrollo regional a largo plazo.

A continuación se mencionan algunos referentes legales que lo soportan:

- Congreso de Colombia. Ley 388 de 1997. Ley para el ordenamiento del territorio. De la cual se toma la definición de Ordenamiento Territorial y los elementos relevantes de los Planes de Ordenamiento Territorial.
- Congreso de Colombia. Ley 614 de 2000. Por la cual se crean los Comités de Integración Territorial para la Adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial. De la cual se toma la definición de Comité de Integración Territorial.
- Congreso de Colombia. Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De la cual se toma la definición de Ordenamiento Territorial y los elementos claves de dicho concepto en la actualidad.
- Congreso de Colombia. Ley 1523 de 2012. Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. De la cual se toman los elementos relevantes para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Ordenamiento Territorial.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 1076 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente. Principios rectores del PGAR.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 1433 de 2004. Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV. De la cual se toma la definición de los PSMV, su vigencia y sus fases.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 2981 de 2013. Prestación del Servicio Público de Aseo. De la cual se toma la definición de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS y su vigencia.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Decreto 1807 de 2014. Incorporación de la Gestión del Riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial. Del cual se toman los elementos de la Gestión del Riesgo en los POT.

- Ministerio de Cultura, Resolución 2079 de 2011. Por la cual se reconoce al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación. De la cual se toma la definición del Paisaje Cultural Cafetero – PCC.

Situación actual.

Una vez recopilada la información en el territorio en relación a la situación documental se establecieron criterios para la observación y valoración de la información, es así como el primero es la existencia del mismo y en segundo lugar el estado del mismo en cuanto a: (1) se considera baja y se otorga cuando el documento no existe o existe pero su vigencia ya fue excedida y aun no se encuentra en proceso de actualización, (2) se considera media y se otorga cuando el documento existe y está en proceso de actualización o la espera de ser adoptado por acto administrativo, (3) se considera alta y se otorga cuando el documento existe, fue adoptado por acto administrativo y está vigente. A continuación se presenta el estado de los instrumentos de planificación a nivel municipal:

Imagen 1: Existencia de los instrumentos de planificación.

	Criterio: Existencia			
Municipio	**EOT/PBOT/POT**	**PMGRD**	**PSMV**	**PGIRS**
Apía	1	3	3	3
Balboa	1	3	1	3
Belén de Umbría	1	3	3	3
Dosquebradas	2	3	3	3
Guática	3	3	3	3
La Celia	1	3	3	3
La Virginia	1	3	3	3
Marsella	1	3	3	3
Mistrató	1	3	3	3
Pereira	3	3	3	3
Pueblo Rico	2	1	3	3
Quinchía	1	3	3	3
Santa Rosa de Cabal	2	3	3	3
Santuario	1	3	3	3
Promedio	1,5	2,71	2,86	3

Fuente: Carlos Fernando Betancur Morales (PGAR 2018) a partir de Información de secretarias de planeación municipal.

Para evaluar la realidad de los municipios se presentan las siguientes categorías: Entre 1 y 1,5 se considera negativo, la mayoría de los municipios se encuentran con documentos que ya perdieron su vigencia y no están siendo actualizados, entre 1,6 y 2,5 se considera aceptable, la mayoría de los municipios cuentan con documentos desactualizados pero en un proceso de actualización lo que garantiza que en el corto plazo la situación mejorara, entre 2,6 y 3 se considera positivo, la mayoría de los municipios cuentan con sus documentos actualizados y adoptados por el respectivo acto administrativo.

Como se observa en la imagen 1, los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial son los documentos que se encuentran en peor estado, su promedio de 1,5 muestra un panorama preocupante, la mayoría de los municipios se encuentran con documentos que están más allá de su vigencia, además de no contar con procesos de actualización en la actualidad solo (2) municipios del departamento tienen aprobado y actualizado su plan de ordenamiento territorial. Los demás instrumentos de planificación se encuentran en su mayoría actualizados y adoptados con su respectivo acto administrativo. Estos resultados serán analizados en el siguiente capítulo. Adicionalmente se tuvo en cuenta la jurisdicción de los instrumentos de planificación en los municipios del departamento. Se determinó la cantidad de municipios en cada documento y el porcentaje de los mismos. El hecho de que no todos abarquen un 100% de los territorios se considera una situación adversa dado que dificulta armonizar los procesos de planeación y aísla porciones del departamento.

Imagen 2: Municipios en los instrumentos de planificación departamentales.

Jurisdicción de los instrumentos de planificación								
Municipio	**PCC**	**PRC**	**PDD**	**Ecorregión EC**	**MOT - CIT**	**BM**	**Risaralda 2032**	**PIDM**
Apía	X	X	X	X		X	X	
Balboa	X	X	X	X	X	X	X	X
Belén de Umbría	X	X	X	X	X	X	X	X
Dosquebradas	X	X	X	X	X	X	X	X
Guática	X	X	X	X		X	X	
La Celia	X	X	X	X	X	X	X	X
La Virginia		X	X	X	X	X	X	X
Marsella	X	X	X	X	X	X	X	X
Mistrató	X	X	X	X		X	X	
Pereira	X	X	X	X	X	X	X	X
Pueblo Rico		X	X	X		X	X	
Quinchía	X	X	X	X		X	X	
Santa Rosa de Cabal	X	X	X	X	X	X	X	X
Santuario	X	X	X	X		X	X	
Total Municipios	12	14	14	14	8	14	14	8
Porcentaje	85,71	100	100	100	57,14	100	100	57,14

Fuente: Carlos Fernando Betancur Morales (PGAR 2018) a partir de Información de secretarias de planeación municipal.

Para el análisis departamental se tuvo en cuenta en un primer momento los años de creación y la vigencia de cada documento y su vigencia determinando los patrones de los mismos. Se pueden observar los actos administrativos mediante los cuales fueron adoptados.

A continuación se presenta el estado de los instrumentos de planificación a nivel municipal:

Imagen 3: Creación y vigencia de los instrumentos departamentales.

Creación y vigencia de los instrumentos departamentales		
Instrumento	**Año de Creación**	**Alcance**
Paisaje Cultural Cafetero - PCC	2011	Ilimitado
Plan Regional de Competitividad de Risaralda - PRC	2008	2019
Plan de Desarrollo Departamental - Risaralda Verde y Emprendedora - PDD	2016	2019
Ecorregión Eje Cafetero: Un Territorio de Oportunidades – Ecorregión EC	2002	2019
Modelo de Ocupación Territorial - Comité de Integración Territorial – MOT-CIT	2013	2032
Risaralda Bosque Modelo Para el Mundo - BM	2008	2019
Risaralda Futuro Posible: Construcción Social Visión 2032 – Risaralda 2032	2011	2032
Plan Integral de Desarrollo Metropolitano - PIDM	2013	2032

Fuente: Carlos Fernando Betancur Morales (PGAR 2018) a partir de Información de secretaria de planeación departamental.

Medios de adopción de los instrumentos de planificación territorial.

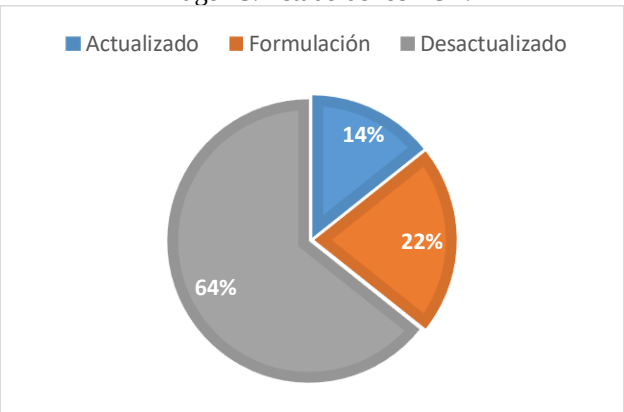
Imagen 4. Planes de Ordenamiento Territorial y su medio de adopción.

Municipio	**Esquema/Plan Basico/Plan de Ordenamiento Territorial EOT/PBOT/POT**	**Medio de adopción**
Apía	EOT 2000	Decreto 031 de 2000
Balboa	Revisión EOT 2006	Acuerdo 40 de 2006
Belén de Umbría	PBOT 2000	Acuerdo 55 de 2000
Dosquebradas	POT 2000 (2015 en Formulación)	Acuerdo 14 de 2000
Guática	EOT 2014	Decreto 025 de 2014
La Celia	Revisión EOT 2012	Acuerdo 002 de 2012
La Virginia	Revisión 2008	Acuerdo 041 de 2008
Marsella	EOT 2000	Decreto 032 de 2000
Mistrató	EOT 2000	Acuerdo 008 de 2000
Pereira	POT 2016	Acuerdo 35 de 2016
Pueblo Rico	EOT 2000 (Actualización 2017)	Acuerdo 020 de 2000
Quinchía	EOT 2000	Acuerdo 024 de 1999
Santa Rosa de Cabal	PBOT 2000 (2017 en Formulación)	Acuerdo 028 de 2000
Santuario	Revisión EOT 2007	Acuerdo 23 de 2007

Fuente: Carlos Fernando Betancur Morales (PGAR 2018) a partir de Información de secretarias de planeación municipal.

En el marco de la ley 388 de 1997, los 14 municipios formularon sus instrumentos de ordenamiento territorial entre los años 1999 y 2000, con una vigencia de 12 años, varios municipios realizaron procesos de revisión a estos documentos en los años posteriores, sin embargo al año 2017 solamente el 14% de los municipios, Guática y Pereira han logrado formular un nuevo EOT y POT respectivamente, además otro 14% de los municipios, Santa Rosa de Cabal y Dosquebradas se encuentran en procesos de formulación de su PBOT y POT. En el caso del 72% de los municipios restantes, para un total de 10, su limitada capacidad técnica, ausencia de personal capacitado y escasos recursos les ha imposibilitado actualizar dichos documentos, guardando la esperanza de que el programa de los POT de nueva generación que está llevando a cabo el Departamento Nacional de Planeación – DNP, les posibilite salir del rezago en la planificación que experimentan generando todo tipo de problemas como ausencia de zonas de expansión o reubicación para viviendas en zonas de riesgo, inadecuada delimitación de sus zonas de riesgo, entre otros.

Imagen 5. Estado de los POT.



Fuente: Carlos Fernando Betancur Morales (PGAR 2018).

En el año 2012 fue aprobada la ley 1523 a través de la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, teniendo en cuenta que el 85.7% equivalente al 12 de los POT's del Departamento de Risaralda son anteriores a la aprobación de esta, su ordenamiento territorial presenta grandes atrasos con respecto a los estándares actuales propuestos en la gestión del riesgo de desastres, por una parte esto dificulta que las viviendas y otras infraestructuras no sean ubicadas en zonas con amenazas naturales, adicionalmente también aumenta la vulnerabilidad al no contarse con el conocimiento y la preparación suficientes para atender las posibles emergencias que se presenten. El decreto 1807 de 2014 reglamenta la incorporación de la gestión del riesgo en los POT.

Actualmente solo el municipio de Pereira cumplió con lo establecido en este decreto, el municipio de Guática termino su formulación poco antes de que este saliera, esta situación es un ejemplo de las grandes dificultades que enfrentan los entes territoriales para mantener actualizados sus instrumentos de planificación ya que en primera instancia deben cumplir con una cantidad de requisitos para los cuales difícilmente están preparados, también existe la posibilidad de que el surgimiento de nueva normatividad y su poca capacidad para adaptarse a este deje sus documentos obsoletos rápidamente.

PSMV. Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos y su medio de adopción.

Imagen 6: Adopción de los PSMV en Risaralda.

Municipio	Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimiento - PSMV	Medio de adopción
Apía	2008	Resolución 2024 de 2008
Balboa	No tiene	No tiene
Belén de Umbría	2009	Resolución 2703 de 2009
Dosquebradas	Acuaseo (2013)/ servciudad (2007)	resolución 142 de 2013/1982 de 2007
Guática	2008	Resolución 2025 de 2008
La Celia	2012	Resolución 117 de 2012
La Virginia	2013	Resolución 3103 de 2013
Marsella	2012	Resolución 309 de 2012
Mistrató	2009	Resolución 2521 de 2009
Pereira	2013	Resolución 808/07 de 2013
Pueblo Rico	2009	Resolución 2289 de 2009
Quinchía	2009	Resolución 2518 de 2009
Santa Rosa de Cabal	2010	Resolución 3402 de 2010
Santuario	2007	Resolución 1955 de 2007

Fuente: Carlos Fernando Betancur Morales (PGAR 2018) con datos del SIAE.

De acuerdo al Balance del 11 de marzo de 2014 presentado en el SIAE, el departamento de Risaralda debería tener 15 Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV, uno por cada empresa que presta el servicio público de alcantarillado en el municipio con excepción del municipio de Dosquebradas donde hay aprobados 2. El municipio de Balboa no presenta PSMV aprobado para la fecha del informe. El artículo 3 de la resolución anteriormente nombrada otorga a los PSMV una vigencia de 10 años dividida en 3 fases: corto plazo que va desde su formulación hasta el segundo año, mediano plazo desde el segundo hasta el quinto año y largo plazo desde el quinto al décimo año. El 60% de los PSMV en se encuentran en la fase de largo plazo y el 33% restante se encuentra en la fase de mediano plazo.

Para el año 2017 todos los PSMV de Risaralda se encuentra aún vigentes, para el caso del municipio de Santuario y la empresa Serviciudad de Dosquebradas su vigencia va hasta el año en curso, junto a estos los municipios de Apía, Belén de Umbría, Guática, Mistrató, Pueblo Rico, Quinchía y Santa Rosa de Cabal se encuentran en la fase de largo plazo. La empresa Acuaseo de Dosquebradas y los municipios La Celia, La Virginia, Marsella y Pereira se encuentran en la fase de mediano plazo. Ningún municipio se encuentra en la fase de corto plazo.

De acuerdo a los informes de la Contraloría departamental (municipios no certificados), el 16% de los municipios presentan un cumplimiento alto en sus PSMV, el 58,3% presenta un cumplimiento parcial y el 25% presenta un cumplimiento alto, de acuerdo al informe departamental de la Contraloría de Risaralda del año 2016, los municipios: Santa Rosa de Cabal y Santuario presentan un nivel de cumplimiento bajo en sus PSMV; Apía, Balboa, Belén de Umbría, Guática, La Virginia, Marsella y Pueblo Rico presentan un cumplimiento parcial, finalmente La Celia, Mistrató y Quinchía presentan un cumplimiento alto.

PGIRS. Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su medio de adopción.

Imagen 7. Adopción de los PGIRS en Risaralda.

Municipio	Plan de Gestión Integral de Residuos Solidos - PGIRS	Medio de adopción
Apía	2013	Resolución 124 de 2005
Balboa	2015	Resolución 0754 de 2014
Belén de Umbría	2005 - 2020	Resolución 241-B de 2015
Dosquebradas	2014 - 2022	Decreto 257 de 2014**
Guática	2015 - 2027	Decreto 073 de 2012
La Celia	2015	Decreto 062 de 2010
La Virginia	2009	Decreto 162 de 2009
Marsella	2012	Acuerdo N 015 de 2012
Mistrató	2015 - 2027	Resolución 084 de 2005
Pereira	2015 - 2027	Decreto 1034 de 2016
Pueblo Rico	2010	Decreto 0118 de 2010
Quinchía	2015 - 2027	Resolución 027 de 2011
Santa Rosa de Cabal	2013	Decreto 032 de 2009
Santuario	2005	Resolución 115 de 2005

Fuente: Carlos Fernando Betancur Morales (PGAR 2018) con datos del SIAE.

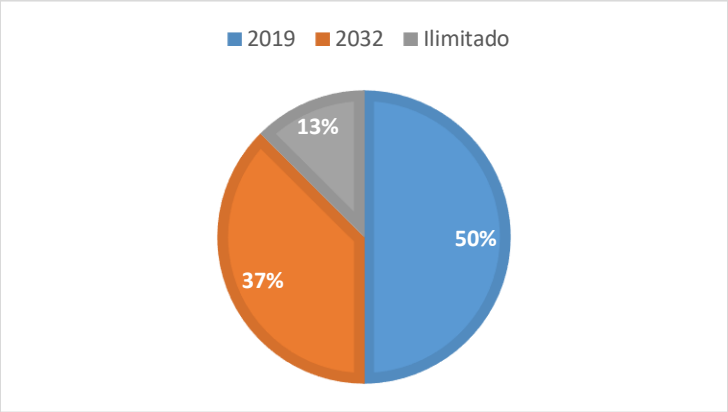
De acuerdo al informe de cumplimiento de los PIGRS, año 2015 del SIAE, todos los municipios del departamento de Risaralda cuentan con su PGIRS aprobado y adoptado por acto administrativo ya sea resolución, decreto o acuerdo. De acuerdo al informe presentado en el SIAE y respaldado por los informes de la Contraloría departamental, para el año 2015 el municipio que presenta mayores avances en la ejecución de su PSMV es el municipio de Mistrató con un 91%, seguido por Guática y Pereira con un cumplimiento del 80% y el 85% respectivamente. Quinchía se considera como el municipio con los menores índices de cumplimiento, a 2014 el municipio tenía un avance del 21%, se debe destacar que este municipio debía cumplir con la totalidad de sus metas para el año 2011, Santuario presenta una situación similar, para el año 2014 había cumplido con el 55% de las metas, aun cuando tenían propuesto cumplir el 100% en 2011.

Dosquebradas presenta un cumplimiento de solamente el 16% debido a la entrada en vigencia de un PGIRS en el año 2014. Caso similar ocurre en Apía con un cumplimiento del 32% pero con un PGIRS formulado en el año 2013. Es necesario contar con los informes del año 2017, ya que el 50% delos municipios: Balboa, Guática, La Celia, Mistrató, Marsella, Pereira y Quinchía actualizaron sus PGIRS en 2015. El 28.5% de los municipios tienen PGIRS formulados antes del decreto 2981 de 2013: Belén de Umbría, La Virginia, Pueblo Rico y Santuario.

Instrumentos del MOD. Departamental.

Se puede observar que salvo por el Plan de Desarrollo Departamental, cuyo periodo coincide con el del gobernador todos los instrumentos de planificación de carácter departamental tienen una vigencia superior a los 10 años, convirtiendo la planeación departamental y regional en un asunto de largo de plazo.

Imagen 8. Vigencias instrumentos departamentales.



Fuente: Carlos Fernando Betancur Morales (PGAR 2018) a partir de Información de secretaria de planeación departamental.

El 50% de los documentos departamentales tienen su vigencia hasta el 2019, se resalta la importancia de este dato, se propone que tanto el PGAR como el Plan de Ordenamiento Departamental comiencen a regir en ese año, siendo dos instrumentos que se formulan en paralelo en la actualidad para lograr su adecuada armonización en sus herramientas de planeación departamental de tal forma que exista una visión concertada a futuro, el 13% de los elementos analizados corresponden al PCC, el cual tiene un alcance ilimitado siempre y cuando se mantenga la declaratoria por parte de la UNESCO, también debido a la importancia nacional e internacional que tienen sus componentes como patrimonio. Los 37% restantes van hasta el año 2032.

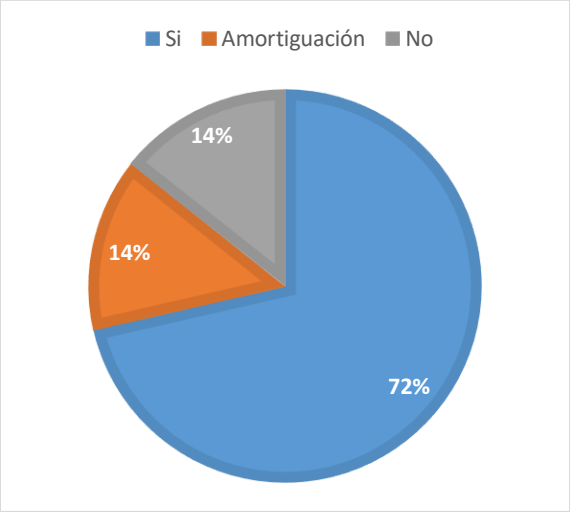
Los años 2019 y 2032 resultan claves ya que corresponden a los ejercicios de planeación prospectiva realizados para Colombia, esto hace parte de los esfuerzos por poner en concordancia al departamento con las visiones construidas para la nación. De los 8 documentos estudiados, 3 no abarcan el 100% de los municipios: Paisaje Cultural Cafetero, Modelo de Ocupación Territorial del Comité de Integración Territorial y Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. El MOT – CIT y el PIDM fueron formulados por el Área Metropolitana Centro Occidente, además de los 8 municipios risaraldanses, ambos instrumentos se extienden al norte del Valle del Cauca y al occidente de Caldas, lo anterior de acuerdo al área de influencia de la entidad. Resulta interesante resaltar la presencia de Belén de Umbría a pesar de su lejanía con el municipio núcleo: Pereira, esto abre el interrogante ¿Por qué los Santuario y Apía no hacen del CIT? La inclusión de estos municipios facilitaría la armonización e integralidad en futuros procesos con el resto del departamento.

PAISAJE CULTURAL CAFETERO.

El Paisaje Cultural Cafetero fue declarado como patrimonio de la humanidad por la UNESCO y adoptado por el Ministerio de Cultural. De acuerdo a su delimitación el 72% de los municipios pertenecen al paisaje cultural cafetero: Apía, Balboa, Belén de Umbría, Guática, La Celia, Marsella, Pereira, Quinchía, Santa Rosa de Cabal y Santuario. Además 2 municipios se encuentran en zona de amortiguación: Dosquebradas y Mistrató. Desde la creación del Paisaje Cultural Cafetero solamente dos de los municipios pertenecientes han actualizado su POT: Pereira y Guática, los cuales reconocen la existencia de 9 atributos en sus territorios: Café de montaña, predominancia del café, cultivo en ladera, patrimonio natural, disponibilidad hídrica, patrimonio urbanístico, patrimonio arquitectónico, poblamiento concentrado y minifundio cafetero.

En el caso del municipio de Dosquebradas cuyo POT se encuentra en proceso de aprobación se reconoce la importancia de armonizar uno de los atributos del PCC "café en ladera" con las determinantes ambientales de la autoridad ambiental, por lo que se propone darle un manejo especial como suelos de protección a los predios ubicados en la zona de amortiguación con pendientes superiores al 70%.

Imagen 9. Municipios que pertenecen al PCC.



Fuente: Carlos Fernando Betancur Morales (PGAR 2018) a partir de Información de secretaria de planeación departamental.

Escenarios tendenciales.

- El concepto de ordenamiento territorial en la legislación colombiana ha tenido como base lo planteado por el artículo 5 de la ley 388 de 1997 *"El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas"*, para... "*disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales."* La definición anteriormente citada se enmarca en una perspectiva física asociada a la distribución y ocupación espacial de un territorio para asegurar el equilibrio de la sociedad y sus actividades económicas con el medio ambiente y el legado de los habitantes del mismo, se observa como frente a la situación actual los municipios tendrán que capacitar y formar para mejorar su capacidad de respuesta ante las metas y retos del presente, ya que si no podrá preverse un detrimento del cumplimento de los indicadores en términos de tener actualizados y en ejecución instrumentos de planificación para el debido desarrollo territorial con armonía en sus componentes físicos y naturales, así como controlado el crecimiento y la ocupación urbano y rural.

- Desde el año 2011 esto concepto se ha ampliado y complementado por lo establecido en el artículo 2 de la ley 1454 "*El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad*

cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia." A diferencia de lo planteado por la ley 388, la definición propuesta en la ley 1454 se presenta en un enfoque asociado a las instituciones del estado, su presencia y el ideal de constante mejora para el desarrollo del territorio, manteniendo la premisa de mantener un adecuado balance entre las actividades económicas, el medio ambiente y las relaciones humanas en las entidades territoriales. En relación al papel de participación y construcción territorial se enmarca en el escenario de inteligencias colectivas para el trabajo conjunto y en red, en este sentido el cumplimiento de objetivos y metas del estado y las instituciones estarán directamente relacionados con la capacidad de asociatividad para el desarrollo territorial.

- El ordenamiento territorial en Colombia debe fortalecer y superar una sola mirada relacionada con una mirada físico-espacial tendiente a garantizar una adecuada distribución de funciones y estructuras en el territorio planteada desde su legislación en 1997, se requiere para un escenario de prospectiva sustentable y sostenible que las instituciones sean garantes de la correcta aplicación de los principios del ordenamiento territorial y el correcto uso de los instrumentos de planificación; a pesar del cambio presentado en la definición normativa en Colombia es imperante la necesidad de incorporar las comunidades como un actor fundamental en el desarrollo de sus territorios, mejorar la interacción de los sistemas humanos con los sistemas naturales. Se considera que la situación a mediano plazo de la implementación al 100% de los sistemas de planificación para el ordenamiento territorial depende en gran medida de la verdadera implementación de sistemas de participación para la construcción colectiva.

- La definición normativa vigente para los PSMV es la resolución 1433 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En el artículo primero se define: "*Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV. Es el conjunto de programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto sanitario como pluvial, los cuales deberán estar articulados con los objetivos y las metas de calidad y uso que defina la autoridad ambiental competente para la corriente, tramo o cuerpo de agua. El PSMV será aprobado por la autoridad ambiental competente*." Se puede establecer que el logro de los objetivos del ordenamiento estará concentrado en disminuir al 100% el impacto negativo a través de planes de saneamiento básico el impacto en la calidad y cantidad del agua y el recurso hídrico de los municipios y la región en general.

- En el año 2013 se actualizo el referente normativo para los PGIRS a través decreto 2981 de 2013 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En el artículo segundo se define al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS: "*Es el instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos, basado en la política de gestión integral de los mismos, el cual se ejecutará durante un período determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un plan financiero viable que permita garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos y la prestación del servicio de aseo a nivel municipal o regional, evaluado a través de la medición de resultados. Corresponde a la entidad territorial la formulación, implementación, evaluación, seguimiento y control y actualización del PGIRS.*" A diferencia del PSMV este plan no tiene una vigencia determinada, se define de acuerdo a los criterios planteados en el decreto. Se puede establecer que el logro de los objetivos del ordenamiento estará concentrado en disminuir al 100% el impacto negativo a través de planes de gestión integral de los residuos

sólidos definiendo y espacializando su manejo en los POT para disminuir el impacto en todos los recursos ambientales del territorio.

- La normatividad por la cual fue adoptado el Paisaje Cultural es la resolución 2079 de 2011 del Ministerio de Cultural. En su síntesis se define el PCC. "*El Paisaje Cultural Cafetero de Colombia. (PCC) es un paisaje cultural productivo en el que se combinan elementos naturales, económicos y culturales con un extraordinario grado de homogeneidad en la forma de las plantaciones del café y del paisaje."* Al ser una declaratoria de carácter internacional y ser acogida por un ministerio el PCC es una normatividad de superior jerarquía y por lo tanto debe ser tenida en cuenta para la formulación de los instrumentos de planificación municipales y departamentales.

- Los Comités de Integración Territorial fueron creados por la ley 614 del 2000, en su artículo segundo se define: *"Los Comités de Integración Territorial son cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial; así mismo serán escenarios de participación comunitaria."* En el caso de Risaralda el Comité de Integración Territorial está encabezado por el Área Metropolitana Centro Occidente, entidad que a través de un Modelo de Ocupación Territorial para el mismo ha buscado un desarrollo integral y armónico para los municipios participantes.

Acciones estratégicas.

Se requiere acompañamiento con inteligencia territorial (Bozzano, Velarde, 2016) a todos los actores territoriales para la actualización y ejecución de los instrumentos de Ordenamiento Territorial donde se puedan definir con precisión: zonas de expansión urbana especialmente en los municipios de mayor crecimiento como Dosquebradas y La Virginia, evitando el crecimiento urbano descontrolado especialmente en la subregión I, incorporación de elementos de planificación actualizada como Paisaje Cultural Cafetero, Modelo de Ocupación Territorial, entre otros; establecer áreas de intervención prioritaria por riesgo y diferentes tipos de vulnerabilidad, planes sectoriales y proyectos estrategicos para el mejoramiento integral de barrios y nuevos centros urbanos, definir herramientas para el control de la ocupación y la implementación de usos de suelo, así como la gestión de la plusvalía, entre otras acciones.

Los municipios del país, de la región y del departamento deben tener acompañamiento, apoyo y formación para la implementación y ejecución de los diferentes instrumentos de Ordenamiento Territorial, ya que se denota en general ausencia de personal capacitado, ausencia de recursos económicos y técnicos para la actualización de estudios y del sistema documental en conjunto con los actores, se requiere de una actualización catastral por parte del IGAC al 100% y con acceso libre al público, y armonizar los intereses políticos, técnicos y comunitarios para la priorización de proyectos, que sean viables y garantes de la sustentabilidad y sostenibilidad territorial.

Se requiere de armonizar e integrar la normatividad para evitar contradicciones y vacíos normativos, se requiere la redefinición y alineación de normas locales a normas nacionales e internacionales. Conjuntamente en acuerdo con la visión del territorio, el mejoramiento de los indicadores por proyectos y el logro de los retos de las colectividades y reconocimiento de lo propio en un escenario de competitividad global, esto permitirá aunar esfuerzos para dar cobertura urbana y rural de todos los territorios en todas las escalas, entre ellas para evitar la pérdida y desaparición de los recursos humanos y naturales de los cuales está provisto el territorio.

2. Dinámica sub urbana y construcción de vivienda, déficit y política pública.

El desarrollo urbano de la mayoría de las ciudades colombianas, se ha caracterizado por un significativo porcentaje de crecimiento espontáneo sobre el territorio, producto de una construcción social, progresiva e irregular fuera de la planificación. Pereira es un municipio intermedio con avances urbanísticos importantes, sin embargo, la construcción informal de la ciudad es una condición latente, resultado de conflictos históricos nacionales y locales de índole económica, política y social. Esta problemática crece con la imposibilidad del Estado y la baja gestión administrativa municipal para controlar y mejorar las condiciones de habitabilidad, vulnerabilidad y marginalidad de los asentamientos informales localizados en el área urbana y periurbana de la ciudad. En esta sub-variable se quiere evidenciar el estado actual del sistema general de vivienda pero con especial énfasis en los aspectos críticos que en la actualidad inciden en la insostenibilidad del territorio, y que requieren la definición de un plan estratégico para priorizar las acciones tendientes a mejorar estas condiciones actuales, entre ellas la informalidad en relación al componente morfo- tipológico, ambiental y de infraestructura urbana.

En anteriores estudios de tendencias se ha hecho relación a la vivienda formal con mayor énfasis en esta ocasión se quiere profundizar en el crecimiento suburbano y de periferia a partir de la gestación de asentamientos informales, un fenómeno ahora más latente en el territorio, y el cual no se le prestado el suficiente rigor de intervención y que en la actualidad se considera como un problema estructurante de la ciudad. Se considera entonces que dentro de este aspecto se reconoce un patrón de ocupación en nuestros territorios con un porcentaje importante de ocupación irregular e inadecuada, En este sentido se evidencia la necesidad de mejorar, ordenar y generar los planes directores para intervenir este tipo de asentamientos, según lo que se estima es adecuado e ideal para el desarrollo urbano.

El enfoque actual y el concepto de ordenación está direccionado a proyectos puntuales, pero no está dirigido a construir proyectos de carácter estrategicos de ciudad que estén desarrollados en el marco de la planificación a largo plazo y que mitigue el efecto de los problemas estructurales crecientes en el territorio, la forma de producir ciudad en la actualidad ocasiona conflictos urbanos como la exclusión, segregación y marginalización de estos asentamientos informales, que se siguen desarrollándose sin ser tenidos en cuenta dentro de la formulación de políticas públicas de la planeación urbana, lo que por el contrario aumenta los niveles de vulnerabilidad por la triplicación del número de viviendas en riesgo, el número de viviendas ilegales y marginales sin acceso a la infraestructura, amentando la brecha social entre “ricos” y “pobres” debido a la asociación de la informalidad con una condición social de pobreza, desplazamiento forzado, delincuencia y riesgo de desastre, entre otras.

Desde esta perspectiva se consideran tres componentes fundamentales dentro de la situación actual de la ocupación del sistema de vivienda: el primero relacionado con el componente o categoría ambienta donde se evalúan condiciones de riesgo y vulnerabilidad de la vivienda frente a fenómenos naturales tales como deslizamientos, o inundaciones, así como la relación (positiva o negativa) de los asentamientos y sus habitantes con la estructura ambiental circundante. El segundo desde el ***componente de infraestructura pública*** que evalúa los niveles de accesibilidad vial a los diferentes sectores de la ciudad, el acceso a servicios públicos, acceso al sistema de equipamientos y espacio público, con el fin de establecer la relación del atributo de vivienda con la estructura urbana y los demás sistemas de ciudad. El tercer componente se refiere a la evaluación del ***estado de legalidad*** de la vivienda y las urbanizaciones; reconocer esta condición se hace necesario ya que la construcción al margen de los planteamientos normativos y legales está sujeto a una serie de conflictos tanto a nivel urbanístico como de habitabilidad.

Las actuaciones del Estado frente a los asentamientos humanos se han ligado tradicionalmente al tema de la vivienda debido a las constantes demandas que al respecto se generan, y las consecuencias y transformaciones

que sufre el territorio a causa de dichos asentamientos. La normativa en este tema no se limita solo a lo que se conoce a nivel nacional como el "derecho a una vivienda digna", sino que se trata de una filosofía que se impone a nivel internacional a raíz del déficit de servicios urbanos que se genera durante el proceso de urbanización de las ciudades en este sentido se reconocen distintas directrices que son de obligatorio cumplimiento para los procesos de intervención desde la planificación y la ejecución de proyectos.

- El derecho a la vivienda en el marco de los asentamientos humanos aparece desde 1966, cuando el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), es formulado por las Naciones Unidas. La preocupación por la migración de población a las zonas urbanas en los países en desarrollo generó un interés en el Centro de las Naciones Unidas (CNUAH) por los asentamientos humanos y el desarrollo sostenible de las ciudades y pueblos.

- Según la ONU, 1996, la función de dicho organismo es la formulación y ejecución de los programas de asentamientos humanos de las Naciones Unidas como programas técnicos y proyectos que se centran en ideales como el desarrollo urbano, la reducción de la pobreza, las actividades de reconstrucción posterior a catástrofes, establecimiento de infraestructura, técnicas de construcción de bajo costo y la gestión del agua. Por esto, a través del tiempo la ONU ha realizado diferentes conferencias donde se han realizado importantes postulados relacionados con el derecho a la vivienda y el desarrollo de las ciudades, entre estos se resaltan: Hábitat I. Vancouver, 1976, Hábitat II. Estambul, 1996, Estambul +5, 2000, Cumbre del Milenio y Declaración del Milenio.

- La Constitución Política de Colombia reconoce, en su artículo 51, el derecho a la vivienda digna que sirve a todos los colombianos, así "*Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda*". Esto no significa que el Estado esté en la obligación de proporcionar vivienda a la totalidad de los habitantes del país, pues como señala el mencionado artículo, su obligación se concreta en fijar condiciones y promover planes de vivienda dentro de las capacidades que la estructura socioeconómica y el orden presupuestal le permita.

- Según el contenido del artículo 51 de la Constitución Política, la vivienda digna en Colombia está directamente relacionada con la "asequibilidad" de la que trata el Pacto Internacional, pero no da espacio a que se desarrollen conceptos y mecanismos dirigidos a alcanzar una vivienda que sea, no sólo asumida como mercancía, sino como un elemento integral que garantice la calidad necesaria para proteger la dignidad humana.

- La connotación que le da la Constitución a la vivienda como bien económico se ha ido afianzando con toda la normativa relacionada y que busca promover el fácil acceso a la vivienda, a partir de lo cual se generan otras leyes como la Ley 9 de 1989, Ley 3 de 1991 y Ley 388 de 1997; permitiendo esta última que el concepto de Vivienda de Interés Social sea incorporado en todos los Planes de Ordenamiento Territorial formulados para los municipios del país.

- Normas relacionadas con el acceso a la vivienda: Ley 1454 del 28 de junio del 2011: por la cual se dictan normas orgánicas sobre Ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Se enfoca en la formulación del Plan de Ordenamiento del Territorio que debe reglamentar específicamente el uso del suelo y optimiza el uso del suelo de toda la ciudad y a nivel metropolitano la elaboración de planes integrales de desarrollo con perspectiva a largo plazo, del ordenamiento territorial. Ley 1469 del 30 de junio del 2011: por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable

y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda. Tiene por objetivo promover la vivienda, los instrumentos, las herramientas para acceder a fondos y tener vivienda propia. Dicta además normas para la ocupación eficiente del suelo, la dotación adecuada de infraestructura vial y redes de servicios públicos que permitan la urbanización y edificación del suelo de predios que se destinen a los tratamientos urbanísticos de desarrollo, redesarrollo o renovación urbana. Decreto 1077 de 2015: por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y en particular su capítulo 5 "Legalización Urbanística de Asentamientos Humanos".

- Normas municipales. Dentro de esta categoría se encuentran las normas urbanísticas adoptadas en los Planes de Ordenamiento Territorial en el marco de la Ley 388 de 1997. En el POT de Pereira, y el acuerdo 28 de 2015 se identifican las problemáticas de la ciudad en cuanto a la cuantificación y cualificación de la vivienda; se determinan las zonas de riesgo mitigable y no mitigable, las áreas de protección, y otros suelos que por su condición ambiental no deben ser habitados. Además, El Plan de Ordenamiento Territorial reconoce lo estipulado por la Política de Gestión Ambiental Urbana definida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en los aspectos de la dimensión territorial de la misma, con el objeto de lograr los cometidos del ordenamiento territorial urbano con principios de sostenibilidad.

- Respecto a las políticas de vivienda, el POT se enfoca principalmente en la VIP (Vivienda de Interés Prioritario) y VIS (Vivienda de Interés Social), pero si determina los "criterios para la reubicación, relocalización o reasentamiento de los asentamientos humanos" (artículo 170) y el "procedimiento para la legalización de viviendas" (artículo 172). No obstante, la regulación hace un mayor énfasis en la relación espacio/ordenamiento dejando de lado las problemáticas sociales asociadas a la calidad espacial y habitacional, que se generan al desplazar a la población de las viviendas que han ocupado a veces por varias generaciones y deben ser consideradas cuando se habla de vivienda digna.

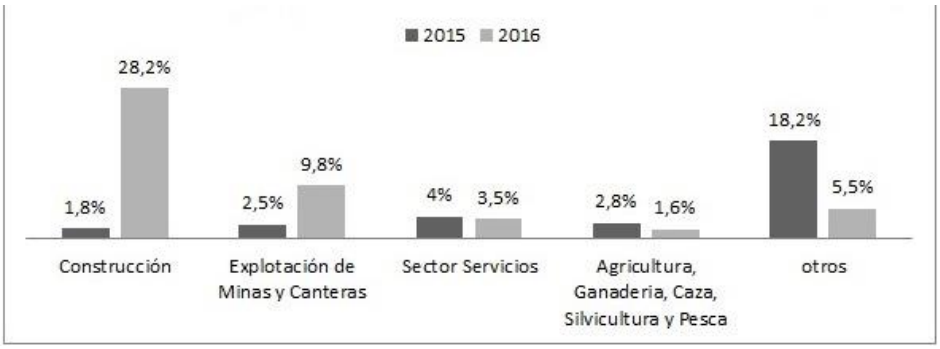
- Estructura Ecológica Principal Urbana. Se identifican como Suelos de Protección del Recurso Hídrico y dentro de esta categoría se encuentran los siguientes suelos de protección identificados para el suelo urbano y de expansión del Municipio de Pereira: tramo urbano de la quebrada el Oso, tramo urbano de la quebrada la Dulcera, quebrada la Arenosa, tramo urbano y de expansión del río Consota.

- Zonas de Amenaza por Inundación. En el área urbana del Municipio de Pereira se presentan corrientes hídricas con niveles de altura muy bajos (entre menos 0.5 metros y 3 metros). Sin embargo, el aumento de caudal durante el invierno puede representar un riesgo para espacialidades ubicadas en la ronda de estos ríos: río Consota, río Otún, quebrada el Oso, quebrada la Dulcera. Otras normativas municipales relevantes para la presente investigación son las resoluciones particulares de la CARDER nombradas a continuación: rresolución 808 de 2007 – saneamiento, resolución 015 de 2010 – parque lineal río Otún, acuerdo 028 de 2011 – lineamientos para el desarrollo del área urbana y acuerdo 020 de 2013 – retiros para edificación en ronda de ríos, modificado por norma nacional que define 30m.

Sector construcción y ocupación en suelo suburbano y de expansión. El crecimiento económico se vio reflejado en el último año (2016) por el dinamismo de la construcción que según fuentes de investigación del DANE (2017), este presentó un crecimiento del 28,2% apalancado por la construcción de edificaciones y la construcción de obras civiles con un 35,8% y 7,4% respectivamente; en este primero se logra observar una variación muy positiva del 26,4% con respecto al año anterior 2015, ya que se tuvo un comportamiento no negativo pero si muy bajo con un porcentaje del 1,8%, esta actividad se focaliza en los municipios de Dosquebradas, Pereira y Santa Rosa de Cabal, sin embargo esto no quiere decir que en los demás municipios

no exista participación, simplemente que no es tan significativa como en los municipios anteriormente mencionados de la subregión I del departamento.

Imágen 10. Tasas de crecimiento por grandes ramas de actividad en Risaralda años 2015-2016.



Fuente. DANE, 2017.

A nivel municipal la participación de este sector de la economía del departamento de Risaralda, se observa que la mayor contribución está en los municipios de Dosquebradas y Pereira, siendo este último la capital del departamento, adicional a ello, es donde mayor concentración de población existe, es así como Pereira aporta al sector de la construcción en 58,77% del total del departamento, es decir 584,9 MM de pesos durante el 2015, Dosquebradas realizó un aporte del 18,25% del total departamental equivalente a 181,6 MM de pesos durante el mismo periodo, el municipio con menor aporte fue La Celia en el cual se evidencia un aporte de 7,9 MM de pesos equivalente al 0,79% del total departamental, es así como se observa que el Departamento tuvo un aporte de 995,3 MM de pesos.

Imágen 11. Contribución del Valor Agregado del sector construcción 2015, a nivel municipal.

MUNICIPIO	VA Per Cápita en MM	% VA Per Cápita
Apia	14,6	1,47
Balboa	20	2,01
Belén de Umbría	28,9	2,90
Dosquebradas	181,6	18,25
Guática	10,4	1,04
La Celia	7,9	0,79
La Virginia	19,9	2,00
Marsella	18,3	1,84
Mistrató	9,7	0,97
Pereira	584,9	58,77
Pueblo Rico	8,5	0,85
Quinchía	17,6	1,77
Santa Rosa de Cabal	58,4	5,87
Santuario	14,6	1,47
Risaralda	995,3	

Fuente. Elaboración propia, a partir de información obtenida por el DANE, (2015) y DNP – Fichas de Caracterización territorial (2017).

La política urbana ambiental plantea que hay procesos de urbanización y crecimiento demográfico acelerados, que generan alto grado de hacinamiento en grandes ciudades; esto se debe a que ni en el país ni en el departamento de Risaralda se cuenta una vivienda por cada hogar existente. Para conocer el déficit en vivienda en el departamento se recurrió al censo hecho por el DANE en 2005.

Imagen 12. Déficit de vivienda por municipios en Risaralda.

MUNICIPIO	DÉFICIT CUALITATIVO	DÉFICIT CUANTITATIVO	DÉFICIT TOTAL DE VIVIENDA
Dosquebradas	2.684	3.265	5.949
Marsella	1.358	819	2.177
Pereira	7.564	9.051	16.614
Santa Rosa de Cabal	2.087	1.469	3.557
Apía	993	162	1.154
Balboa	547	346	893
Belén de Umbría	1.958	582	2.540
Guática	1.138	217	1.355
La Celia	995	111	1.106
La Virginia	671	1.314	1.985
Quinchía	2.803	591	3.394
Santuario	784	441	1.225
Mistrató	915	679	1.594
Pueblo Rico	1.198	601	1.799
TOTAL	25.695	19.647	45.342

Fuente: elaboración propia en relación a fuente DANE (2005).

A su vez dentro de la información se tuvo en cuenta el área del suelo de expansión por municipio para así determinar si esta es suficiente o no en relación con el déficit de vivienda y determinar la cantidad de demanda de suelo para vivienda.

Imagen 13. Suelo de expansión por municipios.

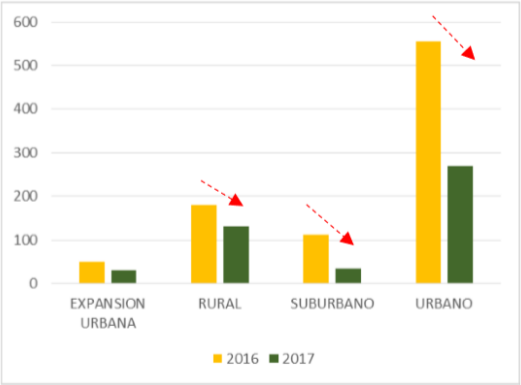
MUNICIPIO	SUELO DE EXPANSIÓN Ha
Dosquebradas	441
Marsella	AUSENCIA DE DATO
Pereira	1.779
Santa Rosa de Cabal	89.9
Apía	AUSENCIA DE DATO
Balboa	AUSENCIA DE DATO
Belén de Umbría	AUSENCIA DE DATO
Guática	1.04
La Celia	2.0
La Virginia	NO DISPONIBLE
Quinchía	AUSENCIA DE DATO
Santuario	AUSENCIA DE DATO
Mistrató	8.3
Pueblo Rico	AUSENCIA DE DATO

Fuente: Elaboración Propia (información POT/PBOT/EOT vigentes).

Imagen 14. Clasificación del suelo urbano y áreas de expansión municipio de Pereira.

Fuente: POT 2016.

Imagen 15. Cuadro comparativo licencias otorgadas según tipo y clasificación de suelo en Pereira 2016-2017.



SECTOR	2016	2017	VARIACION %
EXPANSION URBANA	50	29	-42,0%
RURAL	180	131	-27,2%
SUBURBANO	111	34	-69,4%
URBANO	556	270	-51,4%
Total general	**897**	**464**	**-48%**

Fuente: Observatorio inmobiliario - Alcaldía de Pereira 2017.

De acuerdo al Observatorio Inmobiliario de la alcaldía de Pereira 2017 como herramienta de análisis recopila información de las licencias urbanísticas otorgadas por las Curadurías (1 y 2), con el fin de interpretar la dinámica edificadora del municipio. Durante el año 2016- 2017 respectivamente en los diferentes sectores de clasificación del suelo se otorgaron 1361 licencias en sus diferentes modalidades. (Observatorio inmobiliario 2017, p12). Evidenciando su mayor porcentaje de ejecución en el estrato 3 y 4 respectivamente.

En Pereira, según el estudio realizado por la optativa Proyectar la ciudad, en relación al estudio del estado actual de la vivienda, el 12.44% de los habitantes se encuentran en pobreza extrema, de los cuales el 0.64% son de nacionalidad venezolana. Según cifras del DANE en Colombia, en el año 2019, Colombia cuenta con 45.500.000 habitantes. Pereira equivale al 0.76% de la población del país.

Imagen 16. Vivienda marginal.

	PORCENTAJE CON COVERTURA	VIVIENDAS SIN COVERTURA	PERSONAS AFECTADAS
LUZ	95.54%	4.608	16.773
AGUA	93.83%	6.171	22.462
ALCANTARILLO	75.65%	24.354	88.648
EQUIP. SALUD	25.19%	54.823	272.355
EQUIP. EDUCATIVO	70.71%	29.295	130.852

35.12% de las viviendas en la ciudad de Pereira están en estado de Vulnerabilidad.

84.118 viviendas no cuentan con una cercanía de 500m
De un equipamiento de salud o educativo.

Fuente: Resultados investigación optativa territorio
"Proyectar la ciudad" de fase de profundización arquitectura 2019.

En Pereira, según el estudio realizado por la optativa "proyectar la ciudad" denominado "estado actual de la vivienda", se refleja un déficit de vivienda del 13.6% equivalente a 13.578 viviendas. Según cifras del DANE en Colombia en el año 2019 se cuenta con 13.100.000 viviendas con un déficit de más de 5 millones de viviendas. Donde la proporción de Pereira equivale al 0.76% de viviendas en el país. Actualmente en Pereira, el índice de habitabilidad (personas por hogar) según EAV es del 3,71 en la vivienda formal, mientras que la vivienda no digna es de 7,38. En la actualidad se ha construido en el 2018, 371 viviendas, de las cuales aportan el 2.73% del déficit actual de la vivienda en Pereira reflejado muy poco avance en la implementación de planes y proyectos para mitigar la problemática actual, presentándose mayor crecimiento en la vivienda de estratos medio y alto.

Imagen 17. Vivienda ilegal.

	VIVIENDAS	PERSONAS AFECTADAS
VIVIENDA ZONA PROTECCION	597	2.173
VIVIENDA NO ESTA EN EL IGAC	9.277	33.768
VIVIENDA ILEGAL	9.874	35.941

El 9.87% de la vivienda en Pereira es ilegal

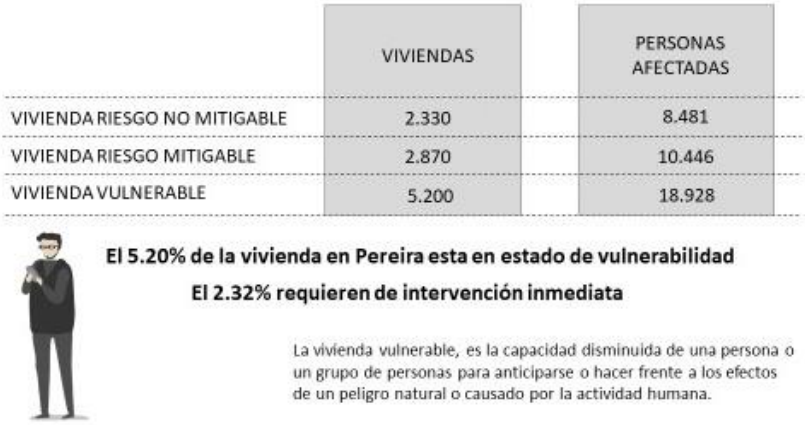
La vivienda ilegal se denomina aquella que no cuenta con la Documentación, registro o permiso sobre el predio en el que Esta asentado.

Fuente: Resultados investigación optativa territorio
"Proyectar la ciudad" de fase de profundización arquitectura 2019.

En términos de marginalidad la ciudad reporta un número de 84, 118 viviendas en estado de cercanía a una cobertura de equipamiento colectivo, deficiente accesibilidad física a centros educativos y de salud, lo que representa un 35,12% de las viviendas de la ciudad. Para el caso de la ilegalidad vemos que aproximadamente

existen 9.874 unidades de vivienda en predios que no tienen ningún reconocimiento legal, equivalente al 9,87% de las viviendas de la ciudad con un promedio de 35.941 viviendas afectadas.

Imagen 18. Vivienda en estado de riesgo.



	VIVIENDAS	PERSONAS AFECTADAS
VIVIENDA RIESGO NO MITIGABLE	2.330	8.481
VIVIENDA RIESGO MITIGABLE	2.870	10.446
VIVIENDA VULNERABLE	5.200	18.928

Fuente: Resultados investigación optativa territorio
"Proyectar la ciudad" de fase de profundización arquitectura 2019.

Para el caso de la vivienda en riesgo vemos como aproximadamente 5.200 unidades se encuentran en estado de riesgo mitigable y no mitigable, lo cual evidencia un aumento considerable de más del 10% en los últimos 5 años. Esta cantidad de unidades representa un 5.20% del total de unidades y en total unas 18.928 personas afectadas por esta situación, presentándose esta situación como en alerta roja y de prioridad inmediata de atención y reubicación, en condiciones adecuadas para garantizar su equilibrio y estabilidad social y económica.

Imagen 19. Déficit de vivienda en Pereira.

Fuente: Fuente: Resultados investigación optativa territorio
"Proyectar la ciudad" de fase de profundización arquitectura 2019.

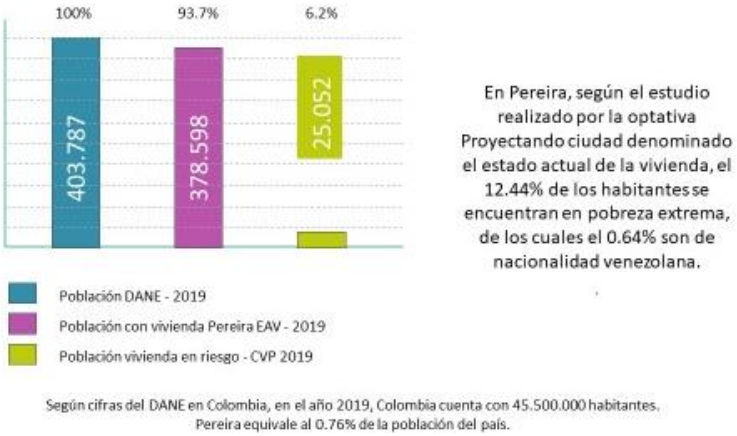
Según cifras DANE 2019, Pereira presenta un déficit de 13.578 unidades de vivienda reflejadas en el aumento de los niveles de vulnerabilidad y las dinámicas de migración endógena en el territorio, esta cifra nos muestra que el déficit de ha triplicado en relación a los últimos 10 años de transformación urbanística nuevamente se

evidencia un crecimiento exponencial del crecimiento informal en la ciudad, siendo no correspondiente a los datos de población que presenta el DANE con una disminución significativa en los resultados de estudios presentados en el presente año.

Imagen 20. Maqueta de Pereira con el sistema de vivienda vulnerable.

Fuente: Fuente: Resultados investigación optativa territorio
"Proyectar la ciudad" de fase de profundización arquitectura 2019.

Imagen 21. Población de Pereira.



Fuente: DANE 2019.

De esta manera en la variable de población se evidencia según el DANE un decrecimiento importante de la población pasando de 457.103 en el 200 a 403.787 habitantes en la actualidad de los cuales 378.598 habitantes (93,7%) tienen acceso a una vivienda y 25.052 habitantes (6,2%) se encuentran en riesgo.

Imagen 22. Metas según indicadores 2030.

INDICADORES PROPUESTOS	META COLOMBIA 2.030
Hogares urbanos con déficit cualitativo de vivienda	7%
Hogares urbanos con déficit cuantitativos de vivienda	2.7%
Acceso agua potable	100%
Cobertura de energía eléctrica	100%

Datos extraídos de ODS en Colombia, retos para el 2030

Fuente: ODS. Metas Colombia visión 2030.

Frente a las metas por indicadores de los ODS Colombia al 2030 el déficit de vivienda no debe estar por encima del 7% teniendo Pereira que ampliar la cobertura de vivienda de interés social en más de 6% para lograr la meta propuesta a nivel nacional lo que representa aproximadamente la generación de 6.589 unidades de vivienda, en los próximos 10 años, y lo que muestra la realidad es generación de vivienda no VIS, a su vez este indicador se relaciona acceso a agua potable y cobertura de energía eléctrica y demás servicios públicos e infraestructura.

SITUACIÓN RELACIONADA CON LOS ASENTAMIENTOS Y LA CALIDAD DEL HÁBITAT CONSTRUIDO.

Para hablar de asentamientos y de calidad del hábitat humano se hace referencia a los temas relacionados con el sistema físico-construido del departamento los cuales son: vivienda, espacio público, servicios públicos domiciliarios, movilidad y equipamientos colectivos. El objetivo transversal de estos temas es básicamente evidenciar su estado y la presión ambiental que por demanda de recursos naturales generan.

Imagen 23. Porcentaje de viviendas localizadas en zonas de riesgo en Risaralda.

	VIVIENDAS EN ZONAS DE RIESGO MITIGABLE (2011)	VIVIENDAS EN ZONAS DE RIESGO NO MITIGABLE (2011)
% DE VIVIENDAS EN RIESGO	39,4 %	60,6 %
TOTAL DEPARTAMENTO	100%	
	15.001 UND	

Fuente: Elaboración Propia a partir de información tomada de CARDER, Gobernación de Risaralda 2011. POT vigentes.

Para el departamento de Risaralda la mayor cantidad de viviendas en zonas de riesgo se encuentran en zonas de riesgo no mitigable, significando que de igual manera hay mayor vulnerabilidad, ya sea por eventos de remoción en masa, avenidas torrenciales e inundaciones. La mayor concentración de viviendas en zonas de riesgo mitigable y no mitigable están localizadas en la subregión 1, esto se debe a que en esta subregión se encuentra la mayoría de la población del departamento. A su vez el número de viviendas en zonas de riesgo no mitigable es mayor que el número de viviendas en zonas de riesgo mitigable, representando mayor vulnerabilidad en esta

subregión. Los municipios de esta subregión deben implementar proyectos de gestión de riesgo reubicando estas viviendas. En cuanto a las subregiones 2 y 3 las viviendas en zonas de riesgo mitigable son mucho menores que las viviendas en riesgo zonas de riesgo no mitigable, teniendo menor vulnerabilidad. Los municipios de la subregión 2 y 3 deben implementar proyectos de mitigación de riesgo principalmente.

Imagen 24. Porcentaje de viviendas localizadas en zonas de riesgo por subregiones.

	VIVIENDAS EN RIESGO MITIGABLE (2011)	VIVIENDAS EN RIESGO NO MITIGABLE (2011)
% DE LA SUBREGIÓN 1	61,0 %	91,4 %
% DE LA SUBREGIÓN 2	31,8 %	7,8 %
% DE LA SUBREGIÓN 3	7,1 %	0,8 %
TOTAL DEPARTAMENTO	100%	

Fuente: Elaboración Propia (información tomada de CARDER, Gobernación de Risaralda 2011. POT vigentes)

Imagen 25. Viviendas en zonas de riesgo por subregiones.

Fuente: Elaboración Propia a partir de información tomada de CARDER, Gobernación de Risaralda 2011. POT vigentes.

Durante el proceso de recolección de información se consultaron todos los planes de ordenamiento de los municipios disponibles en las páginas web de CARDER, Gobernación de Risaralda y en las páginas web municipales y se encontró que en el 50% de los POT dentro de los documentos oficiales y soporte técnico no contaban con los anexos necesarios ni con el área de expansión explícita.[1] En este sentido se puede evidenciar en conclusión un alto déficit de suelo urbanizable para soportar la demanda creciente tanto de vivienda de interés social como prioritaria, y un alto superávit concentrado en solo tres municipios del departamento, Pereira, Dosquebradas y Santa Rosa de Cabal.

Algunas referencias del estudio de optativa territorio primer semestre 2019, UCP:

Para el 2030, la ciudad de Pereira sumara a 5.047 habitantes nuevos en el área urbana, reflejando una tasa de crecimiento del 12.5% según el trabajo de tesis de Miguel Ángel Lara Gómez, graduado de la Universidad Nacional de Colombia, denominado "Proyección estocástica de la población colombiana". Donde el 6.2% equivalente a 25.052 habitantes en vivienda en zonas de riesgo podría aumentar drásticamente para el 2030.

[1] No todo suelo de expansión se usa para vivienda y no toda la vivienda construida en suelo de expansión se destina para vivienda VIP y VIS, dados los costos y subsidios.

Actualmente en la ciudad de Pereira, según el estudio realizado por la optativa proyectando ciudad 2019, hay un déficit de vivienda del 23.2%, equivalente a 30.235 viviendas, para el 2030, el déficit de vivienda aumentara al 8.2% del déficit actual.

La vivienda ilegal en Pereira presenta un panorama preocupante, viviendas en zonas de protección 597, viviendas que no están reconocidas por el sistema IGAC 9.277 para un total de 9.874 viviendas ilegales que representan el 9.87% de la viviendas en Pereira. Teniendo en cuenta que se considera vivienda ilegal aquella que no cuenta con la documentación, registro o permiso sobre el predio en el que está asentada. (optativa Territorio jul 2019).

Espacio Público. Los bajos índices de cantidad y calidad de espacio público identificados en la política ambiental urbana hacen referencia principalmente a la problemática existente por falta de espacio público efectivo (EPE), el cual se define por contar con óptimas condiciones de accesibilidad y de confort urbano. Para determinar la cantidad espacio público efectivo en los 14 municipios del departamento se consultaron los planes y esquemas de ordenamiento territorial vigentes.[2] Teniendo como referente la base reglamentaria en Colombia que establece el decreto 1504 de 1998 un indicador de 15m2 /háb y según la OMS.-Organización Mundial de la Salud es entre 10m2 y 15m2 por habitante.[3]

Imagen 26. Espacio público efectivo por municipios.

MUNICIPIO	M2 / Hab
Dosquebradas	1,54
Marsella	AUSENCIA DE DATO
Pereira	1,6
Santa Rosa de Cabal	2,44
Apía	AUSENCIA DE DATO
Balboa	AUSENCIA DE DATO
Belén de Umbría	AUSENCIA DE DATO
Guática	AUSENCIA DE DATO
La Celia	8,51
La Virginia	2,44
Quinchía	AUSENCIA DE DATO
Santuario	AUSENCIA DE DATO
Mistrató	9
Pueblo Rico	AUSENCIA DE DATO

Fuente: Elaboración Propia (información de POT vigentes)

De acuerdo a la tabla presentada se evidencia que además de la carencia de información municipal actualizada, existe una importante brecha entre la oferta real y el estándar nacional e internacional propuesto, lo que supone

[2] Las cifras más actualizadas en cuanto a déficit de espacio público se desprenden de los únicos dos municipios que han actualizado estructuralmente su POT/EOT: Pereira y Guática.

[3] El indicador de espacio público por habitante compromete igual forma los componentes de: vías, cliclorutas, andenes, plazas, plazoletas, zonas verdes, jardines, antejardines, parques, entre otras formas de espacialidad pública que se puedan implementar en las ciudades, articulando los componentes natural, artificial y complementario de los sistemas municipales de espacio público y reconocido como parte fundamental de la estructura ecológica secundaria.

una muy baja satisfacción de la demanda ciudadana en este aspecto. Es de resaltar la necesidad de incorporar estrategias para generación y consolidación del espacio público en cada uno de los municipios del departamento.

Dentro del componente complementario de los sistemas municipales de espacio público, se encuentra como elemento ambientalmente estratégico el arbolado urbano, que a través de los inventarios de árboles han permitido establecer que para la capital del departamento se tiene un indicador de 1 árbol por cada 13 habitantes (como vamos 2017) en contraste con el estándar internacional de 1 árbol por cada 3 habitantes según la OMS.

Algunas referencias del diagnóstico POT de Pereira 2014.

Definición de espacio Público: El espacio público se define como "el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que transcienden los límites de los intereses individuales de los habitantes" (Presidencia de la República, 1998). Así mismo, en el artículo 3° se consideran aspectos que comprenden el espacio público los siguientes:

a. Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo; b. Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público; c. Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público.

Espacio público efectivo (EPE) "Para efectos de garantizar la planeación y gestión del espacio público en los POT, y fundamentalmente para monitorear el déficit cuantitativo y cualitativo del mismo en las ciudades, el Artículo 14 del Decreto 1504 de 1998 estableció la categoría de Espacio Público Efectivo, que corresponde al espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas. Para efectos de su medición, se estableció un indicador de espacio público por habitante y un índice mínimo de EPE de 15 m2." (DNP, 2012)

El Espacio Público Efectivo para efectos del presente diagnóstico es entendido como el espacio público de uso y dominio público de carácter permanente, que no tiene restringido su acceso y está conformado por: Parques - Plazas - Plazoletas - Zonas Deportivas (de libre acceso) - Zonas Verdes: correspondientes a las áreas libres residuales de dominio público producto de la implantación de proyectos urbanos. Actualmente el Municipio de Pereira tiene un indicador de Espacio Público Efectivo de 3,1 m2 por habitante, resultado de 1,8 m2/háb representados en parques, plazas, plazoletas y zonas deportivas, más 1,3 m2/háb de las zonas verdes que se encuentran en el inventario de bienes inmuebles del municipio clasificadas como zonas verdes y zonas de protección de uso público.

Escenarios tendenciales.

- Frente a la retos estrategicos de mejorar la calidad y las condiciones de vida del hábitat construido a través de la saturación de la cobertura y satisfacción de las necesidades básicas de los hogares en el departamento y en la región, se prevé la consolidación de los instrumentos de planificación y creación de mecanismos para lograr los retos estrategicos pero al no tener una Gestión del suelo y los sistemas urbanos (estructurantes) en los 14 municipios del departamento para abastecer tanto el suelo urbano como el suelo rural no podrá haber un equilibrio que permita garantizar las coberturas, por el contrario se aumentará la problemática estructural del territorio, aumentando los niveles de vulnerabilidad y riesgo para la población.

- Frente a la inminente falta de gestión urbana para la creación, actualización y ejecución de Esquemas, Planes Básicos y Planes de Ordenamiento Territorial, se prevé el aumento desmedido de la informalidad, la ilegalidad y la marginalidad duplicándose por cada década de espacio – tiempo, disminuyendo cada vez más la capacidad de respuesta frente a riesgos o fenómenos de adaptación o resiliencia al cambio climático, cada vez más se espera un aumento de riesgo y niveles de vulnerabilidad, contrario a lo proyectado por el escenario tendencial del DANE que evidenciar crecimiento negativo de la población lo cual podría pensarse que al contrato se disminuiría, en este sentido se evidencia unos datos que no coinciden con la realidad territorial presente y futura.

- Existe una tendencia latente de aumento de vivienda de estrato medio, a través de la transformación de suelo rural en urbano y este crecimiento sin considerar criterios de sostenibilidad y sustentabilidad por parte de los ODS, en este sentido al aumentar el número de unidades de vivienda sin considerar los aspectos de infraestructura y medio ambiente se espera menor control urbano del crecimiento en los entornos locales y regionales en el territorio, con mayores problemas de cobertura en cantidad y calidad del espacio público y congestión de la movilidad, menor satisfacción y cobertura frente a las necesidades de acceso a servicios y más probabilidades de aumentar la informalidad por la imposibilidad de acceso a políticas que tengan en cuenta las necesidades locales y el poco acceso a proyectos de VIS y VP.

- Se puede la imperante necesidad de incorporar el principio de equilibrio en los planes propuestos por parte del sector público – privado, que tenga en cuenta la relación entre la producción y la gestión integral de residuos sólidos, la regulación y control ambiental de las fuentes móviles, la revisión, ajuste estructural, adopción y puesta en marcha de los visibilización, adaptación al cambio climático y sustentabilidad de la ruralidad, en relación a la proyección de proyectos de vivienda y espacio público en la ciudad y el territorio.

- La ausencia de planes directores para la mitigación del riesgo y la vulnerabilidad del territorio permitirá ver afectada las relaciones de potencialidad de territorio entendida esta por la gestión ambiental metropolitana y desarrollo sostenible de la conurbación, el aprovechamiento de los recursos naturales y la disminución del impacto ambiental producto del bajo control del crecimiento y la falta de cobertura en panes de mejoramiento y renovación urbanística.

Acciones estratégicas.

- Se requiere implementar un enfoque diferencial en la Gestión Integral de Residuos Sólidos para el sector rural, los residuos peligrosos y el aprovechamiento, promoción y apropiación de transporte no motorizado, proyectar el territorio hacia una ocupación, gestión y desarrollo ambiental desde la perspectiva socio hidrológica de las cuencas hidrográficas, incorporando estrategias de suelos para el desarrollo agroambiental en el marco del desarrollo rural sustentable.

- Se requiere reducir las brechas entre lo urbano y lo rural en términos de déficit y cobertura de nueva vivienda y mejoramiento de la misma, reduciendo los fenómenos migratorios al interior de nuestros territorios, en este mismo sentido disminuir la desigualdad social, las dependencias, el aumento del aprovechamiento de residuos sólidos del uso residencial y la armonización entre el sistema natural y bio-físico.

- Se requiere estudiar la condición actual de la vivienda en la ciudad de Pereira para la generación de un diagnóstico y posterior formulación de una intervención urbana a través de la cual se consolide un modelo de ciudad más incluyente, habitable y amable con la población y el medio ambiente, recolectar y categorizar

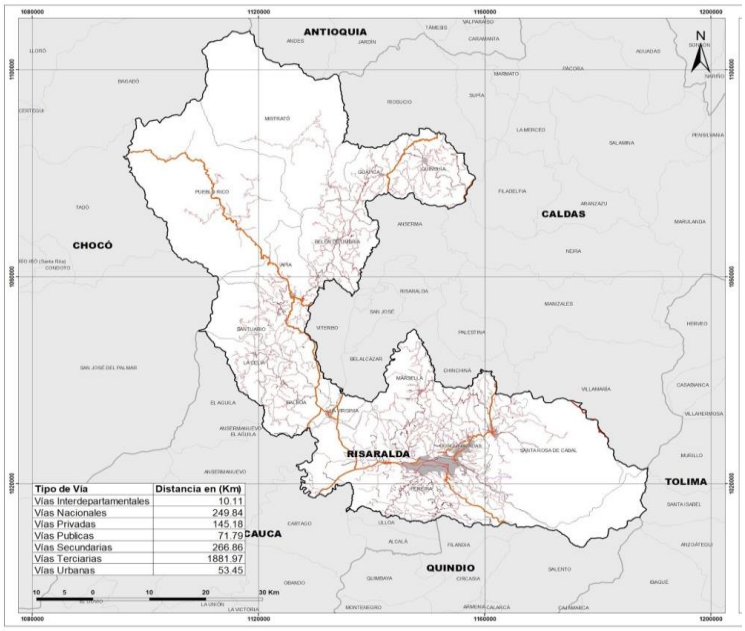
información sobre el estado actual de la vivienda, analizar la información y generar un diagnóstico que permita desarrollar estrategias para la intervención en dichos asentamientos, de la misma forma desarrollar proyectos a largo plazo que permita proyectar un escenario que mejore la calidad de vida de la población, así como las condiciones urbanas y ambientales de la ciudad.

- Se requiere implementar en los proyectos de vivienda y espacio público estrategias para la gestión de los instrumentos establecidos por la legislación nacional e internacional en materia de sostenibilidad ambiental de la arquitectura y el urbanismo, que permita la gestión integral de los residuos sólidos, el control ambiental sectorial, el control de la calidad de aire y el ruido, la consolidación de una estructura ecológica principal y secundaria, el desarrollo e implementación de energías limpias en sus sistemas de transporte, incorporar unidades de planificación rural UPR en el ámbito territorial, entre otras estrategias que propendan por cualificar el hábitat popular y la construcción de un territorio con más armonía entre lo físico y lo natural y accesible a todas las personas.

3. Equipamientos urbanos y Movilidad.

Sistema construido, infraestructura, vías y áreas de afectación en el departamento del Risaralda.

Imagen 27. Mapa de presiones ambientales del sistema físico – construido en el departamento de Risaralda.



Tipo de Vía	Distancia en (Km)
Vías Interdepartamentales	10.11
Vías Nacionales	249.84
Vías Privadas	145.18
Vías Publicas	71.79
Vías Secundarias	266.86
Vías Terciarias	1881.97
Vías Urbanas	53.45

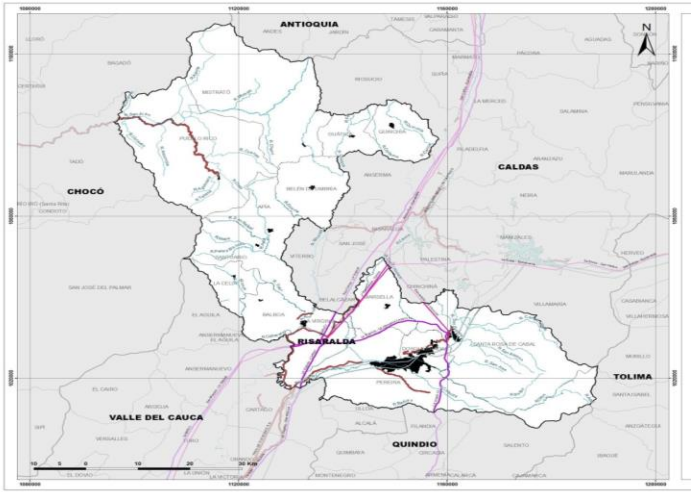
Fuente: Elaboración Propia – SIG UTP. (ANLA.- Autoridad Nacional de Licencias ambientales. 2018)

El departamento de Risaralda, cuenta actualmente con un patrón de vías de carácter nacional, departamental y municipal, de acuerdo a las denominaciones que tiene INVIAS, se determinan de carácter Nacional, interdepartamental, secundarias y terciarias, al revisarse la accesibilidad y vías que comunican los sitios en donde se desarrollan las distintas actividades de productividad y explotación, se encuentra gran parte de esta al servicio de la extracción y transporte de la minería en el departamento de Risaralda, en torno a los niveles de accesibilidad departamental la malla vial requiere de mantenimiento, sobre todo lo relacionado con la estructura

vial de carácter terciario, lo que permitiría mejorar la conectividad y transporte de mercancía, productos y población entre los diferentes cascos rurales y urbanos, los sitios más alejados y que carecen de una buena estructura vial es Mistrató y Pueblo Rico y se evidencia la mayor cantidad de deslizamientos en la vía a Balboa Risaralda.

Megaproyectos.

Imagen 28. Mapa de sistemas de macro proyectos de infraestructura de redes en el departamento de Risaralda.



Fuente: Elaboración Propia – SIG UTP. ANLA 2018.

Este mapa, generado con base en las capas de información cartográfica que la ANLA hace disponibles como datos abiertos, se hace evidente la prevalencia de proyectos de tipo lineal, distribuidos en tres principales sectores: la conducción eléctrica, el transporte de hidrocarburos, y el transporte terrestre. Se destacan las reparaciones en la vía que conduce al Chocó, para la subregión 3, y proyectos de los tres tipos mencionados, de carácter lineal, que de alguna forma fragmentan en dos el Departamento. Es importante el efecto de estas obras de infraestructura sobre el paisaje, principalmente en la subregión I. En este sentido se puede evidenciar que la huella de afectación de las vías 4G y las proyectadas a largo plazo para la región, afectarán de manera radical la continuidad de la estructura ecológica principal siendo necesaria la creación de determinantes ambientales claras para los proyectos de infraestructura, crecimiento en áreas de expansión y otorgamiento de licencias de construcción en zonas periféricas de la ciudades.

Para establecer un estimado del área afectada por los proyectos de infraestructura que se encuentran registrados ante la ANLA, se generó un área de influencia de 100 metros alrededor de los proyectos lineales. Debe tenerse en cuenta que esta distancia para el área de influencia es un estimado, y que la misma puede ser mayor dependiendo del tipo de proyecto, sin embargo, 100 metros es una distancia que en general permite establecer un área aproximada. Con esto en consideración, se observa una afectación sobre la Estructura Ecológica Principal, con un área de 5241 ha., que representa el 1,12% del área total de la EEP.

Se plantea que el resultado de la delimitación esta demarcada no solamente por los linderos político administrativos, sino que transciende a límites geográficos y sociales que “rompen” un paradigma y conllevan a redefinir unos linderos de carácter suprarregional. Estas características conllevan a encontrar ambiental, social

y culturalmente unas relaciones de vecindad, conectividad y continuidad entre ellas el caso de las zonas de páramos, las áreas protegidas y POMCAS, socialmente se encuentran unas relaciones de vecindad y continuidad con áreas de manejo especial, doblemente blindada por ser territorios con un manejo especial como es el caso de las comunidades negras establecidas en el municipio de Pueblo Rico, quienes mantienen un fuerte contacto con el municipio de Tado. Igualmente se observa el mismo fenómeno de vecindad, conectividad y continuidad en las comunidades de Resguardos Indígenas, su fuerte racionalidad entre las etnias Embera Katio con Condotó, como los embera Chami, con Cristiania en Antioquia. En este sentido se evidencia la necesidad de incluir en los POMCA la inclusión de un analisis físico espacial para determinar el nivel de mitigación de las afectaciones y el impacto de la infraestructura, los macro proyectos y los demás usos del suelo en la estructura ecológica ambiental principal.

El resultado del análisis del componente físico territorial permite evidenciar la radiografía actual del departamento en términos de presión e impacto ambiental y conlleva la necesidad de buscar mecanismos de desarrollo, control e intervención que vayan de la mano de las políticas y estrategias de carácter nacional que se adelantan en el departamento de Risaralda, posibilitando desplegar esfuerzos interinstitucionales que le permitan tejer proyectos transversales a nivel suprarregional entre ellas el SIRAP, los POMCAS. Entre ellas las estrategias de adaptación al cambio climático, restauración de la estructura ecológica para la disminución de los procesos de fragmentación asociados a la degradación y transformación de las coberturas vegetales naturales en áreas para la producción y explotación minera, así como para las obras viales y diferentes tipos de uso industrial y de otro tipo. Estas acciones deberán estar coordinadas y realizadas en algunos casos por las instituciones de carácter nacional y departamental como CARDER y Gobernación en donde no sólo se aprovechan las potencialidades del territorio fundamentadas en una fortaleza natural, sino también los vínculos sociales y culturales que hacen que se mantengan unas relaciones fuertes de vecindad entre Caldas, Quindío, Chocó, Valle y Tolima.

Se evidencia una tendencia a futuro de generación y aumento de la presión por parte de la proyección y ejecución de la infraestructura, gran parte de ella asociada a fenómenos de riesgo por deslizamiento e inundación, en este sentido se debe revisar la posibilidad de generar acciones y lineamientos en torno a la protección del medio ambiente y la movilidad animal que está directamente afectada por las redes de carácter nacional y regional, es fundamental dar un salto a la realización de estudios de vulnerabilidad que puedan evidenciar los efectos de los niveles de riesgo en la proyección de obras de infraestructura y asentamientos urbanos y rurales formales e informales en el territorio.

Movilidad sostenible. Dentro de la política nacional de gestión ambiental urbana se identificaron varias problemáticas relacionadas con la movilidad, ya sea por la presión generada por la infraestructura, por el impacto ambiental de los vehículos motorizados o por el déficit de infraestructura para el peatón. Para determinar la participación que tienen los viajes en transporte no motorizado y la relevancia de la movilidad peatonal se tuvieron en cuenta los proyectos del plan integral de movilidad del área metropolitana de centro occidente AMCO de 2016, estos se clasifican por prioridad y por niveles dependiendo de su escala, siendo los proyectos de nivel 1 los de mayor escala y los proyectos con prioridad 1 los de mayor prioridad. El inventario de proyectos de movilidad AMCO se muestra en la tabla siguiente, en esta hay 3 proyectos que fomentan el transporte motorizado los cuales son de nivel 3 y de prioridad 1, definidos por un carácter peatonal y proponiendo una mejor calidad en el desplazamiento del área urbana de La Virginia y entre el área urbana de Pereira y Dosquebradas.

Imagen 29. Proyectos nivel I, II y III de movilidad en el AMCO.

ESCALA DEL PROYECTO	PROYECTO	COMPONENTES	NÚMERO DE PROYECTOS
NIVEL 1: INTEGRACIÓN NACIONAL (PRIORIDAD 3)	Centro nacional intermodal del aeropuerto	Terminal aéreo	1.
	Centro nacional intermodal de La Virginia	Terminal de carga - muelle - fluvial y férreo- servicios y comercial	2.
NIVEL 2: INTEGRACIÓN REGIONAL METROPOLITANA (PRIORIDAD 2)	Corredores de integración regional vial (CIRVIAL)	Corredor Pereira- Cartago (existe)	3.
		Corredor Cerritos La Virginia (existe)	4.
	Anillo perimetral metropolitano (APM)	Corredor La Romelia - El Pollo (existe)	5.
		Corredor Tribunas- La Romelia (propuesto)	6.
		Corredor Tribunas - Mercasa (existe)	7.
	Intercambiadores nodales de distribución (INOD)	Intercambiador- La Romelia (existe)	8.
		Intercambiador el pollo (propuesto)	9.
		Intercambiador tribunas (propuesto)	10.
		INTER Cerritos	11.
	Corredores de integración regional férreo (CIRFER)	Corredor la tebaida (existe) recuperación	12.
		Corredor Cuba- Cartago (propuesto) recuperación	13.
		Corredor ferrocarriles del pacífico (recuperación)	14.
	Corredores de integración regional ecológicos (CIREC)	La Florida - Río Otún	15.
		Río Consota	16.
		Río Barbas	17.
		Río La Vieja	18.
		Río Cauca	19.
	Anillos verdes de protección ambiental (ANVER)	Núcleo central Pereira- Dosquebradas	20.
		La Virginia	21.
	Corredores de integración regional fluvial (CIRFLUVIAL)	Río Cauca	22.
	Corredores de integración regional turística (CIRTUR)	La Florida	23.
		Altagracia - Arabia - Tres Puertas	24.
		Río La Vieja - Río Cauca- La Virginia	25.
		Combia - Cerro El nudo	26.
		Santa Rosa de Cabal - Alto del Toro - Pereira	27.
	Centro regional intermodal (CERN) Articulación en SITM	Núcleo Cuba	28.
		Núcleo Dosquebradas	29.
		Núcleo Terminal del transporte (existente)	30.
		Sistema vial Pereira - Dosquebradas	31.

ESCALA DEL PROYECTO	PROYECTO	COMPONENTES	NÚMERO DE PROYECTOS
NIVEL 3: INTEGRACIÓN INTERMUNICIPAL - INTEGRACIÓN URBANA (PRIORIDAD 1)	Redes de integración intermunicipal (RIMPAL)	Sistema peatonal Pereira - Dosquebradas	32.
		Sistema vial La Virginia	33.
		Sistema peatonal La Virginia	34.
	Áreas de manejo especial (AMES)	Centro de Pereira	35.
		UTP- Terminal - Zona Rosa	36.
		Centro de Cuba - Villa olímpica	37.
		Dosquebradas	38.
		La Virginia	39.
	Intercambiadores Urbanos (INURB)	Pereira - Dosquebradas	40.
		Peatonal calle 19 Pereira - La Badea	41.
		Cuba - Dosquebradas	42.

Fuente: Plan integral de movilidad metropolitana AMCO 2016.

En relación a la participación de viajes de transporte no motorizado, los proyectos que fomentan el transporte no motorizado (TNM) hacen parte del plan integral de movilidad del AMCO aprobado en el año 2016, aún no hay evidencia del porcentaje de los viajes en TNM ya que muchos de estos proyectos no se han desarrollado. No obstante, los proyectos para el fomento del transporte no motorizado representan el 7% del total de proyectos.

Accesibilidad al área metropolitana. La accesibilidad al área metropolitana se calculó para determinar la relación que hay en distancias y tiempo entre los diferentes municipios de Risaralda, esta se midió teniendo como punto de partida cada uno de los municipios y teniendo como destino la plaza de Bolívar de la ciudad de Pereira. La simulación para determinar los minutos y los kilómetros de viaje se hizo realizando el desplazamiento en transporte público. Teniendo como base el área metropolitana se evidencia que entre mayor sean las distancias en tiempo y kilómetros con los municipios menor es la probabilidad de articulación con los proyectos propuestos en el plan de movilidad metropolitana.

Imagen 30. Distancias y tiempo de viajes hasta el área metropolitana AMCO.

MUNICIPIO	SIENDO EL DESTINO LA PLAZA BOLÍVAR DE PEREIRA	
	TIEMPO DE VIAJE min	DISTANCIA HASTA DESTINO km
Apía	109	67,2
Balboa	86	51,3
Belén de Umbría	118	70,7
Dosquebradas	6	3,1
Guática	120	89,8
La Celia	95	66,3
La Virginia	40	29,9
Marsella	80	32,7
Mistrató	128	86,7
Pueblo Rico	124	89,8
Quinchía	143	103,1
Santa Rosa de Cabal	29	14,2
Santuario	84	65,8

Fuente: Elaboración propia a partir de información tomada de Google Maps. 2017.

Tasa de motorización. El plan integral de movilidad metropolitana de 2016 del AMCO calcula la tasa de motorización definiendo la relación que hay entre la cantidad de personas y la cantidad de vehículos motorizados (automóviles y motocicletas). Esto ayuda a determinar la presión que el parque automotor genera sobre el ambiente.

Imagen 31. Parque automotor en 2005 y 2010 en el AMCO.

AMCO	2005	2010	% DE INCREMENTO	INCREMENTO DE VEHÍCULOS MOTORIZADOS
Automóvil	43.617	61.915	42%	18.298
Motocicletas	30.226	85.191	182%	54.965
TOTAL	73.843	147.106	99.2	73.263

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan integral de Movilidad metropolitana AMCO 2016.

Imagen 32. Densidad poblacional en 2005 y 2010 en AMCO.

AMCO	POBLACIÓN AMCO 2005	POBLACIÓN AMCO 2010	% DE INCREMENTO POBLACIONAL	INCREMENTO POBLACIONAL Hab
Pereira	428.397	457.103	6.7	28.706
Dosquebradas	173.452	189.112	9.02	15.660
La Virginia	30.095	31.657	5.1	1.562
TOTAL	631.944	677.872	7.2	45.928

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan integral de movilidad metropolitana AMCO 2016.

Imagen 33. Tasa de motorización en AMCO.

AMCO	VEHÍCULOS MOTORIZADOS EN AMCO 2010	POBLACIÓN AMCO 2010	TAZA DE MOTORIZACIÓN
Automóvil	61.915	677.872	1 automóvil / 11Hab
Motocicleta	85.191		1 motocicleta / 8Hab
Total	147.106		1 vehículo / 4,6Hab

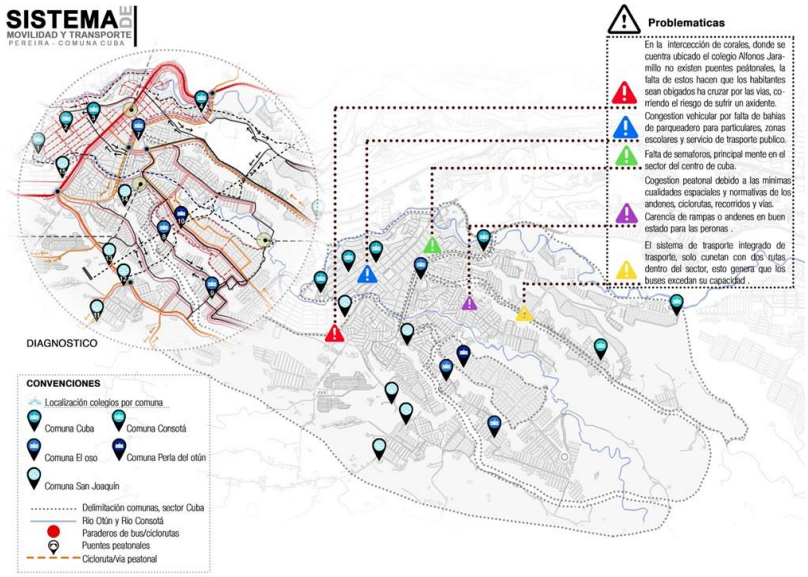
Fuente: Elaboración propia (Información tomada de plan integral de movilidad metropolitana AMCO 2016).

De acuerdo a la tasa de motorización se infiere un crecimiento en el nivel de emisiones por fuentes móviles, lo que podría afectar las condiciones de calidad del aire en el área metropolitana del departamento, a su vez se genera una mayor presión por la proyección en el crecimiento del parque automotor en la capital del departamento, el cual se evidencia en el informe de Pereira como vamos (2017) con una cifra del 29,2% entre 2013 y 2016.

Actualmente la tasa de motorización en el área metropolitana centro occidente es de 1 vehículo motorizado por cada 4,6 personas, en comparación con la tasa de motorización del área metropolitana del Valle del Aburrá la cual es una de las tasas más altas del país con 1 vehículo motorizado por cada 3 personas, se podría decir que el AMCO cuenta con una alta cantidad de vehículos motorizados para ser un área metropolitana relativamente pequeña.

Entre el año 2005 y 2010 hubo un incremento considerable en la tasa motorización, con 73.263 vehículos, el principalmente aporte fue por la demanda de motocicletas, las cuales tuvieron un incremento del 182% y los automóviles con un 42%. En este mismo rango de años hubo un crecimiento poblacional de 45.928 habitantes, así que se puede decir que fue mayor el aumento de vehículos que de personas.

Imagen 34. Sistema de movilidad y transporte del sector sur-occidental del municipio de Pereira.



Fuente: Resultados investigación optativa territorio
"Colegios públicos" de fase de profundización arquitectura 2016.

Una de las problemáticas identificadas es la existencia de sistemas de transportes improductivos y desordenados que deterioran el espacio público y contaminan el aire por su nivel de obsolescencia los cuales son comunes en el departamento, esto define la tasa de chatarrización para la ciudad. En este aspecto se sugiere la realización de un estudio específico que correlacione la tasa con los impactos por emisiones atmosféricas y las condiciones resultantes de calidad del aire en el departamento. Actualmente no se cuenta con el cálculo de la tasa de chatarrización en el departamento ni en el área metropolitana, por lo tanto, es elemental tener esta información documentada para de esta manera generar metas a corto, medio o largo plazo que pretendan disminuir la cantidad de vehículos chatarra pues son estos los que mayor impacto generan a la calidad del aire. De la misma forma otra de las problemáticas es la desarticulación del sistema de transporte en relación al sistema de equipamientos y espacio público el cual deberá estar integrado para evitar los desplazamientos y las rutas innecesarias que colapsan el sistema de movilidad y transporte, de igual forma su integración con los demás sistemas de transporte alternativo como el cable aéreo las ciclo rutas, entre otras alternativas.

Equipamientos Colectivos. Dentro de los sistemas de equipamientos existen diversas categorías y niveles según cobertura y saturación de la demanda, en este informe queremos hacer énfasis en la situación de algunos grandes equipamientos como transporte, salud y sobre todo la infraestructura del sistema educativo que son los más críticos a la hora de presentar un balance tendencial en esta materia. En este sentido se plantea que una de las mayores preocupaciones está relacionado con el nivel de participación que tienen algunos de los grandes equipamientos del departamento en relación con la problemática y de afectación a la movilidad y la alta generación de residuos, manejo inadecuado de residuos peligrosos e inadecuada disposición en general de los residuos.

Aeropuerto Internacional Matecaña. Este equipamiento de transporte aéreo ubicado en la ciudad de Pereira por ser único en el departamento cuenta con una gran cobertura y debido a esto genera una demanda de usuarios constante, esto a su vez se puede ver traducido como una gran cantidad de generación de residuos sólidos y de

aguas residuales. El aeropuerto internacional Matecaña cuenta con una planta de tratamiento donde se hace la evaluación del sistema y su debido mantenimiento, asimismo, el aeropuerto se encarga de hacer la gestión de residuos sólidos necesaria, los residuos generados corresponden a residuos ordinarios que se generan en todas las áreas del aeropuerto, y a residuos peligrosos generados por el servicio médico, por el mantenimiento de aeronaves y por los residuos de tráfico internacional. Según Areiza Alexandra en el 2009 el aeropuerto género aproximadamente 65,9 Ton/ año (Información tomada de plan integrado de sanidad portuaria aeropuerto internacional Matecaña). En la actualidad se realiza la implementación de un plan de crecimiento renovación e infraestructura que permitirá duplicar el número de vuelos a la región, lo cual genera mayor plataforma competitiva turística, comercial y de servicios ambientales y de otro tipo para la región y el país.

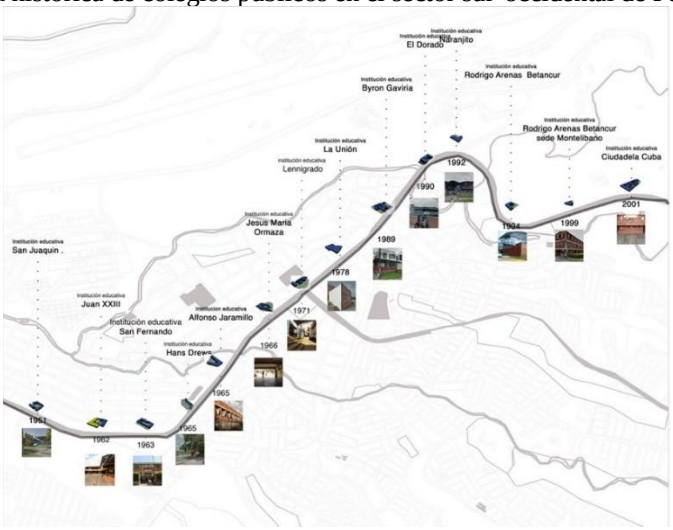
Hospital Universitario San Jorge de Pereira. Este equipamiento al prestar atención nivel 3 cuenta con dimensiones y condiciones especiales pues en sus instalaciones se atienden servicios médicos complejos; debido a estas particularidades se tiene manejo e inventario de la cantidad de residuos hospitalarios generados. Según el informe preliminar de auditoría integral hecho en 2015 por la superintendencia nacional de salud el hospital universitario San Jorge generó más de 100 toneladas de residuos hospitalarios y similares en 2015. En otro sentido el sistema hospitalario de la ciudad y del departamento se encuentra en riesgo de colapso dado que no brinda la saturación de la cobertura, y se evidencia un creciente aumento y privatización de la infraestructura para salud.

Relleno Sanitario Regional La Glorita. Este equipamiento está localizado en el área rural del municipio de Pereira y es el sitio de disposición final de desechos ordinarios de la región. Este relleno tiene cobertura sobre 24 municipios de 5 departamentos y tiene una vida útil proyectada hasta 2025. A pesar de que a este equipamiento no se le calcula la cantidad de residuos que genera si se puede determinar la cantidad de residuos que almacena, en la tabla siguiente se explicita el promedio de toneladas dispuestas por mes y por día de diferentes periodos de operación. Se puede decir que la información recolectada de equipamientos de escala metropolitana arrojó que estos tienden a generar mayor cantidad de residuos cada año, estas tendencias se deben a una serie diversa de factores, como el crecimiento poblacional y las prácticas de producción y consumo, entre otros.

Infraestructura del sistema educativo. A nivel de los colegios públicos se puede evidenciar que aunque existe una cobertura de casi el 100% según el departamento estos no cuentan con las condiciones ambientales mínimas para la generación de nuevos ambientes educativos adecuados según la normativa nacional para implementarse en 15 años, en este mismo sentido el gobierno nacional a través de las normas GTC- 233, NTC 4595- 4596, NSR -10, NTC 6199 entre otras, reglamenta estándares mínimos para la cobertura calidad de la infraestructura educativa del país, lo que aumenta la necesidad de intervenir y adecuar la infraestructura educativa de la ciudad y la región. Desde el POT de Pereira se ha quedado rezagada la formulación de un plan maestro de equipamientos colectivos para la ciudad entre ellos un plan maestro de colegios públicos y centros educativos para la saturación de la cobertura de básica primaria, secundaria y formación técnica – tecnológica. Por lo cual se mencionan algunos resultados a través de indicadores del estado actual del sistema en términos de déficit y cobertura de los colegios públicos del sur occidente del municipio de Pereira y las acciones que al respecto se deben realizar.

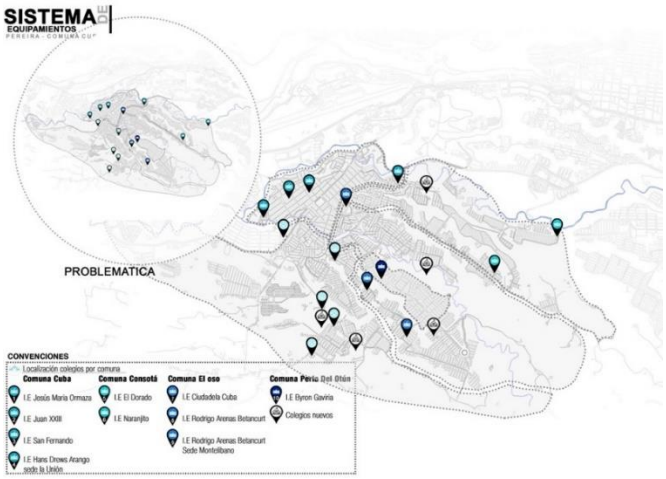
El sector suroccidental del municipio de Pereira que concierne al área de estudio tiene un área de estudio cercano a los 9.92 km2, conformada por las comunas Cuba, Consota, el Oso, Perla del Otún, San Joaquín, con una población. 118.508 habitantes y unos 146 barrios.

Imagen 35. Línea histórica de colegios públicos en el sector sur-occidental de Pereira 1954-2016.



Fuente: Resultados investigación optativa territorio
"Colegios públicos" de fase de profundización arquitectura 2016.

Imagen 36. Localización del sistema de colegios públicos en el sector sur-occidental de Pereira.



Fuente: Resultados investigación optativa territorio
"Colegios públicos" de fase de profundización arquitectura 2016.

Situación actual. Se reconocen en la actualidad 15 equipamientos educativos de carácter público con un área útil de infraestructura educativa de aproximadamente 17.741m2, con unos 9.486 estudiantes, presentándose una cobertura del 50%, se estima que el otro 50% se distribuye en un 30% de estudiantes que estudian en colegios por fuera del sector y un 20% de jóvenes que están en otras actividades, de los cuales 10% se estima está relacionado con madres menores de edad que se encuentran entre 10 y 16 años de edad, se presenta una deserción del 15% por comuna, se evidencia en el estudio que en promedio los estudiantes tienen un desplazamiento mayor de 1 km de la vivienda al colegio, existiendo problemas de accesibilidad peatonal y

carencia de infraestructura para la movilidad alternativa, existe dentro de la cobertura una dependencia con el subcentral cuba, teniendo una saturación de más del 200% de la capacidad instalada de los colegios en una sola jornada. Frente a los déficit se estima; para infraestructura de 3m2/est, déficit de infraestructura educativa 21.567m2, déficit de espacio público 1.23m2/háb, índice de habitabilidad residencial 8hab/viv, índice de habitabilidad educativa. 45 est /docente.

Escenarios tendenciales.

- Frente a la fragmentación física y territorial que experimenta el analisis de la sub- variable del estado actual físico construido en el territorio, se estima que existirá un aumento de la segregación urbanística, fenómeno que se presenta a nivel nacional en todas las ciudades de Colombia, el cual impedirá el correcto funcionamiento y cumplimento de las normas y reglamentación dirigida a la integración y armonización de los sistemas de transporte masivo y alternativo con el sistema de viviendas y equipamientos en el territorio.

- Frente a la obsolescencia y deterioro de la infraestructura no solamente las ciudades esperan en gran medida la necesidad de incorporar la renovación urbana y el mejoramiento integral como una línea de crecimiento y desarrollo prioritaria, el crecimiento desbordado y descontrolado solo generará mayores dependencias y mayores consumos de recursos no renovables, en este sentido se evidencia un escenario tendencial relacionado con la incorporación de criterios de arquitectura sostenible a todos los proyectos de pequeña, mediana y gran escala en la ciudad, así como el seguimiento a las estrategias de conservación, uso y manejo sostenible, definidas e implementadas. Los instrumentos para la infraestructura y el hábitat construido tendrán una base ambiental urbana, cualificada, actualizada y consolidada a nivel nacional que deberá ser incorporada en los instrumentos de planificación ambiental y territorial en todas las escalas. Se evidencia un escenario con identificación, prevención y mitigación de las amenazas y los distintos niveles de vulnerabilidad a través de la gestión integral del riesgo en las áreas urbanas y la incorporación a los instrumentos de planificación territorial, definición igualmente de áreas urbanas con riesgos de origen natural y antrópico, valorados e incorporados en los municipios como principio fundamental de seguridad social, un territorio resiliente y con capacidad de afrontar riesgos de origen natural y antrópico.

- La creación de planes para el desarrollo integral de la vivienda con criterios de mejoramiento de la calidad del hábitat urbano, asegurando la sostenibilidad ambiental de las actividades de servicios públicos, la movilidad, y la protección y uso sostenible del paisaje y del espacio público. Principios y lineamientos ambientales establecidos e incorporados en el diseño y en la construcción de la vivienda, que defina elementos ambientales incorporados en la política de espacio público y en los instrumentos de planificación y gestión del espacio público urbano. Permitiendo garantizar la disminución de la huella de carbono y mitigar el efecto de la construcción en los entornos naturales.

- Escenario de control físico con herramientas para evitar la ocupación ilegal de barrios y la ocupación a través de la integración al sistema de espacio público de áreas liberadas por reasentamiento de viviendas, en armonía con los criterios de planificación, con una visión de construcción sostenible clara. La coexistencia entre el sistema natural y artificial propone un escenario con orientación de estrategias de ocupación del territorio que incidan en los procesos de desarrollo urbano - regional desde la perspectiva de sostenibilidad ambiental, ocupación y uso del suelo formuladas, adoptadas y apropiadas, control de la expansión y el crecimiento informal, control ambiental y la ejecución de normas de consumo sostenible.

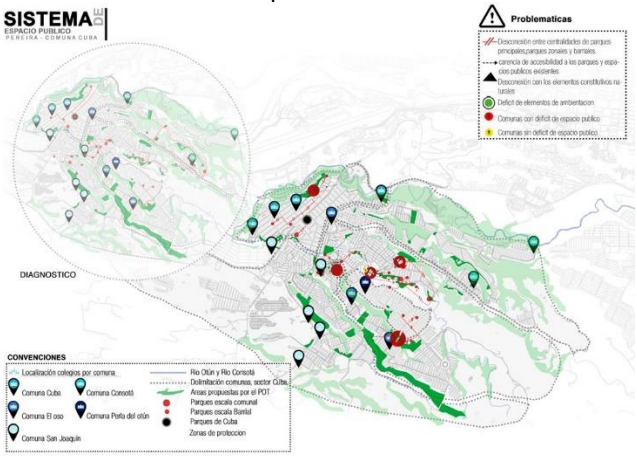
Acciones estratégicas.

- Se requerirá entonces de la implementación de planes directores por planes maestro que se armonicen y se articulen en el sentido de las estructuras dominantes y que conforman, delimitan y conectan la territorialidad, generación de planes de vivienda armonizados a los planes de equipamientos, movilidad y transporte donde prime la articulación de la estructura ecológica secundaria con la principal, generación de planes de vivienda, espacio público y movilidad integrados con criterios de prioridad de conservación, por parte de los entes territoriales en los instrumentos de planificación y generación de proyectos que promuevan la diversidad tipológica de unidades de vivienda, y diversidad de usos ara garantizar el acceso a servicios y productos, así como la disminución de la dependencia territorial por disminución de desplazamientos poblacionales.

- Programas y proyectos que dinamicen y especialicen el uso eficiente del recurso agua, a través del programa que implementación y control del uso y ahorro eficiente del agua, también del manejo adecuado de sus vertimiento de aguas residuales en articulación a los planes maestro de acueducto y alcantarillado, de la misma forma la dinamización y espacialización de la gestión integral de los residuos sólidos estrategias para el adecuado manejo y disposición, mediante el acompañamiento en la actualización de los PGIRS municipales, así como el uso eficiente de materiales reciclables y renovables en la construcción.

- Incorporación de planes y proyectos que incorporen criterios de los Planes de Gestión del Riesgo e implementación de las estrategias para su mitigación, sobretodo en proyectos de borde o que presentan recomendaciones en relación a los estudios de vulnerabilidad, entre los que se encuentran riesgo hidrológicos, riesgo geomorfológico, riesgo geológico, sísmico o de incendios. Se requiere participar de la generación de un plan director de espacio público que incorpore los distintos sistemas de la ciudad como lo son plan maestro de espacio público movilidad y transporte, plan maestro de equipamientos, así como el plan maestro de acueducto y alcantarillado.

Imagen 37. Propuesta del sistema de espacio público del sector sur-occidental con enclave en los colegios públicos.



Fuente: Resultados investigación optativa territorio
"Colegios públicos" de fase de profundización arquitectura 2016.

Imagen 38. Memorias de intervención del colegio san Fernando de cuba.

Fuente: Proyecto de grado Juan Felipe Nieto. 2016.

- Dentro de la propuesta de la UCP para el plan maestro para equipamientos como piloto la intervención para la remodelación y ampliación de 11 colegios públicos del sector sur-occidental de Pereira se propone mejorar en 2.5m2 esp/hab, se proponen 3 colegios nuevos para lograr tener cobertura al 100% y la integración y diseño de los demás sistemas de espacio público, sistema de movilidad alternativa, sistema de paraderos y sistema de accesibilidad a colegios.

- Para el caso de las intervenciones arquitectónicas se propone el mejoramiento de las condiciones de bioclimática de los edificios. Confort energético, confort climático y confort espacial, el mejoramiento de la cobertura de espacios para laboratorios, bibliotecas, auditorios. 5,8m2/est teniendo en cuenta las áreas deportivas, la creación de un espacio comunitario para la integración del colegio a los barrios, nuevos ambientes educativos y aulas para 30 est/docente, plazas para la integración en espacio público, puentes peatonales, incorporación del espacio para el reciclaje y manejo de residuos sólidos en los colegios, incorporación de auditorio y uso adecuado del espacio público y espacios para la recreación y el deporte, adecuaciones de baños colectivos, salas de tecnología y cultura, entre otros.

4. Ambiente.

Para la sub-variable ambiente se tienen en cuanta los principios rectores del estado actual en relación a las determinaciones de política púbica a nivel nacional que establece diferentes componentes de regulación y administración ambiental en Colombia, de esta manera el estudio tiene en cuanta estos componentes e incorpora nuevos que son fundamentales y que han quedado consignados en la propuesta de formulación de la política pública a nivel regional por parte de la UCP en convenio CARDER- UTP 2018[4]. A continuación se mencionan los componentes de política pública tenidos en cuenta en el estado de la situación actual de la variable, ellos son: 1. Cambio climático, 2. Gestión Integral de Residuos Sólidos – GIRS, 3. Gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, 4. Gestión integral ambiental del suelo – GIAS, 5. Gestión del riesgo de desastres, 6. Gestión forestal, 7. Gestión integral del recurso hídrico, 8. Producción y consumo sostenibles. 9. Gestión ambiental urbana, 10. Gestión de la calidad del aire, 11. Educación ambiental, participación y cultura para el desarrollo sostenible, 12. Investigación ambiental. De la misma forma se establecen para Risaralda 6 líneas estratégicas de intervención donde se enmarca la gestión ambiental con una visión integral para el departamento y la región: Línea 1. Risaralda biodiversa, Línea 2. Risaralda integrado regionalmente y sostenible en su desarrollo urbano y rural, Línea 3. Risaralda con seguridad hídrica y gestión integral de sus cuencas hidrográficas, Línea 4. Risaralda sostenible en su producción y consumo, Línea 5. Risaralda resiliente ante los riesgos ambientales, Línea 6. Risaralda con cultura, investigación, educación y gobernanza ambiental.

En cuanto a la situación actual por componentes y en relación al cambio climático si bien Risaralda cuenta con un plan departamental de gestión con un enfoque prospectivo territorial los municipios aún no fortalecen su accionar en relación a la gestión del riesgo de desastres, en el marco de este escenario dentro de su planificación ambiental territorial. De otra parte uno de los mayores problemas del departamento es el aumento significativo de la producción de residuos sólidos siendo Pereira y Dosquebradas los municipios donde se proyecta al 2045 respectivamente su mayor producción pasando a 456,9 y 172,9 toneladas diarias. En la misma perspectiva en Risaralda se evidencia el aumento de residuos peligrosos pasando de 2.183.898 kg en 2012 a casi 2.636.493,64 kg de respel generados en el 2016, convirtiéndose en una amenaza considerable a futuro la cual requiere de establecer estrategias en los municipios en cuanto al manejo adecuado de los residuos.

El Departamento de Risaralda es un territorio privilegiado por tener todas las categorías de área protegidas en su superficie, las cuales representan aproximadamente el 36% del territorio, resaltando en términos de gestión del suelo que el 58% del bosque denso del Departamento de Risaralda se encuentra en la Subregión 3 y representa con 166.944 ha un 45,29% del área total del departamento; además se encuentra el café como una de las principales coberturas en 11 de las catorce localidades ocupando el 14,21% del territorio risaraldense y mostrándose con un crecimiento dinámico en los últimos años siendo el segundo más representativo en la actualidad. Se encuentra como resultado del diagnóstico que hay un aumento considerable de tierras salinizadas

[4] En el marco del Convenio de Cooperación N° 241 de 2017 para la actualización del Plan de Gestión Ambiental de Risaralda –PGAR- suscrito entre la CARDER y las Universidades Tecnológica y Católica de Pereira, Dicho proceso ha sugerido como punto de partida el ejercicio de prospectiva "Risaralda Visión 2032", la misma que está siendo compartida por el proceso PGAR con la anuencia de CARDER para dar respuesta a la primera determinante ambiental para el ordenamiento territorial: "Armonización de los Instrumentos de Planificación y Gestión Ambiental", El PGAR entonces es "un instrumento estratégico de planificación de largo plazo, que permite orientar la gestión e integrar las acciones de todos los actores regionales con el fin de que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad de la región" (Decreto 1076 de 2015, Artículo 2.2.8.6.3.1.). Y se actualiza de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, enmarcados en la Ley 99 de 1993.

y en proceso de desertificación, con intensos procesos de erosión, en el 2016 aumento su cobertura en 288,16 Ha.

Se reconoce a Risaralda como un departamento con vocación agropecuaria teniendo como productos con más incidencia: Sector primario, (Café, Ganado, Plátano, Caña Azucarera, Caña Panelera, Aguacate), cacao, maíz, ganado multi propósito (carne, pastoreo y leche), especies menores, pastos para ganadería y algunos frutales; Sector Secundario, (Construcción, Industria, Minería); Sector Terciario, (Turismo, Hotelería), desde donde se sustenta gran parte de la estructura económica del departamento. Según el Censo Nacional Agropecuario de 2014 la población en Risaralda es rural dispersa y determina que la población rural no tiene acceso a los diferentes programas que están establecidos como variables de medición en el Índice de Pobreza Multidimensional-IPM, sin embargo municipios como, Pereira (19%) y Apía (19,5), no alcanzan a superar el 20% y aun así se encuentran por encima del promedio departamental. Aunque es importante mencionar que el comportamiento que presenta el Índice de Pobreza Multidimensional durante los años 2005 a 2015, es positivo ya que para el para el año 2015 el departamento de Risaralda disminuye su nivel de pobreza a 14,7% y según el IPM calculado para este año, con respecto a Colombia la relación es positiva, pues el departamento se encuentra muy por debajo del promedio nacional, el cual estuvo en 27,8%. En contraste con lo anterior, se puede observar el comportamiento tendencial del conflicto del uso del suelo en el departamento de Risaralda (2006-2016), tiene una tendencia creciente tanto en leve, como en moderado y severo. En la actualidad en el departamento de Risaralda se registran 86 títulos mineros vigentes, que ocupan un área total de 17.816,97 ha., es decir, el 5% del área total del departamento.

Desde la perspectiva de la gestión ambiental urbana y la calidad del aire se hace crítico el aumento de la Tasa de motorización, dado que según el plan integral de movilidad metropolitana de 2016 del AMCO, la tasa de motorización en el AMCO es de 1 vehículo motorizado por cada 4,6 personas, en comparación con la tasa de motorización del área metropolitana del Valle del Aburrá la cual es una de las tasas más altas del país con 1 vehículo motorizado por cada 3 personas. Se puede apreciar un aumento significativo de líneas de investigación y aproximadamente 300 proyectos activos de investigación considerando los temas relacionados con el ambiente, en la actualidad se encontró evidencia de 14 grupos de investigación y una variedad de líneas asociadas a temáticas de interés que trabajan con el reconocimiento de Colciencias con enfoques asociados a mejorar las problemáticas relacionadas con la dimensión ambiental del departamento y la región, abarcando gran variedad de temas desde estrategias de producción y consumo sostenibles, soluciones tecnológicas ambientales y estudios ambientales para la toma de decisiones para actuar frente a la realidad de la dimensión ambiental en los municipios, el departamento y la región.

Se plantea que el resultado de la delimitación esta demarcada no solamente por los linderos político administrativos, sino que transciende a límites geográficos y sociales que “rompen” un paradigma y conllevan a redefinir unos linderos de carácter suprarregional. Estas características conllevan a encontrar ambiental, social y culturalmente unas relaciones de vecindad, conectividad y continuidad entre ellas el caso de las zonas de páramos, las áreas protegidas y de influencia de POMCAS, socialmente se encuentran unas relaciones de vecindad y continuidad con áreas de manejo especial, doblemente blindada por ser territorios con un manejo especial como es el caso de las comunidades negras establecidas en el municipio de Pueblo Rico, quienes mantienen un fuerte contacto con el municipio de Tadó. Igualmente se observa el mismo fenómeno de vecindad, conectividad y continuidad en las comunidades de Resguardos Indígenas, su fuerte racionalidad entre las etnias Embera Katio con Condotó, como los embera Chami, con Cristiania en Antioquia.

Con relación a la minería existente se sugiere hacer un seguimiento a las etapas propuestas en cada uno de los puntos que hay en el departamento ya que se nota un avance importante en cuanto a la presión e impacto ambiental que esto supone, se debe propiciar el seguimiento al estado de desarrollo de estas, logrando evidenciar

los plazos de vigencia de algunos de ellos con pronta finalización y otros que han terminado su periodo de explotación y sólo uno con vigencia hasta el año 2044, de la misma forma si bien se denota un aumento significativo del bosque denso, se ve la necesidad de incorporar a la vocación agrícola del departamento una mirada más técnica, sostenible y con menor impacto ambiental, sobre todo en lo relacionado con la criticidad en la afectación de áreas de protección asociada a las estructuras hídricas departamentales. Se evidencia una tendencia a futuro de generación y aumento de la presión por parte de la proyección y ejecución de la infraestructura, gran parte de ella asociada a fenómenos de riesgo por deslizamiento e inundación.

Como elemento fundamental de la síntesis diagnóstica y la formulación estratégica del PGAR 2039, se muestra a continuación la batería de indicadores claves que se extrajeron de la línea base por componentes de política ambiental y que permiten sintetizar la situación actual en el departamento del Risaralda.

Imagen 39. Indicadores por componente diagnóstico del PGAR 2039.

COMPONENTE	INDICADOR DEPARTAMENTAL
Variabilidad y Cambio Climático	Balance neto de emisiones de Risaralda es negativo -0,80 miles de toneladas de CO2.
	En el año 2040 la temperatura de Risaralda aumentará en promedio 0,8°C y la precipitación se incrementará en un 18,26%.
Gestión Integral de Residuos Sólidos-GIRS	-En el año 2017 se produjeron 214.052 toneladas anuales de residuos sólidos, del cual solo se aprovecha el 5,7 %. -2.636.493,64 kg de RESPEL generados en el 2016.
Gestión integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos	El 36,57% de la superficie del departamento corresponde a áreas protegidas.
Gestión integral ambiental del Suelo	El 46,6% del territorio departamental presenta conflicto de uso del suelo por sobreutilización.
Gestión del riesgo de desastres	17.773 eventos entre 1900 -2017, donde el 41% son incendios estructurales, el 15,4% son inundaciones, el 13,2% son deslizamientos, el 7,3% vendavales, el 1,4% sismos, el 1,7% incendios forestales, y el 0,56% avenidas torrenciales.
Gestión Forestal	-El 43% de Risaralda presenta cobertura boscosa -En promedio el volumen forestal aprovechado es de 12.217 m3/año
Gestión Integral de Recurso Hídrico	2 POMCAS aprobados Otún y Risaralda y 2 en proceso de actualización de las 7 cuencas hidrográficas objeto de ordenación.
Producción y consumo sostenible	Risaralda con vocación agrícola café 14,82%, al 2015 disminución de pobreza a 14,7% muy por debajo del promedio nacional con un 27,8%, crecimiento económico del 28,2% apalancado por la construcción de edificaciones y obras civiles, el 5% del área total destinado a minería.
Gestión Ambiental Urbana	-Déficit de 45.342 unidades de vivienda dentro de las cuales están 25.695 de orden cualitativo y 19.647 unidades en el orden cuantitativo, de las cuales un 60,6% se presenta en riesgo no mitigable y un 39,4% en riesgo mitigable.

Calidad del Aire	-Incremento de vehículos motorizados de 73.263 equivalente al 99.2% al 2016 en el AMCO, la tasa de motorización en el AMCO es de 1 vehículo motorizado por cada 4,6 personas. -123 fuentes fijas de emisiones atmosféricas.
Educación e Investigación Ambiental	14 Comités de Municipales de Educación Ambiental-COMEDA.
	Aprox. 300 proyectos activos de investigación considerando los temas relacionados con el ambiente, en 14 grupos de investigación y una variedad de líneas asociadas a temáticas de interés.

Fuente: Elaboración propia con el apoyo de Mauricio Zuluaga. PGAR. 2018.

La variable medio ambiente se convertirá a futuro en un elemento transversal para la prospectiva regional y como un eslabón del desarrollo de la región, debe entenderse el ejercicio o entonces como la herramienta que permitirá armonizar las acciones con las temáticas que desde la política pública nacional y el derecho ambiental colombiano sirve para visualizar la situación actual en el territorio, donde se percibe que hay una situación de potencialidades que se deben conservar, pero otras de transformación negativa que se deben mitigar, prevenir y corregir desde todos los enfoques sistémicos posibles y componentes disciplinares e interdisciplinares.

Las herramientas creadas en el marco de la planeación deben ser y tener un marco situacional y orientador de procesos intersectoriales e interinstitucionales para la adaptación y mitigación al cambio y la variabilidad climática, la gestión de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, la gestión integral del ordenamiento ambiental y el desarrollo territorial, la gestión del agua, la producción y consumo sostenibles, la gestión ambiental del riesgo, la gestión integral del suelo y de los residuos sólidos, la gobernanza ambiental, la educación, investigación y cultura ambiental, la gestión de la calidad del aire, el ordenamiento y desarrollo forestal, esencialmente un reto a futuro de resolver los desastres naturales provocados por el hombre y el control por la devastación, la presión y el impacto ambiental de los proyectos y de la infraestructura en el medio, logrando incorporar los procesos de gestión ambiental urbana a los procesos de crecimiento, desarrollo y transformación sostenible.

Escenarios tendenciales.

- En términos de Variabilidad y Cambio Climático se espera que en los próximos 50 años se dé un aumento de 2 grados en la temperatura departamental en este sentido se prevé que existirán cambios más drásticos y con menor rango de tiempo entre ellos, de la misma manera que se esperan que estos cambios vengan con intensidades cada vez mayores en todas sus manifestaciones, lo que aumentara la generación de posibles amenazas y menor capacidad de respuesta ante los diferentes escenarios de riesgos en el territorio por parte de las autoridades y gobiernos.

- Desde la perspectiva de la Gestión Integral de Residuos Sólidos- GIRS si se continua el crecimiento de la generación de residuos y una mínima participación de la sociedad en incorporar procesos de reciclaje y reutilización podremos al 2025 colapsar los rellenos sanitarios y tener una calamidad en términos de salud pública por falta de aseo en las ciudades.

- En el campo de la Gestión integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos se espera que haya un aumento en la perdida de cobertura del suelo debido a la explotación minera y demás conflictos del uso

del suelo, se espera que aumente la desertificación, la fragmentación natural por la infraestructura y la segregación por una visión expansionista del suelo.

- Desde una perspectiva más optimista, en el marco del cumplimiento y ejecución de la normativa, así como de un trabajo mancomunado entre los actores institucionales y civiles, se evidencia un escenario de armonización de los instrumentos de planificación, donde se evidencia la realización de procesos de planificación y prospectiva desarrollados paralelamente tales como: la formulación del plan departamental de ordenamiento territorial, la actualización del plan decenal de educación ambiental para Risaralda, los planes de ordenamiento territorial, los planes directores metropolitanos, los planes de desarrollo, de tal forma en la que se complementen y se correlacionen, sobre todo desde los componentes visionales y estratégicos, que se puedan alinear los ejes temáticos de los planes que determinan el crecimiento de la infraestructura con los planes netamente ambientales locales, regionales y supra municipales tales como: los POMCAS de los ríos Otún, Risaralda y Campoalegre; la visión Risaralda 2032, la visión del PGAR vigente y las apuestas de la agenda interna de competitividad para el departamento y las que convocan los agentes internacionales como visión Colombia 2019, los referentes de las políticas públicas en materia ambiental, el logro de los objetivos del desarrollo sostenible para Colombia y el documento CONPES 3918-2018.

- Un territorio con enfoque incluyente e integrador para el desarrollo endógeno y proyectado internacionalmente, en ese sentido la formulación técnica y retroalimentación en la construcción de la visión de país, región y metrópoli, por unas ciudades conectadas y trabajando de forma colaborativa y equilibrada, proyectos de la RAP que así lo demuestran en el marco de la ley 1454 de 2011 y la 1962 de 2019, por un sistema visional a construir conjuntamente por toda la sociedad teniendo en cuenta los beneficiarios, actores, transformaciones fundamentales, las perspectivas, los líderes – facilitadores centrales para el alcance de los propósitos conjuntos y los condicionantes ambientales que restringen, limitan o potencian el logro de la visión.

- Un territorio ambientalmente planificado, con un desarrollo sostenible, articulado entre sus subregiones, reconocido mundialmente y posicionado nacionalmente como un territorio modelo en gestión ambiental, garante de sus bienes y servicios ecosistémicos, con cooperación sinérgica de sus actores para la protección y recuperación de su patrimonio natural, la adaptación al cambio climático y la acción ambiental local en un marco de armonía regional y convivencia pacífica[5].

- El equilibrio territorial como la base de toda intervención con principios y criterios de gestión ambiental urbana y rural, con mejoramiento y consolidación de la base natural y soporte de las áreas urbanas implementando estrategias de conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables, igualmente con estrategias de conservación, uso y manejo sostenible, definidas e implementadas, con identificación, prevención y mitigación de las amenazas y vulnerabilidades a través de la gestión integral del riesgo en el territorio.

[5] Propuesta visión Risaralda 2039. PGAR 2018 CARDER- UTP- UCP.

- Desde la Gestión Integral de Recurso Hídrico se espera un aumento considerable en la disminución de la calidad del agua potable lo cual redunda en el aumento de enfermedades y afectación del sistema de salud y agotamiento de las fuentes hídricas, si no hay control de las fuentes de contaminación e implementación de las estrategias establecidas por la legislación podrán las instituciones perder su capacidad de respuesta frente al aumento de los indicadores de afectación del recurso hídrico, esto sumado al escenario tendencial de cambio climático y riesgo.

Acciones estratégicas.

- Sera fundamental cualificar la calidad del hábitat urbano, asegurando la sostenibilidad ambiental de las actividades de servicios públicos, la movilidad, la protección y uso sostenible del paisaje y del espacio público, mejorando las condiciones de la producción y consumo sostenible desde la perspectiva de una económica circular y con mayor niveles de participación en la transformación positiva del territorio. Se deben implementar desarrollos de procesos de educación y participación que contribuyan a la formación de ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes ambientales, promoviendo usos y consumo sostenible.

- Se requiere concretar escenarios de acción y la ejecución de proyectos en el marco de la Gestión integral ambiental del Suelo, la Gestión Ambiental Urbana, la Educación e Investigación Ambiental desde una perspectiva de integración y de participación de todos los actores, reduciendo considerablemente los impactos ambientales generados por los sistemas de transporte, vivienda, industria, y demás usos, controlando su proliferación y crecimiento, así como mitigando y disminuyendo la contaminación del aire, el agua, y la ocupación indebida del suelo teniendo en cuenta que son recursos no renovables en el territorio. Se debe racionalizar y dar un uso eficiente al recurso hídrico, se deben generar estrategias y mecanismos tendientes a reducir, reciclar y reusar los residuos, definidos e implementados, se deben incorporar a los POT criterios ambientales para localización de infraestructura regional y de servicios para el manejo adecuado de los residuos, implementar medidas de uso de material orgánico para los cultivos teniendo una producción de alimentas más limpia y generar procesos productivos para áreas urbanas.

- Se deben promover proyectos con apoyo y orientación en una ocupación urbana, rural y regional desde la sostenibilidad en términos de conservación de la biodiversidad y la sustentabilidad en términos de la soberanía alimentaria y el uso adecuado de los recursos. Mitigar y controlar la expansión urbana y posibilitar la regeneración, mejoramiento y redesarrollo de lo existente.

Indicadores cuantitativos de las variables para monitoreo anual.

1. Ordenamiento territorial y sistemas de planificación regional.

Imagen 40. Indicadores documentales de sistemas e instrumentos de planificación en el territorio.

Componente	Tema	Subtemas	Indicadores	Unidad de medida
Ordenamiento y sistemas de planificación	Instrumentos municipales	Esquema/Plan Básico/Plan de Ordenamiento Territorial - EOT/PBOT/POT	Municipios con POT vigente	% de municipios con POT vigente
			Desviación estratégica en el tiempo para la revisión y ajuste estructural en los POTs	Tiempo en años
			Municipios con POT en revisión y ajuste	% de municipios con POT en revisión y ajuste
		Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres - PMGRD	Municipios con PMGRD aprobado	% de municipios con PMGRD
		Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV	ESP con PSMV vigente	% de ESP con PSMV vigente
			Cumplimiento de los PSMV en cada ESP	% de cumplimiento de cada PSMV
			Proyectos ejecutados de los PSMV en cada municipio	Número de proyectos ejecutados
			Desviación estratégica en el tiempo para la ejecución de los PSMV	Tiempo en años
		Plan de Gestión Integral de Residuos Solidos - PGIRS	Municipios con PGIRS aprobado	% de municipios con PGIRS aprobado
			Municipios con PGIRS actualizados con la nueva normatividad	% de municipios con PGIRS actualizado
			Cumplimiento de los PGIRS en cada municipio	% de ejecución de los PGIRS
		Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado - PMAA	Municipios con PMAA	% de municipios con PMAA
		Planes Maestros de Movilidad - PMM	Municipios con PMM	% de municipios con PMM
	Instrumentos departamentales	Paisaje Cultural Cafetero Colombiano - PCCC	Declaratorias de patrimonio a nivel departamental	Número de patrimonios declarados
			Municipios con plan de acción del PCCC aprobado	% de municipios con plan de acción aprobado
		Modelo de Ocupación Territorial - Comité de Integración Territorial	Municipios con MOT en su ordenamiento territorial	% de municipios con MOT en su OT
		Planeación departamental	Instrumentos departamentales aprobados mediante acto administrativo	% de instrumentos departamentales aprobados
			Instrumentos departamentales con visión al 2032	% de instrumentos departamentales con visión a 2032
		Planes de Manejo de Áreas Protegidas	Áreas con planes de manejo vigente	% de áreas con planes de manejo vigente
		POMCAS	POMCAS aprobados	% de POMCAS aprobados
			POMCAS actualizados con la nueva normatividad	% de POMCAS actualizados
			Ejecución de los POMCAS	% de ejecución de los POMCAS
		Planes de Manejo Especial de las Comunidades Étnicas	Comunidades Étnicas con Plan de Manejo	Número de comunidades étnicas con plan de manejo
Suelo	Usos del suelo	Cobertura	Extensión de cada tipo de cobertura	Ha
	Uso potencial del suelo	Características de los suelos	Estado de los suelos	Ha
		Vocación del suelo	Uso potencial	Ha
	Conflictos de usos del suelo	Conflictos	Tipo de conflicto	bajo, moderado, severo
		Degradación	Degradación de suelos	ha de suelos en degradación
	Gestión	Recuperación de suelos	Planes de recuperación de suelos	Número de planes
Aire	Contaminación	Fuentes de contaminación	Concentración de contaminantes en el aire	ppm
		Efectos sobre la salud	Estudios en zonas de mayor exposición	# de casos críticos
	Institucionalidad	Entidades	Entidades encargadas del control de aire	Número de entidades encargadas
		Regulación	Planes de control de la calidad de aire aprobados	Número de planes aprobados
			Nivel de cumplimiento de los planes	% de ejecución de los planes
		Acciones	Vigilancia en puntos de monitoreo	Número de puntos de monitoreo
			Identificación y control de fuentes emisoras	Número de fuentes identificadas
				Número de operativos en fuentes de control
Cambio Climático	Adaptación	Escenarios de cambio climático	Precipitación	ml/año
			Humedad	%
			Temperatura	ºC
			Radiación solar	w/m2
			Vientos	Velocidad (m/s) y dirección
	Mitigación	Inventario de gases de efecto invernadero	Emisiones de CO2	Miles de toneladas de CO2
			Captación de CO2	Miles de toneladas de CO3
			Acciones municipales	Número de acciones

Gestión del riesgo de desastres	**Inventario histórico de desastres**	Periodo de retorno de los eventos	Frecuencia de los desastres	desastres/año
			Accidentes con residuos peligrosos	Número de accidentes con RESPEL en los últimos años
	Amenazas	Amenazas naturales	Presencia de fallas geológicas	Número de fallas geológicas
			Áreas en zona de influencia volcánica	Ha en amenaza volcánica
			Zonas de inundación	Ha en zonas de inundación
			Áreas susceptibles a fenómenos de remoción en masa	Ha susceptibles a fenómenos de remoción en masa
			Incendios forestales	Ha de bosques susceptibles a incendios forestales
		Amenazas antrópicas	Zonas con amenaza antrópica	Número de zonas con amenazas antrópicas identificadas
	Vulnerabilidad	Asentamientos subnormales	Viviendas en zonas de riesgo	Número de viviendas en zonas de riesgo
		Conocimiento del riesgo	Conocimiento de fenómenos naturales y antrópicos	Número de estudios realizados
		Población	Población con transito en zonas de riesgo	Número de personas que transitan en zonas de riesgo
			Capacidad económica de las población	Número de personas en estratos socioeconómicos bajos
	Escenarios de riesgo	Concatenación entre amenaza y vulnerabilidad	Perdida de vidas humanas estimadas en los escenarios de riesgo	Número de posibles victimas en escenarios de riesgo
			Perdidas económicas estimadas en los escenarios de riesgo	Millones de personas en perdidas estimados
	Gestión del riesgo de desastre	Prevención ante posibles desastres	Obras de mitigación	Millones de pesos invertidos
			Preparación a la comunidad	Número de personas capacitadas
		Preparación para la respuesta a desastres	Personal capacitado para la atención de desastres	Número de entidades y personas preparadas para atender un desastre
			Capacidad de respuesta	Número de herramientas disponibles
		Recuperación de desastres	Recursos económicos para entender a las posibles victimas	Millones de pesos
			Equipamientos preparados para la atención de victimas	Número de equipamientos

Fuente: Elaboración propia. PGAR 2018.

2. Dinámica sub urbana y construcción de vivienda, déficit y política pública.
3. Equipamiento urbano y Movilidad.

Imagen 41. Indicadores de gestión urbana para la vivienda, equipamiento y movilidad en el territorio.

Componente	Tema	Subtemas	Indicadores	Unidad de medida
Gestión Ambiental Urbana	Uso inadecuado del suelo	Área Urbana (AU)	Porcentaje de AB VS AP - AU	%/ha
		Área Rural Productiva (AP)		
		Área Rural en bosques (AB)		
	Desarrollo de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo y amenaza	Viviendas en zonas de riesgo	Viviendas en zonas de riesgo	UND
	Procesos de urbanización y crecimiento demográfico acelerados, que generan alto grado de hacinamiento en grandes ciudades	Vivienda	Presión territorial por suelo de expansión.	VIV/Ha
	Bajos índices de cantidad y calidad de espacio público.	Espacio público	M2/hab de espacio público de áreas naturales.	M2/Hab
			M2/hab de espacio público urbano.	M2/Hab
	Deficiencia en la cobertura de servicios públicos que conlleva	Servicios públicos domiciliarios	Acueducto: Consumo	M3
			Alcantarillado: Cobertura	%
			Aseo: Producción (general y per cápita)	Kg
	Procesos de urbanización y	Movilidad	Tasa de motorización	Vehículo / Hab
			Accesibilidad al área metropolitana	Dist / tiempo de viaje
	Sistemas de transportes improductivos y desordenados que deterioran el espacio publico		Tasa de chatarrización	UND
	Ausencia de dotaciones para favorecer la movilidad de peatones		Porcentaje de participación de los viajes de transporte no motorizado TNM	%
	Alta generación de residuos, escasa separación en la fuente, bajo aprovechamiento y tratamiento de residuos, manejo inadecuado de residuos peligrosos, inadecuada disposición de residuos.	Equipamientos	Residuos.	Ton
			Tratamiento de agua residuales.	M3
	Inadecuada localización de actividades productivas en suelo urbano y suburbano.	Sectores Económicos	Numero de áreas intervenidas.	Ha
Gestión Integral de Residuos Sólidos	Producción de residuos solidos	Servicios públicos	Aseo: Producción (general y per cápita)	Kg
Producción y Consumo sostenible	Patrones de producción insostenibles	Sector Primario	Número de áreas intervenidas	ha
		Sector Secundario	Valor Agregado Municipal (Sector Construcción)	Miles de Millones
			Títulos mineros vigentes y Número de solicitudes mineras	Numérico
		Sector Terciario	Capacidad de Carga Física (CCF)	Numérico CCF = S/sp *NV
		Aspectos Socioeconómicos	Valor Agregado Percapita	Miles de Millones
			Índice de Pobreza Multidimensional	%
	Impactos ambientales derivados de la actividad productiva	Impacto sobre los recursos	Conflicto de uso del suelo	ha

Fuente: Elaboración propia. PGAR 2018.

4. Medio Ambiente.

Imagen 42. Indicadores de gestión urbana para la vivienda, equipamiento y movilidad en el territorio.

Componente	Tema	Subtemas	Indicadores	Unidad de medida
Biodiversidad	Ecosistemas	Tipo de ecosistemas	Ecosistemas en áreas de interés	% ecosistema/áreas de interés (dpto., subregión 1,
		Fragmentación de ecosistema	Grado de fragmentación de los ecosistemas en el departamento	Metros de corredores de integración regional ecológicos % de áreas protegidas con conectividad según la zona de interés
		Estado de ecosistemas	Tipos de ecosistemas y su estado	% según tipo de ecosistemas y su estado
	Especies de Fauna y Flora	Endémicas	Cantidad de especies endémicas	Cantidad de especies endémicas
		Migratorias	Cantidad de especies migratorias	Cantidad de especies endémicas
		Amenazadas	Tipo de especies amenazadas (según categoría de la UICN)	Cantidad y tipos de especies amenazadas
		Invasoras	Cantidad y tipo de especies invasoras	Cantidad y tipos de especies invasoras
	Áreas Protegidas	Tipos de figura de protección	cantidad y % de áreas protegidas por tipo de figura de protección	cantidad y % de áreas protegidas por tipo de figura de protección
			Distribución subregional de figuras de protección	Tipo de área protegida por subregión
			Representatividad ecosistema por cada área protegida	Categoría de ecosistemas por cada área protegida
		Planes de manejo de áreas protegidas	Operatividad de los planes de manejo	% de ejecución
	Bienes y servicios ambientales	Regulación	Relación de áreas protegidas con bocatomas	% de bocatomas/áreas protegidas
		Aprovechamiento bosques	Tasas de aprovechamiento forestales	Deforestación (ha) Aprovechamiento (ha/m3)
			Incidencia de incendios forestales	Incendios forestales (ha)
Recurso Hídrico	Oferta y disponibilidad de agua	Fuentes abastecedoras	Extracción anual de agua (m3)	M3
			Extracción anual sectorial (m3)	M3
		Aguas superficiales	Oferta Hídrica (m3/año)	M3/año
		Humedales	Reservas de agua (m3)	M3
	Demanda	Balance hídrico	Índice de escases y vulnerabilidad de las fuentes hídricas	$/M3 M3/seg
		Tasa de uso	Solicitudes para aprovechamiento/vertimiento de agua	$*M3 M3/seg
		Cantidad de agua que se consume por municipio	Consumo Anual Percapita	M3 Hab/año
		Concesiones de fuentes hídricas	Solicitudes para aprovechamiento/vertimiento de agua	M3/concesión M3/permiso de vertimiento
		Uso racional del agua	Planes de ahorro y uso eficiente	Planes de ahorro y uso eficiente/usuario
	Calidad del Recurso Hídrico Superficial	PSMV	PSMV	
		Calidad de las fuentes hídricas superficiales	IFSN - Índice de calidad sanitaria	Rango de calidad: bueno, malo regular
		Formulación de los PORH	Formulación de los PORH	Numero de fuentes hídricas con PORH
	Gobernabilidad del recurso hídrico	Participación	Implementación de programas de comunicación	% de implementación % ejecutado Población beneficiada
			Desarrollo e implementación de esquemas de gestión comunitaria	% de implementación % ejecutado Población beneficiada
		Cultura de agua	campañas de sensibilización y educación	% de implementación % ejecutado Población beneficiada
			Contenidos curriculares	% de implementación % ejecutado Población beneficiada
		Conflictos	Nivel de manejo de conflictos (identificación, caracterización, clasificación y transformación)	Tipos de fuente de inversión Montos de inversión
	Sostenibilidad institucional	Sostenibilidad financiera	Inversiones en recurso hídrico	

Fuente: Elaboración propia. PGAR 2018.

Capítulo 4: Conclusión general de las tendencias de las sub-variables

En los últimos años se ha venido presentando una tendencia importante en el desarrollo urbano y el crecimiento territorial desmedido, contrario a lo que nos muestran las cifras del DANE con una caída importante de los indicadores de población de la ciudad y los municipios aledaños, es por eso que la pertinencia de los documentos de tendencias y del analisis de los escenarios a futuro de nuestro territorio y en relación a las sub-variables planteadas como el sistema de físico y natural como el espacio público, la vivienda y el equipamiento y su nivel de apropiación están ligados directamente a los fenómenos de migratorios, de movilidad y desplazamiento de la población desde todo punto de vista, de igual manera los aspectos socio- económicos también se encuentran en una relación directa ya que este soporta las actividades en el marco de un sistema que no permite la sobrevivencia de la población vulnerable con espacios para todos que respondan a la demanda de trabajo desde una perspectiva integral, esta situación sugiere una verdadera articulación del sistema de equipamientos, la vivienda con la capacidad industrial, comercial y de servicios, y su armonización con las capacidades de soporte del territorio entre otros aspectos, el cual permita establecer la capacidad debe oferta y demanda de un territorio en la lógica de la competitividad local, regional, nacional e internacional dando soporte a la ocupación de dicha población, que con la situación actual de bajo nivel educativo no pueden acceder al sistema formal y que desde todo punto de vista no es eco-sostenible y que requiere medidas para lograr un equilibrio territorial.

Es en este sentido se ve con preocupación el aumento de los niveles de informalidad, ilegalidad y vulnerabilidad del territorio, lo que no se puede solo reducir a un concepto eminentemente de gestión y control sobre la ocupación del espacio urbano, sino a las múltiples manifestaciones de transformación en un sistema que más que incluyente es excluyente y con múltiples limitaciones de operación y capacidad de resiliencia. El concepto de sistemas urbanos desarticulados, sistemas de ocupación segregados y con aumento de la informalidad resulta ser la fibra nerviosa que comunica todo el músculo físico, social y ambiental de una sociedad y es que por genética la estructura principal de un sistema de ciudad y un sistema territorial en su totalidad, hablar de espacio urbano y rural es hablar de la vida cotidiana, de nuestra cultura, de nuestros recursos ambientales, es hablar de nuestro patrimonio material e inmaterial, y el espacio para disfrutar la gastronomía, la música, el turismo en todas sus manifestaciones y en general de todas nuestras tradiciones; no solamente un tema de control y gestión urbana de la ocupación sino de la capacidad de diseñar y construir ciudades más incluyentes y con calidad de vida.

Desde una perspectiva más académica o epistémica existen dos corrientes de pensamiento: uno basado en las escritos y conferencias de F. C. TURNER, JOHN en la década de 1960, quien nos plantea que los procesos de construcción de ciudad informal son parte del crecimiento natural y orgánico del territorio, nos enseña a ver los asentamientos y la ocupación informal como parte de la solución y no como parte del problema, desde una perspectiva más institucional se evidencia una percepción del problema más higienista donde a través de la regulación de entidades internacionales se plantea una visión más expulsora del territorio lo que aumenta en mayor medida el problema urbano – rural, el sistema mundial se plantea sobre estructuras de cobertura para la competitividad, una perspectiva de saturación de la infraestructura, del espacio público efectivo, pero sin concebir dentro de los indicadores el impacto socio - económico y cualitativo de las personas que lo habitan.

Estamos llamados a realizar un acuerdo, el cual debe modificar la epistemes del asunto y convocar a un concierto colectivo de participación a través de la institucionalidad para la concertación y el trabajo conjunto de los actores, la definición, ejecución o puesta en marcha de mecanismos de participación para la construcción colectiva y la planeación en prospectiva de las acciones para la transformación positiva de nuestra cultura y la habitabilidad en consideración de lo público, como un valor colectivo de la sociedad, que permite su evolución y su trascendencia en el territorio.

Desde una perspectiva general se requiere de pensar y actuar en las situaciones relacionadas con lo estructural y relacionadas con las formas de crecimiento, donde se requiere tomar medidas concretas en cuanto a la gestión institucional, de todos los actores para reversar este escenario tendencial, aplicar y crear mecanismos de planeación participativa, observación y veeduría de los procesos de transformación social articulados con los sistemas físicos y ambientales de la ciudad para cambiar el rumbo de los indicadores y su situación actual.

Institucionalizar la participación de todos para la construcción de planes rectores de todos los sistemas y armonizados entre sí en todas las escalas de la planificación, desde el nivel regional, metropolitano y local, que incorpore una gestión por sectores o localidades, que integre la vivienda, la movilidad y el equipamiento colectivo público - privado, que permita la definición de acciones estratégicas integradas para la definición de planes, programas y proyectos incluyentes en todo el territorio, permitiendo desplegar la política nacional de desarrollo y todos los propósitos del crecimiento humano y ambiental, que incorpore los corredores ambientales, el sistema hídrico de la ciudad, los suelos de protección, las plazas, calles y parques abandonados de los barrios y comunas de la ciudad.

Acompañar y apoyar al estamento público o institucional a definir un sistema de priorización de proyectos y del gasto público que determine proyectos de encadenamientos económicos y ambientales, que propicie la oferta laboral en el marco del turismo, la cultura local y el paisaje, que fortalezca el sector empresarial de nueva generación de observatorios para la constante veeduría y seguimiento del cumplimiento en la ejecución y resultados de los proyectos definidos por el plan general; una planeación con claridad en la escala de sector, comuna y barrio donde se incluya el proceso de transformación humana de la población que la habita.

El desarrollo urbano por lo tanto en esta ciudad y en la mayoría de ciudades se caracteriza por un significativo crecimiento espontáneo sobre los centros urbanos, producto de una construcción social progresiva fuera de la planificación y en un sistema centralizado. Pereira es un municipio con avances urbanísticos importantes, sin embargo, la construcción informal de la ciudad es una condición latente que necesita de la integración de las instituciones con toda la comunidad; implicaría entonces pasar de un sistema de gestión administrativa municipal basada en el control con actores aislados, a un sistema de gestión administrativa fundamentada en la construcción de todos los actores para el beneficio general.

Capítulo 5: Referencias Bibliográficas.

CONTRALORÍA GENERAL DE RISARALDA, Informe Ambiental 2014/2015, Departamento de Risaralda.

CHICA Jiménez, F. (2012). *Alternativas de gestión pública a la segregación residencial por reubicación de viviendas en la ciudad de Pereira.* Pereira: Facultad de Ciencias Ambientales de la Universidad Tecnológica de Pereira.

CONCEJO DE PEREIRA (01 de agosto de 2011). Acuerdo No. 28 de 2015 "Por medio del cual se adopta la revisión de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pereira".

CONSTITUCIÓN Política de Colombia (1991). *Capítulo 2: de los derechos sociales, económicos y culturales,* artículo 51: del derecho a la vivienda digna.

GUHL NANNETTI, Ernesto y LEYVA, Pablo. 2015. La gestión ambiental en Colombia, 1994 – 2014: ¿un esfuerzo insostenible? FESCOL, Foro Nacional Ambiental, Quinaxi. Bogotá.

GUHL E., WILLS E., MACIAS L., BOADA A., CAPERA C. 1998. Guía Para la Gestión Ambiental Regional y Local, El qué, el quién, y el cómo de la gestión ambiental. Bogotá. Primera Edición, CORCAS EDITORES LTDA.

GONZÁLEZ Zapata, G. (2009). *Gestión de asentamientos informales: un asunto de política pública.* Medellín: Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia.

HORACIO Bozzano, VELARDE Irene. 2016. Transformaciones Territoriales y Procesos de Intervención en la Región Rioplatense. U. de la Plata. Imago Mundi. Buenos Aires. Pág.61.

LEY 388 DE 1997. Planes de ordenamiento territorial.

MARTÍNEZ ZÁRATE Rafael. 2006. Investigación Aplicada al Diseño Arquitectónico. Un Enfoque Metodológico. México. Editorial Trillas. P.173.

MUNICIPIO DE BALBOA, Resolución 0754 de 2014, Revisión y Actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible.*

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales.*

ALCALDÍA de Pereira. 2016-2017. Boletín del Observatorio Inmobiliario. Licencias urbanísticas. Pág. 12.

RODRÍGUEZ BECERRA. 2004., Manuel. El Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente: el conservacionismo utilitarista y el ambientalismo. En Evaluación y Perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia. Universidad Externado de Colombia.

RIVERA Pabón, J. (2013). *Proceso de urbanización y agentes urbanos en Pereira, Colombia: desigualdad social, fragmentación espacial y conflicto ambiental, 1990-2012.* Barcelona: Universidad de Barcelona.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Alcaldía de Pereira (29 de febrero de 2016). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 "Pereira: Capital del Eje".

SECRETARIA DE PLANEACIÓN del Eje Cafetero. 2019**.** RAP. Documento técnico de soporte. P139.

TOBASURA, ACUÑA, Isaías. El movimiento ambiental colombiano, una aproximación a su historia reciente. En: Congreso Iberoamericano de desarrollo y medio ambiente. Enero de 2003

VEGA, L. 2002. "Hacia un Diagnóstico Territorial con Enfoque Sistémico". Revista Innovar Journal. Bogotá.

Web grafía.

http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/codigo.pdf

https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1255886.pdf

Municipio de Dosquebradas, Decreto 257 de 2014. En: http://www.dosquebradas.gov.co/web/index.php/about/decretos/send/111-decretos-2014/351-decreto-257-de-2014

Municipio de Pereira, Decreto 1034 de 2016. En: http://www.pereira.gov.co/Transparencia/Normatividad/DEC%201034%20ACT%20PGIRS.pdf

SIAE, 2013, Cumplimiento promedio de los compromisos establecidos en los PGIRS. En: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1eoLrvLHsb4z1e7toL0ICw0dJrjMLr8OXRjIy5YBkYpk/pub?output=html#

SIAE, 2014, Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimiento -PSMV- en seguimiento por parte de la CARDER. En: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1v0o_BVLWIZyuJdS4tntf_PxfhUeIWC_3ohXeePBfgkM/edit#gid=7

SIAE, 2016, Municipios asesorados por la CARDER en la formulación de sus planes de gestión del riesgo. En: https://docs.google.com/spreadsheets/d/16LNxcJLWoTQ2hFFBO5PjD-6mp0UAJ5k9TJvJ3Tc8-hM/pub?output=html#

Estudio de Tendencias del Desarrollo Regional
Ciencia, Tecnología e Innovación en Risaralda

Study of Regional Development Trends
Science, Technology and Innovation in Risaralda

María Luisa Nieto Taborda[1]

Resumen
El estudio revisa las condiciones en términos de política, capacidades, resultados y nuevas tecnologías que marcan la ruta de desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTeI) desde una perspectiva global, para la construcción de un escenario tendencial a nivel regional fundamentado en la gestión del conocimiento. El marco de política a nivel mundial, nacional y regional presenta un enfoque de desarrollo sostenible en que la CTeI es soporte para la solución de problemas ambientales, sociales y económicos. Las capacidades científicas y tecnológicas a nivel regional se encuentran en desarrollo con importantes apuestas hacia la formación de talento humano, la publicación científica de alto impacto y la gestión de la innovación, especialmente empresarial; dando como resultado un comportamiento creciente de los indicadores de CTeI con importantes retos de cara a su consolidación, entre ellos la articulación efectiva con el sector empresarial y social, la disminución de brechas digitales, así como el fortalecimiento de infraestructura y la especialización para el uso de nuevas tecnologías que son clave en el desarrollo de científico de alto nivel como inteligencia artificial, computación cuántica, realidad digital y cadena de bloques. Este escenario marca una tendencia favorable para la construcción de bases científicas y tecnológicas a nivel regional, que orienten el desarrollo de estructuras sociales y económicas basadas en el conocimiento con enfoque en las industrias 4.0 y las ciudades inteligentes.

Palabras Clave
Estudio de Tendencias, Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI), Investigación y Desarrollo (I+D), Desarrollo Regional, Desarrollo Sostenible.

Abstract
The study reviews the conditions in terms of policy, capabilities, results and new technologies that mark the development path of science, technology and innovation (STI) from a global perspective, for the construction of a regional trend scenario based in knowledge management. The global, national and regional policy framework presents a sustainable development approach in what STI is support for the solution of environmental, social and economic problems. Regional scientific and technological capacities are in development with important bets towards the formation of human talent, high-impact scientific publication and innovation management, especially business; resulting in a growing behavior of the STI indicators with important challenges for their consolidation, including effective articulation with the business and social sector, the reduction of digital gaps, as well as the strengthening of infrastructure and specialization for use of new technologies that are key in the scientific development such as artificial intelligence, quantum computing, digital reality and blockchain. This scenario marks a favorable trend for the construction of scientific and technological bases at regional level, which guides the development of social and economic knowledge-based structures with a focus on 4.0 industries and smart cities.

Key Words
Trend Study, Science, Technology and Innovation (STI), Research and Development (R&D), Regional Development, Sustainable Development.

[1] Directora de Investigaciones e Innovación de la Universidad Católica de Pereira. Magíster en Administración, MBA.

1. Presentación

En la escena global, los países del mundo apuestan de manera decidida y colectiva por un concepto de desarrollo capaz de satisfacer las necesidades ambientales, sociales y económicas en su conjunto y construir un futuro inclusivo y sostenible.

En este marco, la ciencia, la tecnología y la innovación (CTeI), juegan un rol fundamental como motores del desarrollo responsable que propone la agenda mundial 2030. A través de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), la Organización de las Naciones Unidas plantea 17 grandes desafíos globales a los que instituciones y ciudadanos apuestan desde sus capacidades y posibilidades a nivel académico, empresarial, estatal y comunitario.

Un progreso científico en contexto, articulado y pertinente, cuya inversión pueda ser traducida en la transformación real de las condiciones sociales de los territorios mediante la solución de problemáticas de orden mundial, es un reto para la academia en términos de la consolidación de sus capacidades investigativas. Esto es, en últimas, el avance hacia una sociedad y economía basada en el conocimiento, en que las universidades juegan un papel preponderante para hacer frente a la aceleración de los efectos del cambio climático, al incremento permanente de la población mundial, a las brechas económicas y sociales, y en general, a las realidades y dinámicas que permean el presente y futuro de la humanidad en un entorno de vertiginosos cambios tecnológicos.

En este orden de ideas, no se puede desligar el desarrollo regional del contexto global y por tanto, la ciencia, la tecnología y la innovación en su conjunto, son una variable determinante en dicho desarrollo; lo que hace necesario reconocer, valorar y potencializar las capacidades, tendencias y retos globales, nacionales y regionales que permitan construir para Risaralda, un avance científico y tecnológico orientado a romper con la relación directa e histórica entre desarrollo y daño ambiental y social, a través de innovaciones que propendan por un círculo virtuoso fundamentado en la sostenibilidad y la inclusión.

Bajo este referente contextual, se analizarán las tendencias regionales en CTeI desde 4 subvariables: políticas públicas que orientan su desarrollo, capacidades científicas y tecnológicas, resultados de actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación y principales tendencias tecnológicas a nivel mundial; con el fin de reconocer los principales desafíos y tendencias que marcan la CTeI en el departamento de cara a la apuesta de un desarrollo regional fundamentado en el conocimiento.

2. Marco de Referencia

El estudio de la ciencia, la tecnología y la innovación como variable, implica la conceptualización de estos términos que involucran la investigación y desarrollo científico (I+D) como base fundamental de su desarrollo. De acuerdo con el Manual de Frascati (2015), *"la I+D comprende el trabajo creativo y sistemático realizado con el objetivo de aumentar el volumen de conocimiento (incluyendo el conocimiento de la humanidad, la cultura y la sociedad) e idear nuevas aplicaciones del conocimiento disponible"*. En este sentido, la innovación, incorpora las actividades científicas, tecnológicas, organizativas, financieras y comerciales (OECD, 2005), para introducir nuevos o significativamente mejorados productos, procesos, métodos o modelos a un entorno social o empresarial.

En cuanto al concepto de desarrollo, desde la perspectiva de la UNESCO ha ocurrido una transición con respecto a su relación con la CTeI. Durante muchos años, la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación han sido percibidos como motores exclusivamente de crecimiento económico, las políticas en esta materia han estado orientadas hacia la articulación entre empresas, gobiernos y academia fundamentalmente para promover el desarrollo empresarial. A partir del acuerdo mundial por la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, aparecen dos retos clave de transformación: un cambio de paradigma en que el desarrollo asume como bases la sostenibilidad y la inclusión social, lo que implica cambios profundos a nivel cultural, político y económico en las formas de producción y consumo de nuestra sociedad; y un cambio en el enfoque de producción de conocimiento, que busca que la ciencia trascienda del ámbito disciplinar y académico, hacia la formulación de soluciones a los problemas de la humanidad (Bortagaray, 2016).

Bajo este nuevo paradigma de desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2016), enmarca la acción de la CTeI en la Agenda de Desarrollo Sostenible con una orientación hacia los desafíos globales derivados del cambio climático que afectan asuntos prioritarios como la salud, educación, nutrición y productividad. En este sentido, las nuevas tecnologías son cruciales para asumir estos desafíos y las plataformas digitales son clave para avanzar en el cierre de brechas sociales desde la CTeI, mediante una noción de crecimiento bajo en carbono.

Así mismo, la CEPAL plantea la necesidad de articulación interinstitucional a nivel global, el ajuste de las políticas públicas y la consolidación de capacidades humanas como punto de partida para atender dichos retos de desarrollo desde la CTeI, así como el aprovechamiento de las nuevas tecnologías que impulsan una creciente transformación económica y social.

Al respecto, Accenture Technology Vision (2019), plantea el comienzo de una era "post digital", en que la base del desarrollo social y empresarial y por consiguiente de las formas de producción y consumo es la digitalización. Esto quiere decir, la digitalización propiamente

deja de ser un factor diferenciador para ser un aspecto natural en la interacción entre personas y organizaciones y pasan a ser las nuevas tecnologías los catalizadores del cambio.

Para el momento, el mundo ya ha conocido y adaptado masivamente tecnologías digitales como la movilidad (acceso a información y servicios en cualquier momento y lugar), la analítica y toma de decisiones guiada por datos, la computación en la nube y los medios sociales (web 2.0). Estas son punto de partida y permiten la incorporación de tecnologías emergentes en los procesos de desarrollo de negocios y en general, de los cambios sociales a nivel global.

Aparecen como tendencia en esta era post digital, nuevas tecnologías que marcarán el desarrollo de la vida humana en los próximos 3 a 5 años: tecnologías congitivas, realidades digitales y cadena de bloques. Este escenario, implica para las regiones el reto de alcanzar los niveles de madurez digital necesarios a nivel empresarial y social, que permitan la incorporación rápida de estas nuevas tecnologías para ir a la par de los cambios y nuevos desafíos globales.

En concordancia con esta propuesta, el Global Industry Vision (2018), presenta las nuevas posibilidades de desarrollo tecnológico e innovación hacia el 2025, haciendo alusión a la convergencia de las tecnologías 5G, Realidad Virtual y Aumentada, Inteligencia Artificial (AI), Internet de las Cosas (IoT), entre otras emergentes, para transformar el futuro desde inclusión digital.

Bajo este marco de referencia en el que intervienen aspectos de orden político, social, tecnológico y ambiental, se analiza la CTeI como variable clave que marca las tendencias del desarrollo regional en Risaralda, lo que permitirá la orientación estratégica de acciones académicas y científicas para avanzar hacia una transformación territorial fundamentada en el desarrollo humano con perspectiva de sostenibilidad y bienestar social.

3. Análisis de subvariables

Para el análisis de las tendencias en Ciencia, Tecnología e Innovación en Risaralda, se analizan 4 subvariables que a nivel global, nacional y departamental inciden en sus posibilidades de desarrollo y por tanto afectan las condiciones sociales, económicas y ambientales de los territorios. Se toman en consideración: i) las políticas públicas que orientan la CTeI y marcan su ruta de desarrollo; ii) las capacidades, en términos de talento humano e infraestructura física y tecnológica que son escenario para promover la consolidación de una base científica y tecnológica; iii) los resultados alcanzados, que permiten identificar la calidad y dirección efectiva de las capacidades en investigación para traducirlas en innovación; y iv) las tendencias de desarrollo de la tecnología a nivel mundial, que orientan las formas de interacción social, económica y ambiental en la época actual y que son punto de partida para el avance de la ciencia.

3.1 Políticas que orientan el desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación

3.1.1 Escena global

Como se ha presentado hasta ahora, en la actualidad la Ciencia, la Tecnología y la Innovación a nivel mundial, son impulsadas principalmente por la **Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible**. De manera transversal, el objetivo N° 17 de la agenda, *Alianzas para lograr los objetivos,* propone una articulación entre actores públicos y privados con una visión compartida de desarrollo, que otorgue prioridad a las personas y al planeta a nivel mundial, nacional, regional y local (Naciones Unidas, 2016).

En este sentido, la agenda plantea como metas clave de este objetivo para el avance de la CTeI: *"mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas"* y *"promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo"*, lo cual convoca a una visión de interinstitucionalidad, interdisciplinariedad e internacionalización de los procesos académicos y científicos que se adelantan en las diferentes esferas del desarrollo.

Por su parte, de manera específica, el objetivo de desarrollo sostenible 9, *Industria, innovación e infraestructuras*, asociado directamente al desarrollo empresarial, propone:

> Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países, en particular los países en desarrollo, entre otras cosas

> fomentando la innovación y aumentando considerablemente, de aquí a 2030, el número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes y los gastos de los sectores público y privado en investigación y desarrollo (Naciones Unidas, 2016).

Esta apuesta marca una pauta importante, en términos de la apuesta mundial por la consolidación de capacidades para la Investigación y Desarrollo, específicamente desde el talento humano y la inversión en actividades de CTeI.

3.1.2 Política nacional

En alineación con la perspectiva global, Colombia recientemente ha venido fundamentando sus apuestas de desarrollo en la CTeI. De manera específica, tan sólo 10 años atrás, mediante la **Ley 1286** (2009), el país promueve un modelo productivo sustentado en la generación, apropiación y divulgación del conocimiento científico, el desarrollo tecnológico y la innovación, como ejes transversales de la política económica y social del país.

Estas apuestas se materializaron con la transformación del Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas" - Colciencias-, (que operaba fundamentalmente como un fondo de recursos para el fomento de la ciencia), en Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, y con la incorporación de la innovación como concepto clave al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología establecido hasta la fecha, (ahora Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación), permitiendo las bases para promover el desarrollo del país con sustento en la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Este marco sin embargo, no estableció una relación directa de responsabilidad con el planeta que incorporara las necesidades ambientales en las apuestas de desarrollo, lo cual ocurre únicamente hasta la creación de la **Política Nacional de Ciencia e Innovación para el Desarrollo Sostenible**, adoptada por Colciencias mediante resolución 0674 de 2018, la cual, en atención a la agenda de desarrollo global, propone un enfoque transformativo de la CTeI que renueva la noción de desarrollo tradicional y que de manera directa establece como propósito:

> …contribuir en la solución de los grandes desafíos sociales, económicos y ambientales que enfrenta nuestro país y que se consideran expresados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, adoptada por el país como una hoja de ruta para el desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo (Colciencias, 2018).

Este enfoque, naturalmente ha sido fruto de los planteamientos propuestos en los planes nacionales de desarrollo recientes (periodos 2014-2018 y 2018-2022), lo cual ha permitido seguir avanzando en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en el país, dando paso mediante **la Ley 1951** (2019), a la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación como ente rector de la Política Nacional de CTeI.

En este sentido, el **Plan Nacional de Desarrollo** vigente, 2018-2022 *"Pacto por Colombia, pacto por la equidad",* vincula los que ha denominado pactos transversales y pactos regionales al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como una apuesta universal para poner fin a la pobreza y proteger el planeta.

Ciencia, Tecnología e Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro, es uno de los pactos transversales de la estrategia de desarrollo del país para los próximos 3 años. Allí el Gobierno Nacional se traza la ambiciosa meta de pasar de una inversión en CTeI del 0.67% al 1,5% del PIB, siendo 1% el promedio para Latinoamerica, con miras a lograr una inversión pública y privada de $ 21,2 billones de pesos colombianos en la vigencia del plan.

Además, la apuesta nacional para los próximos años es estimular la colaboración Universidad-Empresa, dado que sólo el 3,8% de las empresas del país trabaja articuladamente con universidades y sólo el 2,5% de los investigadores en Colombia está vinculado al sector productivo (frente a un promedio de 22% en América Latina). Para ello, el país apostará por la integración de las nuevas tecnologías a los procesos productivos empresariales (fomento de las industrias 4.0), el incremento en un 100% de los acuerdos de transferencia tecnológica entre universidades y empresas, la formación de talento humano para la CTeI (3.600 nuevos estudiantes de doctorado), la vinculación de doctores titulados al sector productivo (al menos 800), la financiación de proyectos de CTeI con recursos del Sistema General de Regalías según las necesidades regionales y a una apuesta hacia la innovación abierta para la solución de necesidades del sector público (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

El *Pacto por la Sostenibilidad* del Plan Nacional de Desarrollo, por su parte, plantea como apuesta la investigación para promover el desarrollo sostenible en línea con la dinámica global, a lo cual se articula de manera directa el Pacto Regional Eje Cafetero y Antioquia, que orienta el trabajo territorial y mediante el cual se busca aprovechar el potencial en biodiversidad aplicada a los sectores agricultura, comercio y construcción de manera especial, priorizando la CTeI agroalimentaria y el desarrollo de negocios verdes.

Además, para la región, el plan contempla un enfoque hacia los emprendimientos culturales, con base en la investigación-creación en arte, arquitectura y diseño como apuesta de desarrollo en los próximos años.

3.1.3 Política, apuestas y proyectos estratégicos departamentales

A nivel regional, en el año 2008, después de un proceso de construcción colectiva articulado desde la Comisión Regional de Competitividad de Risaralda, el departamento plantea una apuesta conjunta que tiene como finalidad contribuir al desarrollo económico, social y sustentable de Risaralda, incrementando el nivel de competitividad departamental.

El **Plan Regional de Competitividad** (2008), apuesta por el fortalecimiento de sectores estratégicos, los cuales fueron definidos de acuerdo con la vocación productiva del departamento: i) Sectores tradicionales: café, confecciones, comercio; ii) Sectores priorizados: metalmecánica, turismo y agroindustria, iii) sectores promisorios: biotecnología, logística y BPO/KPO.

Para lograr este propósito, dicho plan define, en términos de Ciencia, Tecnología e Innovación, la siguiente visión a 2032:

> Risaralda se encontrará inmerso en una sociedad y economía del conocimiento, generando un mejoramiento de las capacidades de los ciudadanos y adelantando procesos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, apoyados en una efectiva gestión para el desarrollo del Sistema Departamental de CTeI, una política pública para su desarrollo y una sinérgica alianza Universidad – Empresa – Estado, que genere apropiación social del conocimiento. (Comisión Regional de Competitividad de Risaralda, 2008).

Para el cumplimiento de esta visión, el Plan Regional de Competitividad de Risaralda, propone las siguientes estrategias: i) Consolidación del Sistema Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación; ii) Mejoramiento de capacidades científicas y tecnológicas y de innovación en términos de talento humano; iii) Articulación Universidad-Empresa-Estado; iv) Apropiación social del conocimiento; v) Políticas públicas para CTeI; y vi) Financiación pública y privada para la investigación, desarrollo e innovación.

En desarrollo de esta apuesta de transformación, surge en Risaralda la red de acción pública denominada **"Sociedad en Movimiento"**, para a través de la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y el emprendimiento de base tecnológica, consolidar una sociedad y economía basada en el conocimiento que se caracterice por ser justa, equitativa e incluyente (Alcaldía de Pereira, 2019). A partir de esta propuesta, aparece hacia el año 2012, **"Círculo virtuoso"** como estrategia de transformación social, orientada al fortalecimiento del desarrollo humano desde la primera infancia hasta la educación superior, con el fin articular los procesos educativos con las apuestas productivas en el departamento.

Desde esta propuesta, se plantea un trabajo por ciclos vitales para fortalecer capacidades departamentales encaminadas a la competitividad y al desarrollo social, en donde aparece, específicamente en el ciclo de educación superior y articulación con el sector productivo, la **Red de Nodos de Innovación, Ciencia y Tecnología**, como uno de los proyectos estratégicos priorizados en el Plan Regional de Competitividad de Risaralda. Este proyecto trabaja en el desarrollo de ecosistemas de innovación y emprendimiento en los siguientes focos o nodos determinados y acordados colectivamente: i) Biotecnología, ii) Sistema moda, iii) TIC, iv) BPO/KPO, v) Agroindustria, vi) Innovación social, vii) Biodiversidad y viii) Metalmecánica; con soporte en tres apuestas tecnológicas: i) Redes eléctricas inteligentes (Smart Grids), ii) Desarrollo de software, iii) Sistemas inteligentes de transporte.

En cuanto a planeación estratégica de la CTeI más reciente en Risaralda, con orientación de Colciencias, y teniendo como marco el Plan Regional de Competitividad, la **Visión 2032 "Risaralda, Futuro posible"** y el Plan de Desarrollo Departamental, en 2016 se define el **Plan y Acuerdo Estratégico Departamental en CTeI – PAED Risaralda** que busca consolidar al departamento como una sociedad y economía basada en el conocimiento mediante la cual se logre un desarrollo sostenible. Este plan, apuesta por: la producción científica de alto impacto, la innovación empresarial, la cultura de gestión del conocimiento y el fortalecimiento institucional para CTeI y prioriza 7 focos para el despliegue de su estrategia: i) Biodiversidad, ii) Agropecuario, iii) Industria, iv) Educación, v) Salud, vi) Turismo y vii) TIC.

Este panorama en su conjunto, permite observar para el departamento de Risaralda, políticas que orientan la CTeI, con un marcado enfoque hacia el desarrollo sostenible, con priorización específica de sectores productivos de acuerdo con la vocación regional, un trabajo decidido hacia la consolidación de capacidades científicas en términos de talento humano y la gestión de la innovación social y empresarial.

3.2 Capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación

Revisar las tendencias en Ciencia, Tecnología e Innovación a nivel regional, hace necesario reconocer las capacidades humanas, técnicas, tecnológicas y financieras que hacen posible su desarrollo. En este sentido, datos del Banco Mundial, CEPAL y Colciencias principalmente, orientan el análisis de potencialidades de la Ciencia, Tecnología e Innovación a nivel global, nacional y regional.

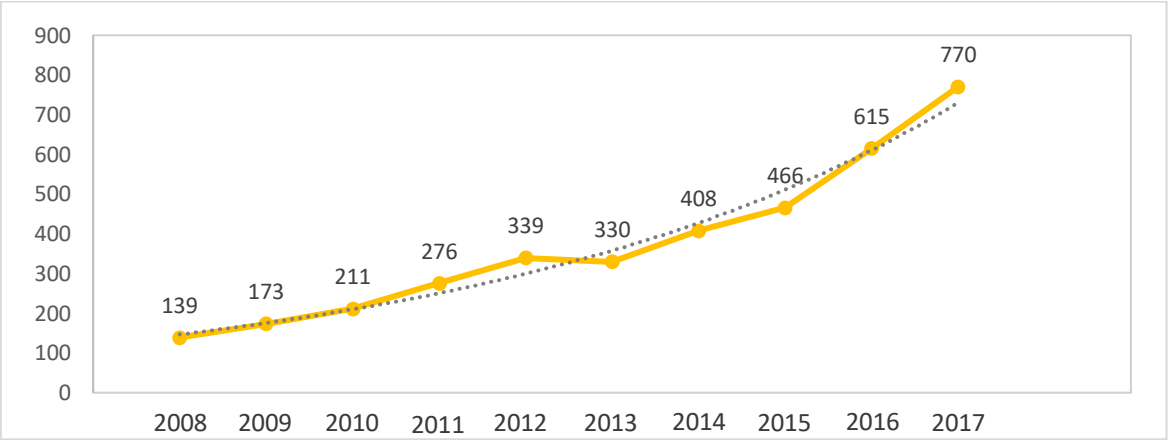
3.2.1 Talento humano para la CTeI

La base fundamental para el desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación es el talento humano dedicado a los procesos de investigación, fuente de nuevo conocimiento. Al tomar como referencia los países desarrollados del mundo, se encuentran cifras de investigadores por millón de habitantes de 7.500 para el caso de Dinamarca (2016) y 4.300 de Estados Unidos (2015), según datos del Banco Mundial (2019). En el caso de los países latinoamericanos, el promedio estimado es 520 investigadores por millón de habitantes, siendo Brasil y Argentina los países con mayor concentración (CEPAL, 2016).

Estas cifras muestran una gran brecha para la CTeI colombiana, dado que para 2017, el número de investigadores por millón de habitantes en el país fue aproximadamente de 269, según estimaciones realizadas con información del Observatorio Colombiano para la Ciencia y la Tecnología (2018) y el DANE (2018).

Frente a este gran reto, en un periodo de 10 años (2008-2017), Colombia ha venido trabajando en la formación de personal calificado para actividades de investigación y desarrollo. Se han graduado 3.727 estudiantes con nivel de formación doctoral, mostrando un crecimiento exponencial en el número de nuevos doctores en los últimos años (gráfico 1). Esto demuestra un esfuerzo importante en términos del mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación superior y en especial de la asignación de recursos públicos para financiar becas doctorales. A pesar de estos avances, la brecha es amplia frente a economías industrializadas en las que el desarrollo está directamente relacionado con las capacidades científicas y tecnológicas y existe una dinámica alta de doctores vinculados al sector privado. Para el caso de Colombia, los doctores que trabajan en empresas, representa menos del 2,5% de investigadores del país, en comparación con un 22% en promedio para Latinoamérica (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Gráfico 1. Número de graduados de doctorado en Colombia 2008-2017.

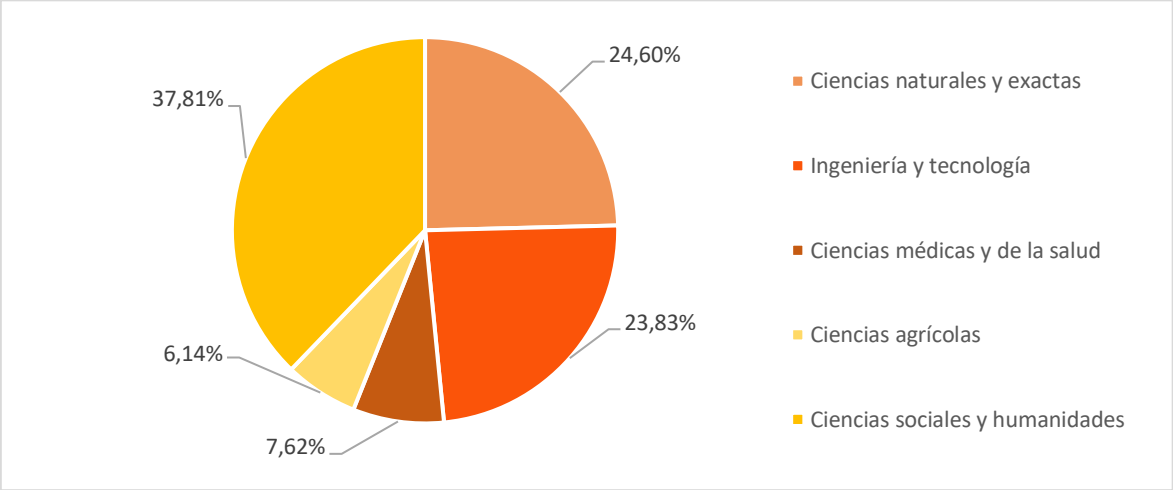


Datos del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, (2018).

Risaralda particularmente, contó con 12 graduados de doctorado en el año 2017, frente a un total de 770 en todo el país, un porcentaje equivalente al 1,5% que resulta más o menos equivalente a la población departamental.

De acuerdo con el área de conocimiento, en el período 2008-2017, de los más de 3.700 PhD graduados, la mayor concentración se encuentra en las ciencias sociales y humanidades, ingeniería y tecnología y ciencias naturales y exactas:

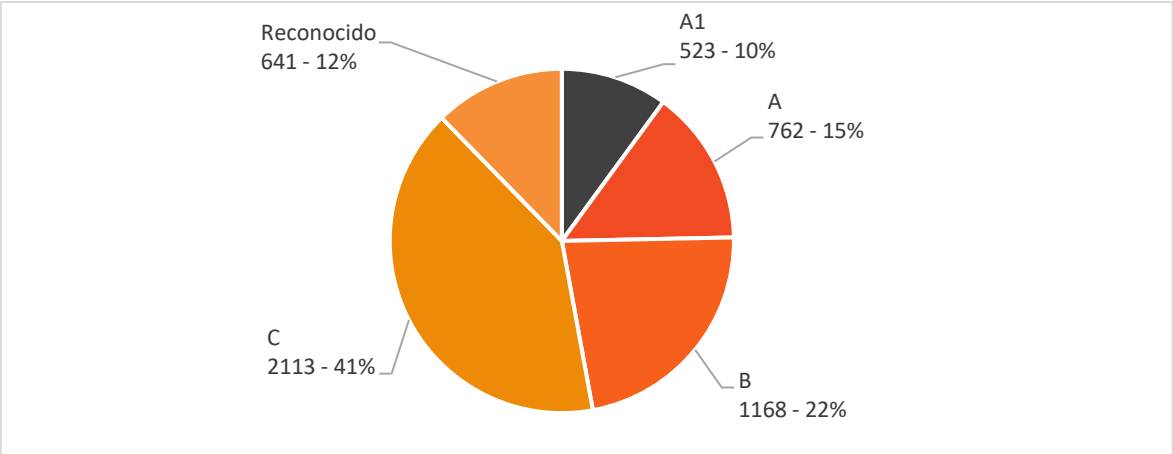
Gráfico 2. Graduados de doctorado 2008-2017 en Colombia según área de conocimiento.



Datos del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, (2018).

En Colombia, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTeI-, reconoce y clasifica a los grupos de investigación e investigadores, de acuerdo con su trayectoria académica y científica. De acuerdo con la medición realizada por Colciencias (2017), el país cuenta con 68 centros de investigación y 5.207 grupos de investigación reconocidos, los cuáles están clasificados de la siguiente manera:

Gráfico 3. Grupos de Investigación en Colombia según categoría, 2017.

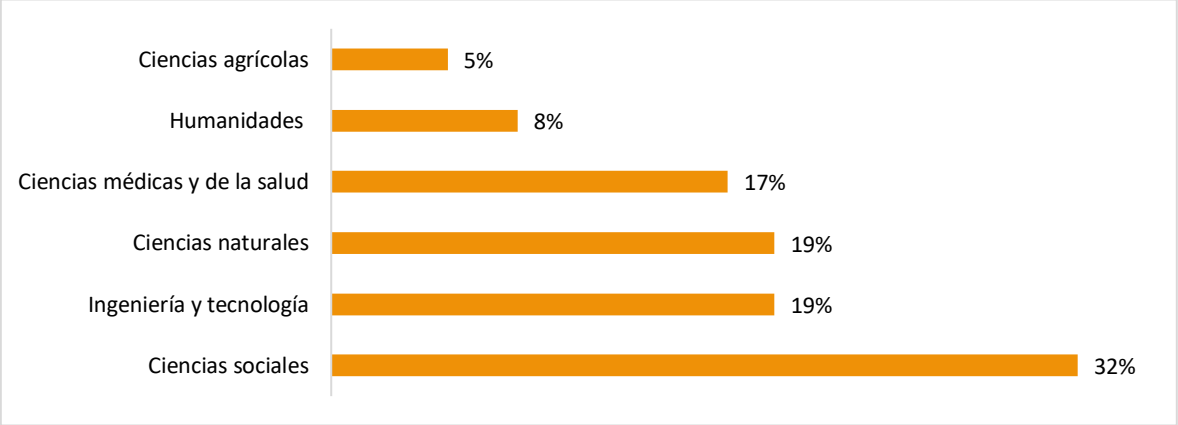


Datos de Colciencias, 2017.

De acuerdo con la anterior información, más del 50% de los grupos de investigación en el país se encuentran en las categorías de calidad más bajas establecidas por el SNCTeI (Categoría C y reconocidos), por su parte, en la más alta clasificación solo se encuentran el 10% de los grupos, lo cual sugiere una brecha importante por parte de la investigación colombiana frente a la generación de nuevo conocimiento con altos niveles de rigor e impacto científico, demostrable mediante productos como publicaciones indexadas en bases de datos

top a nivel internacional y patentes internacionales efectivamente transferidas o comercializadas, entre otros. Según área de estudio, predominan grupos en ciencias sociales:

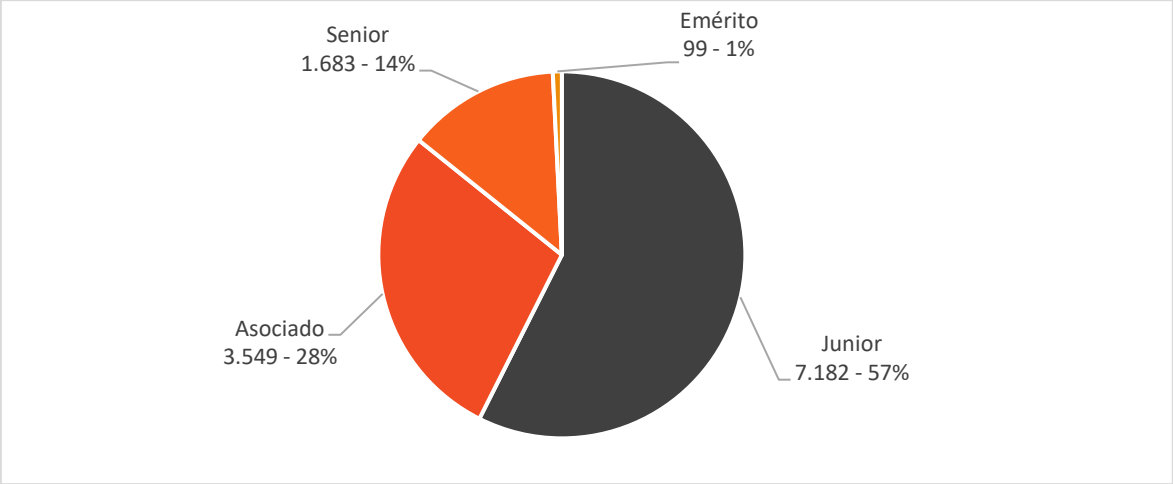
Gráfico 4. Grupos de Investigación en Colombia según área de conocimiento, 2017.



Datos de Colciencias, 2017.

En cuanto a investigadores, el país tiene un total de 12.513 reconocidos y clasificados por Colciencias, según se muestra en el gráfico 4. El número total de grupos de investigación en el país, frente a este indicador, sugiere un subregistro importante de investigadores, dado que el número de reconocidos por el SNCTeI, no asciende a tres investigadores por cada grupo. Esto tiene relación con que el Sistema está en proceso de consolidación, lo que por una parte obedece a la necesidad de desarrollo de trayectoria investigativa de un buen número de integrantes de los grupos del país y por otra, con la cultura de gestión de la información académica para garantizar la visibilidad de todos los actores del Sistema.

Gráfico 5. Investigadores en Colombia según categoría, 2017.



Datos de Colciencias, 2017.

De acuerdo con cifras estimadas por la Mesa de Investigaciones de Risaralda, con base en resultados preliminares de Colciencias, para 2019, con respecto a la última medición en 2017, se incrementa el número de grupos de investigación adscritos a IES en el departamento y en general, se presenta una mejora de su clasificación:

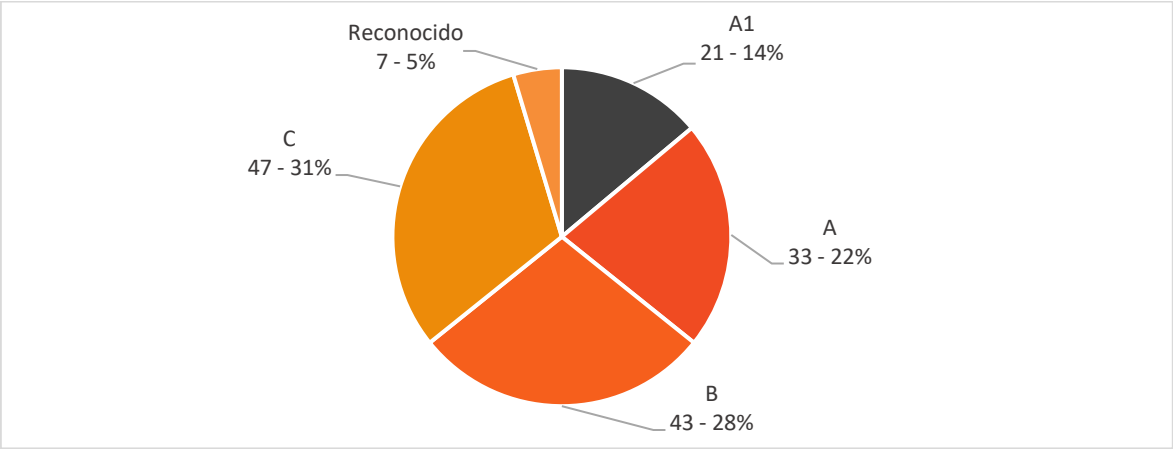
Tabla 1. Grupos categorizados según IES de Risaralda 2017-2019.

Institución	Total		A1		A		B		C		Reconocido	
	2017	2019*	2017	2019*	2017	2019*	2017	2019*	2017	2019*	2017	2019*
Universidad Católica de Pereira	**10**	**7**	0	2	2	1	2	3	4	1	2	0
Universidad Tecnológica de Pereira	**86**	**116**	8	18	15	26	24	30	31	36	8	6
Universidad Libre (Pereira)	**9**	**10**	0	0	0	3	5	6	3	0	1	1
Fundación Universitaria del Área Andina (Pereira)	**7**	**9**	0	0	1	3	3	1	3	5	0	0
Fundación Univ. Autónoma de las Américas (Pereira)	**5**	**6**	0	0	0	0	2	2	3	4	0	0
Corporación Universitaria de Santa Rosa de Cabal	**4**	**2**	0	0	0	0	0	1	4	1	0	0
Institución Universitaria Comfamiliar	**1**	**1**	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Total	**122**	**151**	**8**	**21**	**18**	**33**	**36**	**43**	**48**	**47**	**11**	**7**

Datos de la Mesa de Investigaciones de Risaralda, 2019.
*Resultados preliminares Convocatoria Colciencias N° 833 de 2018.

Se identifican un total de 151 grupos de investigación adscritos a IES del departamento y algunos más vinculados a empresas del sector privado como Empresa de Energía de Pereira, Neurocentro e Integra S.A. Para esta medición, el departamento ha alcanzado ubicar el 36% de sus grupos de investigación en las más altas categorías.

Gráfico 6. Grupos de Investigación en Risaralda según categoría, 2019.



Datos de la Mesa de Investigaciones de Risaralda, 2019.
*Resultados preliminares Convocatoria Colciencias N° 833 de 2018.

En cuanto a investigadores, Colciencias (2017), reporta 247 investigadores categorizados, equivalentes al 1,97% con relación al total nacional. Se ubican en categoría junior (156), asociado (56) y senior (35).

En general, el país y el departamento de Risaralda, han venido avanzando significativamente en términos de indicadores de incremento de talento humano con formación de nivel doctoral, investigadores y grupos de investigación reconocidos y categorizados, lo que sugiere una tendencia favorable para el desarrollo de capacidades humanas en CTeI, sin embargo frente a referentes internacionales, aún el país tiene una baja concentración de científicos que permitan soportar el desarrollo de la nación y del territorio.

3.2.2 Inversión en CTeI

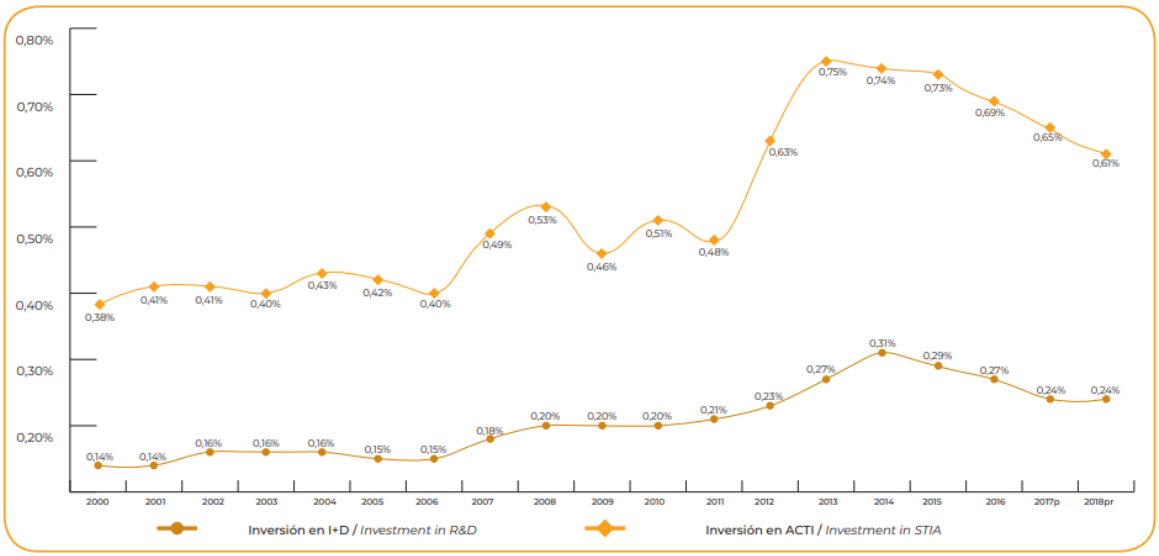
De acuerdo con información de la UNESCO (2019), más del 46% de la inversión mundial en Ciencia, Tecnología e Innovación, se genera en América del Norte y Oeste de Europa. En términos absolutos, el país que más invierte en investigación y desarrollo es Estados Unidos (casi el 30% del gasto mundial), seguido de China, Japón, Alemania y República de Corea.

Los países del mundo que han superado una destinación de más del 3% de su Producto Interno Bruto –PIB– a Investigación y Desarrollo, son República de Corea (4,3%), Israel (4,1%), Japón (3,6%), entre otras como Dinamarca, Finlandia y Suecia. En América Latina, lidera Brasil con una destinación del 1,2% (UNESCO, 2016), con aún una brecha importante frente al promedio mundial, 2,2%

En cuanto a Colombia, durante años ha sido un reto alcanzar una inversión del 1% del PIB en Ciencia, Tecnología e Innovación. Sin embargo, el punto más alto alcanzado fue en el 2013 con un 0,75% (Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, 2018), dadas las políticas de gobierno vigentes, la creación del Sistema General de Regalías y la asignación de una parte de estos recursos a ACTI (Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación).

En el último tiempo, esta inversión se ha venido ubicando alrededor del 0.6%, sin embargo es una meta del Plan de Desarrollo Nacional vigente alcanzar una destinación equivalente al 1,5% del PIB a 2022, recurriendo de manera importante a recursos del sector privado y de cooperación internacional. De manera directa, sólo el 0,24% ha estado específicamente a investigación y desarrollo (I+D) y el 0,4% restante a otras actividades como formación de talento humano, apropiación social del conocimiento, gestión y administración de la ciencia, innovación, entre otros. En términos absolutos, en 2018 el país invirtió alrededor de 2 billones de pesos colombianos, de acuerdo con estimaciones del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (2018), de los cuáles aproximadamente el 32,3% son recursos públicos, el 67,5% privados y 0,2% de cooperación internacional.

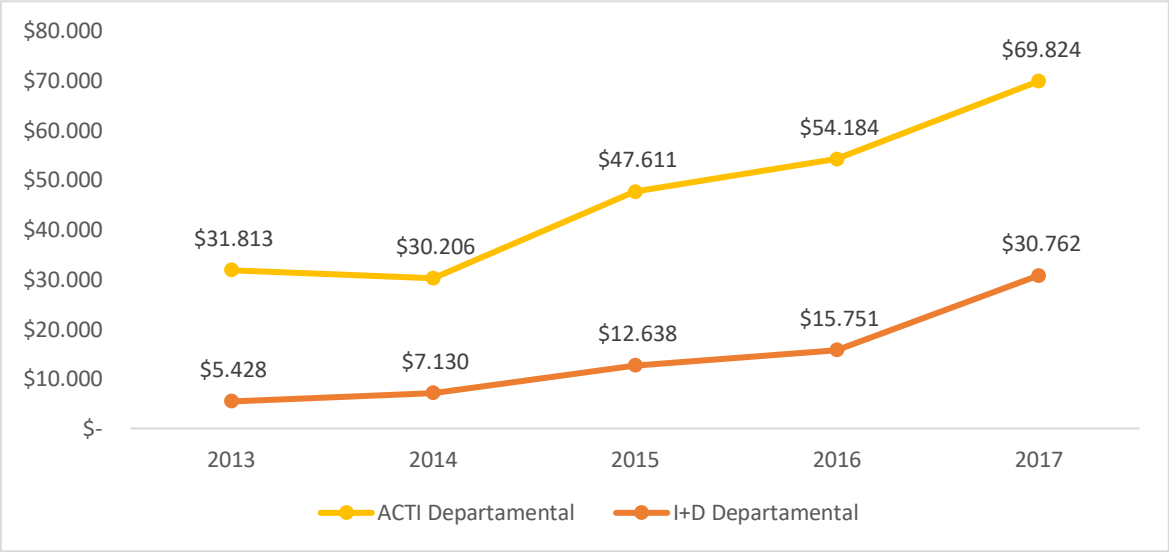
Gráfico 7. Evolución de la inversión en ACTI como porcentaje del PIB en Colombia 2008-2018.



Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, 2018.

Para el caso de Risaralda, la inversión en ACTI representa el 1,1% del total nacional para 2017 y en I+D, el 0.5% para el mismo período. En términos absolutos, esto es $ 69.842 y $ 30.762 millones de pesos respectivamente en 2017, con un incremento constante y duplicando de manera específica, la inversión en I+D para el último año, dados los recursos asignados por el Sistema General de Regalías a proyectos de investigación para el departamento.

Gráfico 8. Evolución de la inversión en ACTI e I+D en Risaralda 2013-2017.



Datos de Colciencias, (2018). Cifras en millones de pesos colombianos.

Dichos recursos, aproximadamente desde el año 2013 han focalizados en el Proyecto Red de Nodos de Innovación, Ciencia y Tecnología, mediante el financiamiento de la puesta en marcha del Nodo Central con enfoque en BPO/KPO, el Nodo de Biotecnología y el Nodo de Metalmecánica. En los últimos 3 años, el Sistema General de Regalías ha aprobado alrededor de 15 mil millones de pesos para nuevos proyectos (Gobernación de Risaralda, 2019), principalmente enmarcados en la Red de Nodos de Ciencia, Tecnología e Innovación, asociados a los nodos de Biodiversidad, Sistema Moda y Agroindustria, con miras a la consolidación del ecosistema de CTeI en Risaralda y de manera especial a la gestión de la innovación empresarial.

En los últimos años Colombia ha venido manteniendo una inversión relativamente más alta que en la década anterior, debido a la Ley 1530 de 2012 que destina el 10% de las regalías provenientes de la explotación de sus recursos no renovables a Ciencia, Tecnología e Innovación. Esto sin embargo, plantea un gran reto para el país y las regiones en términos de la adecuada gestión y aprovechamiento de dichos recursos, que buscan una consolidación de capacidades para apostar a una calidad científica tal, que a futuro, efectivamente el desarrollo se sustente en una base sólida de investigación y desarrollo, capaz de afrontar las brechas ambientales, sociales y económicas en ausencia de recursos no renovables.

Esta última, es una reflexión que debe estar presente en la toma de decisiones de inversión en CTeI y particularmente, en las apuestas que realiza la academia, como uno de los actores fundamentales en la escena del desarrollo.

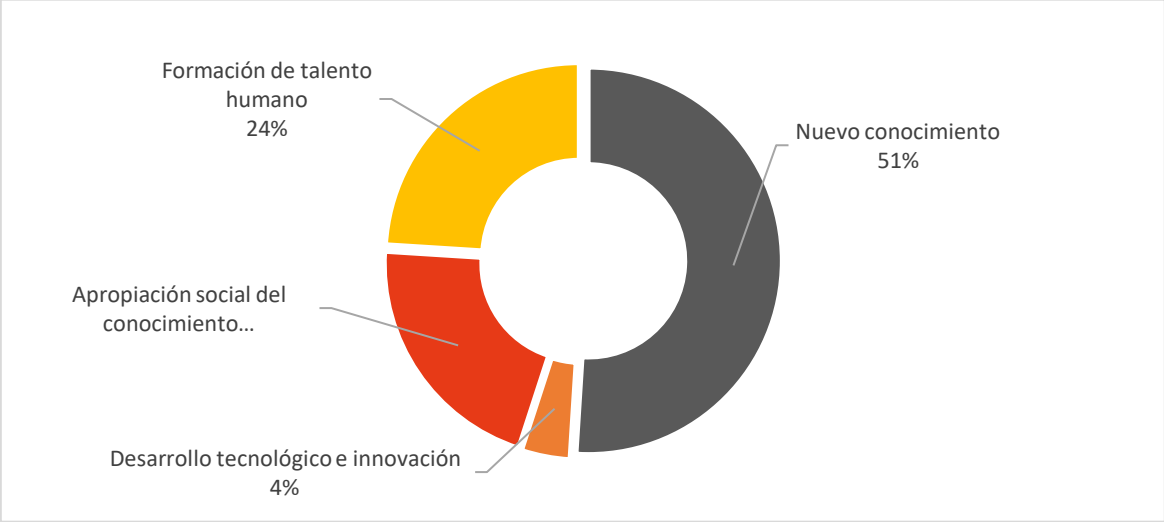
3.3 Resultados de Ciencia, Tecnología e Innovación

Las nuevas nociones de desarrollo, proponen la ciencia, la tecnología y la innovación como base para la disminución de brechas de tipo ambiental, social y económico. En este sentido, el llamado para la comunidad científica, es la generación de nuevo conocimiento de alto impacto con potencial de aplicación y transferencia al entorno. Al analizar las tendencias en CTeI, es indispensable reconocer los avances en términos de producción intelectual, transferencia tecnológica e innovación.

3.3.1 Producción científica

Colciencias clasifica la producción científica en 4 tipologías: nuevo conocimiento, desarrollo tecnológico e innovación, apropiación social del conocimiento y formación del talento humano. En Colombia, según datos de Colciencias (2017), 50% de la producción científica es nuevo conocimiento (artículos científicos, libros, capítulos de libro, patentes, variedades vegetales y animales y obras de arte, arquitectura y diseño) y tan sólo el 4%, desarrollo tecnológico e innovación, lo que indica una baja capacidad de transferencia de conocimiento.

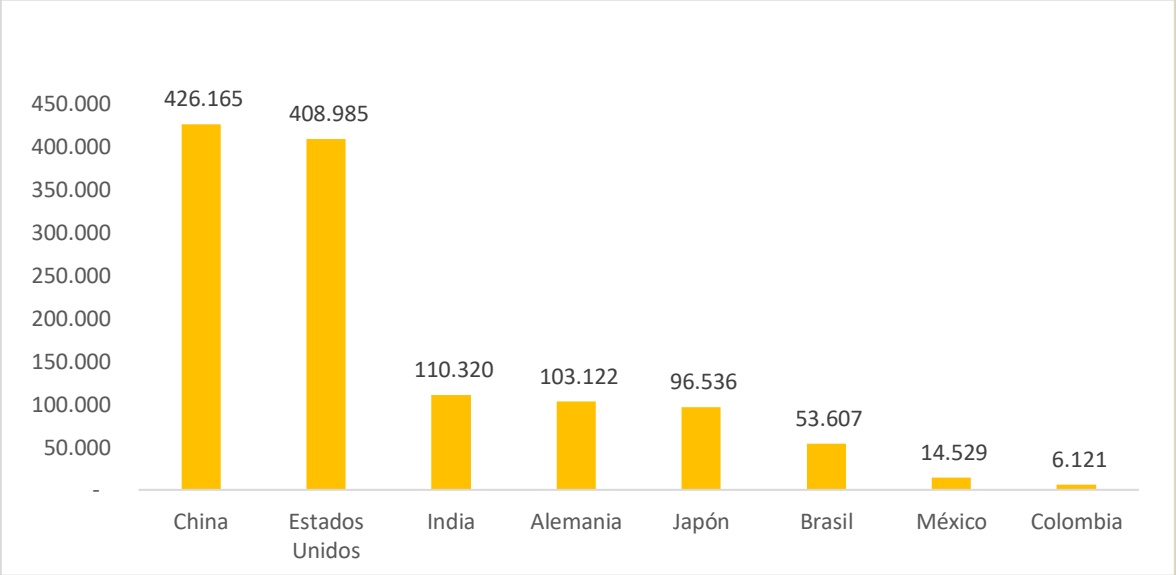
Gráfico 9. Productos resultado de investigación según tipología Colciencias.



Datos de Colciencias (2017).

3.3.1.1 Artículos científicos. En términos de nuevo conocimiento, uno de los productos más relevantes en a nivel científico es la publicación de artículos en revistas especializadas. A nivel mundial, se publicaron 2.296.271 artículos científicos en 2016, gran parte provenientes de China y Estados Unidos (36%), con una participación para el caso de Colombia del 0,27%.

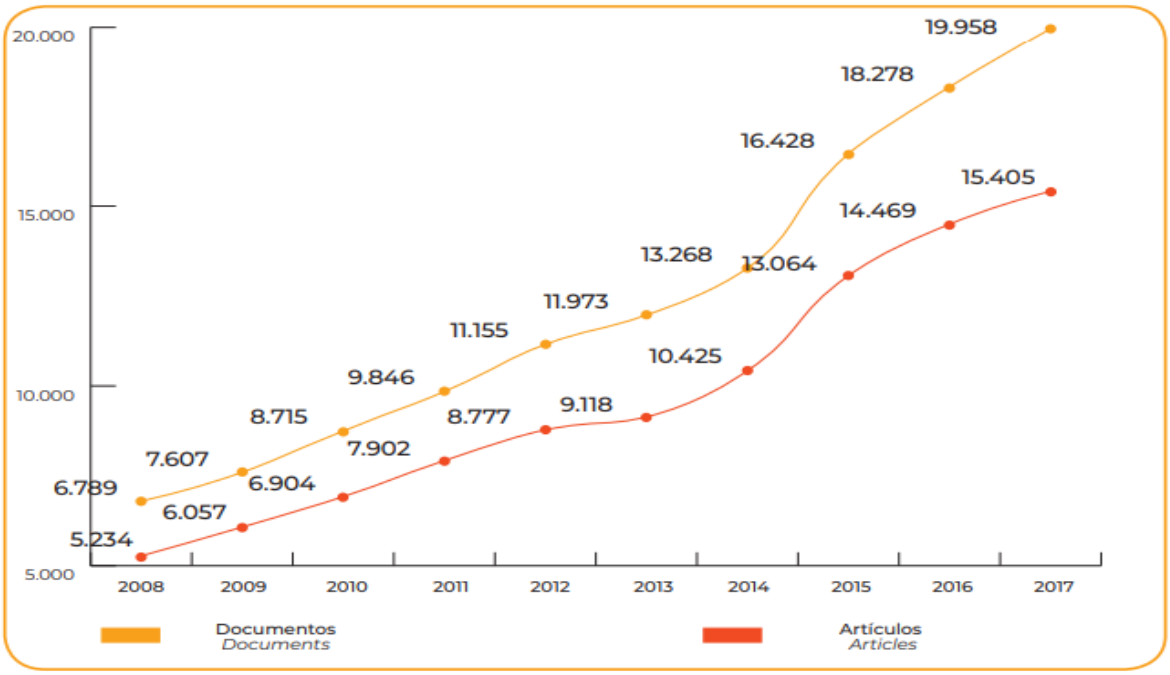
Gráfico 10. Artículos en publicaciones científicas por país 2016.



Datos del Banco Mundial.

A nivel internacional, se reconocen como de alto impacto científico las publicaciones en bases de datos Web of Science y Scopus, las cuales son incluso utilizadas por el Índice Bibliográfico Nacional – Publindex, como referente de indexación de revistas en Colombia. Según estimaciones realizadas con datos de Colciencias (2017) y el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (2018), el 16,4% de un total de 93.896 artículos publicados en el país, se encuentra indexado en dichas bases de datos. Un indicador aún en proceso de consolidación, pero que sin embargo muestra un desempeño creciente en los últimos años con un total de 13.169 nuevos documentos en estas bases de datos entre 2008 y 2017.

Gráfico 11. Producción total bibliográfica de investigadores vinculados a instituciones colombianas en revistas indexadas en Scopus y WOS.



Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, 2018.

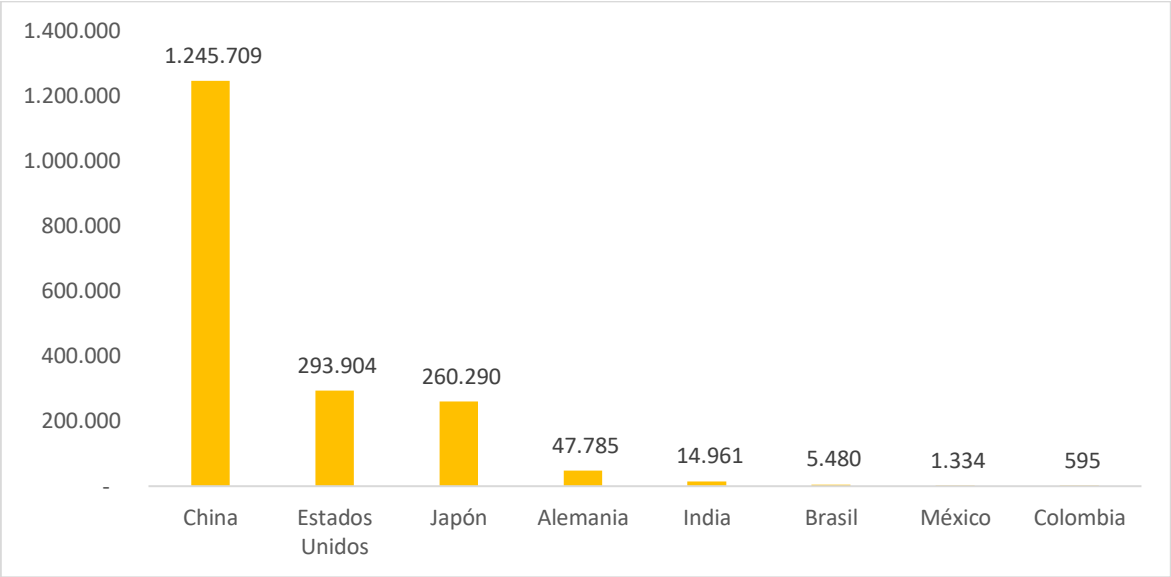
Risaralda por su parte, cuenta con 1.820 artículos publicados, equivalentes al 1,9% del total nacional (Colciencias, 2017), mostrando un reto importante en términos de la producción intelectual de alto impacto científico en el departamento.

Después de 2017, Colombia en general espera una baja en la tendencia de publicación de artículos científicos en revistas indexadas, dada la apuesta de Publindex por incrementar los niveles de exigencia a la revistas nacionales, potencializando su visibilidad a nivel internacional y contribuyendo a la disminución de índices de publicación endogámica. Estos nuevos estándares han dado como resultado una disminución de 526 revistas nacionales indexadas en 2014 a 244 en 2019 (Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, 2018), motivando la publicación en medios internacionales de alto impacto, por parte de

investigadores colombianos, lo que trae consigo retos asociados a una investigación con enfoque global, la generación de redes internacionales y al bilingüismo.

3.3.1.2 Patentes. Otro producto científico considerado de alto impacto en la comunidad académica a nivel nacional e internacional, es la propiedad intelectual, especialmente las patentes. En comparación con estándares internacionales, Colombia tiene un desempeño bajo en términos de solicitud de patentes, equivalente al 0,028% del total mundial para 2017.

Gráfico 12. Solicitudes de patentes por parte de residentes por país, 2017.



Datos del Banco Mundial.

El último año, fueron solicitadas 3.3 millones de patentes a nivel mundial, incrementando este indicador en un 5.2% entre 2017 y 2018. De acuerdo con el ranking de la WIPO (World Intellectual Property Organization) (2019), en su orden, los países referente en términos de patentes son China, Estados Unidos, Japón, República de Corea y Alemania. Colombia ocupa el puesto 57 en esta clasificación.

América Latina ha perdido relevancia en estos temas a nivel mundial, pues pasó de representar el 3,1% de solicitudes de patente a nivel mundial en 2008, a 1,7% en 2018. Esta disminución ha ocurrido en mayor o menor proporción en las otras regiones del mundo a excepción de Asia, que ha incrementado su participación, pasando del 50,8% al 66,8% en el mismo período (WIPO, 2019).

De acuerdo con el OCyT (2018), entre 2007 y 2017, fueron solicitadas en Colombia un total de 23.414 patentes de invención, de las cuales fueron concedidas el 46,6% equivalente a 10.925. De este número, predominan las solicitudes y concesiones de patentes de invención relacionadas con el sector químico, así como las que tienen relación con ingeniería mecánica, instrumentos y electricidad y electrónica.

En cuanto al último año, de acuerdo con información de la Superintendencia de Industria y Comercio (2018), Colombia recibió 2.411 solicitudes de patente, 6.1% menos con respecto al año inmediatamente anterior. En este período, Colombia representa sólo el 0,07% del total de solicitudes de patentes a nivel mundial y si se consideran únicamente las patentes solicitadas por residentes colombianos, esta representación corresponde al 0,02%. Esto se debe a que el 81% de estas patentes son solicitadas por compañías o personas naturales no residentes en el país, principalmente de Estados Unidos, Alemania y Suiza.

También es importante destacar que de las patentes de invención solicitadas en Colombia en 2018, el 77% fueron solicitadas vía PCT (Tratado de cooperación en materia de patentes), es decir, tienen un alcance internacional y 23% vía nacional. Estos datos tienen directa relación con el hecho de que la gran mayoría de patentes en el país que llegan a la Superintendencia de Industria y Comercio, tienen procedencia extranjera.

En este sentido, es clara la brecha que tiene Colombia en términos de generación de nuevo conocimiento patentable a nivel mundial, con respecto a otros países del mundo, pues los indicadores muestran cómo en 2018 tan sólo el 19% de las solicitudes provienen de entidades colombianas. Entre ellas los principales solicitantes son: Universidad Industrial de Santander (17 solicitudes), Ecopetrol (15) y Universidad Antonio Nariño (8).

Por su parte, los principales solicitantes no residentes en Colombia fueron en 2018: Bayer Cropscience (48 solicitudes), Dow Global Technologies (45) y AGP America S.A. (28).

En general, de acuerdo con datos de la SIC (2018), el 55% de las solicitudes de patente en Colombia son presentadas por empresas, el 28% por personas naturales y el 17% por universidades. Sin embargo, si se analizan los solicitantes de patentes procedentes del país, el OCyT (2018), destaca un incremento considerable en cuanto a la participación de las universidades en los indicadores de propiedad intelectual. En términos de patentes solicitadas pasan del 5,8% en 2007 al 40,3% en 2017 y concedidas del 0,0% al 38,5%. Esto último, posiblemente debido al fomento de la propiedad intelectual que ha venido adelantando el Estado a través de la Superintendencia de Industria y Comercio y su financiamiento mediante convocatorias de Colciencias.

En cuanto a Risaralda, el departamento representó para 2018 el 0,95% de las solicitudes de patentes del país, con un total de 23 (Superintendencia de Industria y Comercio, 2018). En general, el departamento cuenta con un 2,4% del total de patentes concedidas del país y un 2,3% de los modelos de utilidad, equivalentes a 21 y 22 para el período 2007-2017 (Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, 2018).

Tabla 2. Comparación de solicitudes de patentes en Risaralda, Colombia y el mundo 2017 - 2018.

	Mundial	Colombia	Risaralda
N° de patentes solicitadas 2018	3.326.000	2.411	23
N° de patentes solicitadas 2017	3.162.300	2.588	22
Variación 2017-2018	5,2%	-6,8%	4,5%

Datos de WIPO y SIC, 2018.

Este análisis con respecto a la propiedad intelectual, muestra como tendencia mundial un incremento permanente de solicitudes de patente, especialmente vía PCT (internacional) como uno de los fuertes indicadores de producción científica, especialmente en los países con alto nivel de inversión en CTeI y un gran reto de orden nacional y regional para potencializar la generación de nuevo conocimiento mediante desarrollos patentables con niveles de novedad y aplicación a necesidades globales y locales.

3.3.2 Transferencia de conocimiento e innovación

Uno de los retos más importantes para la ciencia y la tecnología hoy en día, es que el conocimiento generado sea aplicado a la solución de necesidades concretas del medio ambiente, de las comunidades y de las empresas. Por tanto, si bien se realizan a nivel mundial, nacional y local esfuerzos significativos por medir la innovación, éste es en sí un impacto cuyo análisis es insuficiente, dada su integralidad y complejidad, ya que no sólo está influenciado por la inversión y recursos puestos para su desarrollo, sino por la orientación y efectividad de su apropiación entre las comunidades a las que va dirigido.

Esto sin embargo, no desconoce que los países considerados más desarrollados del mundo, son aquellos con mayores niveles de gasto en actividades de I+D y consecuentemente con indicadores de innovación más favorables. Es por tanto un gran reto y responsabilidad de los gobiernos, academia y empresas direccionar adecuada y óptimamente los esfuerzos y capacidades en CTeI para estimular un proceso virtuoso de generación de valor basado en conocimiento. Desde esta perspectiva, se espera que la innovación contribuya no sólo al mejoramiento de la productividad empresarial, sino a la reducción de los costos sociales y ambientales que tiene este crecimiento económico (CEPAL, 2016).

En general como se estudió antes, América Latina destina una muy baja proporción de su Producto Interno Bruto a Ciencia y Tecnología. Para el caso de Colombia, no alcanza el 0,7%, frente a un promedio mundial de 2,2%. Esta relación estrecha entre inversión e innovación, posiblemente explique los resultados del país en el Índice Global de Innovación – (GII) (2018), que permite identificar mediante una serie de indicadores, el estado de los sistemas de innovación a nivel mundial y su nivel de eficiencia, a partir de variables de entrada o insumos (capital humano e investigación, infraestructura, sofisticación de mercados y sofisticación de negocios) y de salida o resultados (producción de conocimiento y tecnología y producción creativa).

Dicho estudio ubica a Colombia en el puesto 63 entre 126 países del mundo, siendo los líderes globales para 2018: Suiza, Suecia, Estados Unidos, Países Bajos y Reino Unido. De acuerdo con el GII, Colombia aparece como uno de los países con ingreso medio-alto que se ubica en términos de innovación, acorde a su nivel de desarrollo, siendo la tercera economía de Latinoamérica.

Según el Plan Nacional de Desarrollo (2018), tan sólo el 22% de las empresas colombianas se considera innovadora y sólo el 3,8% se ha relacionado con alguna universidad. Además el nivel de apropiación tecnológica es muy bajo entre las pymes del país: sólo el 1% ha incorporado tecnologías como la robótica, el 2% la impresión 3D y el 9% el Internet de las cosas. Estos indicadores reflejan un estado de la innovación en el país aún en desarrollo con importantes brechas con respecto a los países más avanzados del mundo; pero además marca una tendencia clara de crecimiento paulatino que respaldan los planes de desarrollo y apuestas nacionales frente al desarrollo de la CTeI: duplicar la inversión al 1,5% del PIB, incrementar en cuatro veces el número de doctores vinculados a empresas, duplicar los acuerdos de transferencia tecnológica de las universidades a las empresas apoyadas por Colciencias, gestionar la innovación en el sector público e incrementar los niveles de digitalización a un 70% de conexión a Internet (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Específicamente a nivel regional, el Índice Departamental de Innovación para Colombia (2018), desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación con parámetros afines al GII, ubica a Risaralda en el puesto 6 a nivel nacional entre los 31 departamentos analizados, después de Cundinamarca (incluye Bogotá D.C.), Antioquia, Santander, Atlántico y Valle del Cauca. En esta medición, se resalta para Risaralda un entorno regulatorio y ambiente de negocios favorable, buenas condiciones de educación media y superior, infraestructura, TIC, capacidad de absorción y de creación de conocimiento, así como producción de bienes intangibles y creativos.

En términos específicos, los indicadores más recientes asociados a innovación son la producción de los grupos de investigación en la tipología de desarrollo tecnológico e innovación, de acuerdo con el modelo de Colciencias.

Tabla 3. Productos de desarrollo tecnológico e innovación generados por Grupos de Investigación Colombia y Risaralda, 2017

	Colombia	Risaralda
Innovación generada en la gestión empresarial	685	1
Innovación de procedimiento	776	4
Consultoría técnico científica	7.939	100
Software	2.301	82
Prototipo industrial	1.791	22
Spin Off	542	4

Datos de Colciencias, (2017).

Estos indicadores que presenta Colciencias muestran un desempeño bajo por parte del departamento de Risaralda en términos de productos de desarrollo tecnológico e innovación provinientes de los grupos de investigación. Sin embargo, a pesar de ser información oficial y de valor indicativo, su recolección está sujeta a las interpretaciones de los investigadores con respecto a cada tipología de producto, sin que se realice una validación completa en

cuanto al cumplimiento de requisitos y alcance de las innovaciones. Además incide la baja cultura de sistematización de la información en las plataformas dispuestas por Colciencias, por parte de los grupos de investigación, lo que podría suponer un subregistro que limita la realización de análisis más precisos sobre la misma.

En términos generales, la medición de la innovación (o su impacto) es todavía insuficiente, sin embargo los datos presentados sugieren que la región se encuentra en proceso de consolidación de sus capacidades científicas para trascender a la solución efectiva de problemáticas ambientales, sociales y empresariales. Esta es una apuesta que desde el departamento se viene promoviendo en la agenda departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación a través del PAED CTeI, en dónde se orientan las políticas públicas hacia el fortalecimiento de capacidades en gestión de la innovación, especialmente de tipo empresarial. Bajo esta perspectiva se marca una tendencia importante en esta línea que propende por una economía basada en el conocimiento a partir de la innovación y que fundamentalmente se impulsa a través del proyecto estratégico Red de Nodos de Ciencia, Tecnología e Innovación.

3.4 Nuevas tecnologías

Indiscutiblemente las nuevas tecnologías están cambiando la manera en que la sociedad asume diferentes procesos como la comunicación, el aprendizaje, el consumo y en general viene modificando el estilo de vida de la gran mayoría de personas alrededor del mundo. En este sentido, la ciencia, la tecnología y la innovación, las asumen como parte de su razón de ser, pues son la base fundamental para su desarrollo, pero así mismo se sustentan en ellas para seguir generando solución a diferentes preguntas de investigación a nivel mundial. Bajo esta consideración, el análisis de las tendencias en CTeI a nivel regional, debe reconocer y valorar la potencialidad de las nuevas tecnologías como reto y punto de partida para su desarrollo y consolidación.

En los últimos años, el mundo ha avanzado de manera importante en la digitalización de sus procesos sociales y económicos hasta llegar a una dinámica de cambio permanente caracterizada por una saturación digital y entornos a medida que se transforman para cumplir nuevas expectativas de todo tipo de personas y organizaciones. Este escenario digital ha sido comprendido como un factor diferenciador hasta hace tan sólo algunos años, sin embargo hoy en día es parte natural del entorno y de las formas de interacción a nivel personal, de negocios y como sociedad. El desarrollo, apropiación y uso de las nuevas tecnologías, se sustenta por tanto, en plataformas digitales cada vez con más naturalidad; algo que algunos comienzan a denominar era postdigital (Accenture, 2019).

De acuerdo con el Technology Vision (2019), esta era postdigital, comprende una apropiación de tecnologías como la movilidad (acceso a información desde cualquier lugar),

la analítica de datos, las redes sociales y la computación en la nube, que en la actualidad han dejado de ser tendencia y cuyo potencial está aún lejos de ser plenamente explotado, pero que son base para dar paso a la adopción integrada de nuevas tecnologías más complejas como la cadena de bloques, las tecnologías cognitivas, la realidad digital y la computación cuántica, que representan en su conjunto, una oportunidad para la solución de problemas sociales y empresariales y en general para el avance de la ciencia. Se espera que en los próximos 5 años estas tecnologías emergentes se vuelvan tan importantes como hoy son la analítica y la nube (Deloitte, 2019)**.**

Realidad digital: De acuerdo con el estudio Tendencias Tecnológicas de Deloitte (2019), la realidad digital es un término en que convergen realidad aumentada (AR), realidad virtual VR), realidad mixta (MR), Internet de las Cosas (IoT) y tecnologías inmersivas espaciales. Estas tecnologías están fundamentalmente basadas en la interacción y en la experiencia con el propósito de acercar el mundo digital a escenarios reales y naturales y marcan una tendencia mundial como base de desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas.

Cadena de bloques: Esta tecnología, mejor conocida como Blockchain y hasta hace muy pocos años reconocida únicamente por su relación con las criptomonedas, hoy constituye una tendencia fundamental que transforma la manera en que las personas realizan transacciones en el mundo. Dados sus beneficios en términos de transparencia, confiabilidad, seguridad, accesibilidad y efectividad de los datos, con aplicaciones a todo sector transaccional, esta tecnología se proyecta como soporte en procesos financieros, gubernamentales, logísticos, educativos y de salud, entre otros.

Tecnologías cognitivas: Las tecnologías cognitivas involucran el aprendizaje de máquina (ML), redes neurales, automatización robótica de procesos (RPA), robots, procesamiento natural del lenguaje (NLP) e inteligencia artificial (IA). Permiten el manejo de altos volúmenes de datos para realizar conexiones y descubrir patrones que la mente humana no alcanza a proponer. Para su desarrollo, la analítica y confiabilidad de los datos es fundamental, así como cambios de mentalidad para dar mayor autonomía a estas tecnologías.

Estas tecnologías base: las que fundamentaron la revolución digital (analítica de datos, nube, movilidad y redes sociales) y las que son tendencia hoy (realidad digital, cadena de bloques y tecnologías cognitivas), unidas a una expectativa de incremento en 100 veces la velocidad de Internet (redes 5G), constituyen el motor de transformación para la consolidación de tres megatendencias que influyen en las dinámicas globales a nivel personal, organizacional y social:

Demografía digital: *"Las tecnologías que las personas eligen utilizar, están actualmente tan integradas a sus vidas diarias, que también crean, en parte, su identidad*" (Accenture, 2019). Las tecnologías biométricas y de análisis del comportamiento, crean, cada vez con mayor grado de integralidad, una identidad tecnológica a las personas, lo que influye directamente en el incremento del uso de experiencias digitales, dejando de lado formas

tradicionales para ejecutar actividades cotidianas de todo tipo, dadas las amplias posibilidades de acceso y personalización de servicios.

Industrias 4.0: La llamada cuarta revolución industrial, seguirá en proceso de consolidación en los próximos años, mediante la introducción de las tecnologías digitales a las empresas, acercándolas cada vez más a la personalización, a la eficiencia operativa y a la toma de decisiones estratégicas basadas principalmente en la analítica, la inteligencia artificial y la robótica.

Ciudades inteligentes: Dada la dinámica de crecimiento poblacional en el mundo y con ello los altos niveles de concentración de habitantes en las ciudades, una de las grandes tendencias del mundo es la incorporación de las nuevas tecnologías para el mejoramiento de la calidad de vida, a través de soluciones que contribuyan al control y disminución de la contaminación ambiental, el cuidado de los recursos naturales y la gestión de residuos, la optimización de los sistemas de transporte, la seguridad ciudadana, la eficiencia en la gestión pública, así como la alta calidad y cobertura en servicios como la salud y la educación, entre otros aspectos que a la sostenibilidad de las ciudades.

De acuerdo con Deloitte (2019), estas tendencias tecnológicas estarán en consolidación durante los próximos 5 años, lo que permitirá dar soporte para que tecnologías en desarrollo alcancen nuevos niveles de madurez hacia el año 2025. Estas son la **biotecnología e informática, la tecnología espacial, los sistemas de ambiente y energía, la neurociencia, la nanotecnología y la computación cuántica,** que se proyectan sustento de las dinámicas sociales y empresariales en el futuro.

Todo este panorama trae consigo importantes retos. Muchas profesiones serán reemplazadas por robots, lo que requiere de procesos de adaptación, cambio de mentalidad y preparación a nivel técnico y profesional para el desarrollo de habilidades en el uso de la tecnología y competencias orientadas al análisis, la investigación, la creatividad, el emprendimiento y la innovación. Esto constituye un reto para la educación, en términos no sólo de la virtualización de sus procesos y servicios, sino de la concepción misma del mundo en una era digital y la superación de brechas entre las generaciones que cada vez son más profundas y que influyen en la relación profesor-estudiante y por tanto en la efectividad de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Otro de los retos que traen consigo las nuevas tecnologías es la brecha digital. De acuerdo con Internet World Stats, en junio de 2019, 4.536 millones de personas en el mundo tenía acceso a Internet, es decir el 58,8% de la población, con un crecimiento del 1,16% con respecto al año anterior. Para el caso de Latinoamérica, la tasa de penetración es 68,9% y Colombia 63,2% (Internet World Stats, 2019). Esto no sólo limita el desarrollo de las tecnologías sino su implementación para dar solución desde la investigación y desarrollo a diferentes problemáticas a nivel regional y global, especialmente en los sectores rurales. Durante los últimos años, la tendencia de penetración de Internet es creciente y hay un

compromiso fuerte por parte de gobiernos nacional y departamental para seguir aumentando esta cobertura. En el caso de Risaralda, su capital, Pereira, se ubica como una de las que tiene mayor conectividad en el país (Alcaldía de Pereira, 2019).

En cuanto a apropiación tecnológica a nivel nacional y regional, no se cuenta con indicadores más específicos que permitan medir la apropiación de las nuevas tecnologías por parte de ciudadanos y organizaciones. Sobre el sector empresarial, el Departamento Nacional de Planeación (2018), presenta datos con respecto a las pymes que sugieren una muy baja incorporación de tecnologías a sus procesos: 1% robótica, 2% impresión 3D y 9% Internet de las cosas.

Con relación al panorama tecnológico presentado, la región se encuentra realizando apuestas importantes en torno a las industrias 4.0 y las ciudades inteligentes, desde el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas a nivel digital como la analítica, la inteligencia artificial y robótica y la realidad digital y apuntando al desarrollo de capacidades principalmente en biotecnología y energías alternativas. Estos esfuerzos son orientados principalmente desde los grupos de investigación con un enfoque hacia la gestión de la innovación empresarial y del emprendimiento, enmarcado de manera importante en el proyecto Red de Nodos de Innovación, Ciencia y Tecnología, priorizado por el Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Comisión Regional de Competitividad de Risaralda.

4. Conclusiones

Las tendencias identificadas permiten presentar una hipótesis de futuro de la variable Ciencia, Tecnología e Innovación como asunto fundamental en la escena del desarrollo regional, desde la orientación de las políticas públicas, el fortalecimiento de capacidades científicas y tecnológicas, el enfoque hacia resultados de I+D con incidencia en las transformaciones ambientales, sociales y económicas y la apropiación, incorporación y desarrollo de nuevas tecnologías.

- La Ciencia, la Tecnología y la Innovación, en el marco de la Agenda Global de Desarrollo Sostenible 2030 y las políticas y planes de gobierno a nivel nacional y departamental, es concebida como soporte para la solución de problemáticas que afectan el mundo y las regiones y en sí para su desarrollo. En este orden de ideas, se proyecta a futuro cada vez más favorabilidad política para su impulso y consolidación, teniendo como principio que la CTeI debe contribuir no sólo al desarrollo económico, sino de manera prioritaria y fundamental a la reducción de los costos ambientales y sociales que conlleva el crecimiento.

  Este reto es complejo de afrontar dados los intereses políticos y económicos desde diferentes estructuras de poder en todos los niveles (desde lo mundial hasta lo regional), sin embargo, hay una apuesta y visión colectiva que comienza a marcar la ruta de desarrollo de la CTeI desde la perspectiva de la sostenibilidad y debe permear a la sociedad y especialmente a la comunidad científica, que tiene como responsabilidad ética poner el conocimiento al servicio de la humanidad.

- En concordancia con el marco político, hay una tendencia favorable y creciente en términos de fortalecimiento de capacidades para la CTeI. A nivel nacional y regional, aún existen brechas importantes con respecto a países desarrollados del mundo, que tienen que ver con el talento humano dedicado a I+D, inversión como porcentaje del PIB e infraestructura tecnológica; sin embargo hay apuestas claras en este sentido para la región que a través del Plan y Acuerdo Estratégico Departamental de CTeI y las agendas de desarrollo de Risaralda y Pereira, promueven el cierre de estas brechas para la destinación de mayores capacidades y recursos a este propósito.

  El gran reto y responsabilidad de entes públicos, academia y empresas, es la articulación efectiva para optimizar y aprovechar estas capacidades de manera responsable, pertinente y de alta calidad con el fin de elevar los resultados y posición de la región como generadora y gestora de conocimiento científico relevante a nivel global.

- Risaralda, en general, aún cuenta con bajos indicadores en términos de publicaciones científicas de alto impacto, patentes de invención y transferencia tecnológica e innovación, con algunos resultados o avances más prometedores en determinadas áreas de conocimiento como la biotecnología, la analítica de datos, la robótica y la inteligencia artificial. Lograr resultados efectivos desde la I+D es un gran reto que está directamente relacionado con el avance en el fortalecimiento de capacidades científicas y tecnológicas y una articulación Universidad-Empresa-Estado más dinámica. Dados los planes y apuestas del Estado colombiano y de las instancias regionales, se espera un incremento paulatino en este sentido, puesto que implica la transformación de una cultura académica tradicionalmente más endógena hacia la gestión del conocimiento con apertura global, que tiene como retos el bilingüismo, la articulación con pares internacionales de alto nivel y un nuevo dimensionamiento del alcance de las investigaciones regionales para darles relevancia científica.

- A nivel de nuevas tecnologías, la región se encuentra desarrollando apuestas y proyectando sus capacidades científicas en línea con las tendencias globales, especialmente en lo que tiene que ver con ciudades inteligentes e industrias 4.0. En este sentido, desarrolla investigación principalmente en áreas como la biotecnología, la bioingeniería, el desarrollo de software, la robótica, inteligencia artificial y ciencia de datos. No obstante, un componente muy fuerte de investigación en la región está orientado a las ciencias humanas y sociales, lo que trae consigo desafíos en términos de articulación inter y transdisciplinar para potenciar estas nuevas tecnologías en pro de las necesidades de la sociedad, así como la articulación con el sector privado y las comunidades para lograr resultados de innovación, la dotación de infraestructura tecnológica de punta como soporte a estas apuestas y de manera importante, la especialización, cualificación y actualización permanente del talento humano para la apropiación y gestión de la CTeI.

5. Referencias Bibliográficas

Accenture. (2019). *Accenture Technology Vision.* Obtenido de https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-99/Accenture-TechVision-2019-ARG-FINAL.pdf

Alcaldía de Pereira. (2019). *Círculo Virtuoso*. Obtenido de https://www.circulovirtuosopereira.org/es/ipaginas/ver/G15/32/historia-del-proyecto/

Alcaldía de Pereira. (17 de 05 de 2019). En el día del Internet, Pereira se ubica como una de las ciudades con mayor conectividad del país. Obtenido de http://www.pereira.gov.co/NuestraAlcaldia/SaladePrensa/Paginas/-EN-EL-D%C3%8DA-DEL-INTERNET,-PEREIRA-SE-UBICA-COMO-UNA-DE-LAS-CIUDADES-CON-MAYOR-CONECTIVIDAD-EN-EL-PA%C3%8DS.aspx

Banco Mundial. (2019). *Investigadores dedicados a investigación y desarrollo*. Obtenido de https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.SCIE.RD.P6?end=2017&start=2017&view=bar

Bortagaray, I. (2016). *Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación.* Montevideo: UNESCO. Obtenido de http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo/pdf/PolicyPapersCILAC-InnovacionEmpresarial.pdf

CEPAL. (2016). *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital.* Santiago: Naciones Unidas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40530/3/S1600833_es.pdf

Colciencias. *La Ciencia en Cifras*. Obtenido de https://www.colciencias.gov.co/la-ciencia-en-cifras

Colciencias. (2018). *Indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Obtenido de Ficha Departamental - Risaralda: https://www.colciencias.gov.co/la-ciencia-en-cifras/ficha-departamental-indicadores-ctei

Colciencias. (2018). *Libro Verde 2030: Política Nacional de Ciencia e Innnovación para el Desarrollo Sostenible.* Bogotá. Obtenido de http://www.apropiate.colciencias.gov.co/sites/default/files/2018-08/libro_verde.pdf

Comisión Regional de Competitividad de Risaralda. (2008). *Plan Regional de Competitividad.* Obtenido de https://www.crcrisaralda.org/wp-

content/uploads/2018/08/PLAN-REGIONAL-DE-COMPETITIVIDAD-DE-RISARALDA.pdf

Congreso de la República de Colombia. (23 de Enero de 2009). Ley 1286. Bogotá, Colombia. Obtenido de https://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/ley_1286_2009.pdf

Congreso de la República de Colombia. (24 de Enero de 2019). Ley 1951. Bogotá, Colombia. Obtenido de http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201951%20DEL%2024%20DE%20ENERO%20DE%202019.pdf

Cornell University, INSEAD, and WIPO. (2019). *The Global Innovation Index 2019.* Ithaca, Fontainebleau, and Geneva. Obtenido de https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2019.pdf

DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda Colombia 2018*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos

Deloitte. (2019). *Tendencias tecnológicas 2019: Más allá de la frontera digital.* Obtenido de https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/co/Documents/technology/Tendencias_tecnologicas_2019%20(Reporte%20Completo).pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Índice Departamental de Innovación para Colombia.* Bogotá. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/IndiceDepartamentalInnovacionColombia2018.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad.* Obtenido de https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx

Gobernación de Risaralda. (18 de Mayo de 2019). *Aprobados $2.800 para la innovación e investigación aplicada de Risaralda*. Obtenido de https://www.risaralda.gov.co/publicaciones/151829/aprobados-2800-para-la-innovacion-e-investigacion-aplicada-de-risaralda/

Huawei. (2018). *Global Industry Vision.* Obtenido de https://www.huawei.com/minisite/giv/Files/whitepaper_en_2019.pdf

Internet World Stats. (2019). Usage and population statistics. Obtenido de https://www.internetworldstats.com/stats.htm

Naciones Unidas. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe.* Santiago. Obtenido de

http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf

Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. (2018). *Indicadores en Ciencia y Tecnología.* Bogotá: Colciencias. Obtenido de https://ocyt.org.co/Libro2018_Completo/INDICADORES_OCyT_2018%20Version%2023-07-19.pdf

OECD. (2005). *Manual de Oslo.* Grupo Tragsa. Obtenido de http://www.itq.edu.mx/convocatorias/manualdeoslo.pdf

OECD. (2015). *Manual de Frascati.* Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología. Obtenido de https://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/manual_de_frascati_web_0_1.pdf

Superintendencia de Industria y Comercio. (2018). *Estadísticas 2018 - Nuevas creaciones.* Bogotá. Obtenido de https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Propiedad%20Industrial/Estadisticas/ESTD-MENSUALES-PATENTES-08-18-Ver-2018-09-05.pdf

UNESCO. (2019) *Global Investments in R&D.* Obtenido de http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/how_much_do_countries_invest_in_rd_new_unesco_data_tool_re/

WIPO. (2019). *World Intellectual Property Indicators.* Geneva. Obtenido de https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2018.pdf

ESTUDIO DE TENDENCIA REGIONAL SOBRE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE PEREIRA
DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN

2019

Jorge Luis Muñoz Montaño

Colaboradores:

Diego Alonso Peña
Olga Lucía Villegas

Pereira, Noviembre 15 de 2019

Este estudio fue posible gracias a la participación de los siguientes estudiantes de la Maestría en Pedagogía y Desarrollo Humano – Cohorte XV-2

Johana Leandra Álvarez Lizalda
Lina María Álvarez Ramírez
Nora Lucia Buriticá Herrera
Milton Cesar García León
Asdrúbal Girón Ocampo
Albán Mauricio Guapacha Martínez
Rocío del Pilar Londoño León
Mario Fernando Londoño Marín
Joan Manuel López Céspedes
Jhon Jairo Montenegro Benavides
Paula Elida Mosquera Hurtado
Sandra María Muñoz Casas
Mónica Alejandra Obando Chacón
Edison Orozco Giraldo
Viviana Lorena Ortiz Villada
Nancy Palacios Osorio
Olga Luvey Ospina Suárez
Jorge Mario Pérez Delgadilla
Sonia Patricia Quiceno Figueroa
Alexander Quintero Taborda
Zulma Fassiola Quintero Zapata
Paola Andrea Reinosa Osorio
Janneth Rocha Pino
Marta Cecilia Rúa Gutiérrez
María Jaquelín Zuluaga Duque

CONTENIDO

CONTENIDO 3
LISTA DE TABLAS 5
LISTA DE GRÁFICAS 6
1. INTRODUCCIÓN GENERAL AL ESTUDIO 7
2. SUBVARIABLE: TENDENCIAS EN LA POLÍTICA NACIONAL Y REGIONAL 9
2.1. Entendiendo la dinámica relacional: Una aproximación 10
El Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026: 11
Elemento principal para aproximarse a la política educativa 11
Desafíos estratégicos para el país en 2016-2026 12
2.2. Del Estado del Arte al Escenario Tendencial 14
Risaralda 14
Pereira 15
Dosquebradas 17
2.3. Del Escenario Tendencial al Escenario Probable 20
2.4. Del Escenario Probable al Escenario Deseable: Hacia la propuesta de una política pública educativa regional 25
3. SUBVARIABLE COBERTURA 29
3.1. Aproximaciones al Estado del Arte 31
3.2. Aproximaciones a un Escenario Tendencial de la subvariable 42
3.3. Consideraciones en torno a un Escenario Probable 46
3.4. Hacia un Escenario Deseable: Cobertura entendida como integración 49
4. SUBVARIABLE CALIDAD 53
4.1. Una aproximación al Estado del Arte de la subvariable Calidad en el Municipio de Dosquebradas 54
4.2. Sobre el Escenario Tendencial de la Calidad en el Municipio de Dosquebradas 57
4.3. Sobre el Escenario Probable de la Calidad en el Municipio de Dosquebradas 58
4.4. Una aproximación al Estado del Arte de la subvariable Calidad en el Municipio de Pereira 60
4.5. Sobre el Escenario Tendencial de la Calidad en el Municipio de Pereira 62
4.6. Sobre el Escenario Probable de la Calidad en el Municipio de Pereira 63

4.7. Una aproximación al Estado del Arte de la subvariable Calidad en el Departamento de Risaralda 65
4.8. Sobre el Escenario Tendencial de la Calidad en el Departamento de Risaralda 67
4.9. Sobre el Escenario Probable de la Calidad en el Departamento de Risaralda 68
4.10. Considerando un Escenario Deseable para la Educación de Calidad en la Región 69
5. SUBVARIABLE FINANCIACIÓN (ANEXO) 72
5.1. Una aproximación al Estado del Arte de la subvariable Financiación 75
Municipio de Pereira 77
Municipio de Dosquebradas 82
Departamento de Risaralda 86
5.1. DE LA TENDENCIA AL ESCENARIO PROBABLE 88
5.2. DEL ESCENARIO PROBABLE AL ESCENARIO DESEABLE 89
6. REFLEXIÓN FINAL Y DE APERTURA 91

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Cuadro comparativo entre los lineamientos internacionales, nacionales, y los planes de gobierno. 18
Tabla 2. Modelos flexibles 33
Tabla 3. Cobertura de la educación básica y media en Risaralda 34
Tabla 4. Tasas de cobertura (2013 – 2017) del Municipio de Pereira para la educación básica y media. 36
Tabla 5. Tasas de cobertura neta y total (2010 – 2019) del Municipio de Pereira para la educación básica y media. 38
Tabla 6. Tasas de cobertura por sector (2010 – 2019) del Municipio de Pereira para la educación básica y media. 39
Tabla 7. Tendencias de la cobertura en las entidades territoriales certificadas. 42
Tabla 8. Índice Sintético de Calidad Educativa y Meta Mínima Anual del País en el Cuatrienio 2015 – 2018. 56
Tabla 9. ISCE Risaralda – Nación 2015-2018. 65
Tabla 10. Comparativo ISCE Risaralda - MMA País en el Cuatrienio 2015 – 2018. 67
Tabla 11. Inversión en Programas 2016-2018 78
Tabla 12. Programa Eficiencia Educativa. 83
Tabla 13. Ejecución y % de ejecución por Programas vigencia 2016-2017-2018 87

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Pereira, porcentaje de estudiantes matriculados. 36
Gráfica 2. Estudiantes fuera del Sistema en los entes territoriales. 40
Gráfica 3. Población vulnerable Grupos étnicos. 41
Gráfica 4. Población con necesidades educativas especiales. 42
Gráfica 5. ISCE Dosquebradas- Nacional 2015-2018. 55
Gráfica 6. Línea de tendencia de ISCE en el cuatrienio. 58
Gráfica 7.. Línea de tenencia ISCE. 59
Gráfica 8. ISCE del ETC Pereira. 60
Gráfica 9. Comparativo ISCE Pereira - ICSE País Primaria. 61
Gráfica 10. Comparativos ISCE 2016-2018 ETC Pereira con los MMA para cada año a nivel nacional. 62
Gráfica 11. Tendencias MMA 2016-2025 – ISCE nacional. Índice Sintético de la Calidad en el Cuatrienio (2015-2018). 64

1. INTRODUCCIÓN GENERAL AL ESTUDIO

El texto que se presenta a continuación, constituye el primer estudio que realiza la Universidad Católica de Pereira (UCP) con respecto a la tendencia regional sobre la educación básica y media. El término regional, es entendido aquí principalmente como el Departamento de Risaralda, en ese sentido, el análisis parte de la consideración que el Departamento no constituye una unidad administrativa en materia educativa, sino que el mismo está dividido en tres entes territoriales certificados (ETC), los cuales desarrollan e implementan las políticas de educación en consonancia con las necesidades que cada uno de estos determina fruto del análisis y las consideraciones que aplican de la política nacional.

Bajo este escenario, Risaralda tiene dos de sus catorce municipios certificados (Pereira y Dosquebradas), los cuales asumen la administración de la prestación del servicio educativo en lo concerniente a competencias, funciones y recursos de manera descentralizada; por otra parte, se encuentra el Departamento, que se encarga a través de la Secretaría de Educación Departamental, de la gestión del talento humano, el manejo de los bienes muebles e inmuebles, y la nómina de los doce municipios restantes.

Ahora bien, es importante anotar que los entes territoriales certificados, generan archivos con información no necesariamente uniforme, la cual, al momento de analizarla para el estudio de subvariables, genera ausencia de completitud y homogeneidad. Para este primer estudio se han seleccionado previamente cuatro subvariables de trabajo: tendencias en la política educativa nacional y regional, cobertura, calidad de la educación y financiación; las cuales, por las razones expuestas, en algunos casos, fuerzan un análisis interpretativo separado, mientras en otros, hacen posible una unidad comprensiva. En especial, debe hacerse mención del análisis de la subvariable financiación (que lleva aquí el subtítulo anexo), en cuanto los datos obtenidos para la consideración de la misma fueron atomizados, y en algunos casos, como los concernientes al municipio de Dosquebradas, inaccesibles.

El autor agradece la participación de los estudiantes de la Maestría en Pedagogía y Desarrollo Humano – Cohorte XV-2, quienes contribuyeron en diferentes momentos de este estudio, desde la recolección de algunos datos para la elaboración de estados del arte de las subvariables, hasta una interpretación de las mismas propia de la dinámica social, lo cual permitió que el autor realizara un análisis encaminado a la construcción de un escenario deseable, toda vez que son muchos de estos estudiantes de Maestría, quienes están más cerca de las dinámicas de la educación básica y media que la UCP ahora intenta comprender desde este estudio de tendencia. De manera especial, agradecimiento a los estudiantes Diego Alonso Peña y Olga Lucía Villegas, por su contribución a aunar lo mayor posible, la información dispersa en los formatos que cada ente territorial suministró.

Se espera que este primer acercamiento a la educación básica y media de la región, constituya, en lo seguido, una variable de estudio constante, a fin de mejorar procesos de articulación de la educación superior, y de la UCP en particular, con estos niveles de la educación, y muy especialmente, para que contribuyan a seguir nutriendo uno de nuestros propósitos institucionales: ser la Universidad que más conoce la región.

Jorge Luis Muñoz Montaño
Doctor en Humanidades
Departamento de Humanidades
Profesor Asociado II – Universidad Católica de Pereira

2. SUBVARIABLE: TENDENCIAS EN LA POLÍTICA NACIONAL Y REGIONAL

Al revisar la literatura nacional en materia de política educativa, se interpreta con claridad que la misma no puede ser entendida al margen de las disposiciones que organismos multilaterales como la UNESCO, y en el último tiempo la OCDE, han establecido para los países miembros, con el fin principal de asegurar el bienestar y la calidad de vida todas las personas. De esta manera, pueden rastrearse los orígenes de las actuales disposiciones desde la década final del siglo anterior, encaminadas principalmente a la cobertura educativa y el desarrollo homogéneo en cuanto seguimiento de modelos de países exitosos para ser aplicados en otros territorios y dinamizados a través del programa *Educación para Todos*, específicamente desde los acuerdos logrados en la *Conferencia de Jomtien* (UNESCO, 1994), y el *Foro Mundial de Dakar* (UNESCO, 2000).

Estas políticas se ven hoy reformuladas y complementadas hacia garantías de otros factores básicos como el cuidado del medio ambiente, la alimentación, la salud, la formación de docentes, y en especial, la búsqueda por la calidad educativa entendida como adquisición de competencias y desempeños para el ingreso exitoso al entorno laboral.

Como miembro de la UNESCO y de la OCDE, Colombia tiene en cuenta estas políticas y sus marcos de acción al momento de construir políticas, planes y proyectos educativos, logrando así vincularse a estos lineamientos de las organizaciones multilaterales, tornándose para esta perspectiva de la educación mundial, como una nación con importantes avances de propuesta educativa y, estableciendo propósitos y metas para dar cuenta de la efectividad de las acciones.

De esta forma, en términos de educación, el cumplimiento de metas cuantitativas en cobertura, evaluación del sistema educativo (externa y estandarizada), de la gestión, y de la

inversión educativa, han sido esfuerzos que constantemente se resaltan desde el gobierno central, en cuanto generan nexos importantes con las políticas internacionales.

En la revisión de la literatura sin duda, se logra observar esta constante histórica en las últimas décadas tanto a nivel nacional como regional, en cuanto las políticas no distan mucho de los aspectos señalados y se encaminan bajo un programa unitario a cumplirse en el territorio nacional de manera equitativa. Los *Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS 2030* (PNUD, 2015), continúan apostando por una educación para todos con condiciones de calidad; en este sentido, Colombia orienta su política educativa hacia convertir al País en el mejor educado para el año 2025[1], y pone tales logros en fin principal a través de los desempeños que se puedan lograr en los resultados de pruebas estandarizadas de orden internacional (PISA) y nacional (SABER). Las líneas siguientes, aproximan un escenario tendencial de análisis de las políticas a nivel nacional y regional respecto a qué tanto han sido tenidas en cuenta las directrices trazadas por la OCDE y la UNESCO como organismos multilaterales principales, para el planteamiento de estrategias, planes y proyectos desde el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y las Secretarías de Educación Departamental y de los municipios de Pereira y Dosquebradas.

2.1. Entendiendo la dinámica relacional: Una aproximación

Para lograr el afianzamiento del enfoque de derecho a la educación, la Organización de las Naciones Unidas plantea un modelo de cuatro dimensiones, el esquema 4-A *(available, accessible, acceptable, adaptable*) presenta una estrategia de inclusión la cual se puede ajustar a las necesidades de cada región. Para enfatizar en estas dimensiones, incluye las metas que van hasta el año 2030, específicamente, busca que todas las niñas y niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, con gratuidad, equidad y calidad, sin

[1] El Ministerio de Educación Nacional (MEN), escribe en una de sus páginas de presentación de la política a la que se hace referencia *Colombia, la mejor educada en 2025: "*En el año 2015, en Colombia se expidió la Ley 1753, denominada Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país', la cual tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada. Si consideramos que el plan de desarrollo se convierte en el instrumento orientador de la acción del Estado, resulta significativo que por primera vez, desde la expedición de la Constitución de 1991, este instrumento tenga dentro de sus principales pilares a la educación como gran referente de acción para un gobierno" (MEN, 2016).

disparidades de género en la educación, con inclusión de personas con discapacidad, los pueblos indígenas, afros y los niños en situaciones de vulnerabilidad. De igual manera, se busca garantizar que los jóvenes y adultos, alcancen competencias de lectura, escritura y aritmética. Propone además para 2020, aumentar sustancialmente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en articulación de su educación básica, para que la población tenga acceso a programas de estudios superiores, formación profesional y técnica.

Como se infiere, los propósitos son históricos y determinantes para la educación a nivel mundial, puesto que presentan objetivos contundentes frente a la calidad, la cobertura y la eficiencia educativa, estos, a su vez, son acordes a los objetivos propuestos a nivel nacional (Colombia), y desde allí, a nivel regional (Risaralda), en una dinámica relacional directiva que genera marcos de acción normativos, por los cuales se contribuye a promover esta línea de transformaciones en educación, en especial: actualización permanente, inclusión, cobertura, bilingüismo, reformas curriculares, calidad, sostenibilidad, conectividad, primera infancia, jornada única, evaluación continua y gestión de la educación. Como se verá desplegado en los capítulos siguientes, en nuestro país y región, estas directrices han resultado indicadores principales de resultados eficientes, los cuales determinan inversiones públicas. Por ejemplo, en el *Plan Nacional Decenal de Educación 2016 -2026*, el gobierno nacional asegura que el sector educativo en el país necesita más recursos económicos en aras de construir calidad educativa, a través del mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje, los desempeños en pruebas censales, el fortalecimiento de la infraestructura, el desarrollo tecnológico y la innovación. Veamos más específicamente…

El Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026: Elemento principal para aproximarse a la política educativa

En lectura relacional, el *Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 2016-2026* parte de los planteamientos y metas propuestos por la UNESCO, y para su desarrollo a nivel nacional y regional, plantea principios fundamentales para la educación básica y media. Estos principios son, en buena medida, recogidos por el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022*, en cuanto el PNDE debe apoyar como principio relevante, la consolidación de paz,

aportando a la construcción de una cultura ciudadana (determinada en competencias) y un desarrollo individual y colectivo que potencie las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que requiere el país.

De igual manera, el Plan Decenal debe impulsar el desarrollo humano, la integralidad, la sostenibilidad del ambiente y la equidad de la educación en relación con los referentes de calidad. Además, el PNDE debe favorecer la reducción de los altos niveles de inequidad social, entendiendo que la educación es un derecho que puede contribuir a que todos tengan igualdad de oportunidades dadas las condiciones de acceso garantizado, gratuito y de calidad, tanto en la oferta pública como privada.

El Plan de educación decenal, refuerza el sentir nacional y el lineamiento estatal que la educación es responsabilidad de todos, en la cual participa la sociedad como ese todo(s), las instituciones públicas y privadas, y en la cual el Estado es responsable de impulsar, garantizar y velar por la participación hacia los fines colectivos. Ahora bien, esta concepción de educación no se limita a los sistemas educativos formales; y en este sentido, se proponen 10 desafíos estratégicos que deberán desarrollarse en cada departamento colombiano:

Desafíos estratégicos para el país en 2016-2026

Desde las comisiones participantes en el PNDE se proponen los desafíos de la educación en Colombia para la década. Se presentan, además, algunas características especiales que tienen que ver con la participación de los entes territoriales y su compromiso con la educación. Estos desafíos recogen lineamientos de política nacional en materia educativa, y van permitiendo comprender las tendencias del fenómeno educativo en estos niveles:

1. Regular y precisar el alcance del derecho a la educación.
2. La construcción de un sistema educativo articulado, participativo, descentralizado y con mecanismos eficaces de concertación.
3. El establecimiento de lineamientos curriculares generales, pertinentes y flexibles.
4. La construcción de una política pública para la formación de educadores.
5. Impulsar una educación que transforme el paradigma que ha dominado la educación hasta el momento.

6. Impulsar el uso pertinente, pedagógico y generalizado de las nuevas y diversas tecnologías para apoyar la enseñanza, la construcción de conocimiento, el aprendizaje, la investigación y la innovación, fortaleciendo el desarrollo para la vida
7. Construir una sociedad en paz sobre una base de equidad, inclusión, respeto a la ética y equidad de género.
8. Dar prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación.
9. La importancia otorgada por el Estado a la educación se medirá por la participación del gasto educativo en el PIB y en el gasto del Gobierno en todos sus niveles administrativos.
10. Fomentar la investigación que lleve a la generación de conocimiento en todos los niveles de la educación.

Estos desafíos, en tanto responden a propósitos generales que cobijan en justa medida a todos los entes regionales, no dejan de estar en línea con las tendencias en educación internacional, las cuales, como se interpreta, dentro de un marco de homogeneidad, invitan a considerar el trabajo que actualmente se está haciendo desde los entes territoriales, todos, como se espera desde estas directrices, encaminados a mejorar las prácticas educativas y la labor de la enseñanza-aprendizaje.

Puntualizando, el PNDE como documento principal de la política educativa nacional, vincula las perspectivas internacionales con las necesidades del país, por lo que en tal caso, se puede decir que se observa un escenario como tendencia a mejorar la educación desde los lineamientos globales, y el papel del Estado en brindar los marcos para la implementación y cuidado porque se haga efectivo su cumplimiento; por ejemplo, en lo atinente a la educación básica y media, integrando la educación inicial, de acuerdo con lo definido en la ley 1804 de 2016; garantizando el acceso y la permanencia de los estudiantes, e impulsando la consolidación de las comunidades educativas en el nivel local, regional y nacional, brindando una educación sexual, de equidad y respeto de género, etc., de manera tal que se garantice el cumplimiento de los fines de la educación.

Ahora bien, esta generalidad exige una revisión más detallada del fenómeno

2.2. Del Estado del Arte al Escenario Tendencial

Risaralda

El Plan de Desarrollo 2016 - 2019 *"Risaralda Verde y Emprendedora"* apunta a objetivos como: mejoramiento de la calidad de vida y la competitividad regional, soluciones innovadoras e incluyentes con educación dirigida a la cobertura, equidad y calidad. El Departamento de Risaralda siguiendo los lineamientos nacionales, implementa estrategias con fines de garantizar que la población escolar reciba una educación de calidad y pertinente, fortaleciendo el bilingüismo, la ciencia, la tecnología y la investigación. Las prospectivas del Departamento para el 2030, están relacionadas con la sostenibilidad, la gestión regional de vías para la competitividad, la formación para la vida, el desarrollo integral del ser humano, la convivencia pacífica y la participación democrática.

Otros objetivos a nivel Departamental están dirigidos a la construcción de ciudadanía, desarrollar estrategias intersectoriales en beneficio de la primera infancia, la modernización con fortalecimiento institucional; se resalta de manera importante, la profesionalización docente, la corresponsabilidad de los agentes educativos y otros actores sociales, la inversión educativa como factor principal de desarrollo, y el seguimiento al PNDE como garantía de la transparencia y cumplimiento de los objetivos propuestos.

Al revisar el Plan *"Risaralda Verde y Emprendedora",* se observa articulación de las categorías presentadas, y las metas y objetivos propuestos a nivel nacional en el PNDE, y en consecuencia, como si se tratase de una especie de espiral, con la UNESCO, la ONU, y la OCDE. De esta manera, se puede establecer otra tendencia actual en cuanto concebir la educación desde una perspectiva dinámica, la cual se manifiesta con fuerza frente a los retos internacionales de cobertura, calidad y eficiencia, que posibilitan desde este vínculo de articulación de políticas macro, meso y micro, considerar las distintas transformaciones de manera optimista, aunque aún, en proceso de construcción, asociadas a una concepción de progreso regional.

Pereira

El Plan de Desarrollo 2016 - 2019 *"Pereira Capital del Eje"* desde el panorama de la educación, propone un programa general hacia la "educación de calidad", el cual está dividido en subprogramas que atienden las distintas directrices emanadas desde el ámbito nacional: mejores ambientes escolares (cobertura), a la altura de los mejores (calidad), educación para todos (inclusión), y gestión educativa eficiente (eficacia), estrategias que a través de la inversión pública municipal, buscan construir una *Pereira educada y educadora*.

El *Plan de Desarrollo Municipal*, al igual que el del Departamento y el Municipio de Dosquebradas, va entregando insumos de articulación con la propuesta a largo plazo denominada *Plan Regional Decenal de Educación 2019-2031* en varios de sus Macro proyectos, a saber:

1. Educación inicial de calidad para el desarrollo integral.
2. Eje cafetero multilingüe y competitivo.
3. Educación superior productiva, atractiva y pertinente para la media.
4. Cultura ciudadana y convivencia escolar.
5. Educación para el Paisaje Cultural Cafetero.
6. La educación rural para fomentar el desarrollo regional y reducir brechas.
7. Ambientes escolares, innovación, pedagogía y desarrollo tecnológico.
8. Atención a la población diversa.
9. Formación de talento humano como un aporte al quehacer pedagógico.

De lo anterior se desprende que, El Plan de Desarrollo Municipal, genere como gran propósito un enfoque y programas para que la administración y la ciudad se conviertan en escenarios educadores, con mejoramiento de la educación, dentro y fuera de las aulas, y la promoción de ambientes culturales y deportivos. En este sentido, se apertura la comprensión de cómo la capital del Departamento de Risaralda, apuesta por una educación con calidad, el fortalecimiento de la infraestructura y las dotaciones en cada institución, la jornada única, el desarrollo de competencias para la vida y el mejoramiento de los procesos administrativos.

Lo anterior se complementa con una atención en los desempeños en las Pruebas Saber y los resultados del Índice sintético de calidad educativa (ISCE), indicadores que reflejan no sólo las búsquedas de respuesta a los criterios de tendencia internacional establecidos desde la OCDE, sino cómo lograr ante estos lineamientos, las reducciones en la desigualdad y las brechas entre la educación pública y privada, y entre la oferta urbana y la rural, sobre los cuales la UNESCO y la ONU son insistentes.

En sentido de lo anterior, Pereira ha implementado los siguientes programas en beneficio de la educación local, y proyectados a una mejor calidad educativa y ciudadana en relación con los Macroproyectos relacionados líneas atrás:

1. Ambientes apropiados para el aprendizaje. (Infraestructura y dotación)
2. Educación para todos nuestros niños y jóvenes. (Garantizar el acceso al sistema educativo municipal)
3. Todos los niños en el aula de clase. (Permanencia de los estudiantes en el sistema educativo de Pereira)
4. Establecimientos educativos a la altura de los mejores del país. (Docentes altamente calificados)
5. Secretaría de educación municipal dinámica y eficiente. (Eficiencia y calidad)
6. Bilingüismo. (Jornadas extendidas y complementarias)
7. Cultura para todos. (Inclusión)
8. Actividad física, recreación y deporte. (Cobertura y calidad de los programas ofertados)
9. Desarrollo institucional.
10. Escenarios deportivos. (Administración, mantenimiento y construcción de escenarios deportivos y recreativos del Municipio).

Dosquebradas

Por su parte, la información recuperada en Dosquebradas se entrecruza con una situación gubernamental compleja, no obstante, en el análisis de documentos se observa que la administración promueve desde la Secretaría de Educación, el desarrollo de una política educativa orientada desde tres elementos principales: calidad, cobertura y eficiencia, estos en relación con el Plan de Desarrollo *"Dosquebradas, Compromiso de Todos"*.

Para el primero de estos, calidad, se establecen siete propuestas que permiten trabajar en pro de su alcance así: Promover la excelencia educativa, mejorar las condiciones de la práctica docente, promover y fortalecer una propuesta de bilingüismo, consolidar las competencias TIC en estudiantes y profesores, fortalecer la educación inicial, desarrollar e implementar estrategias para la convivencia, y, consolidar una política de calidad para la equidad.

En lo referente a cobertura educativa, las propuestas se enfocan hacia la consolidación de estrategias para la atención de población vulnerable, garantizar más y mejores espacios escolares, y muy especialmente, seguir implementando programas y estrategias de acceso y permanencia.

Finalmente, con respecto a la eficiencia, se promueve la modernización de la Secretaría de Educación Municipal (SEM), así como el fortalecimiento de la gestión en las Instituciones Educativas y en la SEM. En la revisión pueden establecerse alrededor de sesenta y cuatro (64) metas para el sector educativo planteadas en el Plan de Desarrollo[2].

En la Tabla 1 se busca sistematizar en modo comparativo, un primer ejercicio de Estado del Arte y su tránsito hacia un escenario tendencial en lo correspondiente a las políticas educativas.

---

[2] Estas metas desagregan los elementos principales (calidad, cobertura y eficiencia). Por ejemplo, la meta No. 1 propone: "Aumentar en tres (3), las Instituciones Educativas que se ubican en categorías altas, superiores y muy superiores en las pruebas SABER 11" (Alcaldía de Dosquebradas, 2016), lo cual evidencia un compromiso directo con el referente de calidad; la meta No. 4 por ejemplo, propone: "Construir, adecuar o mejorar cuatro (4) Ambientes Educativos para la atención integral de la primera infancia" (Alcaldía de Dosquebradas, 2016)., compromiso con la cobertura educativa en cuanto mejora de espacios escolares, etc.

Tabla 1. Cuadro comparativo entre los lineamientos internacionales, nacionales, y los planes de gobierno.

CATEGORÍAS	UNESCO	COLOMBIA	RISARALDA	PEREIRA	DOSQUEBRADAS
NOMBRE / LEMA	Educación Para Todos en el Mundo Estrategia de educación 2014-2021	Plan nacional decenal de educación. El camino hacia la calidad y la equidad 2016-2026	Plan Departamental de desarrollo Risaralda Verde y Emprendedora 2016-2019	Pereira Capital del Eje Eje Pereira educada y educadora 2016-2019	Dosquebradas, Compromiso de Todos 2016-2019
Educación	La educación es un derecho humano básico y el cimiento para un desarrollo más sostenible inclusivo y justo.	La educación está consagrada como un derecho fundamental en Colombia	El derecho a la educación desde dos componentes: la adaptabilidad (permanencia) y la aceptabilidad (calidad)	Educación con calidad se observa en fortalecimiento de la infraestructura y dotaciones en los planteles, la modernización de la educación media, la implementación de la jornada única, el incentivo a la excelencia e en los docentes, el desarrollo de las competencias para la vida.	La educación se concibe como el más poderoso instrumento de igualdad de la sociedad. La educación no solo nivela, sino que abre puertas de progreso y mejora la calidad de la democracia
Pertinencia y calidad	La educación desempeña un papel clave en la promoción de los conocimientos, capacidades, actitudes y valores necesarios para lograr cambios de conducta que permitan a los niños, jóvenes y adultos evitar y prevenir los conflictos y la violencia.	La educación es un servicio público que tiene una función social: acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. Una educación de calidad es aquella pertinente para las personas en su contexto. Mayor calidad para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables.	La jornada única como estrategia para el mejoramiento de la calidad educativa. Programa de convivencia ciudadana, Risaralda territorio de paz. Fomentar ambientes que faciliten la solución pacífica de conflictos, la cultura ciudadana, el reconocimiento de las diferencias y el desarrollo de comunidades con capacidad de	En la estrategia de jornadas extendidas y complementarias, fortalecimiento en bilingüismo, ciencia y tecnología, formación deportiva y participación ciudadana Docentes altamente calificados con competencia investigativa y pedagógica.	Programas estratégicos para mejorar la calidad educativa: Ruta de mejoramiento en los establecimientos educativos, mejorar la práctica docente, bilingüismo, competencias para el uso y la apropiación de las TICS, educación inicial de calidad, proyectos transversales, calidad con equidad.

			autorregularse y convivir en paz. Capital humano altamente eficiente e inteligente, calificado y cualificado. Fundamentado en la formación de valores y competencias.		
Objetivos en el marco de la iniciativa EPT (Educación para Todos):	-Educación integral para la primera infancia -Acceso a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad -Acceso equitativo a un aprendizaje adecuado: inclusión -50% más de adultos alfabetizados -Igualdad entre los géneros -Mayor calidad para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables.	Los objetivos del Plan decenal de educación en Colombia están fundamentados en los mismos propuestos por la UNESCO en EPT: -Educación integral para la primera infancia -Acceso a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad -Acceso equitativo a un aprendizaje adecuado: inclusión -50% más de adultos alfabetizados -Igualdad entre los géneros en la educación -Mayor calidad para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables.	Metas de desempeño y mejora de los establecimientos educativos de Risaralda para favorecer los niveles de desempeño, especialmente los resultados en las pruebas Saber	Medición de impactos a través de: índice sintético de calidad, calidad de educación en los colegios públicos y adopción del bilingüismo.	D/das será al 2019 una ciudad con desarrollo social y humano, educada comunicada, inteligente, digital, participativa, con un alto grado de respeto por el ambiente y los derechos humanos.
Inclusión	Desarrollar sistemas de educación que fomenten un aprendizaje de calidad e inclusivo a lo largo de toda la vida. Garantizar una educación equitativa e inclusiva de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos.	Acceso a un sistema público sostenible, que asegure la calidad, la permanencia y la pertinencia en condiciones de inclusión, así como la permanencia en el mismo en todos los niveles: inicial, básico, medio, superior.	La educación como el camino para garantizar la equidad, considerando las características y oportunidades que cada beneficiario requiere	Permanencia de los estudiantes con diversidad contextualizando los modelos educativos	Programas estratégicos en cobertura para el cierre de brechas: aprendizajes flexibles, más y mejores espacios escolares y estrategias de acceso y permanencia

TICS	La tecnología amplía el acceso a la educación básica y superior, mejora su calidad y asiste en la formación de docentes y en el desarrollo profesional.		Apuntar al fortalecimiento del bilingüismo, la ciencia, la tecnología, y la investigación.	
Competencias ciudadanas	El éxito económico de un país requiere sistemas de educación y formación que transmitan capacidades amplias de resoluciones de problemas, así como habilidades sociales e interpersonales y las actitudes necesarias para un eficaz trabajo en equipo.	Aportar a la construcción de una cultura ciudadana y un desarrollo individual y colectivo. Se busca que los colombianos desarrollen sus capacidades de pensamiento crítico, creatividad, curiosidad, valores y actitudes éticas	Avance en el índice sintético de calidad: alcanzar altos niveles en el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, teniendo en cuenta como centro el ser humano y su habilitación para la productividad, la competitividad, la vida en sociedad y el cuidado de su entorno.	
Equidad de género	La UNESCO promueve la educación y la igualdad de género como derechos humanos fundamentales e inalienables.	La educación es un motor de equidad, movilidad social y fortalecimiento de la institucionalidad.		Programa educación para nuestros niños y jóvenes, garantizar el acceso al sistema educativo con enfoque diferencial y perspectiva de derechos.

Fuente: Elaboración propia

2.3. Del Escenario Tendencial al Escenario Probable

Como se infiere de lo planteado en torno a esta primera subvariable sobre tendencias de la política educativa, Colombia ajusta sus marcos de acción y busca medir el impacto de sus planes educativos y de desarrollo, identificando las directrices internacionales planteadas por

los organismos multilaterales, especialmente la UNESCO, la OCDE y el Banco Mundial, para implementar y desarrollar estrategias que permitan cumplir los objetivos educativos trazados por estos organismos.

Estas acciones, son llevadas a los entes territoriales para que se dinamicen de manera principal con llamado a posibilidades de desarrollo en el ámbito local. Así, comienzan a desprenderse elementos que obligan un trabajo arduo que pocas veces logra cumplirse de manera total, pero que sí ha mostrado avances en algunos de los propósitos buscados.

El escenario tendencial cada vez conduce hacia una mayor implementación, medición y evaluación de los procesos y las acciones en el sector educativo desde los lineamientos internacionales, se busca además, evaluar la gestión en el sentido amplio del término, pero también la innovación en eficiencia y eficacia, esto se logra monitoreando las prácticas pedagógicas de los maestros y los contenidos enseñables, el uso de los recursos de aprendizaje, revisando el desarrollo profesional de los docentes, las formas de interacción en la institución educativa y con los padres y familias, formulando políticas para regular las intervenciones y recursos, sistematizando de manera eficiente los procesos, y obteniendo retroalimentación rápida de las evaluaciones sobre sí las reformas están cambiando las prácticas educativas como se espera.

Los Estados miembros de los organismos multilaterales deben encargarse de este modo, de asegurar sistemas educativos que evidencien resultados progresivos desde los desempeños y equitativos desde las prácticas cotidianas, en los que se valore la diversidad y el progreso social y económico. Como Colombia tiene grandes brechas en este sentido, no puede augurarse en el corto plazo para la educación básica y media, una disminución de las mismas, no obstante incentivos como los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, que precisamente buscan la equidad, van encaminados a cerrar dichas brechas.

Un ejemplo de estas disparidades, lo constituye, sin duda, las dificultades para diseñar e implementar programas que respondan a estudiantes con discapacidades o con deficiencias cognitivas pare el aprendizaje de contenidos o procedimientos previamente definidos, en los

cuales se proteja su derecho a la inclusión más allá de la vinculación al escenario regular, esto porque si los docentes no cuentan con una formación adecuada para tratar esta situación, las brechas entre los estudiantes regulares y quienes no asisten en las mismas condiciones, en lugar de cerrarse, se seguirán ampliando.

No obstante lo anterior, es importante resaltar que tanto el Departamento como los dos municipios, Pereira y Dosquebradas, han avanzado en cuanto atención a la primera infancia y cobertura educativa (como se verá en los apartados siguientes), hoy las posibilidades que un niño tiene de ingresar a una institución de educación formal son mayores que hace años atrás, esto en relación también, con la política educativa de gratuidad de la educación nacional y la política internacional de erradicación del analfabetismo y educación gratuita y de calidad para todos (Objetivo 4 ODS).

Lo anterior, ha permitido en lo concerniente a Risaralda, que la tendencia muestre, como cada vez más, las zonas alejadas de las cabeceras municipales tienen un plantel a una distancia con razonables tiempos de desplazamiento y facilidad de llegar. La tendencia evidencia que la implementación de estrategias para facilitar el transporte de los niños y jóvenes que hacen parte de la zona rural se amplía, facilitando que muchas familias de escasos recursos no desistan de la idea de ofrecer educación a sus hijos, excusados en las dificultades para acceder a una institución. Ahora bien, en todo el Departamento se observa una tendencia muy significativa de progreso en el acceso a la educación de las niñas, lo que evidencia que se ha avanzado en la política de igualdad de oportunidades y de género; no se restringe, además, el acceso por factores asociados a la etnia, edad o ideología, aunque es importante aclarar que aún se necesita cerrar las brechas en las condiciones de calidad de las poblaciones vulnerables.

Ahora bien, con respecto a la política de cualificación docente, las tres Secretarías han llevado a cabo programas de capacitación, y han relievado el apoyo al Plan de Excelencia Docente. En este sentido, Risaralda está a la sombra del Gobierno Nacional. También se resalta en el cumplimiento de esta política algunos procesos formativos a corto plazo (diplomados y grupos de estudio).

El escenario tendencial aún no es claro en el fortalecimiento de procesos educativos regionales orientados hacia la propuesta de economía naranja impulsada desde el año anterior (2018) por el gobierno nacional, pues logra establecerse una cierta disonancia entre esta propuesta y la importancia que se genera por la formación en matemáticas, lenguaje y ciencias naturales, como ejes dinamizadores de los procesos educativos en jornada única. En vía contraria a esta disonancia, si se ha observado un fortalecimiento en la promoción y enseñanza de las TIC, aunque sin los resultados esperados. En los distintos planes de acción se observa una búsqueda por el cumplimiento de este objetivo, materializado a través de una progresiva dotación de aulas y equipos, y la conexión a internet, todas orientadas al fortalecimiento de ambientes pedagógicos. No obstante, el escenario tendencial probable es que estas inversiones no logren el propósito esperado, pues se debe entender que, el uso de las TIC en educación implica trascender la simple utilización de un dispositivo o computador, hacia la aplicación de nuevas estrategias que hagan de las aulas un lugar más acorde con las realidades que viven los jóvenes y niños de hoy, de tal manera que se logre formar ciudadanos más competitivos y preparados para enfrentar los retos que actualmente impone la sociedad.

Esta política además, se vislumbra con pocas posibilidades de desarrollo en el escenario de corto plazo, porque si bien como se ha comentado la inversión se viene realizando, debe reconocerse que probablemente esta situación difícilmente se pueda equiparar en materia tecnológica entre el ámbito urbano y rural, la tendencia probable es que aún se sigan ampliando brechas, primero debido a que los recursos, dotaciones e infraestructura siempre serán insuficientes para una tecnología que avanza de manera exponencial, en segundo lugar, porque este es un proceso que toma tiempo en nuestro contexto, en cuanto muchos de los maestros del sector rural en Colombia no implementan el discurso y los dispositivos tecnológicos al servicio de la educación, bajo la concepción que se busca lo contrario, esto es, poner la educación al servicio de los dispositivos, y, en consecuencia, no se muestran dispuestos a implementar cambios en sus prácticas pedagógicas con el uso de las TIC.

Todas estas tensiones en las dinámicas y políticas, propias del PNDE y de la apuesta por una Colombia como la mejor educada de América Latina en 2025, encuentran otro elemento

principal en la apuesta por la formación bilingüe. Risaralda ha desarrollado diferentes estrategias en los últimos años, como asesorar a las instituciones educativas para la incorporación del inglés en sus planes de estudio, formación de docentes, incorporación de docentes nativos, lo que muestra que es una política en aumento de la que se espera probablemente continúe y se fortalezca. Ahora bien, si se buscan resultados realmente efectivos donde se logre la apropiación del inglés como segunda lengua, se debe reorientar todos estos esfuerzos a los estudiantes más pequeños, promoviendo el gusto y el interés por el aprendizaje, para ello es necesario entender que estos procesos son a más largo plazo, que es posible que una administración local no pueda demostrar resultados tangibles en tres o cuatro años de administración, y que quien inicie este proceso, probablemente no recoja los premios de un municipio bilingüe, sin embargo, cabe resaltar esfuerzos como los que ha venido realizando el municipio de Pereira, brindando formación en inglés a los profesores de la educación básica primaria en horarios de contra jornada académica.

Finalmente es importante referirse al mejoramiento de las competencias lectoras como reto principal. En un contexto como el del Departamento de Risaralda, en el que un porcentaje alto de su población se identifica con muy bajos promedios de lectura en el hogar, se determina una tendencia probable al no cumplimiento de metas en cuanto el desarrollo de una lectura crítica, lo cual para la región en materia educativa, es altamente preocupante, dado que no se podrán entonces esperar transformaciones sociales significativas en el corto ni mediano plazo, especialmente orientadas hacia una mejor convivencia ciudadana, democrática y de respeto por la diferencia. Así pues, si bien, en la mayoría de Planes de desarrollo se encuentran acciones orientadas al apoyo de la lectura y del plan lector, el escenario probable es poco alentador, pues la inversión debe trascender a la dotación de libros o bibliotecas y generar estrategias didácticas que alcancen realmente a los niños y jóvenes hacia la formación de una lectura crítica.

Con todo lo anterior, y a manera de reflexión final envolvente, puede plantearse que a partir del escenario tendencial de los últimos años, y revisados los planes de desarrollo educativo de los tres entes territoriales con miras a establecer un escenario probable sobre la educación básica y media en Risaralda, puede afirmarse que el Departamento seguirá cada vez más

encaminado a las políticas de cumplimiento nacional y mundial, en especial las que tienen que ver con la cobertura y la inclusión en condiciones de equidad y calidad; sin embargo, si bien en estas los organismos multilaterales generalmente asocian la calidad a un significativo número de subvariables como la formación de profesores, la infraestructura, las dotaciones, los currículos y práctica educativas flexibles, se continúa dando prioridad a los desempeños en pruebas censales de los estudiantes y de los profesores, porque, se considera, que las mismas ofrecen los principales aportes a la competitividad de los territorios, y posibilitan el ingreso exitoso de los jóvenes al mercado laboral o a la educación superior.

Como se infiere, Risaralda atiende al hecho que estas proyecciones no son erradas desde el estricto marco de las dinámicas de globalización económica y mundialización cultural, lo cual aprueba las tendencias en materia educativa, y evidencia que la región va bien encaminada en el cumplimiento de estos lineamientos, no obstante, en la cotidianidad de las instituciones, de la sociedad, y de la región, las problemáticas educativas pasan por otros aspectos que podrían ser incluso más urgentes que los resultados de pruebas y las medidas desde los desempeños, y que permitirían considerar un escenario deseable complementario y diferente al que en este momento la tendencia evidencia.

2.4. Del Escenario Probable al Escenario Deseable: Hacia la propuesta de una política pública educativa regional

La construcción de un escenario alterno al probable, no desconoce las tendencias, pero estima que desde una reflexión de los propios participantes del proceso educativo, se logran perspectivas diferencias de la educación, que sin contradecir las propuestas internacionales, tienen en la cuenta las propias dinámicas sociales y regionales.

Se trata del paso de una democracia representativa a una participativa, real y efectiva, que permita a la región impulsar la primera política pública para la educación básica y media. Se parte del hecho que, si bien podría decirse, que metodológicamente el PNDE realizó encuentros y foros en todos los departamentos de Colombia con el ánimo de acoger el sentir

de los colombianos frente a lo que se espera de la educación, y que muchas de las metas del Plan son acordes a las necesidades generales de los colombianos, no es menos cierto que, precisamente, al recoger lo estipulado en dichos lineamientos, Risaralda, Pereira y Dosquebradas, dan prioridad a las directrices que se proponen desde el gobierno central, el cual, como se ha planteado, a su vez, recoge los intereses de los organismos internacionales. De continuar estos lineamientos, las políticas educativas orientadas a la calidad de la educación se harán más fuertes en la búsqueda de resultados en bilingüismo, implementaciones de jornada única, y pruebas censales que principalmente garantizan "visibilidad" de las instituciones en rankings.

Por esto, el escenario deseable que se propone en estudio, parte de la posibilidad de crear una política pública de educación básica y media para el Departamento, en la cual se diseñen, implementen y evalúen, con participación de toda la comunidad educativa, los estándares de calidad sobre los que cada institución debe trabajar.

Lo anterior no significa, en ningún momento, que se deba entrar en contradicciones con los referentes de gran relevancia para el gobierno central (indicadores de desempeño en pruebas, índice de retención, índice de repitencia, etc.), sino, que por el contrario, será cada Comunidad Educativa la que ponderará la importancia que desea dar a cada ítem, y a partir de allí se harán las autoevaluaciones, los planes de mejoramiento, se identificarán las oportunidades y las fortalezas de las instituciones en relación con las comunidades y su entorno, pasando de una simple determinación de la calidad educativa, a una educación de calidad en el amplio sentido de la expresión.

Se hace énfasis en este aspecto, porque será el que dinamice los *escenarios deseables* de las demás subvariables en cuanto lo que aquí se define no es solo un marco de acción invertido, se trata de un cambio en la propia concepción de educación, más acorde con la idea plasmada desde los organismos multilaterales y las concepciones nacionales. Esto, aunque suena paradójico en primera lectura, en realidad no lo es.

Los organismos multilaterales han mostrado en más de una ocasión, un discurso que determina los marcos de acción (Jomtien, Dakar, Incheon) lo cual si bien busca generar una educación con calidad, ese matiz de la calidad, no es el que las comunidades deciden, sino el que los propios organismos imponen, esto es, son los órganos internacionales los que determinan cómo debe ser, a partir de sus lineamientos y evaluaciones de esos lineamientos, las políticas educativas de los países, y no al contrario. De esta forma, las necesidades no surgen de las propias comunidades, sino de lo que los organismos asumen como prioridad para esos territorios.

El escenario deseable, puesto sobre una participación real y efectiva, significa, llevar la discusión por la educación a las instituciones, tramitarla desde ellas en acuerdo o desacuerdo con los discursos instituidos de los organismos multilaterales. Se trata entonces de un escenario que ni siquiera en este estudio y texto se puede advertir, porque surge de la educación que las comunidades necesitan para forjar mejores seres humanos, y no sólo exitosos por su vinculación al mundo laboral. Así, si una prioridad para la comunidad educativa es ausentar el problema del microtráfico de su entorno, pues deberá generar las estrategias para que por medio del arte, el teatro, la danza, los deportes, los niños y niñas hagan mejor uso del tiempo complementario en la jornada única, y no lo dediquen a principalmente a refuerzos en matemáticas, lenguaje y ciencias naturales buscando que sus desempeños en las pruebas censales sean superiores. Pero, al tiempo, conlleva que el propósito de formación interrogue al Proyecto educativo institucional, a la propuesta pedagógica y curricular, a las otras disciplinas y sus profesores en relación con estas importantes necesidades del entorno.

Por tanto, será la comunidad educativa la que podrá evaluar a la institución y rotularla como de calidad o no, al vincular a la comunidad en un trabajo conjunto, la comunidad hará cada vez más presencia, porque evidencia que la educación que reciben sus niños y niñas no está centrada exclusivamente en estándares de contenidos y alcance de competencias, sino también, en sus problemáticas más cercanas, las definidas por ellos mismos, y siempre prioritarias para las comunidades. Solo mediante estas dinámicas, se podrá ampliar y comprender mejor los criterios de integración, inclusión y participación.

Como se infiere de lo planteado, no hay un solo escenario deseable, sino muchos escenarios que surgen a través de una metodología común, la de la escuela en dinámica comunicativa, la de la escucha en busca del entendimiento que posibilita la política pública integradora.

Ahora bien, la propuesta como política pública además, conlleva a una búsqueda reiterada e imperativa, en cuanto se trata de construir y servir desde lo construido para futuras propuestas. Uno de los principales desaciertos que ha vivido el país, del cual la educación regional no es ajena, es la dificultad para la consolidación de una estrategia educativa que no se quede en los planes de gobierno, sino que posibilite diseñar una estrategia unificada que se mantenga en el tiempo, y que obligue, además, cambios en las instituciones cuando estos sean impulsados desde las propias comunidades educativas.

Como se entiende, este escenario deseable, movilizado por una política pública educativa, no tiene porque entrar en contradicción con las metas propuestas para el año 2030. Por ejemplo, que todas las niñas y niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, con gratuidad, equidad y calidad; sin disparidades de género en la educación; con inclusión de personas con discapacidad, los pueblos indígenas, afros y los niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad. De igual manera, no tiene porqué chocar con la búsqueda hacia la garantía que los jóvenes y adultos, alcancen competencias de lectura, escritura, aritmética o bilingüismo, pero seguramente en nuestro contexto, algunas de estas no serán prioridad.

Finalmente, una política pública educativa para la educación básica y media, no puede pensarse en distanciamiento con los otros niveles educativos, por esto, en este escenario deseable se propone aumentar sustancialmente el número de becas disponibles para que la población tenga acceso a programas de estudios superiores universitarios en las universidades regionales.

3. SUBVARIABLE COBERTURA

Las subvariables cobertura, calidad y financiamiento que se presentan en los capítulos siguientes, se estructuran con base en lo planteado en el apartado anterior, en el que se ha marcado el escenario tendencial, y los escenarios probable y deseable, para las tendencias en la política nacional y regional de la educación básica y media en Risaralda desde sus entes territoriales certificados.

La *Constitución Política* de 1991, relievó la educación como derecho fundamental y obligatorio a ser considerado desde las propuestas y políticas de gobierno. No puede negarse que, además de este mandato, en razón de las directrices internacionales, las distintas administraciones han intentado desde esa década brindar condiciones para que esta llegue a todos los colombianos, por ello, se han incluido políticas a favor de la cobertura en los distintos Planes Decenales de Educación *(La Educación un compromiso de todos* 1996-2005, *Un pacto social por el derecho a la educación* 2006-2016, y actualmente, *El camino hacia la calidad y la equidad* 2016-2026), así como en los distintos Planes Sectoriales; logrando que en muchas ocasiones se supere el simple direccionamiento estratégico, para corresponder a una ruta que recoge los sentires de dirigentes, expertos, líderes sociales y las comunidades educativas, pero que infortunadamente en otros casos, y en especial en su ejecución, comienzan a desdibujarse a favor de la operatividad y la necesidad de indicadores, haciendo que dichos Planes, de manera técnica y estadística, hayan tomado los indicadores para medir, comparar, establecer tendencias y asignar recursos, pero no considerando la educación como derecho, sino como servicio.

Así, desde la segunda mitad del siglo anterior, y con énfasis desde la década del 90, se atiende a la cobertura escolar como pilar fundamental y eje de las diferentes políticas estatales, dirigidas a mejorar, además, en aspectos de calidad y equidad, ampliando su atención a sectores y poblaciones vulnerables como mecanismo para asegurar mayor igualdad en la distribución de las oportunidades. Es de anotar que el indicador de cobertura al ser

transversal, incide de manera directa sobre los demás factores de la educación en un territorio, por tanto, las lecturas tendenciales y probables de la cobertura educativa, son fundamentales para la toma de decisiones de los gobiernos, en cuanto permiten un mapeo, y estudio comparativo, del estado actual y futuro de la atención educativa en la región.

Ahora bien, al estudiar esta variable, debe tenerse en la cuenta además, que la misma no solo recoge a los estudiantes vinculados a los programas regulares, sino a toda la población que se atiende bajo la estrategia de Modelos Educativos Flexibles (MEF), los cuales son implementados por cada ente territorial de acuerdo a las necesidades detectadas y, entre los cuales pueden ejemplificarse aquellos que atienden a población en condiciones especiales tales como discapacidad o talentos excepcionales, la población rural (escuela nueva principalmente), la población en extra edad, e inclusive la educación para adultos (atendida según Decreto 3011, compilado en el decreto 1075/2015), y que en suma, se han convertido en estrategias para mejorar la cobertura. No obstante lo anterior, y conociéndose estas estrategias, el PNDE 2016-2026 advierte sobre la importancia de seguir trabajando en la cobertura, toda vez que existe una brecha significativa entre la atención para la educación en el sector rural y el urbano.

De esta forma, el PNDE 2016-2026 plantea la necesidad de acceso a un sistema público sostenible, que asegure la calidad y la pertinencia en condiciones de inclusión, así como la permanencia en el mismo, en todos los niveles: inicial, básico, medio y superior. En el texto se menciona que:

> Si bien la cobertura bruta y neta en preescolar, básica y media se han mantenido estables con una tendencia a la baja (la cobertura bruta pasó de 100,51% en 2006 a 97,2% en 2016 y la cobertura neta de 89,42% a 85,4% en 2016), principalmente, debido a la disminución de la población en edad escolar y los procesos de depuración de los registros de información desde el nivel territorial, se encuentran avances importantes en el acceso de la población joven a los niveles de educación secundaria y media. (MEN, 2017, p. 19)

Lo anterior significa que, si bien se avanza dado que no se tenían en el pasado, como hoy, registros de manera sistematizada en plataforma, y la retención se ha vuelto un propósito principal, aún existen brechas "para el acceso a una educación de calidad, principalmente, entre grupos socioeconómicos y entre zonas urbanas y rurales" (MEN, 2017, p. 20), por lo que en los últimos 6 años:

> Se ha evitado que cerca de 190.000 estudiantes abandonen las aulas de clase. Precisamente, programas como el Plan de Alimentación Escolar que permite la distribución de más de 5,7 millones de raciones diarias de alimentos en todo el país, el servicio de transporte escolar que favorece a los estudiantes de zonas alejadas, y la entrega de más de 41 millones de textos escolares, han facilitado la permanencia en las instituciones educativas oficiales del país.

Bajo este marco introductorio de la subvariable, se presenta el estado actual desde las secretarías correspondientes a cada ente en relación con los datos proporcionados por el sistema de matrículas (SIMAT).

3.1. Aproximaciones al Estado del Arte

Desde una visión internacional, al acudir a fuentes como la UNESCO, y la OCDE, se remarca que Colombia ha avanzado considerablemente en cuanto a cobertura, sin embargo, las tendencias de desempeño son variadas, y persisten grandes desigualdades entre los estudiantes de áreas rurales y urbanas. En algunos de los estudios financiados por los organismos internacionales se escribe:

> En las últimas décadas, Colombia ha expandido considerablemente el acceso a la educación. Las tasas de matrícula han incrementado en la educación media e inicial, y Colombia también ha progresado en cuanto a la expansión del acceso a la educación y el cuidado de la primera infancia, así como también a la educación superior. Sin embargo, aún necesita incrementar la cobertura, mantener a los estudiantes en la escuela y suavizar las transiciones. Las brechas en materia de tasas de matriculación

> siguen existiendo entre las áreas urbanas y rurales y entre los estudiantes desfavorecidos y favorecidos, particularmente en la educación pre-escolar y la educación media. (Radinger, Echazarra, Guerrero y Valenzuela, 2018, p. 8)

Aspectos, que como se ha marcado desde el apartado anterior, también han sido analizados en los planes nacionales, como en el PNDE 2016-2026, el cual realiza una proyección ambiciosa con el fin de lograr una Colombia más educada; en este se propone que el nivel de educación media (grados décimo y once) presenta un aumento importante en la cobertura bruta, aunque como se verá más adelante, en la región presenta también la mayor deserción en cobertura neta. De igual manera, se evidencian logros importantes en el ingreso al sistema educativo de la población vulnerable. En los últimos diez años, se ha reducido la brecha urbano-rural en la cobertura neta, esos resultados han surgido gracias a políticas como la gratuidad educativa que se empezó a implementar desde el año 2008 y que en el año 2011 se amplió hasta el grado once.

Otro de los logros relevantes planteados para el decenio, lo constituye la educación inicial, en el marco de la atención integral a la primera infancia. De hecho, el anterior Plan Decenal fue un paso fundamental para la formulación de una política pública de atención dirigida a la población entre 0 y 6 años. Así pues, y a manera de compendio inicial, la tendencia es clara y reiterativa, si bien durante los últimos años el país ha avanzado en cobertura de la educación, aún existen brechas para el acceso a una educación de calidad, principalmente, entre grupos socioeconómicos y entre zonas urbanas y rurales (MEN, 2017, p. 19).

Ahora bien, por otra parte, las estrategias de cobertura deben ser leídas tendencialmente desde múltiples perspectivas, dado que no sólo se busca incrementar las tasas de matrículas en las instituciones educativas, sino que, con la apertura de programas en primera infancia, por ejemplo, se vinculan al sistema un número mayor de niños: “En solo una década, la esperanza de vida escolar ha aumentado dos años, la participación en la Atención Integral, Educación de la Primera Infancia (EIAIPI) y la educación superior se ha incrementado en más del doble; hasta el 40% y 50% respectivamente”. (MEN, 2016, p. 15).

La revisión evidencia nuevamente los dos retos fundamentales: cerrar las brechas en el nivel de participación en el sistema educativo y mejorar los niveles de calidad educativa; por lo que la información y datos estadísticos posibilitan establecer una formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, a partir de información e indicadores educativos que se monitorean constantemente y contribuyen a las construcciones de nuevos planes y proyectos para alcanzar estos retos.

Ahora bien, en lo concerniente a la información regional, se tiene en cuenta la *Caracterización del Sector Educativo* realizada en el año 2016, por la Secretaría de Educación Departamental, en la cual se especifica la cantidad de instituciones disponibles por municipios y sus sedes respectivas, mostrando un entramado en el que se despliega además la diferencia entre las sedes urbanas y rurales que constituye la red de instituciones y el sistema:

> De acuerdo a lo establecido en la Ley 715/2001, la secretaría de Educación del Departamento de Risaralda, administra la prestación del servicio educativo oficial, con excepción de los municipios de Pereira y Dosquebradas, en 12 municipios, a los que se encuentran asociados 70 establecimientos educativos (47 instituciones y 23 centros), se presta servicio en 572 sedes educativas de las cuales 79 están ubicadas en zona urbana y 493 en zona rural que tienen el 40,4% de los estudiantes matriculados; y las restantes 79 sedes urbanas, con el 50,6% de la matrícula (Secretaria de Educación Departamental, 2016, p. 42).

Y para aumentar las cifras de estudiantes matriculados, Risaralda implementó los Modelos Educativos Flexibles descritos a continuación:

Tabla 2. Modelos flexibles

Modelo educativo		*Zona*	*Se aplica*
Aceleración del aprendizaje	*Niños en extra edad entre los 10 y 16 años, su propósito es nivelar la básica primaria en un año.*	*Urbana y rural*	*Si. En algunas zonas urbanas.*

Postprimaria	*Niños, jóvenes entre los 12 y 17 años con la educación básica secundaria. Sigue metodología escuela nueva*	*Rural*	*Si*
Caminar	*Atiende a estudiantes extra edad con la básica secundaria en dos años lectivos.*	*Urbana*	*Sí*

Fuente: Secretaría de Educación Departamental, 2016, p. 42

No obstante lo anterior, como se evidencia en la Tabla No. 3, la cobertura neta en el Departamento ha disminuido. Risaralda ha pasado de una cobertura neta en la básica primaria de 72,57% en 2016, a 69,57% en 2018, asimismo en la básica secundaria de 66% en 2016, a 63,74% en 2018; paradójicamente a las disminuciones planteadas, ha aumentado en la media, de 36,96% a 40,22%, sin embargo, aún continúa sin lograr la cobertura de, por lo menos, la mitad de la población con edad teórica para cursar el nivel.

Tabla 3. Cobertura de la educación básica y media en Risaralda

Vista previa de la tabla

Explorar los

AÑO	CÓDI...	ETC	POBL...	TASA...	COBE...	COBE...	COBE...	COBE...	COBE...
2016	3805	Risaralda ...	61.287	77,77%	77,76%	46,13%	72,57%	66%	36,96%
2017	3805	Risaralda ...	60.975	77,29%	77,26%	48,19%	71,86%	64,87%	39,24%
2018	3805	Risaralda ...	60.749	75,7296%	75,7132%	48,2988%	69,574%	63,7402%	40,2226%

Fuente MEN - Estadísticas Educación Básica por ETC

Actualizado. Sept. 12 de 2019

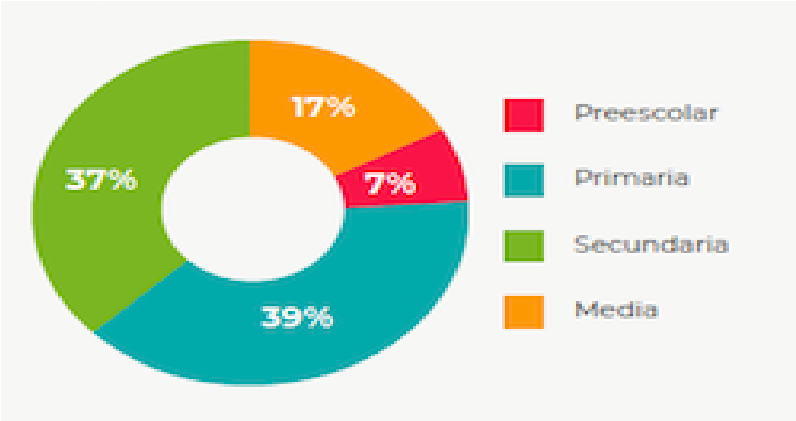
En lo concerniente al Municipio de Pereira, *El Informe de Calidad de Vida 2018*, de *Pereira Cómo vamos*, evidencia que la matrícula de estudiantes ha disminuido durante los últimos cinco (5) años:

> El comportamiento del número de estudiantes matriculados en el sistema educativo del municipio de Pereira ha presentado una disminución constante durante los últimos cinco años, con una reducción total de 8.501 alumnos. La reducción se presenta en el sector oficial con un total de 12.040 estudiantes menos, lo que se ve compensado en parte por el crecimiento en matriculados en el sector no oficial. El sector oficial recibe el 77,8% de los estudiantes de la educación básica y preescolar. (Pereira Cómo Vamos, 2018, p. 28).

Cómo se ha advertido líneas arriba, este aspecto debe ser leído desde varias perspectivas. Por ejemplo, si bien esta reducción se obtiene debido a que el índice demográfico de la población en este rango de edad ha disminuido, también se encuentra, que la estabilidad educativa de los jóvenes, en especial, entre los 15 y 17 años es crítica, en cuanto muchos de ellos deben dedicarse a otras actividades o labores inmersas en su contexto, lo cual reduce notoriamente los porcentajes de la tasa neta, como se menciona en el programa de seguimiento y evaluación citado:

> El porcentaje de estudiantes matriculados en los niveles de primaria representa el 39% y en un porcentaje muy similar del 37% los estudiantes matriculados en secundaria, lo que permite establecer una relación de continuidad entre los niveles, el sistema pierde la efectividad de conservar el nivel de matriculados en la media porque se reduce a un 17 %. En la educación media, que corresponde a la edad entre los 15 y los 17 años, la situación de estabilidad es muy crítica, la necesidad por dedicarse a otras actividades e ingresar al mundo laboral se constituye en un factor de deserción muy notable en este grupo de edad y nivel educativo a pesar de los esfuerzos por elevar la formación para el trabajo. (Pereira cómo vamos, 2018, p. 29)

Gráfica 1. Pereira, porcentaje de estudiantes matriculados.



Fuente: Pereira Cómo Vamos, 2018, p. 29

La Tabla 4, muestra de una manera importante el comportamiento de la cobertura en los últimos años en el Municipio de Pereira, en la cual es, en la educación media, donde se encuentra el mayor número de menores por fuera del sistema educativo en el municipio

Tabla 4. Tasas de cobertura (2013 – 2017) del Municipio de Pereira para la educación básica y media.

	2013	2014	2015	2016	2017
Tasa de cobertura neta en preescolar (3 a 5 años)	62,2%	56,2%	61,1%	60,7%	61,4%
Tasa de cobertura neta en primaria (6 a 10 años)	91,2%	89,3%	89,2%	90,0%	89,7%
Tasa de cobertura neta en secundaria (11 A 14 años)	83,3%	85,1%	84,6%	83,9%	84,5%
Tasa de cobertura neta en media (15 a 16 años)	49,4%	46,8%	50,9%	52,5%	51,1%

Fuente. Pereira cómo vamos, 2018.

Según los datos proporcionados, tanto en primaria como en secundaria para el año 2017 se logra abarcar cerca del 85% en cobertura, aunque en las actuales condiciones que arroja el censo realizado en 2018, y dado que solo en ese momento se empiezan a vincular datos a los informes, el análisis permite inferir, que son niveles con alta atención y cubrimiento. Sin

embargo, pese a los programas, estudios, análisis y proyectos desarrollados, “Se registra en el grupo de edad de 6 a 14 años que, 15 de cada 100 niños permanecen por fuera del sistema educativo. (Pereira Cómo Vamos, 2018, p. 31). Así pues, el mayor desfase es en la media, dónde sólo la mitad de los jóvenes permanece en el sistema educativo, debido a que: “Las condiciones de pobreza, movilidad o desplazamiento de las familias llevan a que un porcentaje muy alto de los estudiantes abandonen la institución educativa”. Todo esto, aún cuando la:

> Media vocacional les brinda a los estudiantes la posibilidad de ampliar su formación para el trabajo, de tal forma que los estudiantes encuentren en este nivel las competencias y habilidades para vincularse en condiciones más favorables en la dimensión laboral. La estrategia de retención se debe ampliar y mejorar mediante sistemas más audaces de articulación de la media con la educación superior en áreas de técnicas y tecnológicas, para estimular la permanencia de los estudiantes en la educación media y su proyección con la educación superior. (Pereira, cómo vamos, 2018, p. 31)

Como se puede deducir, el tema de cobertura trae aparejado, necesariamente, hablar de deserción escolar como uno de los ítems más delicados, entendiendo la deserción como el ‘Abandono del sistema escolar por parte del estudiante’, se observa que un porcentaje importante de estudiantes abandona o suspende cada año su proceso educativo, pero retorna nuevamente al sistema, no obstante, cuando se compara la cobertura neta, con los datos en los cuales el 50% de los jóvenes no se encuentra matriculado en la media, se infiere que el porcentaje más significativo de deserción se presenta en este nivel.

Estas cifras, no obstante, deben ser siempre contrastadas con las que ofrecen las Secretarías de Educación y el MEN. En el informe *Pereira en Cifras 2019*, y específicamente *Pereira cobertura en cifras corte SIMAT febrero 2019* se presentan los siguientes consolidados tomando descendentemente los años 2010 a 2019:

Tabla 5. Tasas de cobertura neta y total (2010 – 2019) del Municipio de Pereira para la educación básica y media.

Tasa de Cobertura Neta

Año	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Total
2010	71,81%	96,35%	82,85%	48,44%	**101,38%**
2011	75,22%	100,44%	87,67%	52,06%	**106,85%**
2012	69,85%	96,93%	84,68%	50,99%	**101,76%**
2013	62,17%	91,20%	83,38%	49,35%	**97,53%**
2014	56,24%	89,34%	85,05%	46,79%	**96,03%**
2015	61,06%	89,23%	84,62%	50,85%	**96,32%**
2016	60,65%	90,01%	83,88%	52,46%	**95,70%**
2017	61,43%	89,69%	84,51%	51,06%	**95,64%**
2018	63,04%	88,86%	85,16%	53,19%	**95,67%**
2019**	60,68%	85,84%	84,76%	52,38%	**93,22%**

Fuente. Pereira cobertura en cifras corte SIMAT febrero 2019

Desde 2010 hasta el corte 2019, la Cobertura Neta Total ha experimentado disminución del 8,16%. Los niveles de Primaria y Secundaria son aquellos que presentan a 2019 la Cobertura Neta más alta, con 85,8% y 84,7% respectivamente, los niveles de Media y Transición donde se presenta la Cobertura Neta más baja, de 52,3% y 60,8% respectivamente.

De esta forma se relieva la tendencia a la reducción de los índices, incluida la cobertura bruta, en razón de una mejor sistematización de la información, pero también se reitera la importancia de trabajar de manera conjunta por la retención en el nivel de la educación media.

La tabla No. 6 muestra la evolución de la matrícula en Pereira por sector durante esta década:

Tabla 6. Tasas de cobertura por sector (2010 – 2019) del Municipio de Pereira para la educación básica y media.

Sector	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019**
Oficial	93.366	97.695	90.450	85.126	82.667	78.874	75.195	73.086	70.752	67.541
Contratada	3.524	3.699	2.599	3.806	3.779	3.770	3.891	3.872	3.860	3.770
Total Oficial	**96.890**	**101.394**	**93.049**	**88.932**	**86.446**	**82.644**	**79.086**	**76.958**	**74.612**	**71.311**
No Oficial	16.225	17.373	18.192	17.305	16.266	18.624	19.718	20.507	21.534	19.250
Total	**113.115**	**118.767**	**111.241**	**106.237**	**102.712**	**101.268**	**98.804**	**97.465**	**96.146**	**90.561**

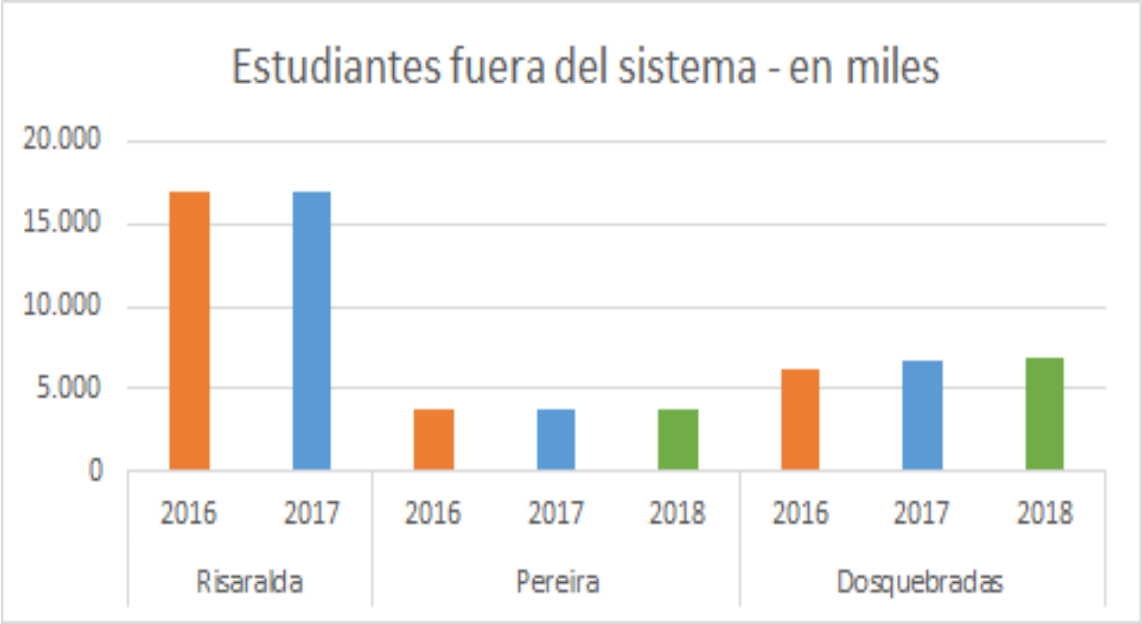
Fuente. Ministerio de Educación Nacional – Subdirección de Acceso – Corte febrero 2019

De acuerdo con la información, en el municipio se nota una tendencia de reducción continua de estudiantes matriculados para los niveles del estudio (básica y media). Según el reporte histórico, entre 2010 y 2019 la matrícula ha disminuido en 22.554 estudiantes. En el sector oficial ha disminuido en 25.825 estudiantes, en el sector contratado ha aumentado en 246 estudiantes, y en el sector no oficial, ha aumentado en 3.025 estudiantes. Al mes de corte, había 90.561 estudiantes matriculados; 74,6% (67.541) corresponde a matrícula oficial; 4,2% (3.770) a matrícula contratada; y 21,3% (19.250) a matrícula no oficial. 77% aprox. es población urbana.

Estudiantes fuera del sistema en el análisis regional

El Departamento de Risaralda y sus entes territoriales certificados, continúan teniendo un índice preocupante de estudiantes por fuera del sistema educativo, cabe resaltar al respecto que los datos no son homogéneos y que en el caso de los municipios no certificados albergados en el departamento, los datos de 2018, en algunos informes, no se encuentran consolidados. Esto genera, que en varios apartes la información se revise desde el año 2016 y, hasta el 2017:

Gráfica 2. Estudiantes fuera del Sistema en los entes territoriales.



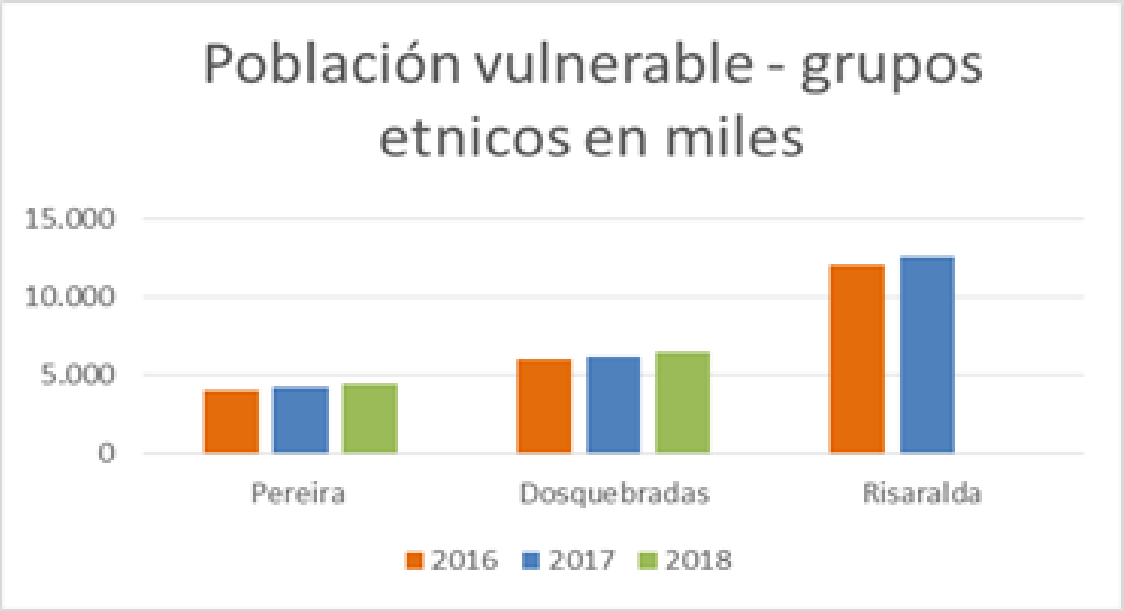
Fuente: SIMAT

Si bien el comparativo muestra un comportamiento estable en cada ente territorial, se observa una gran diferencia en cuanto a la población de estudiantes fuera del sistema entre Risaralda y los municipios de Pereira y Dosquebradas, lo que reafirma las disparidades entre las oportunidades de la población rural y la urbana.

Población vulnerable - grupos étnicos

La población vulnerable, bajo la denominación grupos étnicos, cobija tanto a población Embera como Afrocolombianos, la siguiente gráfica muestra como Risaralda se encuentra con datos muy superiores a las otras ETC, lo que obliga a un trabajo diferenciado, concentrado, en especial, en Modelos Educativos Flexibles.

Gráfica 3. Población vulnerable Grupos étnicos.



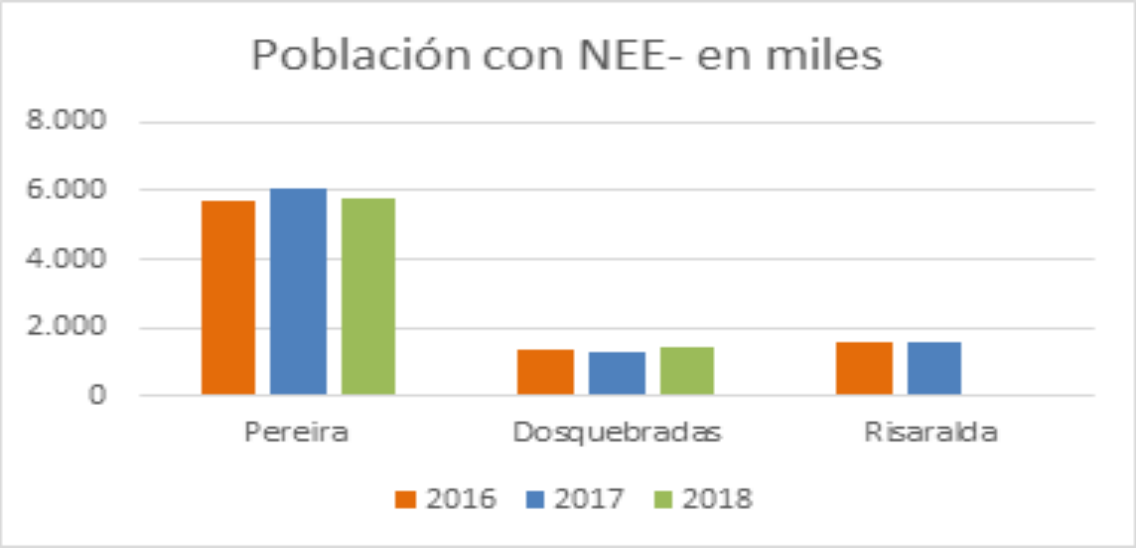
Fuente: SIMAT

Población con Necesidades Educativas Especiales – NEE

Los datos para esta población revelan que el aumento entre 2016 y 2018 no ha sido significativo, sin embargo el municipio de Pereira cuenta con cerca de seis mil estudiantes con alguna necesidad educativa especial, cabe resaltar que de todas las NEE las más comunes son de tipo cognitivo y psicosocial.

Ahora bien, es importante tener en la cuenta que un número importante de población con NEE no es vinculada al estudio regular por sus padres y familias en general, lo cual se presenta de manera importante en la población rural y vulnerable.

Gráfica 4. Población con necesidades educativas especiales.



Fuente: SIMAT

3.2. Aproximaciones a un Escenario Tendencial de la subvariable

En la Tabla 7 se recogen algunos comparativos generales sobre las tendencias de la cobertura educativa en los entes territoriales estudiados: Pereira, Dosquebradas y Risaralda, durante los años 2016 a 2018, gracias a los datos obtenidos en el Sistema de Matrículas (SIMAT), y la información recolectada en las Secretarías de los municipios y el departamento.

Tabla 7. Tendencias de la cobertura en las entidades territoriales certificadas.

Ítems / Ente territorial (años)	Pereira			Dosquebradas			Risaralda		
Ítems de Cobertura	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Evolución establecimientos educativos	Mínimo aumento			Mínimo aumento			Mínimo aumento		
Matrícula por Sector Oficial	Disminuye			Disminuye			Disminuye		

Matrícula por Sector No Oficial	Aumenta	Aumentan	Aumentan
Matrícula por Zona de Atención Urbana	Disminuye	Disminuye	Disminuye
Matrícula por Zona de Atención Rural	Disminuye	Disminuye	Aumentan
Matrícula para Jóvenes Extra Edad y Adultos	Disminuye	Disminuye	Disminuye
Matrícula Indígenas	Aumenta	Aumentan	Aumentan
Matrícula Afrocolombianos y Negritudes	Aumentan	Aumentan	Disminuye
Matrícula Población NEE	Mínima disminución	Aumentan	Aumentan
Población por fuera del Sistema	Mínima disminución	Aumentan	Aumentan
Modelo Educativo – Tradicional	Mínima disminución	Disminuye	Aumentan
Modelo Educativo - Post Primaria	No Se Registra	Disminuye	Aumentan
Modelo Educativo - Programa para Jóvenes en Extra Edad Nocturna, Sabatina	Disminuye	Aumentan	Aumentan
Modelo Educativo – Caminar	Aumentan	Aumentan	No Se Registra
Jornada Única - Sector Oficial	Aumenta	Mínimo Aumento	No Se Registra

Jornada Única - Sector No Oficial	Aumentan	Aumentan	No Se Registra

Fuentes: SIMAT, Secretarías de Educación de Pereira, Dosquebradas y Departamental de Risaralda

A partir de la tabla anterior, se explican algunas tendencias propias a la subvariable que determinan el rumbo de la educación en el departamento de Risaralda y los municipios de Pereira y Dosquebradas.

Evolución de establecimientos educativos

El aumento de establecimientos educativos para las tres entidades territoriales puede malinterpretarse en una lectura inicial, en cuanto daría la posibilidad de pensar que se ha aumentado el número de demanda de estudiantes y con ello la cobertura, sin embargo, las nuevas construcciones corresponden a las necesidades generadas por los planes de ordenamiento en las localidades y al programa de Jornada Única, además, es importante comprender que la relación de evolución de establecimientos educativos para el sector oficial es una relación mucho menor que la del sector no oficial, por ejemplo en el municipio de Dosquebradas en el último cuatrienio aumentó el número de establecimientos educativos en uno (1) para el sector oficial, mientras que para el sector no oficial aumentó en (7).

Esta evolución, además, evidencia el aumento de matrícula para el sector no oficial y la disminución de matrícula en el sector oficial, lo cual, incluso cobija al sector rural, haciendo la salvedad para Risaralda que en el área rural ha mostrado un aumento en su matrícula total. Es muy importante entender también, que los nuevos desplazamientos de vivienda a los sectores considerados rurales en los municipios, ha hecho que nuevas ofertas académicas no oficiales se ubiquen en estos territorios, lo que da explicación a esta situación, así como el aumento de los índices de calidad de la educación rural.

Matrícula para jóvenes extra edad

Si bien el comportamiento para la matrícula de jóvenes en extra edad y adultos ha disminuido de manera gradual a lo largo de los últimos años en números muy similares tanto para Risaralda, Pereira y Dosquebradas, se infiere que nuevos modelos educativos cómo: caminar en secundaria, modelo de bachillerato flexible en bienestar rural; que apuntan a reducir la deserción escolar, implementados por MEN y que han sido adoptados en las entidades territoriales certificadas aquí descritas, han aportado a la disminución de matrícula para jóvenes en extra edad, ya que estos modelos flexibles permiten que las poblaciones se puedan "nivelar" e ingresar al aula regular. No obstante, otros modelos como Escuela Nueva continúan teniendo gran importancia.

Matrícula NEE

La inclusión de los estudiantes con necesidades educativas especiales - NEE al sistema educativo, muestra un aumento gradual en las tres entidades territoriales. Esta tendencia se puede explicar desde las estrategias de inclusión que se han venido desarrollando en los últimos años a nivel nacional y regional, en relación con algunos decretos como el 1421 de 2017, que reglamenta la educación inclusiva y ofrece pautas para la aplicación y ejecución de los Planes Individuales de Ajustes Razonables – PIAR, y que obliga a las diferentes entidades territoriales por medio de los establecimientos educativos, no excluir a los estudiantes que presentan NEE ya sean de tipo cognitivo, motriz, visual, auditivo, psicosocial, excepcionales, entre otras.

Modelos educativos: tradicional, escuela nueva, post primaria y caminar

Los modelos educativos implementados en las tres entidades territoriales que cobran mayor número de educandos son: el modelo educativo tradicional tanto en el sector urbano como rural, escuela nueva y post primaria en el sector rural, y caminar en Pereira y Dosquebradas. Es importante entender, que los modelos tienen un comportamiento diferente, si bien el tradicional es el más utilizado por las instituciones, se encuentran en una gradual disminución debido a las necesidades sentidas de la población que genera deserción escolar de ese modelo

principal. Así se adaptan nuevos modelos educativos que van en aumento, especialmente en ciudades como Pereira y Dosquebradas los programas de caminar, aceleración del aprendizaje y jóvenes en extra edad, y en el sector rural, modelos como post primaria y escuela nueva.

Jornada única

La estrategia Jornada única empieza tanto para Pereira y Dosquebradas en el año 2016, para el departamento de Risaralda no se encuentran registros claros en SIMAT al momento de elaborar este informe. En las entidades territoriales certificadas se evidencian comportamientos crecientes, por ejemplo en Pereira, empieza con un número bajo de estudiantes en este modelo, sin embargo, con el paso de los años esta estrategia empieza a crecer y a demandar menos protagonismo del sector contratado, que en un principio compensaba un número significativo de estudiantes en esta jornada. De lo anterior podría inferirse que las condiciones de infraestructura, alimentación y horas complementarias se han comenzado a ajustar en las instituciones educativas oficiales equiparando la atención, inversión y la dotación con las condiciones que implica esta Jornada en el sector no oficial.

Para el municipio de Dosquebradas, se empezó con aumento significativo (cerca al 40%) de población bajo esta estrategia, en el sector oficial entre el año 2016 y 2017, sin embargo para los años 2018 y 2019 con cierre a febrero, se mantiene una tendencia de estabilización.

3.3. Consideraciones en torno a un Escenario Probable

Colombia es un país diverso tanto cultural como geográficamente, su distribución de territorio, relaciones económicas y de poder, han generado desigualdades sociales que obligan inestabilidad escolar, ya que las condiciones actuales llevan a las familias a continuas dinámicas de movilización (conocido como familias desplazadas, errantes o flotantes). Estos procesos de migración externa e interna, en busca de opciones laborales, mejor calidad de vida, condiciones de pobreza extrema en zonas urbanas y rurales, e incluso, refugio y

seguridad a causa de la violencia, conlleva que sea muy complejo establecer con claridad una tendencia poblacional determinada en lapsos de tiempo establecidos.

> Aunque la economía nacional ha crecido fuertemente desde el cambio de siglo, después de una profunda recesión a finales de los años noventa, el desarrollo económico ha sido desigual en todo el país. El índice de desigualdad de Colombia en materia del PIB per cápita en las regiones, es más del doble que el promedio de la OCDE, y un poco mayor al de los demás países latinoamericanos como Chile, México y Brasil. La topografía del país influye en estas desigualdades regionales, la cual limita las conexiones entre las regiones debido a la ausencia de infraestructura eficiente. Las instituciones deficientes, las pocas conexiones entre áreas rurales y urbanas y un enfoque en las actividades tradicionales de agricultura también contribuyen a las desigualdades regionales. (Radinger, Echazarra, Guerrero y Valenzuela, 2018, p. 3)

Los aspectos referidos en la cita son complementarios y relevantes para este análisis, pues evidencian los esfuerzos que en ocasiones se dirigen a determinadas poblaciones sin lograr los resultados esperados, a la vez que muestran como muchos estudiantes se ven en la necesidad de abandonar el sistema educativo para lograr satisfacer condiciones básicas de subsistencia, lo que genera en los propósitos, y a nivel estadístico, una baja en las pretensiones de cobertura neta.

Comprendidas estas dinámicas, y en relación con lo planteado en la subvariable anterior, se puede plantear como Escenario Probable, que Colombia y la región seguirán trabajando por la cobertura educativa a lo largo de todo territorio. No obstante, es claro, que esta dinámica social seguirá estando condicionada por múltiples factores sociales, incluso, algunos, afectando hacia la marginación educativa de muchos estudiantes, por esto, el escenario implicará nuevas apuestas por modelos educativos flexibles, que le permitan a los estudiantes, aún en menoscabo de la calidad en muchas ocasiones, atender sus situaciones particulares sin descuidar la educación.

Como se infiere, pese a los intentos por cerrar brechas (que no se desconocen), proponiendo proyectos o articulaciones a iniciativas nacionales como el apoyo hacia la educación técnica y tecnológica, programas de articulación con el Sena, o auxilios educativos, que en últimas terminan siendo pocos para la cantidad de demanda que los requiere, los esfuerzos parecen siempre insuficientes, y por esto, terminan relacionando dos de los elementos que determinan las políticas internacionales: una educación para el trabajo y el ingreso exitoso al mercado laboral.

El escenario proyecta también una reorganización de la media, pues al momento es el nivel en el que más estudiantes no continúan. Probablemente las universidades hagan trabajos diferenciados, pero la situación debe ser revisada de inmediato y elaborar una estrategia conjunta de intervención. Asimismo, el escenario proyecta una continuación de la atención a primera infancia con estrategias del tipo *De Cero a Siempre*; que si bien pueden contribuir a una disminución en la deserción y en la desescolarización de los primeros años, por el contexto y la dinámica social, no es garantía de futuras deserciones.

Puntualizando: tanto el gobierno central a través del Ministerio de Educación Nacional, como las entidades territoriales, certificadas o no, han hecho importantes esfuerzos para asignar recursos a estrategias para mejorar la cobertura a nivel nacional y regional, en particular para la población menos favorecida (dentro de la cual puede citarse la educación para el sector rural, la atención a población desplazada, excombatiente, migrante de Venezuela, entre otras), sin embargo, estas estrategias tienden a perderse por la misma movilidad social, en especial en Departamentos como Risaralda y Municipios como Pereira y Dosquebradas, que suelen ser lugares de paso o estancia temporal para muchas personas. Ahora bien, dado que la mayor deserción se encuentra en la media, la política educativa tendrá que vincularse también, a un programa completo de acompañamiento a las familias, que permita retener a los niños, niñas y jóvenes de estos grados en el sistema escolar, para que no vean el ingreso temprano al mundo laboral o ilegal, como una oferta tentativa.

El Escenario Probable muestra además, una mejoría paulatina en la implementación de ciertas estrategias como la canasta educativa a través del PAE (Plan de alimentación escolar),

el auxilio de transporte tanto para el sector rural como para el urbano, el mejoramiento de la infraestructura, la dotación y la inclusión de la población con diagnóstico de necesidades especiales, la educación para talentos excepcionales, el apoyo con horas extras para jornadas complementarias, y recientemente en especial, la Jornada única; sin embargo, debe considerarse sí la pretensión de *Colombia la mejor educada a 2025,* a través de la medición en pruebas censales con énfasis en matemáticas, inglés y ciencias, es realmente el interés prioritario de las comunidades educativas y de los estudiantes:

> Las inversiones en escuelas de jornada única pueden desplazar el gasto de otras iniciativas importantes para mejorar la calidad de la educación (como la formación docente) y quitarles el tiempo a otras actividades (como el aprendizaje entre pares), si los docentes y su tiempo en la escuela no se usa y gestiona efectivamente. (Radinger, Echazarra, Guerrero y Valenzuela, 2018, p. 20).

3.4. Hacia un Escenario Deseable: Cobertura entendida como integración

La propuesta de un escenario deseable parte, como se muestra a lo largo de cada subvariable, de la posibilidad de crear una política pública regional de educación, la cual en este caso, se amplía en relación con las consideraciones planteadas por el *Observatorio educativo Reduca* en el año 2015, el cual definió cuatro dimensiones que bien pueden ser consideradas pilares para nuestra educación, pues obedecen a necesidades compartidas para cada región del país. La primera, sin embargo, da soporte, y define a las demás. Veamos:

1) Los agentes y recursos educativos, tienen en cuenta las características de los diferentes actores del sistema educativo: alumnos, docentes y el Estado, como también los recursos invertidos en el sistema educativo. 2) Por su parte, las trayectorias escolares completas, pretenden dar una mirada del desarrollo de los alumnos en el tiempo. 3) Mientras que las trayectorias escolares exitosas tratan de explicar los resultados de aprendizaje de los estudiantes. 4) Y la activación ciudadana trata los indicadores de responsabilidad social, como partícipes de velar por los derechos educativos de los niños, niñas y jóvenes.

También se deben contemplar las modalidades de atención educativa, las cuales son:

- Personas con limitaciones o capacidades excepcionales
- Educación para adultos
- Educación para grupos étnicos
- Educación campesina y rural
- Educación para la rehabilitación social (Reduca, 2015)

Esto, en términos generales, no dista de la propuesta que se presenta como elemento principal del Escenario Deseable, en cuanto, como se afirma en el primer principio, son las características diferenciadas de las comunidades las que definen las necesidades, y sobre estas, se determinan los propósitos y marcos de actuación. En el caso de la cobertura en particular, es claro que se necesita el apoyo del Estado para dinamizarla, pero también es fundamental, concentrar un acompañamiento y capacitación docente que supere las didácticas y se concentre más en el componente pedagógico en tanto reflexión por los seres humanos inmersos en el ámbito educativo.

Así, la política pública debe considerar con respecto a la cobertura, la relevancia de que los profesores se cualifiquen en el manejo de los Modelos Educativos Flexibles y, en especial, en distintas estrategias de inclusión para apoyar sus prácticas pedagógicas. Además, siguiendo algunas recomendaciones de expertos como Andreas Schleicher (OCDE), es fundamental hacer para los profesores la educación rural un privilegio y no un castigo, como muchas veces sucede. Volcar la mirada a la educación rural, y a las poblaciones vulnerables en particular, es fundamental. Esto porque la permanencia y la retención no es estrictamente una situación de los estudiantes, sino también de los profesores y de las direcciones de las instituciones. Los profesores que estiman una estancia temporal y una función profesional estricta en su trabajo dentro de las instituciones, y en especial las rurales, transmiten a sus estudiantes esos mismos vínculos con la escuela.

Debe desarrollarse una prueba piloto de acompañamiento en estas tareas, evaluarla continuamente, y en algunos casos, considerar la posibilidad de abrir espacios educativos

especializados para estudiantes con limitaciones o capacidades excepcionales, sin que por esto se considere exclusión de la población, por el contrario, no se debe pretender que los niños o las niñas, sean forzados a estar todo el tiempo en entornos académicos no aptos, de acuerdo con sus particularidades cognitivas.

Como se infiere, en este Escenario Deseable se trata de mejorar las condiciones de todos los participantes del proceso educativo, brindando los recursos, modelos y prácticas pedagógicas necesarias para que los estudiantes puedan sentirse acompañados en sus procesos formativos, asimismo, mejorar las condiciones laborales de los docentes, apoyar la capacitación y actualización como un requisito inherente a la enseñanza para las necesidades reales de entorno de las instituciones.

Esto es principal, en tanto exige la formalización, estabilidad de la planta docente, y flexibilización en el proceso de selección; no solo para cubrir las vacantes que se encuentran con nombramiento provisional, sino que, además, le exige a la región, asignar recursos para contratar docentes orientadores y de aula de apoyo cualificados; por cuanto los procesos de convocatoria y selección del MEN son extensos y ralentizados, tal como lo mencionan los estudios financiados por la OCDE, “La reasignación de los docentes permanentes dentro de las entidades territoriales a menudo es difícil, y el mercado laboral de los docentes parece segmentarse entre varias entidades territoriales, algo que afecta a los departamentos particularmente” (Radinger, Echazarra, Guerrero y Valenzuela, 2018, p. 21).

Además, para un escenario deseable, es fundamental que los profesores investiguen sobre sus propias prácticas, para que esto les permita revertir sus aprendizajes a favor de los estudiantes y las comunidades educativas, alivianando la deserción, y generando los servicios educativos y complementarios necesarios, que garanticen y potencialicen la retención de los estudiantes en tanto genere proyectos de vida desde la educación

Finalmente, y en sintonía con el documento referido de Reduca, una de las principales apuestas en el ámbito de la cobertura, debe ser, sin duda, el fomento de la participación de todos las personas pertenecientes a la comunidad educativa, para la toma de decisiones y la

exigencia de un sistema educativo y de asistencias complementarias, como un derecho y no sólo como un servicio.

> En los próximos años, tomar medidas para mejorar la oferta de la educación media y facilitarles a los estudiantes una transición a la educación superior o al mercado laboral debería ser una prioridad para el MEN y las Secretarías de Educación (en colaboración con otras partes interesadas como el SENA, los empleadores y las universidades). En las áreas rurales, particularmente, la educación puede no ser siempre pertinente para los estudiantes. Abordar las necesidades de los jóvenes en las áreas rurales va más allá de la educación, y también requiere la creación de oportunidades para esas áreas rurales, por ejemplo, mediante el acceso a los mercados, créditos y tecnología. La educación, debe conectarse con la vida rural y las realidades de producción, como el surgimiento de nuevos sectores, si desea motivar a los jóvenes a que sigan en, o se muden a, áreas rurales. Al mismo tiempo, las escuelas pueden desempeñar un papel en la gestión y revitalización de las comunidades rurales (Radinger, Echazarra, Guerrero y Valenzuela, 2018, p. 27).

4. SUBVARIABLE CALIDAD

Con distinción de las subvariables anteriores, en este capítulo se trabajará la subvariable de calidad en el Departamento, y los entes territoriales certificados, de manera diferenciada. Lo anterior en razón de dos factores principales: el primero tiene que ver con el hecho que esta subvariable, se ha convertido, sin duda, en el eje central de la educación en nuestro tiempo, y por tanto, cada actuación educativa está relacionada con este criterio principal. En segundo lugar, porque si bien, el Índice Sintético de Calidad es la herramienta principal por la cual se ha determinado la calidad en las instituciones en los últimos años, los informes no son del todo homogéneos en los entes territoriales certificados y el Departamento. Al presentarlos de manera separada, se espera, contribuir a una lectura de la discusión más acorde con este fenómeno del que todos los partícipes del proceso educativo hablamos, pero poco conocemos en detalle.

Así pues, para el análisis se tomará el Índice Sintético de Calidad Educativa[3] en el Cuatrienio (2015-2018) (Ministerio de Educación Nacional, 2018), y los reportes de excelencia 2018 que describen ese Índice Sintético de Calidad (ISCE) de entidades educativas, se analizará una a una la tendencia en cada ente territorial certificado (ETC), generando también un comparativo de los distintos entes frente a los resultados nacionales, se indagará en las políticas de calidad de cada uno para entender los comportamientos de las variables, visualizar las tendencias y el escenario probable de la calidad en la educación, teniendo en cuenta, además, los cambios en las políticas de gobierno.

---

[3] En el Índice Sintético de Calidad Educativa, las pruebas de Estado – Saber, se convierten en un elemento principal de la medición, y también, se analiza qué tanto han progresado las distintas instituciones y entes territoriales con respecto al año anterior, la eficiencia de los procesos y de los estudiantes que son promovidos al año siguiente; así como también el ambiente escolar al interior de cada colegio e institución educativa. Estos datos se comparan con los resultados obtenidos a nivel nacional en los últimos cuatro años y así se determina si se ha cumplido con las metas trazadas.

> El índice sintético de calidad educativa – ISCE es la herramienta que apoya en el seguimiento del progreso de las Instituciones educativas. A través de ella los miembros de la comunidad Educativa podrán tener una manera objetiva de identificar cómo está y qué caminos se pueden emprender para convertir a Colombia en el país mejor educado de Latinoamérica en el 2025. (Gobernación de Risaralda, 2019)

Los documentos de contraste y apoyo para realizar la reflexión frente a la calidad serán *Colombia, la mejor educada en 2025 - Líneas estratégicas de la política educativa del Ministerio de Educación Nacional*; el *Plan Estratégico Institucional 2019-2022 educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos* (documento en construcción), y como se ha remarcado desde los aparatados anteriores, *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible* propuestos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), además de distintos autores que hablan sobre la calidad en la educación para Colombia en la actualidad.

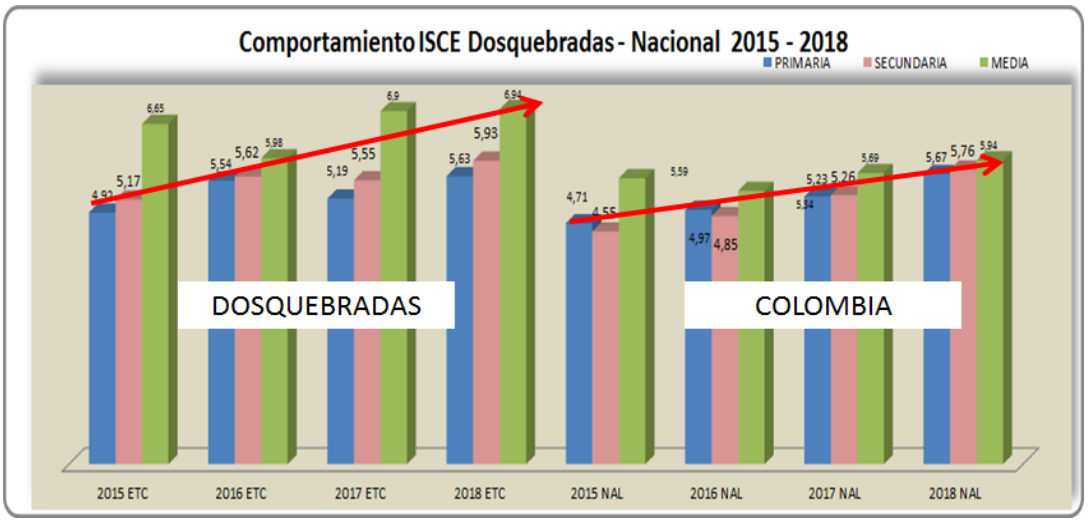
4.1. Una aproximación al Estado del Arte de la subvariable Calidad en el Municipio de Dosquebradas

La Entidad Territorial Certificada (ETC) del Municipio de Dosquebradas usa para la medición de la calidad el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE), por lo cual se aproxima una descripción de los resultados encontrados entre los años 2015 al 2018, en la cual pudo encontrarse que:

> La ETC de Dosquebradas al compararse con el País durante el cuatrienio, refleja en los niveles de secundaria y media un mayor Índice. Adicionalmente, las Metas Mínimas de Mejoramiento Anual fueron alcanzadas por la ETC en el nivel de secundaria y primaria. El nivel de la media, aunque tiene un ISCE superior a la primaria y la secundaria, no alcanzó su meta de mejoramiento en el 2018, pero fue superada en el 2016 y 2017. (Granada, 2018)

Considerando lo anterior, se hará una catalogación por años del ETC, para luego realizar una comparación entre el comportamiento del ISCE Dosquebradas y el nacional, para lo cual se usará la gráfica 1 presentada en el Informe de Gestión: Plan de Acción (2018) componente estratégico (en este informe gráfica 5).

Gráfica 5. ISCE Dosquebradas- Nacional 2015-2018.



Fuente: Informe de Gestión: Plan de Acción (2018).

En esta descripción, se tienen en la cuenta, los tres niveles educativos, iniciando con primaria; donde puede verse durante el año 2015 que el ISCE se encontraba en 4,92, el cual cambia durante el 2016 presentándose un aumento de un 0,62. Para el siguiente año (2017) presentó una disminución de 0.35, mientras en el 2018 nuevamente aumenta un 0.44 con respecto al año anterior, lo cual deja ver una desviación mínima en la línea de mejoramiento continuo.

Por su parte, en secundaria se presentó un aumento del 2015 al 2016 de un 0.45, sin embargo, para el 2017, se mantiene casi estable al disminuir un 0.07, estadística que aumenta un 0.38 para el 2018. Finalmente, en la media se observa un aumento lineal en el cuatrienio, exceptuando el 2016 año en el que baja 1,07 con respecto al 2015, posteriormente hubo un aumento lineal en los años 2017 y 2018 de 1,32 y de 0,04 respectivamente.

Ahora bien, al hacer la comparación entre el ISCE del ETC de Dosquebradas con respecto al ISCE de Colombia, puede verse que es superior, por lo que siguiendo al ICFES: “Los resultados del cuatrienio con el ISCE en el País, dejan claro que la calidad de la educación ha aumentado en todos los niveles educativos. Respecto del año anterior, Primaria y Secundaria mejoraron con el ISCE 2018”. Por otra parte, cabe aclarar que aunque se presenta un aumento

en la calidad de la educación, y se alcanzó la meta de acuerdo a lo propuesto en el plan de mejoramiento anual en primaria y secundaria en el país, para la media, esto no se logró, lo que llama nuevamente la atención a centrar esfuerzos en este nivel educativo. La Tabla No. 8 muestra la situación Colombia, aunque, como se ha advertido, algunos de los datos entran en discrepancia con los de otros informes.

Tabla 8. Índice Sintético de Calidad Educativa y Meta Mínima Anual del País en el Cuatrienio 2015 – 2018.

	Año	Desempeño	Progreso	Ambiente Escolar	Eficiencia	ISCE	MMA
Primaria	2018	2.49	1.49	0.75	0.94	5.67	5.61
	2017	2.52	1.44	0.75	0.94	5.65	5.40
	2016	2.42	1.32	0.74	0.95	5.42	5.24
	2015	2.38	1.05	0.75	0.89	5.07	
	Año	**Desempeño**	**Progreso**	**Ambiente Escolar**	**Eficiencia**	**ISCE**	**MMA**
Secundaria	2018	2.48	1.62	0.75	0.90	5.76	5.60
	2017	2.48	1.48	0.75	0.89	5.61	5.32
	2016	2.37	1.26	0.74	0.90	5.27	5.12
	2015	2.38	0.99	0.75	0.81	4.93	
	Año	**Desempeño**	**Progreso**		**Eficiencia**	**ISCE**	**MMA**
Media	2018	2.46	1.61		1.87	5.94	6.11
	2017	2.47	1.68		1.87	6.01	5.97
	2016	2.38	1.64		1.88	5.89	5.86
	2015	2.35	1.46		1.75	5.57	

Fuente: Índice Sintético de Calidad Educativa. ICFES – Secretaría de Educación Municipal de Dosquebradas

En la tabla, además, se especifica el Índice Sintético de Calidad Educativa, por los componentes que forman parte de la evaluación: desempeño, progreso, eficiencia y ambiente escolar, el cual solo se evalúa en primaria y secundaria; así como, la Meta Mínima Anual (MMA) del País en el Cuatrienio.

4.2. Sobre el Escenario Tendencial de la Calidad en el Municipio de Dosquebradas

Si bien, no todos los informes muestran los resultados de manera exacta, es posible advertir un avance del ISCE en la ETC Dosquebradas. Esto en razón a acciones desarrolladas como la promoción de la excelencia educativa a través de la ruta de mejoramiento en los establecimientos educativos, para lo cual se hizo un seguimiento constante y comparativo de resultados entre unas y otras instituciones educativas y el ETC. En este sentido, debe decirse que Dosquebradas ha aumentado los índices, y se ubica hoy como uno de los municipios con mayores progresos en esta forma de entender la calidad.

En la revisión se ha encontrado, además, que hay una tendencia al trabajo colaborativo en el Municipio, en cuanto se registran reuniones de rectores y coordinadores, así como las reuniones entre docentes en las que se celebra el día E, quienes, a su vez, establecen comparaciones, evaluaciones, análisis, planes de mejoramiento y metas para el año siguiente, y en las cuales, se revisan de un lado, las estrategias que estén facilitando el mejoramiento de la calidad educativa según el contexto, y por otro lado, un análisis de las pruebas saber, lo anterior, posibilita entonces una lectura permanente del comportamiento de la comunidad educativa, en pro del mejoramiento anual.

También resulta importante considerar en este escenario que la tendencia determinada principalmente desde los organismos internacionales y desde el MEN, se ha cumplido, en cuanto se registran propuestas de formación en disciplinas y sistemas informáticos. Otro factor que determina el escenario como tendencia es el que atañe a los educandos; a saber, programas de bilingüismo, intercambio, uso de recursos tecnológicos (TIC), apoyo didáctico, ferias de ciencia, olimpiadas matemáticas en las instituciones, aportan para la tendencia a incrementar este índice.

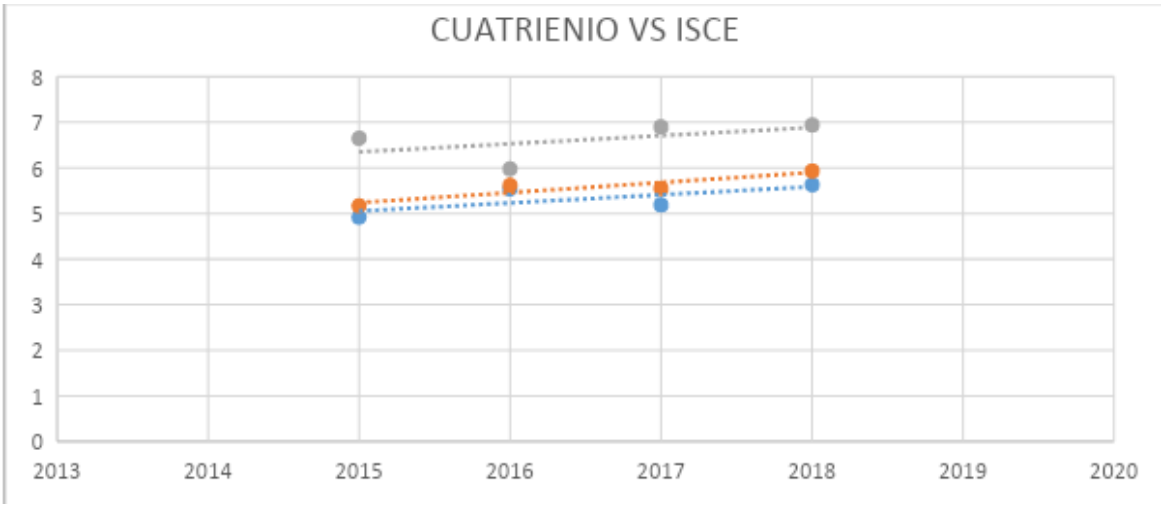
Hay un aspecto que venía mejorado en Dosquebradas y Pereira principalmente, y que infortunadamente en Dosquebradas en el año 2019 tuvo un revés, aunque aún se perfila como tendencia importante para el mejoramiento continuo de la calidad. Se trata de lo concerniente

al bienestar laboral, el personal de apoyo y el buen clima laboral y escolar de las personas que forman parte de la comunidad educativa, los cuales tienen que ver con un pago oportuno de nómina y prima, dotación a docentes y administrativos, nombramiento de directivos, docentes, administrativos y personal de apoyo, en los tiempos requeridos, esto permite que el ambiente de aprendizaje sea adecuado, consolidando también pertenencia con y para la Institución Educativa.

4.3. Sobre el Escenario Probable de la Calidad en el Municipio de Dosquebradas

En correlación con el apartado anterior, las probabilidades que se presentan para el Municipio de Dosquebradas en lo referente a la subvariable Calidad, y proyectando desde los datos obtenidos en el cuatrienio 2015 a 2018, con los cuales se proyecta 2019 y 2020; resultan ampliamente favorables y positivos para el Municipio, sin embargo, para que haya una paridad entre la proyección y la realidad, es preciso el sostenimiento del plan de mejoramiento manejado hasta la actualidad, teniendo en cuenta las situaciones coyunturales que se presenten.

Gráfica 6. Línea de tendencia de ISCE en el cuatrienio.

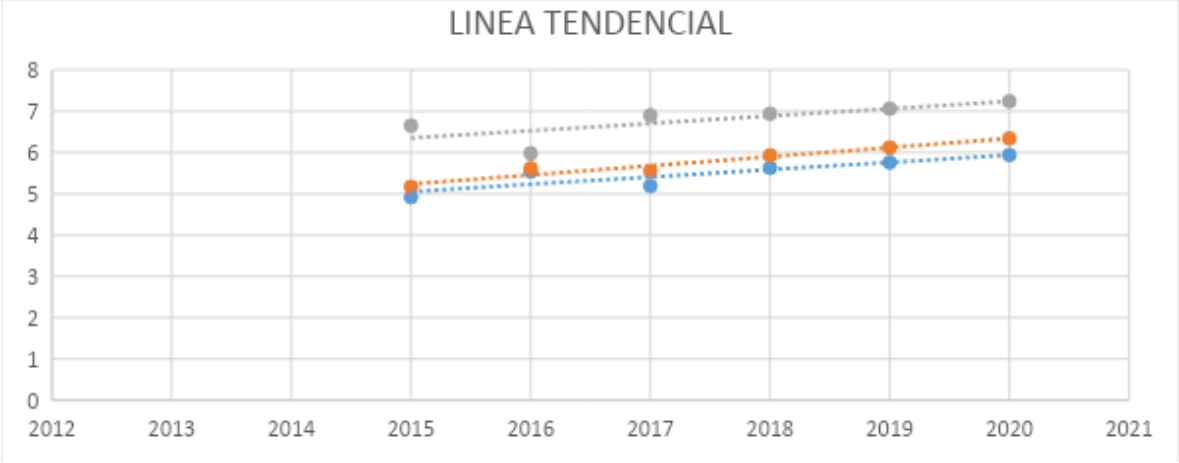


Fuente: Índice Sintético de Calidad Educativa. Secretaría de Educación Municipal, Dosquebradas

En la gráfica se presentan las líneas de tendencia según el cuatrienio (2015 - 2018), basados en ISCE del ETC del Municipio de Dosquebradas, donde se relacionan cada año con los resultados de ISCE para primaria, secundaria y media (cada una representada con un color), en todas, los índices aumentan.

Así mismo, siguiendo las líneas de tendencia, se proyectan en la gráfica 7, las dinámicas y posibles valores del ISCE para el año 2019 y 2020, ello asumiendo el cumplimiento continúo de los planes de mejoramiento estipulados por el ETC.

Gráfica 7.. Línea de tenencia ISCE.



Fuente: Índice Sintético de Calidad Educativa. Secretaría de Educación Municipal, Dosquebradas

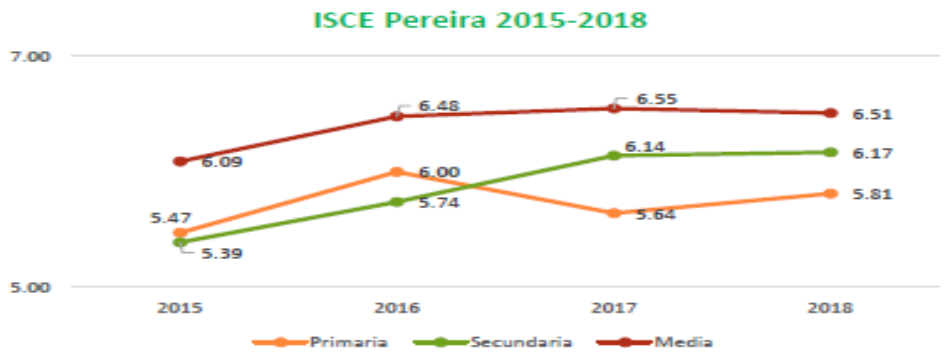
Como se observa en la gráfica, hay un aumento continuo en la calidad educativa del ETC del municipio de Dosquebradas, configurado a través del ISCE para primaria, secundaria y media, aunque, como es apenas natural, con posibles desviaciones. Las proyecciones, implican que los planes de mejoramiento no solo deben sostenerse, sino también repensarse y ser transformados dentro de la comunidad educativa en medio de las dinámicas docentes, considerando que, el desempeño académico es una variable ligada tanto a factores internos y externos (socio familiares) de la escuela, los cuales deben ser identificados y reorientados pedagógicamente, en cuanto un trabajo conjunto que debe hacerse entre docentes, estudiantes, familias, directivos, Instituciones Educativas y ETC (Aramendiz, 2017)

Esto porque, también es importante advertir que en este Escenario Probable, la variación puede estar presente, no sólo a raíz de algunas situaciones de gobierno y de dirigencia complejas como ha pasado durante los años 2018 y 2019, sino como se ha advertido desde el año 2016, a raíz del estudio socioeconómico de Dosquebradas, a nivel Urbano, el porcentaje de personas con indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) fue de 12,60, y miseria 1,89. En la zona rural, el porcentaje de personas NBI 25,11 y miseria 7,78 (Ríos y Poso, 2016). Lo cual deja ver que aunque la tendencia manifieste que el futuro es promisorio para la ETC Dosquebradas en el aspecto de calidad, los porcentajes de NBI y de miseria encontrados, dejan ver que estos aspectos pueden llegar a alterar los resultados positivos futuros, volviéndolos adversos mientras no haya soluciones de fondo contra las grandes problemáticas sociales como el desempleo, la falta del servicio de salud integral y de vivienda digna.

4.4. Una aproximación al Estado del Arte de la subvariable Calidad en el Municipio de Pereira

Tal como se ha planteado desde el comienzo de este capítulo, la Entidad Territorial Certificada (ETC) del Municipio de Pereira usa para la medición de la Calidad el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE), por lo cual se realiza una descripción del reporte de excelencia 2018 para obtener el comparativo municipal y nacional de los resultados ISCE obtenidos en el cuatrienio 2015-2018. En la gráfica 8 se observan los promedios de los resultados ISCE del cuatrienio en el ETC Pereira.

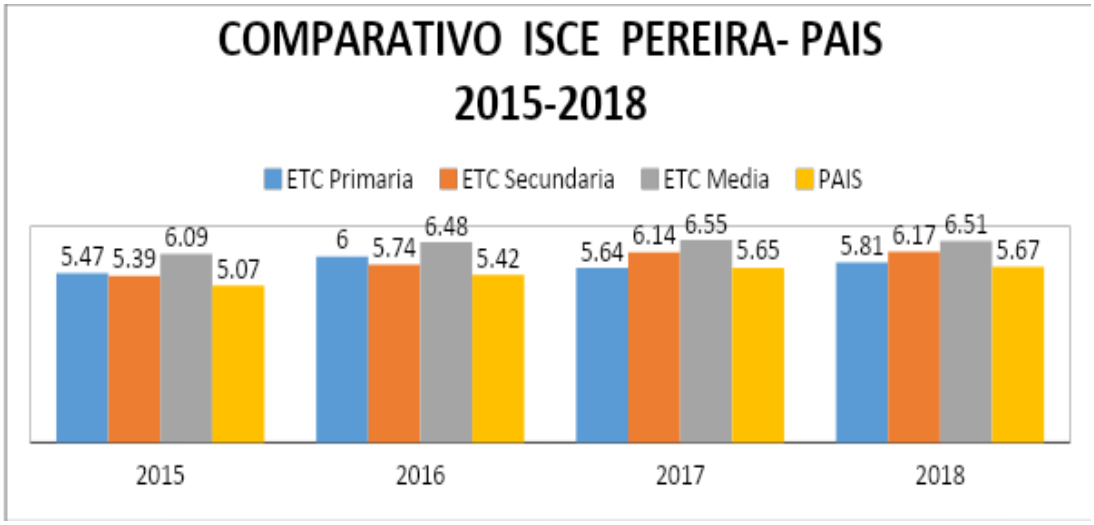
Gráfica 8. ISCE del ETC Pereira.



Fuente: Índice Sintético de Calidad Educativa. Secretaría de Educación Municipal, Pereira

Como se ha propuesto desde el análisis anterior, se realiza la tabla comparativa entre los resultados promediados ISCE del ETC Pereira y los resultados promediados a nivel nacional para visualizar los comportamientos de tendencia en la gráfica 9.

Gráfica 9. Comparativo ISCE Pereira - ICSE País Primaria.



Fuente: Índice Sintético de Calidad Educativa. Secretaría de Educación Municipal, Pereira

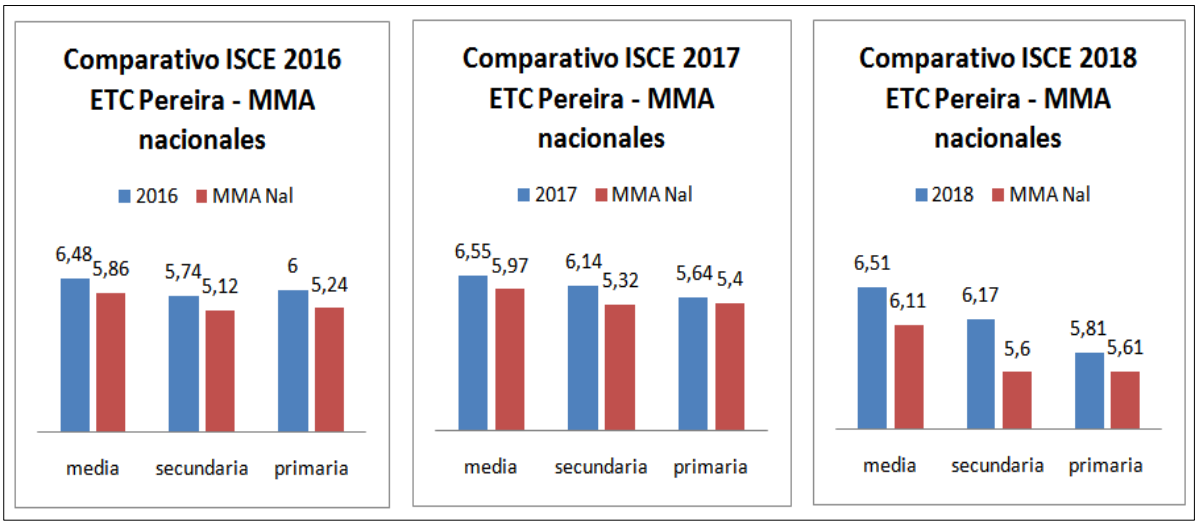
Para cada nivel educativo en el ETC Pereira se puede advertir la tendencia a superar los resultados promediados de ISCE a nivel nacional durante todo el cuatrienio (2015-2018), salvo por el año 2017 en lo concerniente a Primaria, en el cual la diferencia fue de - 0,01 puntos.

No obstante, entre los años 2017 – 2018 se observa un “estancamiento” en el incremento del índice, sólo a nivel de primaria se logra un aumento de 0.17. En secundaria, el mismo no alcanza un aumento significativo 0,03; y en media se evidencia un decrecimiento de 0,04; aunque se sigue sobre el índice nacional.

Ahora bien, cuando se comparan los resultados ISCE de Pereira, con las Metas Mínimas Anuales (MMA) nacionales para cada nivel educativo, se evidencia que el ETC Pereira supera la tendencia nacional en todos los casos y en algunos de manera amplia como lo

muestra la gráfica 10. Esto es fundamental de cara a un Escenario Tendencial, muestra un balance altamente positivo desde esta forma de entender la calidad educativa.

Gráfica 10. Comparativos ISCE 2016-2018 ETC Pereira con los MMA para cada año a nivel nacional.



Fuente: Índice Sintético de Calidad Educativa. Secretaría de Educación Municipal, Pereira

4.5. Sobre el Escenario Tendencial de la Calidad en el Municipio de Pereira

Teniendo en la cuenta los datos del ISCE del Municipio, puede plantearse como Escenario Tendencial que el ente territorial con respecto a los datos arrojados de la nación en cada uno de los niveles (primaria, secundaria y media) sobrepasa suficientemente el promedio. Esto, además, se refuerza en cuanto la meta planteada en el Plan de desarrollo de la ciudad de Pereira para el 2018 es de 6,16, la cual fue alcanzada y superada en secundaria y media, debiéndose revisar lo concerniente a primaria, aunque se sigue 0,20 puntos por encima del MMA nacional. En suma, desde esta lectura de la calidad centrada en los indicadores de desempeño, los esfuerzos realizados para que la calidad educativa del Municipio supere la media nacional se ha logrado, pero, para que la misma aumentara año tras año, no.

Ahora bien, si la lectura internacional desde la OCDE, la UNESCO, y en consonancia el Plan Nacional de Desarrollo, propenden por esta lectura de la calidad como prioridad y meta para

los próximos años, la tendencia en este aspecto presupone la continuidad del trabajo en estos factores. Por esta razón, la inversión de los recursos legitimará en cierta medida, esta importancia.

Además, al tomar como referencia las mediciones de los diferentes estudios de calidad en educación para América latina, el panorama es alentador, pues es evidente que al ser una directriz internacional, la gran mayoría de países, trabajan en su alcance; de esta forma, encaminarse en mejorar la calidad educativa de la sociedad es bueno para la nación, aunque en la misma línea tendencial, queda mucho camino por recorrer, pues como se ha planteado, el modelo lo que busca, es el seguimiento homogéneo de la línea de éxito de otros países. Sobre este detalle en particular se menciona lo siguiente: "Según datos del Instituto de Estadística de la Unesco, la región y Colombia van por buen camino. Sin embargo, la calidad es un desafío pendiente y quedan todavía brechas que afectan particularmente a la población más vulnerable." (Semana Educación, 2017).

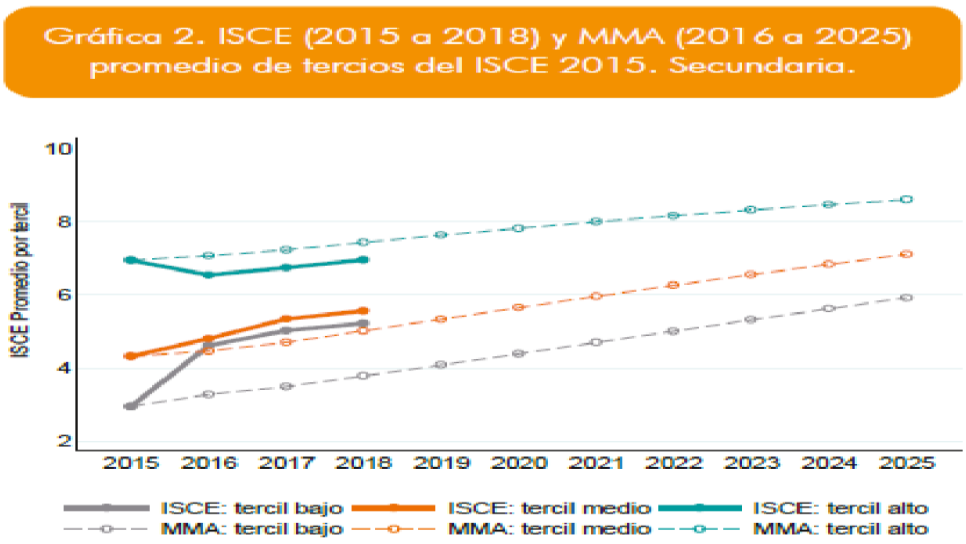
Ahora bien, cuando se asume que la educación es un desafío que no puede estar solo en los hombros de los docentes, y de las decisiones en algunos casos acertadas y en otros no tanto de los entes del Estado, sino que asumida como la más importante tarea de la sociedad, cada uno y cada una, tiene que apersonarse de lo que está pasando, contextualizar los procesos y esfuerzos educativos a los ámbitos particulares y permitir los cambios urgentes que sean pertinentes para mejorar la educación.

4.6. Sobre el Escenario Probable de la Calidad en el Municipio de Pereira

Un Escenario Probable para la Calidad de la educación en el ETC Pereira a partir de los datos estadísticos de los resultados ISCE del cuatrienio (2015-2018) resulta una tarea aparentemente sencilla desde el seguimiento a la política y la conservación de los promedios por encima de la media nacional, no obstante, en detalle año a año, y debido a la fluctuación no esperada de algunos datos, se hace un tanto más compleja. Las gráficas de tendencia y ecuaciones presentadas, dan muestra de esto.

Ahora bien, atendiendo el estilo deductivo e indicativo de este texto, lo planteado en el documento sobre el seguimiento a las políticas internacionales y nacionales, además, de acuerdo con la edición 29 del *Boletín Saber en Breve* (MEN 2018), se ratifica que las Metas Mínimas Anuales (MMA) direccionan la tendencia que deben seguir los resultados ISCE nacionales y regionales para conseguir la meta de calidad a 2025 trazada por el comparativo realizado con Chile en el año 2015, los cuales deben servir de indicadores a las regiones para sus marcos de acción.

Gráfica 11. Tendencias MMA 2016-2025 – ISCE nacional. Índice Sintético de la Calidad en el Cuatrienio (2015-2018).



Fuente: Índice Sintético de Calidad Educativa. Secretaría de Educación Municipal, Pereira.

En la gráfica se observa la tendencia ideal de la MMA en terciles bajo, medio o alto representado por las líneas punteadas y en línea prolongada el comportamiento ISCE nacional para el nivel de secundaria. Según este estudio estadístico, la tendencia nacional para mejorar la calidad educativa se está logrando en los terciles bajo y medio, que según se describe en el boletín, presenta niveles más altos que la MMA. No ocurre igual situación con el tercil alto, que definitivamente habría que potenciar.

En el escenario nacional y regional, mientras el gobierno y las administraciones regionales continúen posibilitando el mantenimiento de las líneas estratégicas de la política educativa,

probablemente se logre en Municipios como Pereira, seguir por encima de la MMA nacional, incluso una mejora significativa que aporte al consolidado nacional. No obstante, dado que los demás países también desarrollan una estrategia en este sentido, la consigna de ser el "País mejor educado a 2025" no se puede determinar. Mucho más, cuando, debido a los cambios de gobierno, y el no compromiso al desarrollo de una política pública, puede ofrecer un panorama de cambios sustanciales no siempre en continuidad, que al implicar transformaciones en los marcos de acción, afectarán las dinámicas regionales.

4.7. Una aproximación al Estado del Arte de la subvariable Calidad en el Departamento de Risaralda

El departamento de Risaralda, como se ha planteado, cuenta con doce (12) municipios no certificados, son alrededor de ochenta establecimientos educativos entre las zonas rurales y urbanas; los cuales, siguiendo la constante nacional y regional, son medidos por el Índice sintético de calidad (ISCE). La Tabla No. 9, compendia los resultados del ISCE para el Departamento en todos los niveles y los compara con el comportamiento nacional desde el año 2015 al 2018.

Tabla 9. ISCE Risaralda – Nación 2015-2018.

COMPORTAMIENTO ISCE RISARALDA – NACIONAL 2015-2018				
	2015	2016	2017	2018
Primaria Risaralda	4,91	5,05	5,56	5,53
Secundaria Risaralda	4,58	4,69	5,41	5,26
Media Risaralda	5,55	5,48	5,49	5,45
Nación primaria	5,07	5,42	5,65	5,67
Nación secundaria	4,93	5,27	5,61	5,76
Nación media	5,57	5,89	6,01	5,94

Fuente: Cartilla de indicadores planes estrategias - 2019.

En estas cifras se puede observar que aunque se ha avanzado en el desempeño en los últimos cuatro años, el Departamento de Risaralda no ha podido alcanzar los niveles de la nación; en esta descripción, en primer lugar, se observa que en la básica primaria para el año 2015 sus indicadores se encuentran en un 4,91, evidenciando un aumento en el año 2016 de un 0,14; para el año 2017 presenta un progreso de un 0,51; es decir que se encuentra en un 5,56; para el año siguiente (2018), muestra una pequeña disminución de un 0,03; tomando como base los resultados del año 2015, se deduce que en estos cuatro años, la básica primaria del departamento de Risaralda obtuvo un avance significativo de 0,62 puntos para el año 2018, no obstante, quedando a 0,14 del índice nacional.

En segundo lugar, la básica secundaria para el año 2015 indica un puntaje de 4,58 mostrando un aumento de 0,11 para el año siguiente; en el año 2017 presenta en su índice un aumento de 0,72 quedando en 5,41; no obstante, para el año 2018 presenta al igual que en básica primaria, una disminución de 0,15, alejándose notoriamente con respecto a los niveles de la nación, el cual se encuentra en 5,76. Sin embargo, cabe anotar que, aunque no se alcanzan los índices deseados, su progreso desde al año 2015 hasta el 2018 fue de 0,68, lo que significa que ha tenido un avance en sus procesos educacionales.

Por último, la educación media enseña en su ISCE del año 2015 un puntaje de 5,55; mostrando una disminución para el año siguiente de un - 0,07; para el año 2017 tiene un pequeño incremento de 0,01, quedando en 5,49, pero para el año 2018 vuelve y recae en sus cifras, permaneciendo en un 5,45; ubicándose en un lugar distanciado del índice nacional, que cerró en ese año en 5,94; a pesar que en este último hubo dos descensos, no se distancia de la básica y la secundaria.

Como se puede observar en la Tabla No. 10, el porcentaje del desempeño y progreso obtienen los índices más altos en comparación con eficiencia y ambiente escolar, a excepción de la educación media, donde, como se ha indicado, no se evalúa el ambiente escolar. Tomando en la cuenta los resultados referidos, la educación en Risaralda no alcanza la proyección de metas mínimas establecidas a nivel nacional, los más cercanos a estas cifras, son la educación básica primaria y secundaria, la media está muy distanciada de tales proyecciones.

Tabla 10. Comparativo ISCE Risaralda - MMA País en el Cuatrienio 2015 – 2018.

Básica - Primaria

Año	Desempeño	Progreso	Eficiencia	Ambiente escolar	ISCE	MMA (Proyeccion nacional)
2018	2.43	1.20	0.95	0.75	5.33	5.61
2017	2.48	1.36	0.97	0.75	5.56	5.40
2016	2.38	0.98	0.95	0.75	5.05	5.24
2015	2.36	0.91	0.87	0.76	4.91	

Básica - Secundaria

Año	Desempeño	Progreso	Eficiencia	Ambiente escolar	ISCE	MMA (Proyeccion nacional)
2018	2.39	1.24	0.88	0.75	5.26	5.60
2017	2.41	1.30	0.94	0.76	5.41	5.32
2016	2.26	0.79	0.90	0.75	4.69	5.12
2015	2.28	0.72	0.82	0.76	4.58	

Media

Año	Desempeño	Progreso	Eficiencia	ISCE	MMA (Proyeccion nacional)
2018	2.33	1.26	1.87	5.45	6.11
2017	2.37	1.21	1.91	5.49	5.97
2016	2.32	1.29	1.88	5.48	5.86
2015	2.31	1.43	1.82	5.55	

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Reporte de la excelencia 2018.

4.8. Sobre el Escenario Tendencial de la Calidad en el Departamento de Risaralda

Los datos arrojados por el ISCE nos muestra que en el departamento de Risaralda no se han tenido los resultados esperados en comparación con el rendimiento logrado en todo el territorio nacional, a pesar de los esfuerzos instaurados desde el Departamento por mejorar sus resultados en las instituciones educativas, no ha sido posible alcanzar los rendimientos esperados; desde la Gobernación de Risaralda se han realizado estudios en el sector educativo para focalizar los establecimientos educativos que poseen los puntajes más bajos, y desde ahí incentivar con materiales didácticos que acerquen y faciliten a los estudiantes la oportuna y efectiva preparación para las pruebas que realiza el ICFES.

Esto evidencia, que en relación con las políticas que direccionan la tendencia, la Secretaría Departamental y las instituciones de educación seguirán trabajando en el alcance de los referentes de calidad. Se espera, por lo tanto, una revisión de los Modelos Educativos Flexibles en búsqueda de orientaciones más concretas para que los estudiantes de poblaciones más vulnerables puedan volver al sistema regular, y en especial, para que los estudiantes que se educan bajo estos modelos, logren resultados cada vez más altos.

En este sentido, para el Escenario Tendencial hay que tener en cuenta que, en toda circunstancia, el MEN establece los estándares de competencia que deberán ser revisados en pro del alcance de las metas de calidad. El ISCE logra medir el desarrollo que han logrado las instituciones y sus estudiantes en el proceso educativo para establecer si se están estandarizando las entidades, certificadas o no, a las políticas nacionales y regionales. En compendio, la tendencia devela esfuerzos hacia una concentración que redunde en el incremento del ISCE. Desde ya, la Gobernación ha propuesto desde la inversión educativa, tomar medidas para mejorar los resultados de las pruebas Saber y Saber 11, invirtiendo en herramientas que permitan familiarizar más al estudiantado con el tipo de cuestionarios y pruebas que realiza el ICFES. Además, en la adquisición de material didáctico y pedagógico actualizado, para que los estudiantes del nivel de educación media de los establecimientos mejoren sus competencias básicas, ciudadanas y de idioma extranjero. (Gobernación de Risaralda, 2019).

4.9. Sobre el Escenario Probable de la Calidad en el Departamento de Risaralda

Si se parte de la afirmación, que el progreso del ISCE manifiesta el avance de las instituciones con respecto al año anterior, y, que, por lo tanto, no tendrá una repercusión relevante si no se evidencian avances significativos, se entiende que los Escenarios Tendencial y Probable en esta ocasión se encaminan en dirección similar, si no se ataca directamente las cifras de desempeño y eficiencia, no se alcanzarán las metas establecidas.

El Escenario Probable, muestra a un Departamento preocupado en el corto plazo por alcanzar el promedio nacional, y, a mediano y largo plazo, superarlo. Para ello se espera una inversión

en formación docente y revisión de currículos acordes con la presentación de pruebas que garanticen los desempeños, que permitan seguidamente establecer estrategias que impacten el ambiente escolar. Si bien, es claro que el ISCE es una integración de cuatro factores que al estar conectados entre sí, no permiten progresos desproporcionados, sino que requieren que todos los componentes estén orientados en la misma dirección, no cabe duda, que los desempeños en las pruebas, son el gran referente de la política educativa actual, allí se dedicarán entonces, los mayores esfuerzos.

Es probable que poco a poco estos esfuerzos se vayan viendo materializados en los resultados, pero, asimismo, será importante advertir que el factor demográfico y la llegada de colegios no oficiales al sector rural, pueden hacer cambiar las cifras, sin que los resultados impliquen necesariamente un cierre de brechas entre las poblaciones favorecidas y las más vulnerables.

4.10. Considerando un Escenario Deseable para la Educación de Calidad en la Región

Un número significativo de pedagogos y pensadores, ha realizado en últimos años importantes aportes para configurar una Escenario Deseable de la educación de calidad en Colombia. Sin duda, las reflexiones de Guillermo Hoyos, Olga Lucía Zuluaga, y más reciente Carlos Eduardo Vasco, Antanas Mockus, Miguel de Zubiría y Marco Raúl Mejía, han logrado un horizonte pluriperspectivista sobre este escenario. Ellas y ellos, han expuesto factores estructurales que explican la baja educación de calidad en nuestro país: la incomprensión de la pedagogía y lo pedagógico, la falta de propósitos claros como sociedad trasladados al ámbito educativo, la pobre educación inicial porque el Estado incumple en la cualificación de los educadores, la ausencia de políticas públicas y no de gobierno para la educación en Colombia, los altos niveles de fragmentación y dispersión curricular, y la poca formación investigativa, pedagógica y didáctica de los docentes, son elementos principales sobre los cuales, estos pensadores, y otros han llamado la atención. En este sentido, para Zubiría (2019) es primordial el papel del Estado en la calidad educativa, y al abordar las políticas de Estado

en educación, es clara la responsabilidad gubernamental en materia de formación, diseño curricular, cumplimiento del derecho a la educación de los menores, entre otros.

Por esto, un Escenario Deseable, en lo concerniente a las relaciones entre educación y calidad, debe pasar, necesariamente, por la política pública y del territorio, lo cual no sólo es importante, sino necesario, en cuanto permite el equilibrio de lo propio y lo externo. Como se infiere, la propuesta de una política desde lo local, no significa, en ningún momento, dejar de tener en la cuenta que considerar la calidad educativa requiere una integración con el modelo económico que tiene el país, el cual, se percibe en continuo más ligado e impositivo del sistema educativo, y paradójicamente en ambos casos, economía y educación, se orientan cada vez más hacia una conciencia práctica estructurada en el sector primario, pero ¿dará la posibilidad de equilibrar los intereses de todas las partes?.

Lo que sí es importante advertir, es que de la misma forma como el sistema económico colombiano se ha configurado como calco de modelos externos desde la colonia, asimismo se intenta hacer con la educación hoy, enfocándola principalmente a un servicio que se adecúa a los intereses de determinados organismos multilaterales, grupos económicos o países de primer orden, pero poco hemos hecho para focalizar la producción en la industria y la investigación. Como se deduce, esta perspectiva educativa no es gratuita, y en lógica comprensiva, obedece a las intenciones políticas del Estado de continuar implementando las directrices internacionales, consolidando una economía dependiente y a merced del sistema mundial. Sin duda, en un análisis más profundo, se observa como ya las regiones comienzan a desdibujar en el quehacer, lo planteado en el PNDE 2016-2026.

Con respecto al currículo por ejemplo, las directrices internacionales terminan dando prioridad a los contenidos universalizables, sin tener en la cuenta, de una manera real y efectiva, la contextualización socio-económica y cultural, y por esto, sigue siendo fragmentario, desarticulado a la realidad de muchos jóvenes colombianos; tal es el caso de la educación rural, a la cual el gobierno ha dejado a su suerte porque, entre muchos componentes, no se invierte más que en los aspectos que garanticen la cobertura, pero no en otros igualmente importantes, como la capacitación a los profesores en los modelos

educativos flexibles, y en otros casos, los procesos de formación inicial como la denominada "educación física" son impartidas por profesores poco o nada capacitados para esta formación fundamental en los niños y las niñas.

Precisamente, la propuesta de política desde el Escenario Deseable, al estar centrada en la comunicación y la posibilidad de crear desde las necesidades, reconoce la importancia que la región (e incluso el país), configure una propuesta sólida para la formación docente, la cual permita en coherencia su evaluación. Carece de sentido una evaluación soportada en videos que poco reconocen los procesos y avances de los profesores con las comunidades, ni se acerca a la cotidianidad de los maestros. Esto, además, porque el *Plan Nacional de Desarrollo* 2018-2022, el cual orientará la política educativa en los próximos años, no muestra una propuesta contextualizada e integral sobre la educación de calidad, muy por el contrario, sigue obedeciendo a estrategias estructurales centradas en la evaluación de los resultados y los desempeños.

Finalmente, es importante recalcar, que debe fortalecerse la investigación en la educación básica y media, permitiéndole a los maestros indagar su disciplina y sus prácticas pedagógicas; lo cual permita cambiar la mirada de lo educativo, pero también de lo pedagógico, para generar currículos cercanos a los contextos sociales, económicos y culturales de las comunidades, enfatizando el interés por la formación de estudiantes críticos, reflexivos y propositivos.

5. SUBVARIABLE FINANCIACIÓN (ANEXO)

Según la *Ley General de Educación – Ley 115 de 1994*, en Colombia la educación se define como un proceso de formación permanente, personal cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

En la *Constitución Política* se dan las notas fundamentales para la naturaleza del derecho y del servicio educativo. Allí se indica, por ejemplo, que se trata de un derecho de la persona, de un servicio público que tiene una función social y que corresponde al Estado ejercer la suprema inspección y vigilancia respecto de este servicio, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. También se establece que se debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema de educación.

Dicho sistema lo conforman la educación inicial, la educación preescolar, la educación básica (primaria cinco grados y secundaria cuatro grados), la educación media (dos grados y culmina con el título de bachiller.), y la educación superior. (Delgado, 2014)

Siguiendo al autor, dentro de la educación financiada con recursos públicos, se han desarrollado modalidades de participación público-privada como la educación subsidiada y la educación por concesión. Bajo la primera modalidad el Estado, a través de las Secretarías de educación, transfiere recursos a entidades privadas para que éstas presten el servicio educativo en zonas donde la oferta pública es considerada insuficiente.

En este sentido, algunos aspectos a tener presente en la gestión financiera para el uso eficiente de los recursos en la participación para educación son: el Sistema General de Participaciones, según las directrices del Ministerio de Educación y recursos que provienen de otro tipo de

fuentes, el documento CONPES del Ministerio de Educación Nacional que distribuye recursos de la participación para la educación del Sistema General de Participaciones – SGP destinados a la prestación del servicio educativo, definiendo las tipologías en las que se clasifican las entidades territoriales certificadas. Con base en los documentos CONPES, la entidad territorial realiza ajustes correspondientes al presupuesto de ingresos y gastos del sector educativo evitando que por efectos de una mala proyección se generen gastos no respaldados en los ingresos reales.

Arroyave (2002) menciona que en el Congreso de la República en su *Ley 715 de 2001* se plantea: "El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las Entidades Territoriales para la financiación de los servicios de educación, salud y propósito general, cuya competencia se les asigna en la Ley 715 de 2001".

En cumplimiento de la ley, la Nación mediante documento CONPES define el porcentaje de recursos del SGP que como máximo puede destinar la entidad para gastos administrativos, incluyendo el costo de la nómina del personal administrativo financiado con estos recursos. Por lo tanto, de existir requerimientos que superen el porcentaje definido deben ser financiados con recursos propios.

Por otra parte, y en perspectiva de la tendencia que naturaliza este trabajo, las revisiones realizadas muestran que los recursos del SGP para el sector educativo se verán afectados negativamente con la desaceleración de la economía, la caída de la renta petrolera y la extinción de algunos impuestos que se han dado en los últimos años, de no ser que se adopten nuevas fuentes de financiación o se consideren porcentajes distintos de traslado a la educación, que no signifiquen necesariamente, reformas tributarias o aumento en una magnitud significativa del recaudo de impuestos frente a los niveles observados actualmente. No obstante, todo lo anterior, debe garantizarse la contratación de maestros bajo las condiciones salariales adecuadas y tener recursos adicionales para destinar al mejoramiento de la calidad de la educación.

En razón de lo anterior, las evaluaciones de carácter diagnóstico formativas, han sido objeto de críticas muy fuertes, precisamente porque se entienden como filtros presupuestales que instala el gobierno nacional para recortar su compromiso con los maestros y la educación de Colombia. Con este panorama fiscal en el marco educativo, una distribución regional eficiente del SGP es una pieza clave para avanzar en materia de desarrollo económico y social.

Hay, sin embargo, otras lecturas que muestran que en Colombia, el gasto total en educación como proporción del Producto Interno Bruto PIB, ha tenido una leve tendencia al aumento en los años más recientes (Delgado, 2014). Teniendo en cuenta comparaciones internacionales, se muestra que estos niveles de inversión son aceptables, e incluso elevados, desde hace unos años, tanto en el contexto de América Latina como de países desarrollados, tal como lo confirma un informe de la OCDE en el cual se muestra que Colombia supera a Argentina, Brasil, México, Chile, a los Estados Unidos y a la mayoría de los países europeos en este sentido, tratando de recuperar el terreno perdido en tantas décadas anteriores (OCDE 2013). Así, la participación del gasto público dentro del gasto total ha venido en aumento, pasando, por ejemplo, de 4,4 por ciento en el año 2000 a 5 por ciento en el 2012, y sosteniendo el incremento de manera importante. Dicho incremento se ha dirigido a la financiación de la educación básica y media, cuya participación pasó del 3,3 al 3,8 por ciento del PIB, compensando la reducción del gasto privado del 3,6 por ciento al 3 por ciento. El gasto público en educación superior, por su parte, también se incrementó, pero en los últimos años ha decrecido en favor de la formación básica, media, técnica y tecnológica.

Como la financiación es un aspecto muy sensible en el ejercicio de recolección de información, fue necesario acercarse a las diferentes Secretarias de Educación, pero debe recalcarse que en la mayoría de los casos, los datos fueron atomizados y presentados de manera discontinua, o en el caso de Dosquebradas, inaccesibles. Los datos arrojaron lo siguiente.

5.1.Una aproximación al Estado del Arte de la subvariable Financiación

El Gobierno Nacional a través del *Decreto 0280 de 2015*, crea la Comisión interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015, sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las respectivas metas establecidas a 2030, en congruencia con el esfuerzo que la comunidad internacional ha concentrado para la promoción de un modelo de desarrollo sostenible que permita erradicar las brechas sociales, como la pobreza en todo el territorio y generar las condiciones para alcanzar un desarrollo sostenible que integre y articule las dimensiones: social, económica y ambiental; establece en su Artículo 4 Numeral 3 "Funciones de la Comisión: Promover la coordinación entre todos los sectores administrativos y su articulación con los actores territoriales, así como con el sector privado, la academia, la sociedad civil, los organismos internacionales y demás actores y grupos de interés, para el alistamiento y la efectiva ejecución de las políticas públicas, planes, programas, así como las estrategias que le permitan al país dar cumplimiento a la ADP 2015 y a los ODS".

El municipio de Pereira, por ejemplo, con base en el principio de articulación Nación – Territorio, analiza y construye su Plan de Desarrollo Territorial teniendo en la cuenta dicho referente, para así garantizar mayores condiciones de equidad y sostenibilidad, propiciando cambios y acciones concretas que permitan erradicar la pobreza, mejorar la educación, la salud y construir un camino asertivo hacia la Paz y la Reconciliación.

Desde el año 2002 la Secretaría de Educación Municipal de Pereira (SEM) recibió la certificación por parte del MEN, y desde entonces, es responsable de asegurar el derecho de los niños y las niñas a recibir una educación de calidad en los niveles de preescolar, básica y media, así como a ejercer control y vigilancia sobre los jardines infantiles que atienden niños desde los 3 años y las instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano. Se destaca de este análisis como situaciones positivas: la estabilidad de la cobertura, las estrategias para la permanencia escolar reflejadas en una canasta educativa creciente (gratuidad, alimentación, transporte, seguro estudiantil y dotación escolar), la dotación tecnológica, el impulso a la educación inicial desde la Secretaría, así como el mejoramiento

de la formación de los docentes que se planifica hoy con el apoyo del Comité Territorial de Formación Docente. No obstante, como se ha planteado desde los apartados anteriores, el reto más importante, no solo de Pereira, sino de los demás entes territoriales, es avanzar hacia el cierre de brechas en la cobertura neta, la educación de calidad, y la permanencia en los niveles de educación inicial y educación media, mejorar la infraestructura física y la dotación de las instituciones educativas.

Es así como en términos de cobertura y calidad, se requiere una estrategia para la educación inicial completa (pre jardín, jardín y preescolar) con perspectiva de articulación con la educación básica primaria, y de esta con la educación básica secundaria y media (Trayectorias Educativas Completas), para garantizar la permanencia en el marco de una oferta de calidad, resignificando la estrategia de la canasta escolar, a partir de un estudio que valore el alcance de su implementación en la población por fuera del sistema escolar y con alta vulnerabilidad para permanecer.

Se pretende así, y en seguimiento de las directrices de la OCDE, mejorar desde la inversión, la efectividad del uso de los recursos en el sistema escolar de Colombia, priorizar en la implementación de escuelas con Jornada única, la expansión de la educación y del cuidado de primera infancia, y la extensión de la educación obligatoria, hasta la inclusión de estudiantes con necesidades especiales y la educación para adolescentes dentro del sistema de responsabilidad penal. En sus múltiples intervenciones la OCDE ha resaltado que la educación ha sido una prioridad en los últimos años en el país, pero la financiación pública es insuficiente para lograr los objetivos estipulados para la educación de la primera infancia y escolar.

De allí que El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de Colombia para 2014-18, *Todos por un Nuevo País*, por primera vez identificó a la educación – junto con la paz y la igualdad – como uno de los tres pilares fundamentales. El Plan reconoció a la educación como una poderosa base para mejorar la participación democrática, la justicia social y el desarrollo económico. Dentro del marco de acción del Plan, el MEN ha establecido metas ambiciosas e importantes para: incrementar el acceso a la educación de primera infancia y secundaria; extender la

duración de la jornada escolar; mejorar la infraestructura educativa del país; y promover la inclusión de niños con necesidades especiales y los derechos de los jóvenes que tengan conflictos con la ley.

Así pues, hasta la actualidad las fuentes de financiación son amplias, pero principalmente en la región, hoy se concentran desde el Sistema General de Participaciones, El Fondo Nacional de Regalías, los Recursos de Adición Presupuestales, los "otros" recursos provenientes de la Nación, y los Recursos propios.

Municipio de Pereira

Para alcanzar los propósitos mencionados en este capítulo, en Colombia la financiación de la educación se rige a partir de los dineros destinados desde el Gobierno a los diferentes municipios, y se dinamiza a través del Plan de Desarrollo Municipal. En este caso, el municipio de Pereira destina sus dineros teniendo en cuenta programas como: Programa PAE, transporte escolar, infraestructura educativa, necesidades educativas, primera infancia, etc.

Para el análisis de la información sobre financiación de la educación en Pereira, fue solicitado a la secretaría el informe de gestión de los periodos comprendidos entre los años 2016 – 2018, en los cuales ha habido diferentes comportamientos que se reflejan en los intereses del municipio para ofrecer una educación de calidad.

Tabla 11. Inversión en Programas 2016-2018

Inversión en Programas 2016-2018

PROGRAMA	2016	2017	2018	Total	Beneficiarios 2018
PAE	$ 1.284.798.884	$ 8.121.325.585	$ 8.686.040.084	$ 18.092.164.553	19.900 Estudiantes
Transporte Escolar	$ 2.332.164.146	$ 2.772.591.766	$ 2.567.678.921	$ 7.672.434.833	4.980 Estudiantes
Seguro Estudiantil	$ 284.609.069	$ 355.460.000	$ 270.600.000	$ 910.669.069	100 % Estudiantes
Conectividad	$ 1.529.036.341	$ 1.388.274.030	$ 1.459.747.433	$ 4.377.057.804	100 % I.E
Dotaciones	$ 1.600.855.110	$ 1.982.361.629	$ 5.106.641.240	$ 8.689.857.979	100 % I.E
Infraestructura educativa	$ 3.589.761.930	$ 1.620.461.418	$ 5.089.571.551	$ 10.299.794.899	96 % I.E
Necesidades educativas	$ 1.877.101.402	$ 2.177.042.885	$ 1.793.038.658	$ 5.847.182.945	4.712 Estudiantes
Acceso a la educación Superior	$ 539.556.871	$ 2.077.441.332	$ 2.426.506.184	$ 5.043.504.387	1.608 Estudiantes
Primera Infancia	$ 1.830.517.084	$ 2.323.536.524	$ 3.098.267.053	$ 4.407.430.530	4.043 Estudiantes

Fuente: *Secretaría de Educación. Municipio de Pereira*

En la Tabla No. 11, se evidencia la información de Inversión en Programas (2016-2018) que permitan alcanzar las metas de Trayectorias Educativas Completas, de allí se puede interpretar que las mayores inversiones hechas por el Municipio en estos programas, está relacionada así:

PAE

Con un total de $ 18.092.164.553 durante los años 2016, 2017 y 2018. En esta variable podemos notar que hubo un aumento considerable entre los años 2016-2017 de $ 6.836.526,701, y entre los años 2017- 2018, hubo un incremento más reducido. Esto para un total de 19.900 estudiantes beneficiados solo en el último año.

Infraestructura educativa

En esta variable se puede ver que la inversión total fue de $10.299.794.899, con un 96% de instituciones beneficiadas. Analizando el 2016 y 2017 hubo una disminución

en esta inversión de $1.968.300.512 siendo el 2018 el año de mayor inversión con $5.089.571.551

Transporte escolar

Esta variable tuvo una inversión total de $ 7.672.434.833, donde 4.980 estudiantes de las instituciones educativas públicas se han beneficiado. De otro lado, entre los años 2016 – 2017 hubo un aumento, mientras que en 2017-2018 hubo un descenso en la inversión, lo cual puede ser interpretado desde tres aspectos. El primero la organización de los cupos en colegios más cercanos y en condiciones de más capacidad para los niños (de allí la inversión en infraestructura señalada). El segundo, las tendencias a la baja en el aspecto demográfico; el tercero y más preocupante, la deserción de los estudiantes en la media.

Seguro estudiantil

En esta variable se puede ver que la inversión total hecha fue de $910.669.069, en el cual se cubrió un 100 % por ciento de la población estudiantil. En el periodo correspondiente 2016-2017 hubo un aumento de $70.850.931; y entre 2017-2018 hubo un descenso de $84.860.000 millones de pesos, que pueden explicarse en razones similares a las del ítem anterior de transporte.

Conectividad

En este programa hubo una inversión total de $ 4.377.057.804 entre los años 2016-2018. Siendo el mayor año de inversión el año 2016. Se puede igualmente ver que hubo una disminución de $140.762.311 millones de pesos entre 2016-2017, y entre el año 2017- 2018 hubo un incremento de $71.473.403.

Dotaciones

En esta variable hubo una inversión total de $8.689.857.979, con una cobertura del 100% en todas las Instituciones Educativas de Pereira. Entre 2016-2017 hubo un incremento esperado, no obstante, entre el periodo comprendido 2017-2018 hubo un aumento realmente considerable en este ítem, que puede ser leído como inversión en búsqueda de la calidad y desarrollo e implementación de la Jornada única.

Necesidades Educativas

En esta variable hubo una inversión de $5.847.182.945, con un total de 4.712 estudiantes beneficiados. Entre el 2016-2017 hubo un incremento de $299.941.483 millones de pesos, siendo el 2018 el período con menos inversión en este ítem con $1.793.038.658. Las razones para explicar este comportamiento no son claras, no obstante, evidencian una falta de inversión por parte de la Secretaría en este aspecto que es tan sensible en el marco de una educación de calidad con igualdad de oportunidades.

Acceso a la Educación Superior

En esta variable la inversión total fue de $5.043.504.387, beneficiando a 1.608 estudiantes, así mismo se puede notar un incremento realmente significativo del 2016 al 2017 con $1.537.884.461, siendo el 2018 el año con mayor inversión con $2.426.506.184. Estos programas sin duda, generan expectativas sociales diferentes, contribuyen a los proyectos de vida de los estudiantes y sus familias, y favorecen las trayectorias educativas completas significativamente.

Primera infancia

En esta variable se puede notar un aumento paulatino desde el 2016 al 2018, iniciando con $1.830.517.084 en el 2016, en el 2017 con $2.323.536.524 y en el 2018 con

$3.098.267.053, beneficiando así a 4.043 estudiantes. Es importante anotar que la Tabla muestra un dato errado en la inversión total, pues plantea que la misma está en los 4.407 millones, mientras, siguiendo los datos, debe estar por encima de los 7 mil millones.

Por otra parte, se pudo observar que el Municipio de Pereira ha hecho inversiones en otros programas denominados:

- Red de Educación Inicial.
- Red de Convivencia Escolar
- Red de Educación Ambiental
- Red de Lectura y Escritura.
- Red de Ciencia, Tecnología, Innovación y Emprendimiento.
- Red de Bilingüismo. En esta variable hay 13 Instituciones Educativas Focalizadas y dos Instituciones Públicas Bilingües.
- Red de Multiculturalidad.
- Red de Dialogo de Saberes.

El Municipio de Pereira también cuenta con otros proyectos importantes en el marco de estas inversiones, a saber:

- Becas Pa` Pepas. En este proyecto el Municipio ha hecho una inversión de $1.807,233,600, en el cual tuvo:

2016 - 160	estudiantes matriculados	17 programas.
2017- 237	estudiantes	22 programas
2018 - 341	estudiantes matriculados	23 programas.

- Jornada Única. En esta variable se encuentra una inversión de $ 4.291.468.206, con 15 instituciones beneficiadas en las que se tratan aspectos como:

  Mejoramiento Infraestructura $ 2.784.509.713

  Mejoramiento de restaurantes $ 913.971.020

Dotaciones Pedagógicas $ 592.987.473

- Jornada única. Son aproximadamente 16.700 estudiantes, entre educación oficial y contratada, en el programa de Jornada Única

- Universidad para Cuba: En este proyecto el Municipio ha hecho una inversión de $ 619.272.584, en el cual se vincularon diferentes universidades como: UTP, CIAF, y la Universidad Católica de Pereira, beneficiando a 486 estudiantes.

Municipio de Dosquebradas

Como se ha planteado en varias ocasiones, la información sobre el presupuesto de inversión de la Secretaría de Educación de Dosquebradas se obtiene del *Plan de Desarrollo Municipal* 2016 – 2019 y de otras fuentes, ya que para la entrega de la información la entidad fue reticente. El municipio atravesó durante los años 2018 y 2019 dificultades de gobierno que hicieron que estos datos fuesen difíciles de obtener.

En el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 se encuentra información distribuida hacia tres programas principales de inversión:

Programa. Compromiso de todos para el mejoramiento de la calidad educativa

- Promover la excelencia educativa a través de la ruta de mejoramiento en los establecimientos educativos
- Mejoramiento de la práctica docente como motor de la calidad educativa
- Consolidar competencias para el uso y apropiación pedagógica de las “TIC” que permitan implementar modelos de innovación educativa
- Educación inicial de calidad para la primera infancia en el marco de una atención integral
- Estrategias pedagógicas para la convivencia en paz, la educación sexual, educación para el cuidado del medio ambiente, la interculturalidad y el emprendimiento. Calidad para equidad.

Programa. Cobertura educativa para el cierre de brechas

- Estrategias escolarizados y semiescolarizados de aprendizajes flexibles para la población vulnerable
- Más y mejores espacios escolares
- Estrategias de acceso y permanencia

Programa. Eficiencia educativa

- Modernización de la Secretaría de Educación
- Fortalecimiento de la gestión de la Secretaría de educación y de sus establecimientos educativos
- Proyectos transversales

Tabla 12. Programa Eficiencia Educativa.

	2016		2017		2018		2019	
Descripción	APROPIACION DEFINITIVA	EJECUCION/ OBLIGACION	APROPIACION DEFINITIVA	EJECUCION/ OBLIGACION	APROPIACION DEFINITIVA	EJECUCION/ OBLIGACION	APROPIACION DEFINITIVA	EJECUCION/ OBLIGACION
NEE-Servicio Personal Apoyo	13.368.000,00	13.033.803,00	154 361 076	24 454 935	30 000 000	30 000 000	436 989 250	80.020.793
Sueldos - SSF-Directivo Docente	286.685.749,00	252.578.720,00	292 994 300	292 994 300	319 288 124	319 288 124	306 037 037	183 824 639
Sueldos-CSF-Docentes	10.126.634.241,00	9.202.895.916,00	20 087 672 842	17 327 454 666	32 030 649 290	32 030 649 290	3.968 100.086	1.607 474.852
Transporte Escolar	467.300.000,00	437.184.300,00	400 000 000	400 000 000	350 000 000	350 000 000	437.183.190	37.183.190
Programa de Alimentacion Escolar (PAE)	930.971.513,00	89.092.000,00	275 729 690	275 729 690	1 292 679 897	1 247 123 848	273 535 896	273 534 896
PAE Jornada Unica	132.456.180,00	22.236.000,00	160 350 480	160 350 480	315 577 950	315 577 950	1.600 000.000	-
Conectividad	458.365.611,00	-	298 269 763	94 605 438	310 551 581	205 004 678	485 077 177	-
Mantenimiento de Infraestructura Educativa	87.583.520,00	49.831.373,00	33 000 000	30 683 500	12 510 275	-	28 519 000	28 519 000
Dotacion Mobiliario Escolar	30.000.000,00	29.870.000,00	150 207 500	150 207 500	51 915 170	-	2.604 098.077	-

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal del Periodo 2016-2019

En la Tabla No. 12, obtenida del PDM (2016-2019) se puede observar en los distintos ítems de inversión que:

- **NEE-servicio personal de apoyo:** en el año 2016 se evidencia una inversión de $13.368.000 con ejecución casi completa. Para el año 2017 aumentó a $154.361.076, ejecutando solo el 16%. En el 2018 su inversión fue de $30.000.00 ejecutándose por completo y para el 2019 la inversión fue $436.989.350 ejecutándose, al momento de la entrega de cifras, solo el 18%. Llama poderosamente la atención, los desbalances de apropiación definitiva año a año en este ítem.

- **Sueldos - SSF - directivo docente:** para el año 2016 se muestra una apropiación de $266.665.749 su ejecución fue casi completa. En el 2017 fue de $292.994.300, ejecutándose completamente. 2018 aumento para un total de $319.288.124 ejecutándose por completo y para el 2019 se muestra una inversión de $306.037.037 ejecutándose el 60% al momento de la obtención de los datos.

- **Sueldos CSF - Docentes:** para el año 2016 se apropió $10.126.634.241 de los cuales se ejecutaron 9.202.895.916. Para el año 2017 aumentó la inversión en un total 20.087.872.842, ejecutándose el 86%. Para el año 2018 se invirtieron 32.030.649.290 aumentando significativamente en comparación de los años anteriores y ejecutándose en su totalidad. Para el 2019 disminuyó la inversión con un total de 3.066.100.086 (Dato que debe ser revisado en razón de la diferencia), ejecutándose el 52%.

- **Trasporte escolar:** en el año 2016 se invirtieron $467.300.000 y se ejecutaron $437.184.300. para el 2017 se realizó una apropiación de $400.000.000 y se ejecutaron en su totalidad. Para el 2018 se invirtieron $350.000.00 ejecutándose en su totalidad y para el año 2019 su apropiación fue de $437.183.190 y se ha ejecutado solo el 9%.

- **Programa de Alimentación escolar (PAE):** se inició el 2016 con una inversión de **$**930.971.513 y se ejecutó solo el 10%, lo que evidencia una muy deficiente gestión en este aspecto. Para el año 2017, y en razón de lo anterior, disminuyó con una apropiación de $275.729.690, y se ejecutó en su totalidad. En el 2018 aumentó la inversión a $1.292.679.897 (más de mil millones de pesos) y se ejecutaron $1.247.123.848; y en el 2019 volvió a disminuir con una inversión de $273.535.896

la cual se ha ejecutado casi en su totalidad. Estas relaciones dispares en el manejo de las apropiaciones y de las ejecuciones entre año a año, ponen en evidencia la falta de planificación adecuada y de gestión eficiente por parte del ente territorial en esta subvariable.

- **PAE Jornada única:** el 2016 inició con una apropiación de **$**132.456.180 del cual se ejecutó solo el 17%. Para el 2017 aumentó la inversión con $160.350.480 de los cuales se ejecutaron en su totalidad. Para el 2018 aumentó con $315.577.950 los cuales se ejecutaron en su totalidad. El año 2019 presenta un aumento significativo de la inversión con 1.600.000.000, de los cuales no se tiene información de ejecución.

- **Conectividad:** Para el año 2016 se apropiaron $458.365.611 pero no se ejecutaron. Para el 2017, y en razón de la ineficiencia de la gestión de 2016, se realizó una apropiación de 298.269.763 (disminuyó), pero solamente se ejecutó solo el 31%. Para el 2018 hubo un pequeño incremento con un total de $310.551.581 de los cuales se ejecutaron 205.004.678. y para el año 2019 se apropiaron $485.077.177 pero no se tiene dato de ejecución

- **Mantenimiento en infraestructura**: para el 2016 se inició con una inversión de $87.583.520 y, se ejecutó alrededor del 60%. En el 2017 disminuyó la inversión con un total de 33.000.000 y se ejecutaron 30.683.500. Para el 2018 disminuyó aún más con 12.510.275, los cuales no se ejecutaron (lo que aumenta la incertidumbre sobre la información y nuevamente pone en entredicho la eficacia de la gestión), y se presenta el 2019 con una inversión de $28.519.000, los cuales, a la fecha, ya se encuentran ejecutados en su totalidad.

- **Dotación mobiliario escolar:** Se inició el 2016 con una inversión de $30.000.000 y se ejecutaron $29.870.000. Para el 2017 aumentó la inversión con 150.207.500 los cuales se ejecutaron en su totalidad. En el 2018 disminuyó este comportamiento con $51.915.170 y no se ejecutaron. Para el año 2019, se presenta un aumento de apropiación inicial de más de 4.000% a $2.604.098.077, pero no se tienen datos de ejecución.

Respecto de estos datos, es importante advertir que Colombia, se encuentra atravesando por una crisis económica importante, lo cual afecta el sistema educativo de muchas regiones, independientemente de sus actividades económicas o ingresos por turismo u otros factores externos, Dosquebradas, al ser un municipio relativamente pequeño es una de las poblaciones afectadas, como se puede observar, la gran mayoría de los movimientos financieros en pro de la educación han venido disminuyendo en gran medida o teniendo comportamientos bastante dispares en los últimos años, lo cual afecta el desarrollo continuo de las instituciones educativas, como se puede apreciar, la mayor inversión que se hace año tras año es en nómina docente, lo cual exige planear muy bien en los otros factores, para no apropiar sin ejecución, como sucede en muchos de estos, pues reflejan una mala gestión por parte de la administración local. Además, es claro que, una mala planificación, por ejemplo en el Plan de Alimentación, o en el transporte, incide necesariamente, en la deserción escolar.

Los datos obtenidos, pueden ser puestos en incertidumbre de ejecución, toda vez, que como se ha planteado, estos no han pasado por las entregas oficiales desde la Secretaría, sino desde lo recogido en fuentes abiertas.

Departamento de Risaralda

La Tabla No. 13 muestra los datos de ejecución y porcentaje por Programas de vigencia en los últimos años, mediante los cuales se trata de cubrir las necesidades educativas que permitan garantizar las trayectorias educativas completas de los estudiantes. Dado que Risaralda alberga los municipios no certificados y, con una importante población rural, las distribuciones de los recursos se distribuyen de maneras un tanto distintas a las de los municipios certificados. Veamos:

Tabla 13. Ejecución y % de ejecución por Programas vigencia 2016-2017-2018

EJECUCIÓN Y % DE EJECUCIÓN POR PROGRAMAS VIGENCIA 2016-2017-2018										
DEPENDENCIA	PROYECTOS	APROP DEFINITIVA			COMPROMISO ACUMULADO			% DE EJEC.		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO		3.536.980.378	4.161.855.575	4.003.829.542	3.362.454.693	3.664.569.019	3.641.660.597	95%	88%	91%
GASTOS DE INVERSIÓN		172.412.397.559	165.768.907.340	185.189.192.404	166.869.931.290	155.099.434.942	176.474.747.341	97%	94%	95%
CALIDAD	2016660000036 CAPACITACION INVESTIGACION, PLAN DE MEDIOS EVALUACIÓN 2016660000038	375.595.000	1.389.691.306	1.665.134.695	337.802.073	1.351.440.732	1.517.841.356	90%	97%	91%
COBERTURA	2016660000053 POBLACIONES (RURAL, INDIGENA, AFRO, DESPLAZADO, VICTIMAS DISCAPACIDAD)	1.955.321.070	1.792.261.845	1.742.547.405	1.903.518.175	1.499.087.952	1.289.778.206	97%	84%	74%
ADMINISTRATIVA	2016660000039 (nomina docente y	127.745.247.483	138.659.078.008	148.315.817.626	126.078.047.275	135.665.133.260	147.716.637.749	99%	98%	100%
PLANEACIÓN	2016660000072 planeación-inspec	240.000.000	183.000.000	260.000.000	217.823.846	173.925.098	252.199.350	91%	95%	97%
CALIDAD	2016660000051 (ARTICULACION	1.329.440.117	751.500.000	1.678.353.880	1.317.874.643	538.390.898	1.016.351.184	99%	72%	61%
CALIDAD	2016660000075 BILINGUISMO	82.000.000	95.750.000	388.350.000	81.705.200	54.152.489	199.180.000	100%	57%	51%
CALIDAD	2016660000083 TRANSVERSALE	85.647.240	315.750.000	138.000.000	30.200.286	161.361.672	136.067.024	35%	51%	99%
COBERTURA	2016660000037 PRIMERA INFANCI	1.987.611.362	1.075.000.000	150.366.000	1.786.506.996	1.045.193.196	113.402.047	90%	97%	75%
COBERTURA	2016660000113 PAE - GRATUID	7.837.162.402	18.319.976.472	22.983.341.554	5.103.914.231	12.081.505.894	17.434.224.157	65%	66%	76%
ADMINISTRATIVA	2012660000066 INFRAESTRUCTU	28.922.081.912	1.304.625.348	5.565.394.904	28.324.822.400	1.212.884.452	5.399.547.275	98%	93%	97%
ADMINISTRATIVA	2016660000040 CONECTIVIDAD Y	1.852.290.973	1.882.274.361	2.301.886.340	1.687.716.165	1.316.359.299	1.399.518.993	91%	70%	61%
TOTALES		175.949.377.937,00	169.930.762.915,17	189.193.021.946	170.232.385.983	158.764.003.961	180.116.407.938	97%	93%	95%

Fuente: Secretaria de Educación. Departamento de Risaralda.

Tomando como base la información soportada en la tabla, es natural que al hablar de educación, el mayor porcentaje del presupuesto se encuentre destinado a la inversión administrativa, que para el caso del Departamento, se distribuye entre la nómina docente y la infraestructura, conectividad y funcionamiento de las instituciones, destacándose no obstante, que desde la implementación del Programa de Alimentación Escolar en 2017, solo la nómina docente, obtiene una apropiación y ejecución mayor.

De igual manera llama la atención, entender la alta inversión que hace el departamento en los gastos de funcionamiento, la cual aumentó entre la vigencia 2016-2018 en casi 500 millones de pesos, pasando de 3.536 millones a 4 mil aproximadamente. Las proyecciones han permitido también que programas más académicos como el bilingüismo o la generación de proyectos transversales (catedra de la paz, ambiental, convivencia, etc.), también hayan presentado un aumento significativo en su presupuesto.

Al comparar los ítems de infraestructura y conectividad se evidencia un contraste de presupuesto, puesto que mientras la infraestructura se disminuyó alrededor del 70% entre el año 2016 y 2018, la conectividad presento un aumento del 20 % en la región; aunque este

último dato es alentador, su nivel de eficiencia no lo es tanto, ya que la ejecución muestra índices de ineficiencia.

Al revisar de manera general la inversión, se observan tendencias alentadoras y otras menos satisfactorias, porque si bien, en algunos aspectos la educación ha incrementado su presupuesto, cuando se realiza un análisis general y un balance global, se observa que el aumento de los últimos 3 años, ha sido alrededor del 8 %, lo cual es poco, si como se ha mostrado en las variables anteriores (cobertura y calidad) aún no se alcanza la media nacional, y muchos niños y niñas están por fuera del sistema educativo.

5.1. DE LA TENDENCIA AL ESCENARIO PROBABLE

Inferir un escenario probable es bastante difícil cuando la información con la que el mismo se construye es difusa, y como se ha planteado, en algunos casos inaccesible. No obstante, de acuerdo con la información presentada se puede plantear que los entes certificados le seguirán dando una mayor prioridad en el futuro a los denominados rubros de la canasta educativa: PAE, transporte escolar y seguro estudiantil.

Se espera, además, que siguiendo la tendencia, los estudiantes de los municipios de Pereira y Dosquebradas cuenten con instituciones bien dotadas y acondicionadas con los recursos necesarios para una educación de calidad, así como una alimentación que abarque al total de los estudiantes, ya que los programas de PAE, infraestructura y dotaciones, son aquellos en los cuales más se ha invertido en los últimos tres años. El Departamento por su parte, deberá sumar a lo anterior dos aspectos importantes: la capacitación de profesores en Modelos Educativos Flexibles y la inversión en conectividad, la cual Pereira y Dosquebradas han superado ampliamente.

Buscando que los estudiantes continúen su trayectoria educativa de manera completa, se espera un programa de inversión en la educación básica y media, y que desde allí se convierta en un incentivo para avanzar hacia la educación superior, de manera que se supere el simple

espacio de apoyos para el ingreso a la Universidad. Para ello, probablemente las Universidades y las Secretarías de Educación establezcan vínculos mucho más fuertes.

5.2. DEL ESCENARIO PROBABLE AL ESCENARIO DESEABLE

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) en Educación cuenta con un buen diagnóstico del sector, con datos y referencias precisas sobre la mayoría de los problemas de la educación en Colombia, no obstante, resulta paradójico que al revisar los datos, estos se encuentren confusos, atomizados y sin una línea clara de inversión entre lo apropiado y lo ejecutado. Por tanto, el primer elemento que garantiza la posibilidad de construcción de un escenario probable tiene que ver con la importancia de la sistematización confiable; sólo en la medida que los ciudadanos podamos conocer en que se invierten las partidas apropiadas, podremos generar espacios para la democratización de la inversión, según las necesidades de cada comunidad. De lo anterior, se entiende la importancia resaltada en este documento de una política pública de educación desde los territorios.

Según la información presentada se puede decir que desde el gobierno se han destinado recursos importantes para los diferentes programas como PAE, infraestructura educativa y transporte escolar, pero en realidad hay muchos aspectos que mejorar al interior de cada uno de esos programas, por ejemplo la cantidad y calidad de almuerzos y refrigerios que llegan a las instituciones son insuficiente, en ocasiones llegan en mal estado o no son nutricionalmente balanceados de acuerdo a la edad de los niños y jóvenes.

Con relación a la infraestructura se pueden observar colegios con instalaciones adecuadas y buena dotación, pero esa no es la generalidad en el marco de un escenario deseable, todavía siguen presentándose insuficiencias de materiales para el desarrollo de competencias disciplinares, en las instituciones deben invertirse más recursos en la educación de los niños y niñas a través de licenciados especializados en artes, en educación física, que desde la básica primaria contribuyan al desarrollo de competencias en otros ámbitos diferentes al de las disciplinas. Un escenario deseable daría prioridad a estas inversiones.

Un escenario deseable vinculará a los profesores y la comunidad educativa toda, en las inversiones, permitirá plantear proyectos institucionales que con visión de gestión pueden ser apalancados para obtener recursos de la comunidad internacional. Como se infiere, la educación entendida bajo estos acuerdos, moviliza aquella idea principal según la cual, además de ser un derecho humano básico, si se la lleva a cabo adecuadamente, mejora los resultados sociales en muchos ámbitos de la vida. Se parte sin duda de la tesis que, para las sociedades, la educación aumenta las oportunidades económicas, promueve la movilidad social y hace que las instituciones funcionen de manera más eficaz socialmente, esa también debe llegar a ser su conclusión.

Un escenario deseable además, invertirá recursos significativos para continuar impulsando las redes de educación inicial, la red de bilingüismo, y también, el fortalecimiento de las lenguas propias de los territorios. La Jornada única debe pensarse siempre para el desarrollo de otras dimensiones de lo humano, el arte, los deportes, la creatividad, esto será, lo que sin duda, permitirá beneficiar las trayectorias educativas completas mejorando cada vez su calidad.

6. REFLEXIÓN FINAL Y DE APERTURA

En términos generales los pedagogos y demás investigadores de las ciencias de la educación, coinciden en afirmar que los factores de tipo socioeconómico tienen una gran influencia en el rendimiento escolar (CEPAL, 1997; Coleman et al., 1966; Ketsetzis, Ryany Adams, 1998; Kliksberg, 2002; Mizala y Romaguera, 2002; Pong, 1997; Vélez, Schiefelbein y Valenzuela, 1994), lo anterior apertura no solo los cuidados en la reflexión, sino que da cuenta de las complejidades existentes en el ámbito educativo, incluso dejando entrever otros aspectos que favorecen o dificultan el desempeño del estudiante en su proceso de enseñanza-aprendizaje. Las características de los educandos teniendo en cuenta sus condicionantes de calidad de vida, el entorno familiar, las maneras en que aprende y en caso de presentar Necesidades Educativas Especiales, las adaptaciones curriculares que deben realizarse para buscar mejorar la calidad educativa, son sin duda aspectos que una educación de calidad debe tener siempre presentes.

En especial, la calidad medida por pruebas estandarizadas, resulta ser una idea equivocada, pues existen definiciones poco claras de los conceptos de rendimiento y calidad, que los ponen casi siempre al resultado de desempeños, dificultando la aplicación de políticas públicas efectivas y consecuentes debido al desconocimiento de las necesidades de los territorios, competencias, actitudes y saberes implícitos en los procesos educativos, los cuales no se miden con datos específicos, ni numéricos. Es por esto, que si bien los resultados proporcionan una idea general de desempeño de los estudiantes, no permiten un diagnósticos que sirvan para el mejoramiento continuo de los estudiantes, profesores o Instituciones Educativas más allá de los desempeños medibles, llevando a que se dejen de lado aspectos que son esenciales a la función social de las comunidades educativas, como su capacidad para construir alianzas efectivas, favorecer el trabajo colaborativo, relievar la ética de la actuación, por medio de las cuales se contribuya a la formación de todos los miembros de la comunidad educativa.

Las pruebas estandarizadas, al no tener en cuenta los factores externos e internos que vive cada persona y cada comunidad educativa, afectan sustancialmente el resultado en las mismas. Por esto, no solo es preciso modificar la idea de la evaluación mediante pruebas estandarizadas, sino también la manera en que son concebidas las clases desde los planes de área pensando en estas pruebas… hasta este punto se estaría comenzando a hablar de una transformación de fondo al modelo educativo, que se encuentra distante de la realidad actual. Se necesita así, capacitación docente continua, que permita comprender y atender, por ejemplo, las NEE de la población y no sólo aquella que se encuentra diagnosticada, los problemas psicosociales, agrupados según Castro (2003) como, factores psicológicos y comportamentales que afectan el estado médico general de las personas. Los problemas de relación familiar, vinculados con el abuso sexual o físico de los niños, incluso hasta religiosos, biográficos, de identidad sexual, de duelo, de miedos, de anhelos, de desarrollo de adolescente, de simulación, etc… Esto sin duda, muestra a la educación como ese acontecimiento histórico que vincula muchos más elementos que el aprendizaje. Obliga una reflexión pedagógica no negociable por parte del maestro, pero también, en el que cada persona es responsable de su propio proceso de formación, que se lleva a cabo solo en relación con los demás. Incluso los autores sugieren que se:

> Establezca un currículo basado en las circunstancias de vida de los estudiantes y sus necesidades sociales, considerando las mejores maneras de insertarse y aportar a la sociedad, que fomente la productividad económica, la democracia política, el respeto a los derechos humanos, el desarrollo científico, el cuidado del ambiente y la preservación y enriquecimiento de la diversidad cultural. Construya relaciones con la comunidad y aporte a su desarrollo. Genere proyectos de responsabilidad social que en vías al desarrollo de la comunidad refleje un beneficio mutuo entre la sociedad, el sector productivo y la escuela que a través de ello fortalezca el Proyecto Educativo Institucional (PEI). (Martínez, 2003).

Así pues, es importante que se promocione la oportunidad educativa, que logre que el niño o joven que entre a la escuela, permanezca en ella hasta el final del trayecto, alcanzando los objetivos de aprendizaje en los tiempos previstos, y que para ello, se cuente con recurso

humano preparado y con ambientes educativos que estimulen el bienestar, la satisfacción y la motivación, ayudando a reducir la brecha de la inequidad, teniendo en cuenta la situación de desigualdad social de estudiantes y familias, de las comunidades en que viven, y de las escuelas mismas, y ofrezca apoyos especiales a quienes lo requieren, para que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número posible de estudiantes. Todo esto, sin duda nos va develando el camino nuevamente de la importancia de una política pública educativa surgida desde los territorios, toda vez que:

> La experiencia acumulada de descentralización lleva a considerarla como una decisión eminentemente política y no como una mera herramienta de carácter administrativo de transferencia de responsabilidades. Los procesos de descentralización implican una búsqueda activa por mejorar e incrementar los niveles de participación de las personas y sus organizaciones locales y provinciales; a la vez procuran incentivar la responsabilidad última de la comunidad en la toma de decisiones tanto en lo que hace a los contenidos como al manejo de los recursos (UNESCO, 2000).

Referencias y bibliografía general

Alcaldía de Dosquebradas. (2016). *Metas Plan de Desarrollo Dosquebradas Compromiso de Todos.* [Online]. Disponible en: https://www.datos.gov.co/widgets/twab-jspk.

_____. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal, 2016 – 2019 "Dosquebradas Compromiso de Todos".* Alcaldía de Dosquebradas.

Alcaldía de Pereira. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal, 2016 – 2019 "Pereira, Capital del Eje".* Alcaldía de Pereira.

Aramendiz, C. (2017). *Factores socio familiares que influyen en el rendimiento académico en la básica secundaria.* Ibagué: Editorial Universidad del Tolima. [Online] Disponible en: http://repository.ut.edu.co/handle/001/2121

Arroyave, R. (2002). *La Ley 715 de 2001: Hacia la privatización total de la educación.* [Online] Disponible en: http://www.deslinde.org.co/IMG/pdf/Hacia_la_ privatizacion_total_de_la_educacion_La_ley_715_de_2001. pdf.

Becerra-Arévalo, Y. (2015). *Sistema general de regalías: nuevos recursos para la ciencia, tecnología e innovación en Colombia.* Revista CEA, 1(1), 75-91.

Berna. Y., Rodríguez. C. J. (2018). *Factores que inciden el rendimiento escolar de los estudiantes de la básica secundaria.* [Online] Disponible en: http://backdoortechnology.net/bitstream/ucc/3369/1/PROYECTO%20FACTORES %20QUE%20INCIDEN%20EN%20EL%20RENDIMIENTO%20ESCOLAR.pdf

Bonet, J., & Urrego, J. (2014). *El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?* Documentos de trabajo de economía regional, 198.

Cárdenas, M. (2013). *Colombia: reforma al sistema general de regalías. Ministerio de Hacienda y Crédito Público*.

Castro, J. (2003). *Problemas psicosociales: una aproximación en la consulta.* [Online] Disponible en: https://ddd.uab.cat/pub/rceap/rceap_a2004m7n4/rceap_a2004 m7n4a2.pdf

Congreso de la República de Colombia. *Decreto 0280 de 2015.* [Online] Disponible en: http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/ DECRETO,20280,20.

_____. *Ley 1995 de 25 de mayo de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Congreso de Colombia.* Presidencia de la República de Colombia.

_____. *Ley General de Educación (1994). Ley 115 de 1994.* Congreso de la República.

Contreras, M., & Pico, G. (2013). *Variables macroeconómicas e ingresos operacionales de las empresas colombianas: sectores representativos.* Revista Venezolana de Gerencia, 18(63), 476-500.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (2005). *Censo general 2005.* Bogotá, Colombia. [Online]. Disponioble en: https://www.dane.gov.co/files/ censos/libroCenso2005nacional.pdf

Delgado, M. (2014). *La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad.*

Gobernación de Risaralda. 2016. *Plan de Desarrollo 2016 – 2019 "Risaralda verde y emprendedora.* Gobernación de Risaralda – Secretaría de Planeación.

Gómez, R. (2004). *Calidad Educativa: más que resultados en pruebas estandarizadas.* Revista Educación y Pedagogía. Medellín. Universidad de Antioquia. Facultad de Educación Vol XVI Nº 38, pp 75-89. [Online] Disponible en: http:// aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeyp/article/view/7274/6723

Gutiérrez, M. (2012). *Incidencia del nuevo Sistema General de Regalías en el proceso de planificación del departamento del Meta.* (Doctoral dissertation, Universidad del Rosario).

ICFES. 2018. *Informe Resultados Nacionales Saber 3°, 5°, y 9° 2012 - 2017.* Gobierno de Colombia.

Lozano-Espitia, L. (1998). *Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia.* Borradores de Economía; No. 99.

Mangones, G. (2006). *Diccionario de economía.* Universidad Cooperativa de Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2019). *Cobertura en Cifras. Pereira. Corte SIMAT (Febrero de 2019).* MEN.

_____. (2019). *Cobertura en cifras. Dosquebradas.* MEN.

_____. (2019). *Cobertura en Cifras. Risaralda.* MEN.

_____. (2016). *Colombia, la mejor educada en el 2025.* Página de presentación y descarga del documento. [Online]. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-355154.html.

_____. (2010). *Educación de Calidad: El Camino para la Prosperidad.* Bogotá: MEN.

_____. (2017). *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026. El camino hacia la calidad y la equidad.* [Online]. Disponible en: http://www.plandecenal.edu.co/cms/index.php/novedades/56-documento-final-plan-decenal-de-educacion-2016-2026

_____. (2018). *Preescolar, Básica y Media. Sistema Educativo Colombiano.* [Online] Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/portal/ Preescolar-basica-y-media/

_____. (2016). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación. La Educación en Colombia.* OECD.

_____. (2010). *Revolución Educativa - Acciones y Lecciones.* Primera Edición. Bogotá: MEN.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1994). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje.* Segunda impresión. París: UNESCO.

_____. (2015). *Educación 2030. Declaración de Incheon. Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos.* París: UNESCO.

_____. (2000). *Foro Mundial sobre la Educación: Informe final.* París: UNESCO.

_____. (2019). *Programa para el Desarrollo Sostenible.* [Online] Disponible en: http://www. unesco.org Recuperado el 05 de 06 de 2019.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (19 05 de 2019). *Mejores políticas para una vida mejor.* [Online] Disponible en: http://www.oecd.org/centrodemexico/inicio/ Recuperado el 7 de 06 de 2019, de

_____. (2016). *Revisión de políticas nacionales en educación: La educación en Colombia.* Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título: Education in Colombia (2016). Traducción por Ministerio de Educación Nacional (MEN). Bogotá: MEN.

Patarroyo, L. (2018). "Plan Especial de Educación Rural: Desafíos y posibilidades". *Publicación Cien días.* [Online]. Disponible en: https://www.cinep.org.co/ publicaciones/PDFS/20180893_CienDias93_ 6Educacion.pdf

Peralta, N., & Clavijo, L. (2019). *Pereira y el desarrollo sostenible: análisis de los objetivos 4 y 8 de la agenda 2030 de naciones unidas en el plan de desarrollo 2016-2019 en la ciudad de Pereira.*

Pereira cómo vamos. (2018). *Informe de Calidad de Vida. Pereira.* [Online] Disponible en: https://s3.pagegear.co/38/69/2018/informe_de_calidad_de_vida_2018_versión_ larga_final.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible.* PNUD.

Radinger, T., A. Echazarra., G. Guerrero, & Valenzuela, J. (2018). *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*. OECD Reviews of School Resources, OECD [Online] Disponible en: https://doi.org/10.1787/9789264303751.

Red Latinoamericana por Educación. (2015). *Situación educacional en Colombia: Una mirada desde los principales indicadores educativos.* Reduca.

Ríos. L., Poso. R. (2016). *Estudio socioeconómico Dosquebradas-Colombia.* Cámara de comercio de Dosquebradas. [Online] Disponible en: http://camado.org.co/web/wp-content/uploads/2017/01/Estudio_socioeconomico.pdf.

Romero, E. (2013). *Presupuesto público y contabilidad gubernamental.* Ecoe Ediciones.

Schleicher, A. (2018). *"¿Qué dice la OCDE sobre la educación en Colombia?". Entrevista de viva voz.* Semana Educación. [Online]. Disponible a través de: https://www. semana.com/educacion/articulo/que-dice-la-ocde-sobre-la-educacion-en-colombia/ 575903, julio 2018.

Secretaría de Educación Departamental. (2016). *Caracterización del Sector Educativo. Período 2011- 2015.* [Online] Recuperado de: http://www.risaralda.gov.co/educacion/descargar.php?idFile=13403

Secretaría de Educación de Pereira, et. al. (2019). *Plan Decenal Regional de Educación 2019 – 2031. En construcción.* Mesa Técnica de Secretarías de Educación.

Sistema de las Naciones Unidas en el Perú (ONU). (2017). *La agenda 2030 y los ODS.* [Online] ONU. Disponible en: http://onu.org.pe/ods/.

Tassara, C. (2015). *La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas.* Revista internacional de cooperación y desarrollo, 2(2), 69-103.

Villar, L., Salazar, N., Simpson, M., Delgado, M., Steiner, R., Zapata, J. & Concha, T. (2016). *Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación.*

Zavala, E. (2015). *El control interno en la gestión administrativa financiera de las entidades ejecutoras del convenio de cooperación de prestación de servicios de desarrollo infantil, administrados por el MIES Bolívar, sede Guaranda.*

Zubiría, J. (2019). *El Plan Decenal y la política pública en educación.* Colombia. Revista Semana. [Online] Disponible en: https://www.semana.com/educacion/articulo/plan-decenal-de-educacion-en-colombia/544074

Zubiría, J. (2019). *La calidad de la educación, gran ausente en el Plan de Desarrollo.* Colombia. Revista Semana. [Online] Disponible en: https://www.semana.com/educacion/articulo/la-calidad-de-la-educacion-gran-ausente-en-el-plan-de-desarrollo-por-julian-de-zubiria-samper/607078

Zubiría, J. (2019). *¿Se debe privatizar la educación pública?* Colombia. Revista Semana. [Online] Disponible en: https://www.semana.com/educacion/articulo/se-debe-privatizar-la-educacion-publica-por-julian-de-zubiria/605140

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE PEREIRA

TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL AÑO 2019

1. Tendencias globales de la educación superior
2. Tenencias latinoamericanas y del caribe en educación superior
3. Tendencias nacionales
4. Estado y tendencias de la educación superior en Risaralda.
5. Conclusiones e hipótesis de futuro.

Elaborado por:

Jaime Montoya Ferrer

Revisado por: Yesid Andrés Moncada.

Pereira

Introducción.

La educación es considerada como el motor del desarrollo, la variable fundamental en la movilidad social, no sólo por su efecto en las condiciones económicas y productivas o de competitividad de las naciones sino por su efecto en la naturaleza misma de la convivencia y el desarrollo humano. Las dificultades vividas en las formas de convivencia internacional, nacional y regional se agudizan en la medida que dicha comunidad es menos educada. Los niveles educativos y la calidad en la formación permiten a la sociedad los mecanismos idóneos para que en forma autónoma encuentran sus soluciones. La falta o la debilidad en la educación es por tanto una barrera para el progreso y el desarrollo de los pueblos y por tanto es un atentado para su libertad.

La educación es una dimensión social dinámica, que dependen tanto de la política como de los recursos económicos incorporados y el valor que cada cultura le otorga. Estas condiciones son cambiantes y por tanto surgen con el tiempo nuevos retos, desafíos y tenencias de la educación y en particular en la educación superior, cambios que es necesario explorar para identificar posibles escenarios en los que se desenvuelve la educación regional y local.

En este artículo se pretende identificar las principales tendencias que se presentan en la educación superior en el ámbito global, de América latina y el Caribe y nacional.

Las tendencias en educación en todos los niveles han estado impulsadas en primera instancia por las metas del milenio que fue un elemento de política global de gran ayuda. En la actualidad las metas planteadas por los objetivos del desarrollo sostenible para 2030 y en referencia a la educación son:

> Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos". El compromiso con estos objetivos es de luchar por eliminar todas las formas de exclusión y

marginación, las disparidades y las desigualdades en el acceso, la participación y los resultados de aprendizaje.

Con relación a las metas de los objetivos del desarrollo sostenible se propone:

> 4.3. De aquí a 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria
>
> 4.4. De aquí a 2030, aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
> (Unesco, Unicef, otros, 2016)

Para el cumplimiento de estos objetivos es fundamental reducir los obstáculos al desarrollo de aptitudes, así como al acceso la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (EFTP), a partir de la secundaria, y a la educación terciaria, incluida la universidad, y ofrecer posibilidades de aprendizaje a lo largo de la vida a los jóvenes y adultos.

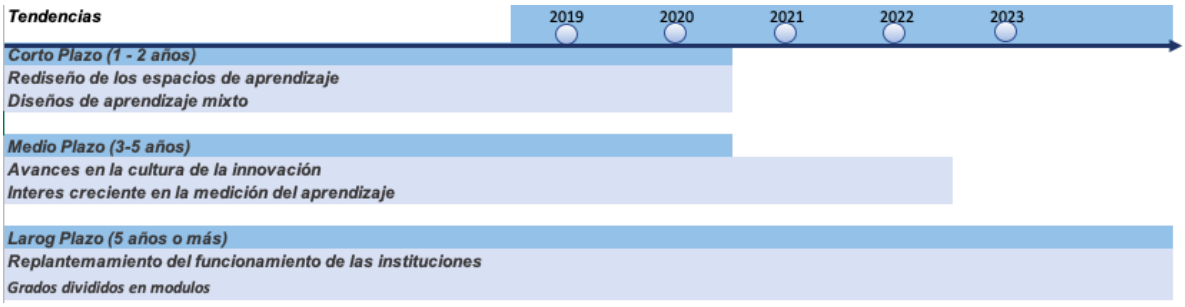
1. Tendencias globales de la educación y educación superior.

La Unesco establece que para alcanzar los objetivos de la educación propuestos para el año 2030 se requieren 69 millones de nuevos docentes, estos objetivos proponen que todos los niños y niñas del mundo terminen la primaria y reciban educación gratuita y de calidad. Se debe asegurar el acceso universal e “igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”

Se propone también para el 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad. (Unesco, 2017, p.8).

Según el articulo resumen del Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado intef se definen algunas tendencias de corto, mediano y largo plazo, en los modelos de enseñanza para educación superior:

Imagen 1. Resumen de tendencias de la educación superior.



Fuente: *Elaboración propia a partir del articulo resumen informe horizon 2019 Educación superior, (2019).*

Como se observa en la imagen 1 en el corto plazo el rediseño de los espacios de aprendizaje ha cobrado relevancia para facilitar el aprendizaje activo y colaborativo. Sí bien los esfuerzos se han concentrado en elementos relacionados con internet

de banda ancha, pantallas, mobiliario flexible, conexiones eléctricas y superficies de escrituras y son valorados, el debate se centra en las capacidades del personal para adoptar la pedagogía coherente con estos espacios. (Alexander et al., 2019, p. 7)

Con respecto a los diseños de aprendizaje mixto estos se caracterizan por la integración, la flexibilidad y la facilidad de soluciones digitales para lograr resultados de aprendizaje del curso a través de plataformas con cursos personalizados o adaptativos, y las herramientas de encuentros y foros web para estudiantes en actividades sincrónicas a distancia. Es necesario apoyar a los profesores para que desarrollen sus habilidades digitales para el aprovechamiento de estas plataformas y amplíen su repertorio pedagógico para el diseño de aprendizaje centrado en el alumno. (Alexander et al., 2019, p.8).

Con relación al mediano plazo y en referencia a los avances en la cultura de la innovación se observa como a través del emprendimiento y el desarrollo a gran escala de incubadoras como una tendencia de la educación superior para generar soluciones innovadoras para desarrollar experiencias en los estudiantes que los preparen mejor para el mundo laboral. Este tipo de iniciativas permite que los estudiantes a través de una relación con el ámbito empresarial tengan la oportunidad de vivir experiencias que vayan más allá de la educación tradicional. Uno de los temas que ha generado debate entre los expertos fue aprender del fracaso como una construcción de innovación hacia una cultura de la experimentación. (Alexander et al., 2019, p.6).

En el mediano plazo de las tendencias de la educación superior también se encuentra el interés creciente en la medición del aprendizaje dinamizado por la expansión de los datos generados por los entornos de aprendizaje digitales que ofrece a las instituciones nuevas oportunidades para medir, evaluar y documentar el aprendizaje. Esto significa un desafío por parte de los profesores en cuanto al desarrollo de una nueva competencia para interpretar, analizar y aprovechar los datos de cada uno de los estudiantes. Se requiere entonces toda una estructura sistémica de otras unidades de investigación y los centros de aprendizaje y formación docente. (Alexander et al., 2019, p.7).

Una de las tendencias de largo plazo según el articulo resumen del Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado intef es el replanteamiento del funcionamiento de las instituciones de educación superior en respuesta a que cada vez los estudiantes son más diversos, incluso con la peculiaridad de ser de mayor edad, y esto hace que busquen un equilibrio entre el trabajo y la familia. Esta tendencia de un aprendizaje centrado en el estudiante hace que el rol del docente sea mas de un guía o facilitador. Se destaca en esta tendencia el aumento del aprendizaje en línea síncrono y asíncrono con enfoques multidisciplinarios con un avance hacia el desarrollo de habilidades para el mundo laboral. (Alexander et al., 2019, p.5).

Otra de las tendencias de largo plazo identificadas es los grados divididos en módulos esto dinamizado por los nuevos modelos de aprendizaje soportados en cursos en línea certificables de aprendizaje continuo que permite a una fuerza de trabajo fácilmente mejorar sus habilidades a través de un amplio espectro de escenarios educativos y a los empleadores pruebas de las habilidades adquiridas. Esto podría significar un reemplazo al campus tradicional o una oportunidad de que los estudiantes a través de módulos construyan su propio titulo. Es así como las instituciones que establezcan alianzas con proveedores de cursos en línea o crean una variedad de opciones para que los estudiantes tengan una formación acorde a sus necesidades y obtengan un titulo o certificado estarán respondiendo a esta tendencia de manera eficaz. (Alexander et al., 2019, p.6).

1.1. Cobertura de la educación superior.

El campo de la educación superior es muy amplio y diversificado en el mundo y por tanto existen diferentes matices que se deben integrar en su cuantificación, pero existe la tendencia universal de elevar la cobertura de educación superior

En el mundo la tasa de cobertura o de matriculación en educación superior, como se denomina en el informe de seguimiento de educación de 2016, pasó de 19% en el año 2000 a 34% en el 2014, pero este promedio esconde profundas diferencias

entre los continentes y las regiones del mundo. Es necesario observar como el aumento en la cobertura se asocia con el nivel de ingreso. En la siguiente tabla se pude observar las diferencias por nivel de ingreso en las coberturas de educación.

Tabla 1. Diferencias por nivel de ingreso en las coberturas de educación

Regiones	**Matriculación (000)**		**Tasa bruta de matriculación (%)**	
	2000	**2014**	**2000**	**2014**
Mundo	**99.516**	**207.272**	**19**	**34**
Bajos ingresos	*1.237*	*4.460*	*3*	*8*
Ingresos medios y bajos	24.996	58.462	11	22
Ingresos medios y altos	24.798	78.729	14	41
Altos ingresos	*48.485*	*65.441*	*56*	*74*
África del Norte y Asia occidental	6.854	15.261	20	37
África subsahariana	2.557	7.145	4	8
América del Norte y Europa	39.940	51.870	56	75
América latina y el Caribe	11.318	23.845	22	44
Asia Central y Cáucaso	1.327	1.956	22	24
Asia Meridional	12.162	38.097	9	23
Asia Oriental y sudoriental	24.213	67.351	15	39
Pacífico	1.044	1.748	46	62

Fuente base de datos IEU citado por: Organización de las Naciones Unidas. (2017, p. 268)

El cambio en la cobertura para los países de ingresos bajos es tan solo del 8% en el año 2014, que de todas formas ha significado un aumento al superar el 3% que se tenía en el año 2000. En tanto en los países de altos ingresos la cobertura es del 74%. América Latina y el caribe en estos 14 años, han logrado un incremento del 100%, al pasar de 22% al 44%.

En el informe de la ONU se aporta un dato interesante sobre la paridad de género. Para el año 2000, el índice era de 0,99 es decir que la participación de hombres y mujeres era igual. Para el año 2014 está proporción cambia a 1.11 lo que significa una participación menor de hombres matriculados en las instituciones de educación superior. En América Latina y el Caribe estos datos fue de 1,17 en 2000 y 1,29 en 2014, superiores al promedio mundial en términos de la mayor participación de la

mujer en la cobertura de educación. En el mundo quedan ya por fortuna muy pocas zonas en las cuales las diferencias de género en educación se mantienen.

Tabla 2. Índice de Paridad de Genero

Regiones	**Índice de Paridad de Genero**	
	2000	**2014**
Mundo	**0,990**	**1,110**
Bajos ingresos	*0,430*	*0,530*
Ingresos medios y bajos	0,790	0,970
Ingresos medios y altos	0,940	1,160
Altos ingresos	*1,170*	*1,250*
África del Norte y Asia occidental	0,830	0,990
África subsahariana	0,660	0,700
América del Norte y Europa	1,250	1,280
América latina y el Caribe	1,170	1,290
Asia Central y Cáucaso	0,950	1,040
Asia Meridional	0,660	0,930
Asia Oriental y sudoriental	0,830	1,110
Pacífico	1,260	1,390

Fuente base de datos IEU citado por: Organización de las Naciones Unidas. (2017, p. 268)

En el indicador de cobertura se observan resultados muy favorables, se ha elevado el acceso más igualitario y democrático a la educación superior y se aumentan las facilidades de flexibilidad para la movilidad internacional de los estudiantes. No obstante, se debe enfrentar importantes retos, más allá de las metas cuantitativas, la UNESCO, propone que en este siglo de debe centrar su acción en la comprensión de los graves y complejos problemas de las sociedades y en generar en las comunidades las capacidades para hacerles frente. Se cuanta con logros importantes en cobertura lo que reclama la atención está relacionado con la pertinencia y la calidad de la educación.

La educación superior es el espacio idóneo para analizar rigurosamente los muchos problemas que enfrentan las naciones y para colaborar en las soluciones más adecuadas para ellos, a partir de las funciones de docencia, investigación, difusión de la cultura y transferencia de conocimientos.
De ahí la importancia del fortalecimiento que los gobiernos deben hacer de la educación superior. (Fernández, 2017, p.2)

Se reconoce que al elevar la cobertura es posible romper con las estructuras de exclusión que margina a los sectores de población más vulnerable, la educación ejerce la función de democratizar la dotación de capacidades y competencias necesarias para el desarrollo humano que les permita superar las condiciones que les impone su contexto.
El crecimiento en las tasas de cobertura de la educación superior y la tenencia a romperé barreras de exclusión de género, económicas, culturales y sociales son factores de nuevas tensiones y demandas, la necesidad de garantizar niveles de calidad más homogéneos. No basta con lograr el crecimiento en este indicador, se requiere además que la educación en todos los niveles y para toda la población sea de calidad.

1.2. Calidad y pertinencia en la educación superior.

La calidad encierra una compleja temática en la que se deben incluir muchos aspectos. Las instituciones, los recursos y las políticas.

El problema se presenta al tratar de precisar de qué modelo, enfoque o sistema de calidad se está hablando.

La discusión en torno a la calidad de la educación está ligada al debate sobre la sociedad que se propone y su racionalidad y la diferenciación entre tipo societal industrial y post-industrial. La efectiva polaridad entre un paradigma de la excelencia y un paradigma de la calidad ayudan a organizar la investigación y la reflexión. El punto de vista es diferente cuando se trata de valorar el resultado de la educación

en el individuo y sus capacidades personales y laborales y por otro lado el desafío social y comunitario de la calidad de la educación

Es por ello por lo que se debe integrar la idea de calidad y pertinencia en el sentido que la calidad de la educación superior está ligada a los fines sociales, la responsabilidad de las Instituciones de Educación Superior debe estar orientada a su contribución en la solución de los problemas sociales.

No obstante, para muchas instituciones de educación superior el tema de la calidad se ha convertido en una estrategia comercial de reconocimiento y prestigio para garantizar y elevar el número de estudiantes que se matriculan.

La tendencia de las instituciones de educación superior se ha orientado a la necesidad de mejorar su clasificación en los rankings mundiales para atraer estudiantes de mejores niveles y condiciones educativas y socioeconómicas.

> en la medida en que sólo un grupo reducido y privilegiado tiene acceso a las mejores universidades ya sea de su propio país o del mundo. Lo anterior es parte de un círculo vicioso en el que estudiantes de los quintiles más ricos que asisten a las mejores escuelas de primaria y secundaria pueden acceder a las universidades selectivas. Consecuentemente, los estudiantes de clases más aventajadas refuerzan y reproducen su capital social y cultural (Bernstein, 2003; Bamford, 1961), suelen desarrollar una exitosa carrera académica y acceden a los puestos de trabajo y posiciones mejor remuneradas (Langa & David, 2006; Thomas & Perna, 2005; Pretorius & Xue, 2003). Citado por (Guzmán, 2018, p.23)

En América Latina las dificultades que encuentran las universidades para elevar su participación en los ranking de prestigio se explica por tres razones principales, el bajo nivel de investigación y de inversión en la investigación científica que no permite competir con las prestigiosas universidades de los países desarrollados, asociado al nivel de gasto en investigación se encuentra también el tema de capacidad humana expresada en número de profesores e investigadores con títulos de doctorado y sobre todo vinculados a proyectos estructurados de investigación.

Esta deficiencia se traduce en la limitada participación en publicaciones de revistas especializadas y acreditadas como difusión científica en el mundo. En tercer lugar, la orientación de la educación superior en nuestros países es básicamente hacia la formación profesional como respuesta a las condiciones del contexto, en tanto que los sistemas de acreditación privilegian la orientación hacia la investigación.

En términos de calidad y fines de la educación superior se presenta una notable diferencia y tensión entre ambos propósitos la idea del prestigio y participación en los sistemas globales de clasificación o brindar de forma pertinente soluciones de capacidad y desarrollo humano a las sociedades a las que pertenecen.

En las metas para el desarrollo sostenible planteadas por la UNESCO en la declaración de Inchon, para el objetivo de educación, se dice:

> De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible En el siglo XXI se han consolidado nuevos paradigmas en torno a la universidad y su papel en la formación profesional y la investigación científica (2016, p.73)

En esta declaratoria se defiende que la visión es transformar las vidas mediante la educación, se reconoce que la educación es el motor para lograr los demás objetivos planteados para el desarrollo sostenible. Se propone por tanto una educación transformadora que logre actuar en la vida de las personas y en la capacidad de estas para trabajar con su comunidad en la solución de los problemas.

En las sociedades pos industrializadas el trabajo intelectual no pertenece a una pequeña elite de profesionales y tecnólogos, en la sociedad del conocimiento y del capital humano se requiere una expansión del conocimiento y de las competencias

y capacidades humanas para emplearlo en los diferentes ámbitos de la vida, no sólo el trabajo. En términos de calidad se han destacado dos dimensiones o tendencias:

> La primera es la transformación de las prácticas al interior de las instituciones, donde se impone como racionalización productiva o de optimización del servicio ofrecido; y la segunda (2) es la modificación de su relación con el resto de la sociedad, como racionalización de la garantía de fe pública del conocimiento o racionalización de las decisiones de los actores para con ella.

(0rellana, 2015, p. 16)

En otras palabras, los criterios para valorar la calidad en términos de estándares o indicadores se pueden centrar en mirar la eficiencia y eficacia de las acciones y actividades internas necesarias para la oferta educativa, o bien en la capacidad que tiene la universidad para lograr que la racionalidad social se fundamente en los conocimientos que imparte. En esta última la calidad se valora más en la formación de capacidades que permitan la transformación social.

Orellana, Considera que se puede distinguir en la primera dimensión las transformaciones que ocurren en las prácticas académicas mismas (1.1) -básicamente la aplicación de la calidad a la docencia e investigación- respecto de las labores de gobierno universitario (1.2); y en la segunda, los procesos de cambio que racionalizan la vinculación de la educación superior con la sociedad civil (2.1) de los sendos que ocurren con el Estado (2.2). (ídem, 2015, p.17)

Esta tendencia es importante y debe generar un pensamiento en las universidades, dado que se puede evaluar las capacidades internas de construcción de conocimiento o la capacidad que tiene la universidad en lograr que el conocimiento se emplee en la transformación social. En este segundo nivel la exigencia sobre el modelo de calidad educativa es más profundo porque incorpora en ella a la comunidad y la sociedad en la que actúa.

En los modelos de medición y autoevaluación de la calidad educativa se establece un conjunto de características e indicadores que tratan de medir en una forma detallada lo que se hace al interior de la institución, los procesos y las dinámicas

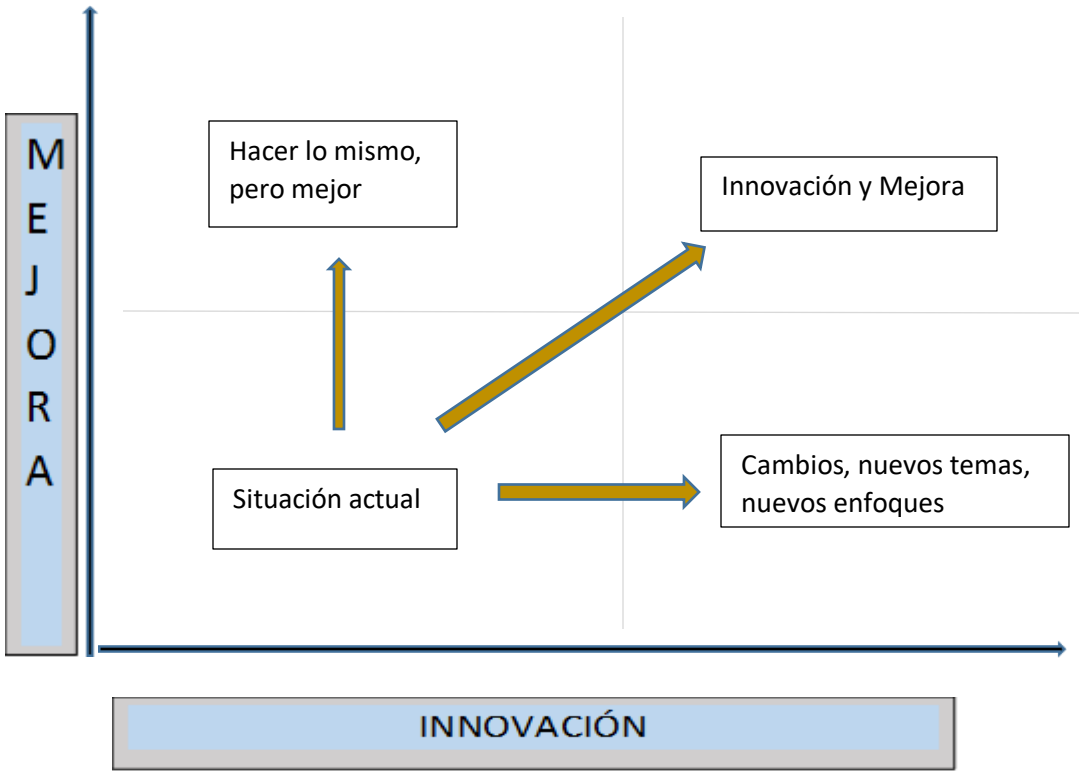
académicas y la calidad de los programas formativos. Dejando en un menor nivel la evaluación de la capacidad transformadora que tiene la universidad, se trata más de verificar resultados y los efectos externos.

En la red Iberoamericana para la acreditación de alta calidad de la ecuación superior (RAICES) se ha llegado a las siguientes conclusiones sobre las principales tendencias y necesidades de los sistemas.

- Necesidad de generar confianza y legitimarse social y académicamente
- Legitimarse mediante una amplia participación, control académico, vinculación con las prioridades nacionales, apertura a la autonomía y responsabilidad delas IES
- Necesidad de trabajar con nociones flexibles y amplias (pero no por eso menos rigurosas) de calidad
- Necesidad enfatizar resultados, sin negar insumos y procesos
- Profesionalismo de los evaluadores/ presencia de evaluadores extranjeros.
- Necesidad de vinculación con instrumentos de política, pero no de manera lineal y directa.
- El impacto de la acreditación de programas/ carreras es importante; sin embargo, el procedimiento actual es difícilmente sustentable. Hay que buscar nuevas formas de acreditación de programas.

En consecuencia, proponen nuevos enfoques para la orientación de la política de calidad en la educación.

Imagen 2. Acreditación de la calidad de la educación superior



(Red Iberoamericana para la acreditación de la calidad de la educación superior Raíces, S.F, p.37)

Se observa en diferentes instituciones como raíces, la UNESCO una tendencia para América Latina en la cual los resultados de la evaluación y aseguramiento de la calidad en la educación superior, han pasado de estar destinados a lograr niveles de excelencia en la capacidad operativa y funcional de la institución o sus programas para dar paso a una evaluación orientada a la capacidad institucional y de los programas de dar respuesta a los desafíos y necesidades que enfrente su comunidad y su contexto.

Se debe comprender que este cambio significa el rompimiento de un paradigma en la cultura de la calidad basado en la cercanía entre universidad y sociedad. El proyecto de educación superior se debe construir como un proyecto de nación que permita asegurar condiciones de desarrollo humano democráticas.

1.3. Cambios en la educación o cambios de la educación por lo tecnológico.

La tendencia se manifiesta de forma totalizante en todas las funciones sustantivas de la universidad, el cambio tecnológico no es procedimental o de herramientas, es un cambio en la orientación del sentido. Los términos como aula de clase o proceso de enseñanza – aprendizaje, acompañamiento del docente o currículo, por supuesto que no han desaparecido, pero se llevan a cabo de formas diferentes y cada vez más novedosas. El aula pude ser virtual, pude combinarse presencial y virtual, personalizada o colectiva. Lo mismo el proceso de enseñanza aprendizaje con la mediación o guía orientadora del docente o con el diseño de dispositivos de autoaprendizaje, con encuentros para la corrección o direccionamiento de toda índole. El currículo se hace cada vez más flexible, más independiente de la institución.

El cambio y la innovación en la educación superior son constantes y orientados al mejoramiento de los objetivos, más centrada en el aprendizaje y el desarrollo humano y en la flexibilidad de conformidad con las capacidades e intereses del educando que actúa de conformidad con las condiciones del medio social en que se desenvuelve. En el contexto actual a la educación superior está más orientada por el paradigma del capital humano que por el desarrollo humano. Se debe tratar de crear las condiciones y capacidades para que la persona tenga una vida plena, aportando al progreso y bienestar de su sociedad y no solo capacidades laborales que lo faculten para ejercer un campo profesional.

En la perspectiva del desarrollo humano, la educación en general y la educación superior en particular transitan de ser un medio, para convertirse en un fin en sí misma.

En la noción de formar el capital humano, la educación se considera como el medio para logra las condiciones de crecimiento económico, la sociedad requiere profesionales con altos niveles de formación que permitan elevar la capacidad productiva y la eficiencia técnica. En la nueva visión, la educación tiene como objetivo final y esencial, el desarrollo humano, la formación de seres humanos libres y autónomos preparados para alcanzar plenamente sus potencialidades.

En el nuevo documento de la Unesco: Replantear la Educación, se hacen, fiel a su título, nuevos planteamientos y consideraciones sobre el sentido y la razón de ser de la educación como resultado de los cambios y provocados por el mundo global.

En esta visión humanista se propone: “Apoyar y aumentar la dignidad, la capacidad y el bienestar de las personas humana en relación con los demás y la naturaleza debe ser la finalidad esencial de la educación en el siglo XXI”. (Unesco, 2015, p36)

En este documento se propone que en la defensa del humanismo en la educación es necesario replantear seriamente el concepto dominante de desarrollo, es decir “hay que sobrepasar la visión estrictamente utilitaria y el enfoque de capital humano que caracteriza en gran medida el discurso internacional del desarrollo” (p.37).

La educación deja de ser por tamo el medio que provee capacidades y competencias humanas para el trabajo y la transformación económica para orientarse más a lograr “el desarrollo de las capacidades necesarias para que las personas puedan llevar una vida con sentido y dignificada”

En estos postulados sobre la humanización en la educación se considera necesario conservar y respetar los cuatro pilares de la educación tratados por Delors en el año 1966.

- Aprender a conocer: un conocimiento general amplio con posibilidad de profundizar en un pequeño número de materias.
- Aprender a hacer: no limitarse a la adquisición de aptitudes para el trabajo, sino también de la competencia necesaria para afrontar numerosas situaciones y trabajar en equipo.
- Aprender a ser: desarrollar la propia personalidad y ser capaz de actuar cada vez con más autonomía, juicio y responsabilidad personal.
- Aprender a vivir juntos: desarrollando la comprensión del otro y el aprecio de la interdependencia. (Unesco, 2915, p.39)

Estos cuatro pilares se deben sostener como ejes centrales de la formación en todos los niveles de a educación, no obstante, bajo las condiciones actuales frente a la

sostenibilidad se recomienda una nueva valoración y orientación de estos cuatro pilares.

Esta nueva visón educativa y pedagógica se complementan y enriquece con el cambio en la Tecnológica de la información y las comunicaciones TIC, que permite y propicia nuevos roles en el proceso de Enseñanza aprendizaje por parte de los profesores estudiantes y la estructura institucional que requiere cambios y nuevas estrategias.

2. La Educación Superior en América Latina.

De acuerdo con los objetivos del desarrollo sostenible en el año 2030 y los estudios de la Unesco. América Latina alcanzará el 96,6 % de cobertura en educación primaria, se espera que para 2042, la cobertura será universal. En cuanto a educación media, se espera que la región tenga un 90 % de cobertura en 2030 y será universal tan solo en 2066. Por su parte la educación superior, alcanzará una cobertura de 72,7 % en 2030 y se proyecta que la cobertura será universal para 2095 en la región.

En los últimos 10 años la cobertura de educación superior pasó de 22% al 44% es decir se duplica, el reto actual es lograr elevar la graduación de los estudiantes matriculados, este crecimiento se debe a un conjunto de factores como el crecimiento de la clase media, el impulso de programas de gratuidad o de subsidio para la financiación integral de los estudiantes y la disminución de los factores de discriminación frente al acceso de la mujer a la educación superior.

Frente a la tendencia general de cobertura, los procesos de deserción y exclusión educativa siguen siendo elevados, la mitad de los estudiantes que ingresan a la educación superior obtiene su título. Las causas para mantener este comportamiento se deben a las diferencias en los niveles de calidad educativa sobre todo en la secundaria, los problemas económicos y la larga duración de los programas académicos sobre todo en el pregrado.

Para atender esta tendencia se han emprendido en los países de América Latina y el Caribe grandes transformaciones orientadas a eleva la calidad de la educación y

la articulación entre la educación básica y la universidad o educación terciaria en general. Por otra parte, el crear mecanismos de financiación o promover sistemas de gratuidad en la educación superior para garantizar que los estudiantes permanezcan o puedan mediante sistemas de flexibilización curricular combinar el trabajo con la formación superior.

En América latina se ha registrado en los últimos diez años un aumento de los cupos universitarios y de educación técnica profesional, se han aumentado la oferta de programas con nuevas modalidades de horarios y sistemas de educación virtual que permiten aumentar la participación de los estudiantes más alejados de los centros educativos tradicionales. No obstante, es la población de mejores ingresos la que se ha beneficiado más de este crecimiento de la oferta educativa. (Unesco, 2013)

En el informe del Banco mundial titulado Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe se establece que en los últimos 15 años el progreso ha sido sustancial, pues el acceso a la educación superior de los individuos de ingresos bajos y, especialmente, medios, ha aumentado. Pese a que el 50 por ciento más pobre de la población representaba únicamente el 16 por ciento del estudiantado de educación superior en el año 2000, este grupo llegó a representar aproximadamente el 24 por ciento de los estudiantes en 2012. (Ferreyra, Avitabile y Álvarez, Haimovich y Urzúa, 2017, p.9)

La tendencia de cambio cualitativo en los índices de cobertura en las matrículas y en la ampliación de la oferta educativo es importantes y evidentes en la región de América Latina, pero también están acompañadas de profundos cambios cualitativos y nuevas tenencias en la orientación educativa y formativa.

En los foros promovidos por el CRES se han propuestos nuevas orientaciones y metas para la educación superior en América Latina y el Caribe sustentadas en los siguientes puntos centrales (CRES 2018).

- La educación superior como parte del sistema educativo de América latina y el Caribe.

- La educación superior en América y el mundo debe transformarse para permitir el ingreso y mantenimiento de poblaciones portadoras de la diversidad cultural, y no al contrario.
- Las dinámicas socio históricas y demográficas, políticas y económicas a nivel planetario y regional, están interceptadas por el Eurocentrismo, el Capitalismo y por consiguiente por el Racismo, el Sexismo, otras formas de discriminación y exclusión hacia grupos presentados como minorías.
- Se debe en la educación superior en el continente, profundizar en los aportes de diversas comunidades y pueblos a la formación de los Estado - Nacionales en nuestra región.
- Mayor inversión a nivel monetario, para permitir un sistema de ingreso, permanencia y egreso, trascender las cuotas poblacionales.
- Estimular la investigación y la formación desde una mirada descolonizadora.
- La Educación Intercultural como política pública (Cres, 2018).

En las reflexiones sobre la educación superior en América Latina y el Caribe impera como paradigma central el tema de la participación y la acción democrática, esto significa responder las preguntas de ¿educación para qué? y ¿educación para quién?, la educación debe por tanto contribuir a resolver el problema como la región más desigual del mundo

Tanto en los documentos del CRES como la CEPAL (2017) se considera como un tema de interés el debate sobre la significación y actualidad del concepto de pertinencia, considerado una guía para las políticas de educación superior. En la Agenda 2030 y la búsqueda de un nuevo desarrollo se considera que se obtiene más beneficio de las universidades socialmente comprometidas, que aquellas orientadas al capitalismo académico y comercial.

En el contexto global de la educación se observa una tendencia manifiesta hacia el humanismo, que en América Latina se valora la pertenencia de la educación superior desde una dimensión social orientada a disminuir las condiciones de

inequidad y desigualdad social. Profundizar en este ideal, que desde hace una década propone Didriksson (2008 a, p.41), promover para ello la “investigación estratégica” y avanzar hacia una “universidad de innovación con pertinencia social”, distante del de “universidad empresarial.

En los objetivos del Desarrollo Sostenible se reclama una renovación del enfoque de educación superior y de las perspectivas conceptuales que soportan las estrategias de formación, investigación, innovación, y proyección social. Una orientación de la política universitaria que permite la integración de diferentes actores para que se co-construyen trayectorias tecnológicas orientadas a satisfacer las necesidades sociales. Para ello, se sugiere explorar el papel de la universidad desde la perspectiva de los sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo (Dutrénit y Sutz, 2013). Las universidades tienen por tanto la obligación de crear una lógica científica de la sostenibilidad que permita orientar los modelos del desarrollo científicos y tecnológicos de acuerdo con la naturaleza y las particularidades de la región

En el informe, se argumenta que los modelos de “universidad de investigación” y mucho menos, la “universidad empresarial” no permiten afrontar los problemas de la insustentabilidad, la desigualdad y el subdesarrollo, más bien tienden a agravarlos (Arocena y Sutz, 2016). Como alternativa se presenta el modelo de “universidades para el desarrollo” (Arocena, Goransson y Sutz, 2015; Arocena y Sutz, 2015 y 2016). Citado por (Núñez, 2017, p 6)

La universidad para el desarrollo, se caracteriza porque las funciones sustantivas están completamente integradas con la participación de diferentes actores para el desarrollo humano y el fortalecimiento de la cultura.

La Universidad para el desarrollo:

> Más que promover la transferencia de conocimientos como proceso unilateral, las universidades deben impulsar procesos interactivos de aprendizaje para la innovación, a los que contribuirán desde los conocimientos y las capacidades que ya poseen o que crearán, mediante

> investigación y enseñanza, a partir de las necesidades que surjan para que las innovaciones resulten tecnológica y socialmente satisfactorias. (Arcocena, Zuts 2016, p.12)

El modelo de universidad para el desarrollo modifica o reorienta la función general y el papel que ha cumplido tradicionalmente, para destacar y fortalecer su condición de transformación superando el ejercicio priorizado de transmisión e información del conocimiento. En esta tendencia la universidad debe establecer relaciones estrechas con la institucionalidad política administrativa y productiva de país y la región con el fin de generar los espacios académicos y de investigación pertinente y orientada a responder a las dinámicas y tenencias del desarrollo humano.

El modelo significa un cambio estructural de inserción de las universidades y el conocimiento en los ambientes sociales y culturales de sus comunidades de tal forma que encuentren los ambientes científicos y tecnológicos necesarios para atender sus propias necesidades. Esto significa que la Educación y en particular la superior deben ser creadoras de capacidades y libertades, para romper los ciclos de desigualdad y marginalidad.

Calidad de la educación en América latina

La tendencia de expansión en la cobertura de la educación en América latina y la mayor facilidad de acceso no se ve reflejada como equivalencia en la calidad de la educación, los factores que han sido señalados por los estudios de las Naciones unidas y el Banco mundial se refieren a un conjunto de retos que tiene la educación superior en el continente. De nuevo aparece el tema de la pertenencia y la necesidad de formar a los estudiantes de conformidad con las necesidades de sus contextos sociales, pero esto se complementa con los sistemas de información que brinda la institución universitaria para que los candidatos elijan de forma satisfactoria el programa de formación académica y las empresas diseñen los puestos de trabajo de conformidad con sus necesidades paro atendiendo las capacidades y competencias que le ofrece los centros educativos.

Según Ferreyra, en el informe del Banco Mundial, “Los empresarios demandan habilidades que no existen, hay vacantes que no se pueden cubrir, productos que no se pueden producir, innovaciones que no se realizan, entre otras”. (2017)

Otras variables que afectan la calidad de la educación superior es la extensión de los programas, que continúan siendo demasiado elevados de acuerdo con los estándares internacionales y por otra parte la falta de oferta novedosa de programas, en Colombia el 54% de los estudiantes están matriculados en programas de ciencias administrativas y Derecho.

3. La educación superior en Colombia

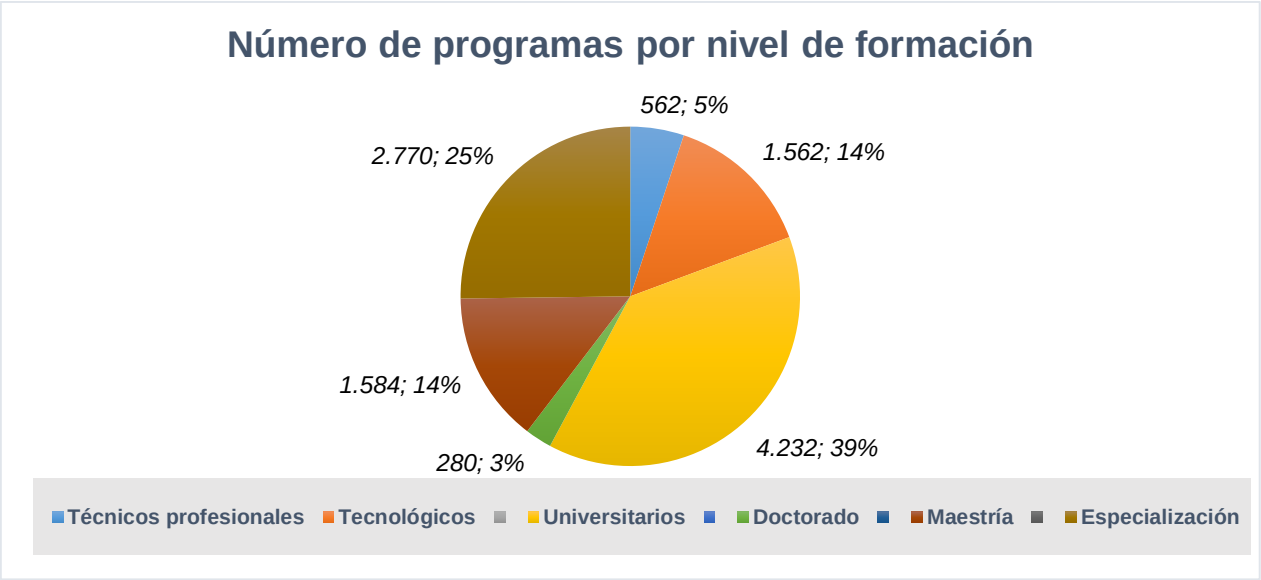
Aspectos generales.

El número total de Instituciones de Educación superior IES en Colombia es de 299, de las cuales 214 son privadas y 85 restantes son instituciones públicas según fuente del SNIES de marzo del 2020.

De las 299 instituciones de educación superior registradas en el SNIES 66 se encuentran acreditadas institucionalmente lo que equivale a un 22.7% del total.

Para el año 2018 se ofrecían en Colombia 10.990 programas en las diferentes modalidades de la educación superior 6.356 en pregrado y 4.534 en postgrado. Como se pude apreciar en el siguiente gráfico, a pesar del crecimiento reciente los programas de técnica y tecnología siguen aportando un porcentaje bastante bajo del total de oferta educativa de Colombia, suma del 19%.

Grafico 1. Oferta de programas en Colombia por nivel de formación



Fuente: SNIES (2018) Elaboración propia.

En la oferta de programas entre los sectores existen grandes diferencias. El 38% corresponde a el sector público y un 62% al sector privado. Este comportamiento cambia de acuerdo con las áreas de conocimiento. En los programas de ciencias naturales, agronomía, veterinaria y afines el 70.2 % de los programas son ofertados por el sector público. En programas de ciencias económicas administrativas, contaduría y afines el 73% son ofrecidas por instituciones privadas. De igual forma el 71.6% de las ciencias sociales y humanas son del sector privado. Los programas más equilibrados entre los dos sectores son los de arquitectura y urbanismo y ciencias de la educación, que se distribuyen en proporciones similares.

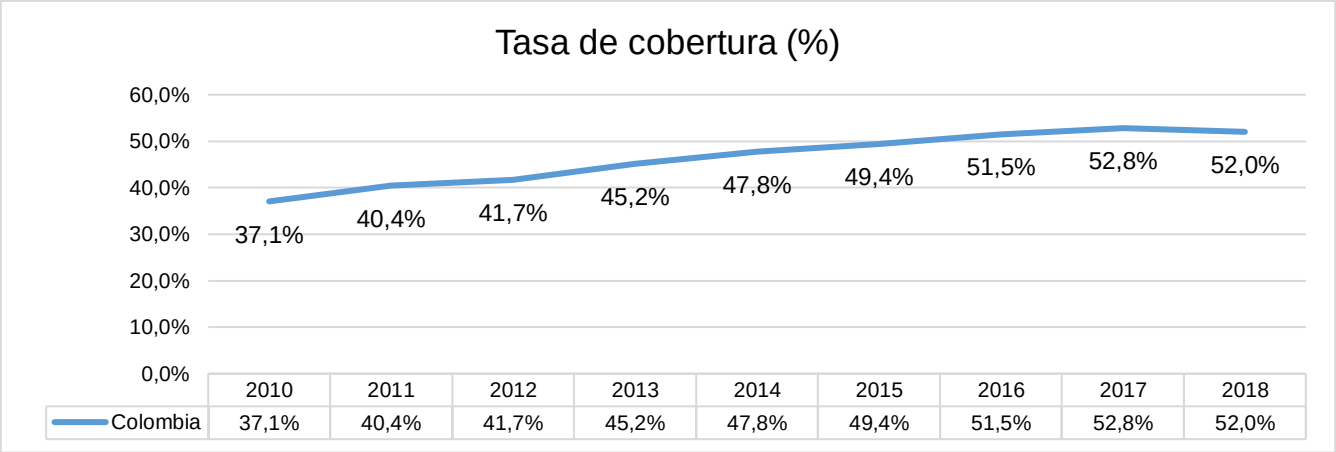
El nivel de programas acreditados de alta calidad en 2105 es de solo 956 o el 8.5% en términos porcentuales.

Tendencias

La educación superior en Colombia ha logrado en los últimos quince años avances significativos de cobertura, en el año 2000 el indicador de cobertura bruta que incluye a los estudiantes matriculados en los programas de pregrado frente a la población entre 17 y 21 años era tan solo del 24% y para el año 2018 el índice es

de 52%. En este crecimiento tiene una alta participación los programas de técnica y tecnología que suman en el mismo año 656.933 estudiantes.

Grafico 2. Tendencia en Cobertura bruta en pregrado Colombia



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Colombia	37,1%	40,4%	41,7%	45,2%	47,8%	49,4%	51,5%	52,8%	52,0%

Fuente: SNIES marzo del 2020. Elaboración propia.

En Colombia los niveles de cobertura bruta en educación superior son asimétricos y se distribuyen en forma muy irregular en las diferentes zonas y departamentos, los niveles más bajos como Amazonas con tan solo el 7.5%, Vaupés y Vichada, la tasa de cobertura se encuentra por debajo del 10% y le siguen Arauca, y Putumayo con coberturas del 10 y 11%. El caso de Bogotá con el 97% de cobertura se debe a la cantidad de personas de otras regiones que ingresan a sus instituciones y que no aparecen registradas como población del distrito.

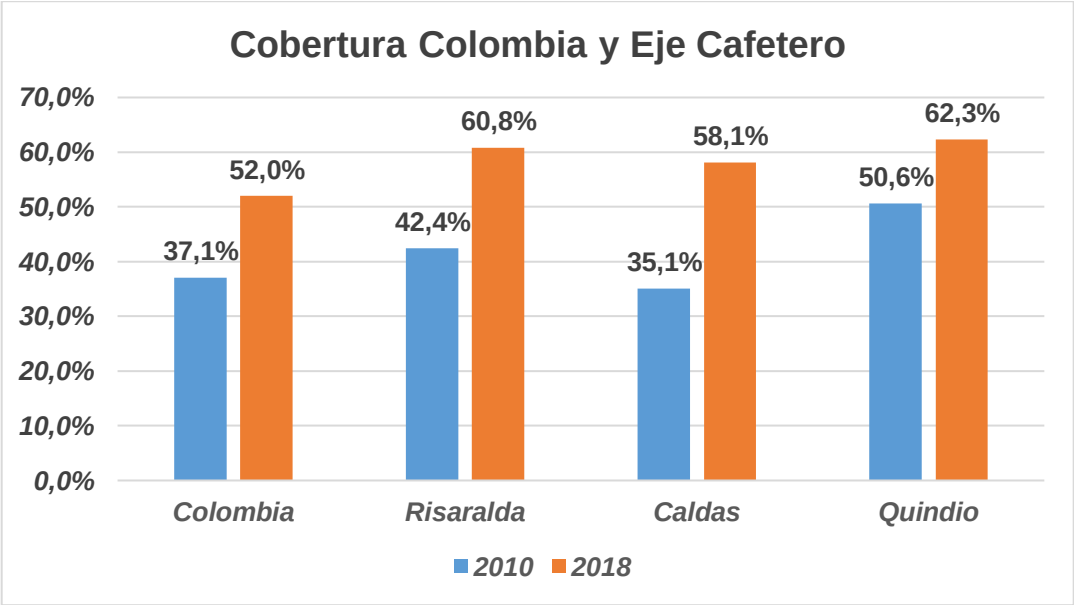
No obstante, La concentración de la matricula ha venido disminuyendo a lo largo de los últimos años. En el año 2006 la ciudad de Bogotá y los departamentos de Antioquia, Atlántico, Valle del Cauca y Santander representaban el 67.8% del total de los matriculados. Para el 2015 este porcentaje cayó al 63.82%, lo que indica un crecimiento de la matrícula en el resto de los departamentos de cuatro (4) puntos porcentuales. MEN (2016ª, p.2)

Este fenómeno de concentración y desigualdad se observa al interior de los departamentos en los cuales la cobertura de sus municipios es totalmente asimétrica o reducida si se compara con la capital o sus áreas metropolitanas.

Se espera que para el año 2020 la tasa de cobertura mínima en educación superior en la totalidad de los departamentos en Colombia debe ser del 20%.

Los departamentos del Eje Cafetero han logrado avances significativos en la cobertura bruta. Se destaca Risaralda que en el año 2010 alcanzó un nivel del 42,4% y para el 2018 es ya del 60.8%, por encima del promedio nacional que se encuentra en el 52%.

Grafico 3. Cobertura Colombia y Eje cafetero.



Fuente: MEN-SNIES (2018). Elaboración propia

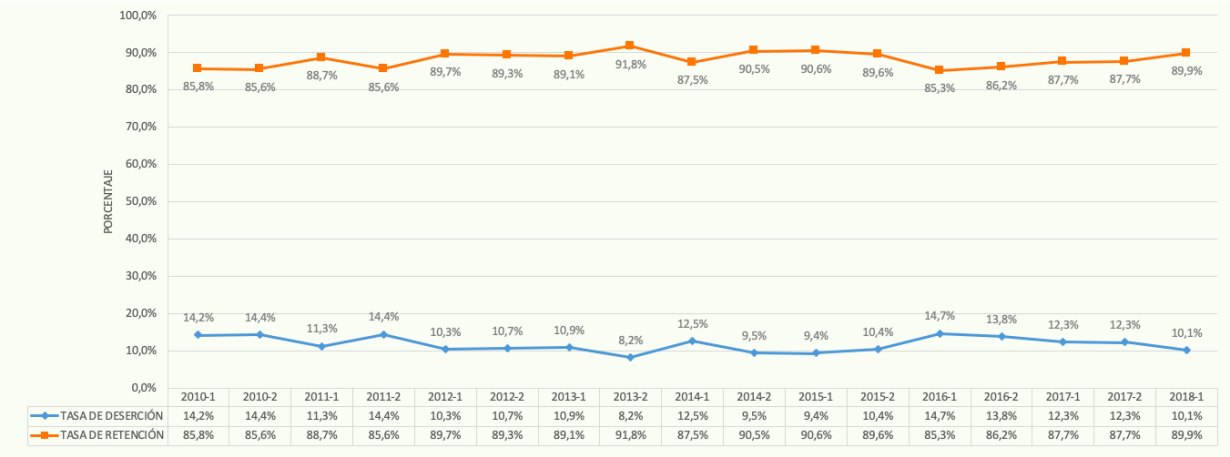
La política educativa debe propender por una mayor descentralización, pero este programa conducente a elevar la oferta en los municipios responde a criterios de pertinencia de acuerdo con las necesidades del desarrollo regional. La asimetría no se resuelve con la ampliación o extensión de oferta educativa, sino con adecuado proceso de regionalización e inserción de las instituciones educativas en las localidades. “La combinación entre acceso y pertinencia, no solo permitirá la

ampliación de la cobertura sino contribuirá al desarrollo regional" (CESU, 2016, p.103).

Deserción

La deserción es una de las tendencias más preocupantes en el comportamiento de la educación superior en Colombia, según datos del Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior -Spadies- del Ministerio de Educación la deserción por periodo para Colombia se encuentra en el 10,1% para el periodo 2018 1 la cual ha oscilado desde el 2010 hasta el 2018 entre el 14,2% y el 10% aproximadamente y una tasa de retención en el mismo periodo entre el 85,8% y el 89,9% aproximadamente.

Grafico 4. Deserción por periodo en Colombia.

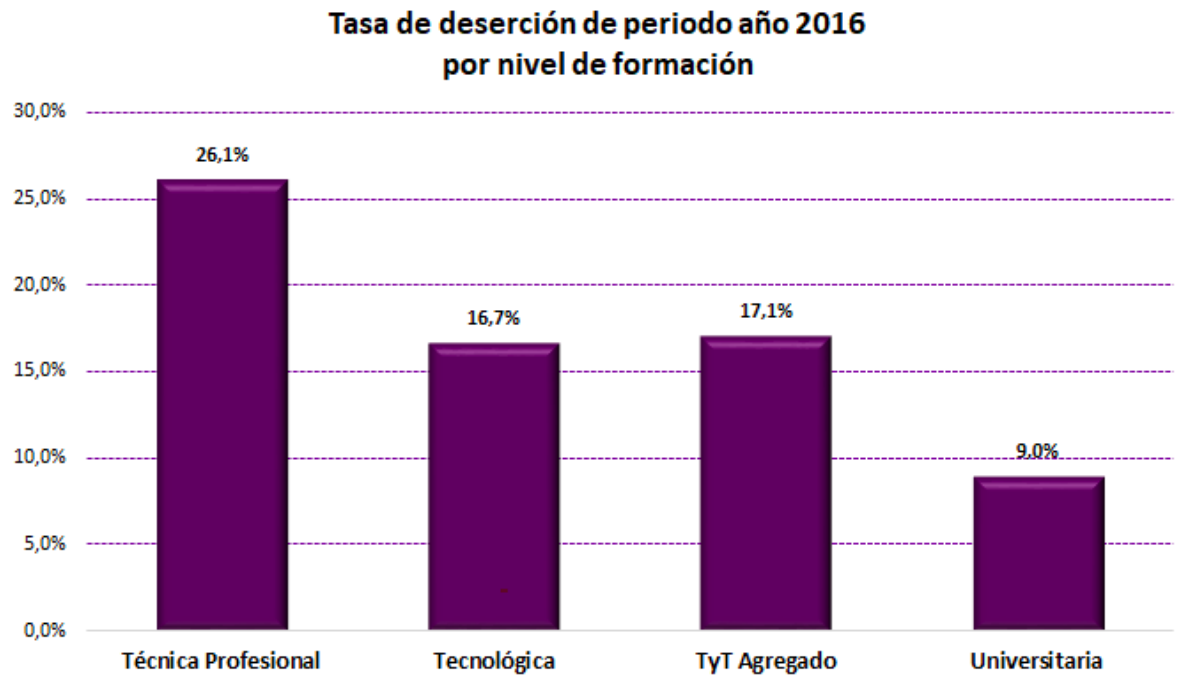


	2010-1	2010-2	2011-1	2011-2	2012-1	2012-2	2013-1	2013-2	2014-1	2014-2	2015-1	2015-2	2016-1	2016-2	2017-1	2017-2	2018-1
TASA DE DESERCIÓN	14,2%	14,4%	11,3%	14,4%	10,3%	10,7%	10,9%	8,2%	12,5%	9,5%	9,4%	10,4%	14,7%	13,8%	12,3%	12,3%	10,1%
TASA DE RETENCIÓN	85,8%	85,6%	88,7%	85,6%	89,7%	89,3%	89,1%	91,8%	87,5%	90,5%	90,6%	89,6%	85,3%	86,2%	87,7%	87,7%	89,9%

Fuente: SPADIES marzo de 2020.

En el caso particular en los programas de técnica profesional que alcanza el 26,1% y que ha mantenido la tenencia a incrementarse, en menor medida ocurre con las tecnologías que se han mantenido relativamente estables en niveles del 16,7% a 17,1%, como se observa en el gráfico, la tendencia clara de disminución se presenta en los programas universitarios que logró para 2016 un porcentaje del 9.0%.

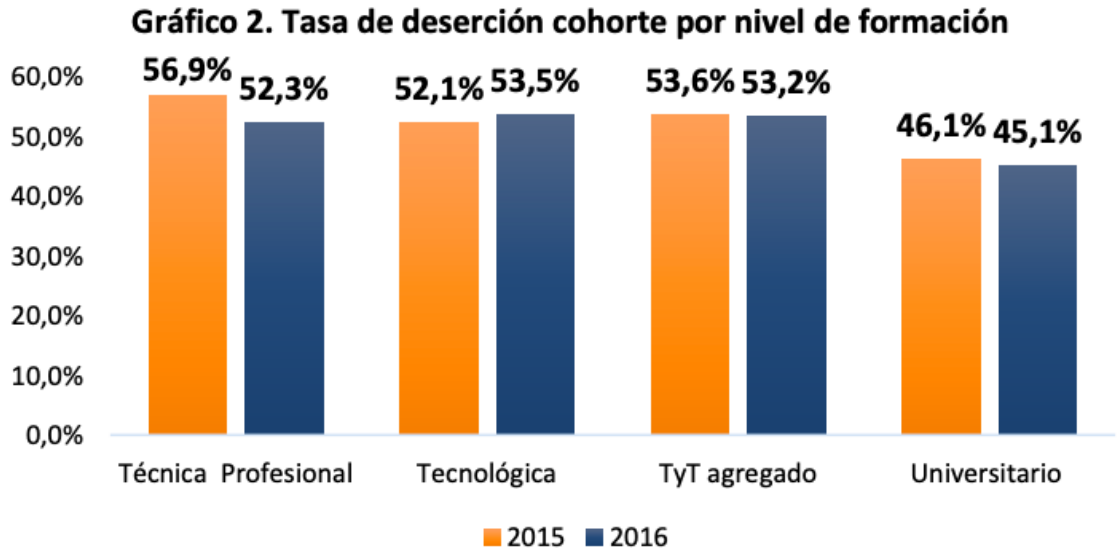
Grafico 5. Tasa de deserción de periodo por nivel de formación.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional – SPADIES corte marzo 2017

Grafico 6. Tasa de deserción cohorte por nivel de formación.

.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional – SPADIES corte marzo 2017

Para el caso de la deserción cohorte por nivel de formación en el 2016 se mantuvo estable con respecto al 2015 siendo la tendencia a mantenerse más alta en los niveles técnicos y tecnológicos 52,3% y 53,5 % respectivamente.

Grafico 7. Deserción por cohorte - Colombia

COHORTE	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	S11	S12
2012-2	16,87%	23,27%	28,41%	37,30%	42,53%	45,13%	47,23%	50,04%	51,97%	54,13%	55,46%	57,75%
2013-1	19,67%	29,61%	36,16%	40,31%	45,85%	48,79%	51,11%	53,53%	55,42%	57,40%	59,08%	
2013-2	16,05%	23,24%	26,89%	37,67%	42,67%	44,79%	47,14%	51,42%	52,83%	56,50%		
2014-1	21,34%	31,34%	38,39%	43,42%	46,66%	50,35%	53,97%	55,71%	57,24%			
2014-2	15,20%	23,03%	32,20%	36,16%	42,30%	47,05%	49,02%	51,12%				
2015-1	18,36%	30,97%	37,77%	44,52%	47,69%	53,03%	53,02%					
2015-2	18,58%	27,87%	37,34%	41,31%	50,00%	49,54%						
2016-1	20,82%	33,33%	39,95%	45,90%	48,50%							
2016-2	19,03%	26,65%	37,23%	44,31%								
2017-1	17,22%	29,82%	37,87%									
2017-2	16,67%	31,24%										
2018-1	19,58%											

Fuente: SPADIES marzo de 2020

La deserción por cohorte en Colombia en cuarto periodo se encuentra en promedio en el 44,31 % (cohorte 2016-2) aproximadamente y esto implica un desafío para plantear políticas que fomenten la permanencia y la graduación estudiantil en las instituciones de educación superior a través del acompañamiento y apoyo integral al proceso de formación profesional de los estudiantes, modelos sistémicos predictivos y prospectivos que permitan identificar alertas tempranas de la población en riesgo de deserción, incentivos económicos a través de becas, una cultura de fidelización estudiantil y una adecuado gestión responsable y articulada con las políticas institucionales para la permanencia, la graduación y la inclusión.

En un estudio de Bernardo Restrepo en el año 2006 se presentan como una de las cuatro grandes tendencias de la educación superior para Colombia, la internacionalización, se considera que es un hecho que estamos inmersos en el mundo global y que la educación cada vez entra en el libre mercado del comercio de servicios, que representa para entidades multinacionales un potencial económico muy atractivo. Según Restrepo las grandes universidades pueden competir muy ventajosamente por su calidad y su capacidad tecnológica en el uso de grandes herramientas de tecnología de la comunicación. Esta tendencia continua y cada vez

la participación y el vínculo de universidades extranjeras es más importante y determinante para establecer las bases de competitividad.

Esta tendencia se ha consolidado y la mercantilización de la educación superior continúa su paso agigantado. La educación superior transfronteriza debe ser claramente regulada y reglamentada debido a que al ser tratada como un bien comercial se expone la calidad de la formación y se compromete la capacidad de sobrevivencia de las universidades locales.

Frente a esta tenencia las universidades colombianas han desplegado estrategias de flexibilización y calidad que les permita competir de manera más eficiente con esta oferta mundial que llega no solo a través de programas presenciales sino en los formatos virtuales y en ofertas de intercambio y pasantía de una gran variedad de matices.

Calidad de la educación superior en Colombia

En Colombia no solo se han logrado avances evidentes en términos de la cobertura, el tema de la calidad y el mejoramiento continuo en el sistema de educación superior es también una tenencia que se ha consolidado con el tiempo.

El mejoramiento de la calidad en la educación superior es una actividad que se viene impulsando hace ya dos décadas con la implementación del sistema de acreditación inicialmente de programas y luego con los procesos de acreditación institucional, el modelo incluye también aspectos obligatorios para todas las instituciones que desean ofrecer programas de formación que deben contar con la aprobación de condiciones mínimas de calidad mediante lo que se ha llamado registro calificado.

Para complementar y apoyar la gestión de calidad desde el año 2004 se han realizado las pruebas saber PRO antes llamadas ECAES que permiten evaluar los logros de las competencias tanto disciplinares como genéricas por parte de los estudiantes universitarios en las diferentes profesiones.

En el estudio realizado por (Melo, Ramos y Hernandez, 2017, p.104) sobre el nivel de eficiencia en las pruebas se estimó una función de producción del sistema de educación superior, utilizando técnicas de frontera estocástica que permiten medir

el impacto sobre el rendimiento académico de dos tipos de variable. Las variables que están con el control de las instituciones y por otro, aquellas variables de entorno que afectan el desempeño de las instituciones y de los estudiantes.

Se establece que las decisiones institucionales orientadas al mejoramiento de la infraestructura y los procesos de mejoramiento docentes influyen en forma positiva en el resultado de las pruebas, pero a su vez los factores externos como las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y el nivel educativo de sus padres tiende a influir en los resultados académicos, las medidas de política del Estado y las estrategias de las instituciones deben tomar en cuenta, además de los criterios en la contratación de docentes, la definición de incentivos para la investigación y los aspectos administrativos y financieros, los mecanismos que permitan ayudar a contrarrestar el impacto negativo derivado de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y de otros factores ambientales.

Así mismo se destaca el interés cada vez mas frecuente por incorporar mecanismos que garanticen el aseguramiento de la calidad académica esto en coherencia con la obtención y renovación de registros calificados y acreditaciones de programas. Cobra entonces relevancia el decreto 1330 de julio del 2019 del Ministerio de Educación Nacional donde se establecen las condiciones de calidad tanto institucionales como de programa para la obtención y renovación de los registros calificados.

Conceptos:

> Calidad: Es el conjunto de atributos articulados, interdependientes, dinámicos, construidos por la comunidad académica como referentes y que responden a las demandas sociales, culturales y ambientales. Dichos referentes permiten hacer valoraciones internas y externas a las instituciones, con el fin de promover su transformación y el desarrollo permanente de sus funciones sustantivas -docencia, investigación y extensión (Decreto 1330, 2019, p.4).

> Sistema de Aseguramiento de la Calidad Académica: Es el conjunto de instituciones e instancias definidas por el marco normativo vigente, que se articulan por medio de políticas y procesos diseñados, con el propósito de asegurar la calidad de las instituciones y de sus programas. Este sistema promueve en las instituciones los procesos de autoevaluación, auto regulación y mejoramiento de las funciones sustantivas, contribuyendo al avance y fortalecimiento de su comunidad y sus resultados académicos, bajo principios de equidad, diversidad, inclusión y sostenibilidad (Decreto 1330, 2019, p.4).

Recientemente y concordancia con la tendencia de la necesidad de la evaluación del aprendizaje se destaca la necesidad de las instituciones por incorporar, definir, expresar y evaluar las competencias de los estudiantes a través de los resultados del aprendizaje.

Según el decreto en mención se define el concepto de resultados del aprendizaje:

> Los resultados de aprendizaje son concebidos como las declaraciones expresas de lo que se espera que un estudiante conozca y demuestre en el momento de completar su programa académico.
>
> Que dichas declaraciones deberán ser coherentes con las necesidades de formación integral y con las dinámicas propias de la formación a lo largo de la vida necesarias para un ejercicio profesional y ciudadano responsable. Por lo tanto, se espera que los resultados de aprendizaje estén alineados con el perfil de egreso planteado por la institución y por el programa especifico. (Decreto 1330, 2019, p.4).

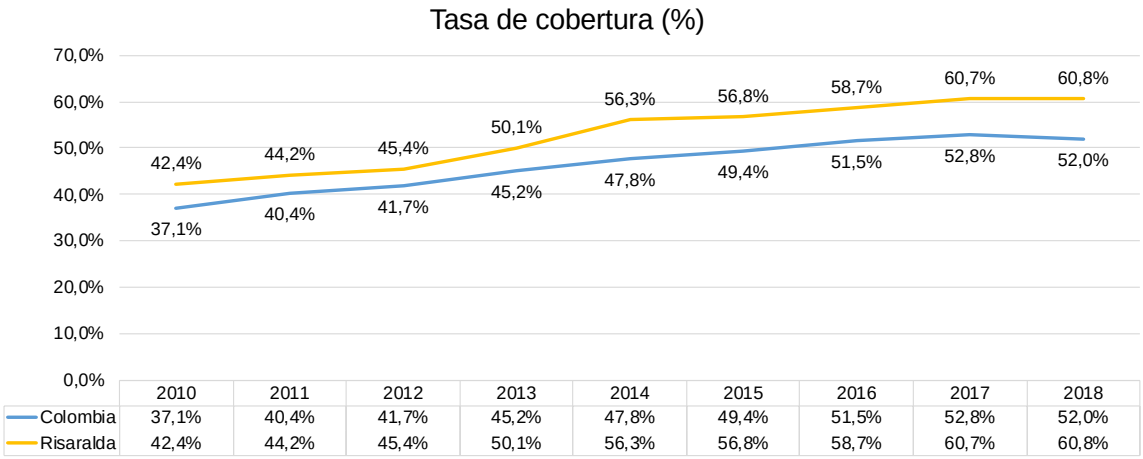
Otra definición según University of Toronto Centre for Teaching suport/innovation los resultados de aprendizaje son declaraciones que describen el conocimiento o las habilidades que los estudiantes deben adquirir al final de una tarea, clase, curso o programa en particular, y ayudan a los estudiantes a comprender por qué ese conocimiento y esas habilidades les serán útiles.

4. Estado y tendencias de la educación superior en Risaralda

1. Cobertura de la Educación Superior en Risaralda.

Como se observa en la imagen la tasa de cobertura en Risaralda ha venido creciendo desde el 2010 ubicándose en el 2018 en una tasa del 60.8% por encima del promedio nacional que se encuentra en el 52.0%.

Grafico 8. Tasa de cobertura en Risaralda



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Colombia	37,1%	40,4%	41,7%	45,2%	47,8%	49,4%	51,5%	52,8%	52,0%
Risaralda	42,4%	44,2%	45,4%	50,1%	56,3%	56,8%	58,7%	60,7%	60,8%

Fuente: Elaboración propia. SNIES marzo del 2020.

Como podemos observar en la siguiente tabla podemos afirmar que la matrícula en educación superior para Risaralda esta concentrada principalmente según el nivel de formación en el nivel Universitario con una participación del 65% del total seguida por la formación tecnológica con un 25%. Así mismo se destaca el crecimiento que ha tenido la formación postgradual especialmente en programas de maestrías y doctorados. lo cual permite inferir el desarrollo de un talento humano cualificado y científico para dinamizar la investigación y los procesos y proyectos de innovación en la región.

Tabla 3. Evolución de la matrícula en Risaralda por nivel de formación.

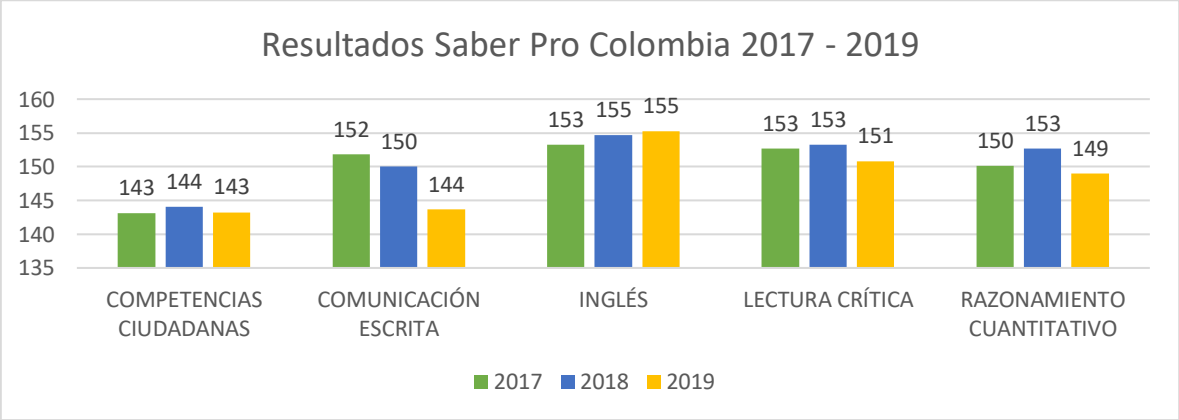
Nivel de formación	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	% Participación
Técnica Profesional	1.444	844	911	1.325	1.508	1.792	1.225	1.359	1.718	3,4%
Variación		-42%	8%	45%	14%	19%	-32%	11%	26%	
Tecnológica	11.887	10.637	10.407	11.723	13.267	12.966	12.818	14.151	12.691	25%
Variación		-11%	-2%	13%	13%	-2%	-1%	10%	-10%	
Universitaria	22.159	25.701	26.818	28.865	31.893	31.808	33.324	32.624	32.966	65%
Variación		16%	4%	8%	10%	0%	5%	-2%	1%	
Especialización	870	1.242	1.294	1.482	1.588	1.970	1.950	1.632	1.704	3,3%
Variación		43%	4%	15%	7%	24%	-1%	-16%	4%	
Maestría	870	960	954	1.012	1.112	1.378	1.727	1.879	1.746	3,4%
Variación		10%	-1%	6%	10%	24%	25%	9%	-7%	
Doctorado	53	46	22	43	61	67	93	124	127	0,2%
Variación		-13%	-52%	95%	42%	10%	39%	33%	2%	
Total matrícula	**37.283**	**39.430**	**40.406**	**44.451**	**49.430**	**49.982**	**51.137**	**51.769**	**50.952**	**100%**
Variación Total		**6%**	**2%**	**10%**	**11%**	**1%**	**2%**	**1%**	**-2%**	

Fuente: SNIES (2018). Elaboración propia

2. Calidad y apuestas institucionales en el Departamento.

Resultados Saber Pro por competencias genéricas y global 2017, 2018 y 2019.

Gráfico 9. Resultados Saber Pro, Colombia



Fuente: Resultados agregados ICFES (2020). Elaboración propia

En el gráfico 9 se presentan los resultados por competencias genéricas obtenidos en Colombia. Son cinco competencias las que se evalúan.

La prueba de Competencias Ciudadanas en los últimos tres años se ha mantenido por debajo del promedio de referencia (150), lo cual evidencia un vacío a cubrir frente a las competencias evaluadas específicamente de este módulo[1].

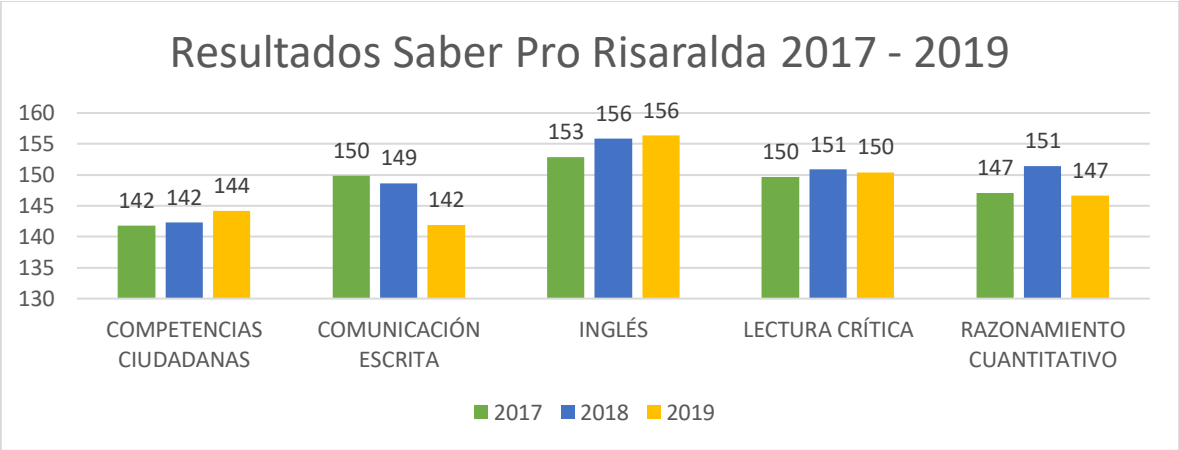
En Comunicación Escrita para los años de referencia se evidencia una caída, pasando de 152 en 2017 a 144 en 2019. Por el contrario, la competencia de inglés ha venido creciendo en el año 2017 el resultado fue de 153 y para el 2018 y 2019 se mantuvo en 155.

En Lectura Crítica hubo una leve disminución de dos puntos en el año 2019 (151) respecto a los años 2017 y 2018 (153). Finalmente, la competencia de

Razonamiento Cuantitativo tuvo mejor desempeño en 2018 (153), sin embargo, en 2019 cayó a 149.

En términos generales, se puede inferir que a nivel país no se han obtenido resultados que den cuenta de unos niveles de enseñanza-aprendizaje homogéneos, al mirar en detalle los resultados se evidencia que tanto a nivel nacional como regional hay puntajes muy altos, pero también muy bajos.

Gráfico 10. Resultados Saber Pro, Risaralda



Fuente: Resultados agregados ICFES (2020). Elaboración propia

[1] Ver marco de referencia prueba de competencias ciudadanas ICFES 2018.

Los resultados Saber Pro de Risaralda (Gráfico 10) se presentan de acuerdo con las cinco competencias genéricas.

En contraste con los resultados nacionales, la prueba de competencias ciudadanas aumentó dos puntos en 2019 (144) con respecto a 2017 y 2018. Aunque no son puntos considerables, se infiere que podría haber mejores resultados a futuro.

En comunicación escrita, el panorama es muy similar al contexto nacional. Risaralda obtuvo 142 puntos en 2019; 7 y 8 menos que en 2018 y 2017 respectivamente. Según el marco de referencia para el módulo de comunicación escrita del ICFES, la prueba "*evalúa cuatro habilidades asociadas a la competencia en comunicación escrita: el uso de la lengua, el desarrollo y exposición de las ideas en un medio escrito, el conocimiento retórico y la argumentación escrita.*" En este sentido, hay un llamado a recuperar dichas habilidades.

En el año 2017 Risaralda obtuvo 153 puntos en la competencia de inglés, un promedio similar al nacional para los años 2018 y 2019 se ha estado un punto arriba (156) indicando un nivel aceptable en esta competencia para el departamento.

La competencia de lectura crítica en Risaralda se ha mantenido estable en los años de referencia, de manera similar al promedio nacional, aunque tres puntos abajo en 2017, dos en 2018 y uno en 2019.

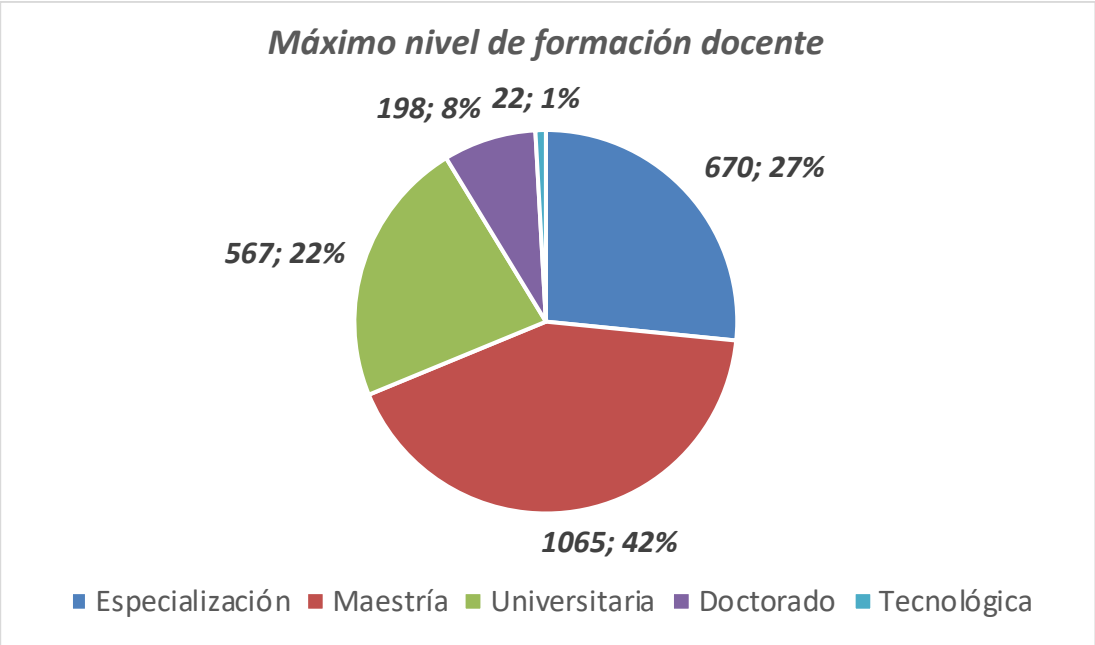
De manera similar a la anterior competencia, los resultados de la prueba en razonamiento cuantitativo han estado abajo del promedio nacional. En 2017 el departamento estuvo 3 puntos abajo con respecto a Colombia, en 2018 y 2019, dos puntos respectivamente.

En conclusión, los resultados de Risaralda no se han destacado en Saber Pro, cuatro de las cinco competencias deben mejorar, e inglés que ha estado algunos puntos arriba si llegara a sobresalir nuevo o más puntos, representaría una diferencia notable a nivel nacional.

Para el 2018 según datos del SNIES en Risaralda existían 181 programas de pregrado activos de los cuales 35 contaban con acreditación de alta calidad y 168 programas de posgrado y siete de ellos con acreditación de alta calidad. Así mismo de las siete instituciones universitarias reconocidas por el Ministerio en Risaralda solo dos tienen acreditación institucional en alta calidad.

Con respecto al nivel de formación docente en Risaralda según se observa en la imagen el 50% se encuentran en niveles de maestría y doctorado lo cual se convierte en una fortaleza para el desarrollo de la función investigativa e los procesos de innovación para la región.

Grafico 11. Máximo nivel de formación docente en Risaralda



Fuente: SNIES (2018). Elaboración propia.

Para la región la educación superior hace parte integral del desarrollo de las capacidades tanto académicas como profesionales para soportar las visiones territoriales plasmadas en los diferentes planes de desarrollo departamental y municipal y las alianzas de las instituciones presentes en la región.

En el programa 1: Disminución de la pobreza Multidimensional del Plan Departamental de Desarrollo 2020 – 2023 “Risaralda Sentimiento de Todos” en el

subprograma Calidad, pertinencia y accesibilidad a la educación superior, para el trabajo y el desarrollo humano, articuladas a la educación básica y media se busca mejorar los niveles de acceso y permanencia de los estudiantes en la educación técnica, tecnológica y superior contribuyendo a su proyecto de vida, contribuyendo a disminuir el Índice de Pobreza Multidimensional a través del cálculo de la dimensión “Condiciones Educativas del Hogar”, en lo relacionado con el “Bajo logro educativo” en el próximo cuatrienio y tiene entre otras metas:

1. Implementar programa con enfoque territorial, de educación superior y/o educación para el trabajo y el desarrollo humano en los 12 municipios no certificados del departamento, mediante alianzas estratégicas, durante el cuatrienio.
2. Beneficiar estudiantes de educación media de la zona urbana y rural y a egresados de los establecimientos educativos oficiales, con programas de pregrado, en el marco de Risaralda Profesional, durante el cuatrienio.
3. Asesorar técnicamente 24 establecimientos educativos en la revisión y ajuste a su oferta educativa en el nivel de educación media y sus procesos de articulación con la educación superior e instituciones de formación para el trabajo y desarrollo humano
4. Fortalecer en establecimientos educativos de la zona urbana y rural las diferentes estrategias que promueven los procesos de emprendimiento.

En relación con el plan municipal de desarrollo de Pereira se encuentra el programa más educación superior que busca desarrollar estrategias para que la población tenga acceso a la educación superior a través de subsidios a los bachilleres egresados de las instituciones educativas oficiales de la zona urbana y rural y han establecido una meta para el cuatrienio de 3000 estudiantes a través de las estrategias becas para pepas, Universidad para Cuba y ciclo de formación complementaria de normal superior.

Se estima como fortaleza la consolidación de la red Universitaria de Risaralda que se ha fijado como meta convertir al Departamento en un lugar reconocido nacional e internacionalmente como destino educativo.

5. Conclusiones e hipótesis de futuro:

Para acercarse a posibles escenarios para el futuro de las Universidades y de la educación superior haremos referencia a dos autores que a través de sus investigaciones han planteado posibles escenarios de futuro para este nivel de la educación, el primero de ellos el Dr. Francisco López Segrera y su libro Prospectiva de la Educación Superior en el Mundo, Tendencias mundiales, regionales y escenarios al 2030 y Andrés Oppenheimer y sus libros Sálvese Quien Pueda y Crear o Morir.

Según López Segrega se planten seis posibles escenarios para el futuro de las Universidades y la educación superior:

Escenario 1: Se conserva el perfil actual de las Universidades. Se sigue practicando la investigación y la docencia simultáneamente sin excesiva dependencia o involucramiento del sector privado. (López, 2018, p.34).

Escenario 2: Universidades que proveen de conocimientos a los jóvenes en su preparación inicial para la vida. Se diferencia del anterior por su gran autonomía ante amplias fuentes de financiamiento. (López, 2018, p.34)

Escenario 3: Las fuerzas del mercado dan lugar a IES especializadas por función (docencia, investigación), área disciplinaria (administración, humanidades), tipos de audiencia (estudiantes jóvenes, educación a distancia, educación permanente), mientras las empresas otorgan certificaciones académicas a sus colaboradores mediante entrenamientos ad hoc. (López, 2018, p.35).

Escenario 4: Educación permanente y abierta se caracteriza por el acceso universal para todas las edades y menos investigación. Con una población que envejece, muchas personas estudian por entretenimiento y no por razones profesionales. Las universidades se orientan mas hacia la demanda, los cursos cortos, la educación a distancia y el e-learning. Alta inversión en e-learning orientada a la ganancia. (López, 2018, p.35).

Escenario 5: Una red global de instituciones que se ajustan a la demanda y a las necesidades del mercado con dos innovaciones, una donde los estudiantes diseñan y definen sus propios cursos y la otra en alianza con la industria. Una característica de este escenario es que los contenidos tienden a la estandarización y modularización. (López, 2018, p.36).

Escenario 6: Desaparece el sector de la educación superior terciaría. Peter Drucker apostó por este escenario. (López, 2018, p.36).

Continuando con lo planteado por el profesor Francisco López Segrera la tendencia de la responsabilidad social en educación superior es a fortalecer los proyectos triple hélice (universidad-industria-gobierno) y avanzar hacia proyectos de cuádruple hélice con la incorporación de la sociedad civil y a su vez recomienda cinco temáticas para su desarrollo:

1. Rendición de cuentas a todos los niveles y una interacción cada vez más dinámica y profunda con los distintos sectores sociales.
2. Formar en valores fomentando el pensamiento crítico.
3. Promover el diálogo entre distintas posiciones políticas y conocimientos incorporando los ancestrales.
4. Desarrollar una cultura de desarrollo sostenible y de protección al medio ambiente.
5. Acceso equitativo a los cursos de pregrado y posgrado mediante un amplio sistema de becas. (López, 2019, p.105).

Según expresa el autor Andrés Openheimer en su libro sálvese quien pueda, en el capitulo ¡edúquese quien pueda¡, algunos escenarios de futuro para las universidades y la educación superior a partir de las investigaciones y opiniones realizadas por la comunidad científica y académica de Europa y Norte América.

Inicialmente plantea un escenario de crisis de las universidades, debido al peligro de volverse irrelevantes en un mundo donde la tecnología avanza vertiginosamente y los conocimientos adquiridos por los estudiantes tienden a volverse inservibles cuando se reciben. En este sentido el escenario posible es el de un sistema de entrenamiento practico en el cual se pedirá a los estudiantes un desarrollo de un

proyecto durante cuatro años con una aplicación real. Es posible que surjan nuevos modelos de universidades al margen de las tradicionales que asuman el rol de tutores para este tipo de aprendizajes, ejemplo de ellas hoy en día son Singularity University o las conferencias TED. (Openheimer, 2018, p.235).

Otro de los escenarios, según Openheimer, es el auge de los cursos en línea o mooc. Actualmente está tendencia esta haciendo repensar los modelos de educación superior y a las Universidades sobre como atender más estudiantes a un menor costo. Recientemente las universidades están siendo mas favorables a conceder certificaciones y acreditaciones de los MOOC con otorgamiento de los respectivos créditos académicos, esto también supone cambios en los modelos pedagógicos, el modelo de negocios, las certificaciones y las acreditaciones, el aprendizaje adaptativo y el acceso de comunidades en contextos desfavorables.

Para el 2018 había unos 78 millones de personas en el mundo siguiendo clases en línea de más de 800 universidades. (Openheimer, 2018, p.236).

En consecuencia y según las investigaciones de Openhaimer la tendencia es a que las universidades sean 50% presencial y 50% en línea, los estudiantes entrarán y saldrán de la Universidad toda la vida.

Con respecto a los docentes, según Randall Bass, director del programa sobre el futuro de la educación de la Universidad de Georgetown, afirmo que habrá cinco tipos de profesores universitarios en el futuro: profesores como los actuales, otros mentores o motivadores, otros consejeros, otros evaluadores y otros serán diseñadores de clases personalizadas. (Openheimer, 2018, p.239).

Con una mirada integral y fundamentada en el desarrollo humano, la prosperidad y la calidad de vida de las personas dependerá cada vez menos de sus recursos naturales y cada vez mas de sus sistemas educativos, sus científicos y sus innovadores en una economía global del conocimiento, es así como las universidades tendrán el papel de transformar la creatividad en innovación. (Openheimer, 2017, prólogo).

Risaralda no es ajena a los cambios y a las tendencias de la educación superior en el mundo y en Colombia, en este sentido es importante desarrollar las capacidades pedagógicas y la apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones coherentemente con los desafíos y retos de la educación y su inminente transformación en un contexto local que se articule a los desarrollos globales. Es necesario lograr un equilibrio entre la calidad y la cobertura y resolver en el mediano y el corto plazo los retos en cuanto al desarrollo de las capacidades digitales de los docentes y la formación en bilingüismo, como competencia necesaria para dinamizar la investigación y la producción científica, generar ecosistemas de innovación a través de proyectos cuádruple hélice con la universidad, empresa, estado y sociedad civil, generar los entornos de aprendizaje coherentes y pertinentes con el contexto, fortalecer la investigación aplicada con participación vinculante con el sector empresarial y actualizar las estructuras curriculares que den respuesta a las necesidades del aprendizaje centrado en el estudiante.

Referencia

1. Arocena, Rodrigo y Sutz, Judith (2016). Universidades para el desarrollo. Universidad de la República Uruguay y UNESCO.
2. Ferreyra, María M.; Avitabile, Ciro; Botero, Álvarez J.; Haimovich P. Francisco y Urzúa, Sergio (2017). Momento decisivo La educación superior en América Latina y el Caribe Banco Mundial. Disponible En: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26489/211014ovSP.pdf?sequence=5&isAllowed=y
3. CESU (2016). Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de Política Pública para la excelencia de la Educación Superior en Colombia en escenario de la paz.
4. CEPAL (2017). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42001/159/S1700700_es.pdf
5. Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2016). Propuestas democráticas para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe. Documento de trabajo.
6. Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2018). Política y tendencias de la educación superior en la región a 10 años de la CRES 2008. CUADERNO 2 Aportes para pensar la Universidad Latinoamericana. Córdoba Argentina.
7. Didriksson, A. (2008 a). “Contexto global y regional de la educación superior en América latina y el caribe” en Gazzola, L y Didriksson, A(eds) (2008). Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, IESALC-UNESCO.

8. Dutrénit, G. y Sutz, J. (Eds.) (2013). Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo, La experiencia latinoamericana, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC; LALICS, México
9. Guzmán, Valenzuela Carolina (2018). Tendencias globales en educación superior y su impacto en américa latina: desafíos pendientes. Revista. Lenguas Modernas 50 (Segundo Semestre 2017), 15 – 32 Universidad de Chile
10. Unesco (2013). Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015. Oficina de Santiago Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
11. Unesco (2015). Replantear la educación. ¿hacia un bien común mundial?.
12. Unesco (2016). Educación 2030 Declaración de Inchon: para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4
13. Unesco (2017). La educación transforma vidas: Educación 2030. Objetivos del desarrollo sostenible.
14. Organización de las Naciones Unidas (0NU). (2017). La Educación al servicio de los pueblos y del planeta: 2016. Objetivos del desarrollo sostenible página 268.
15. Ministerio de Educación Nacional (2016). Compendio estadístico de la educación superior en Colombia. Imprenta nacional de Colombia, Bogotá. Disponible En: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-360739_recurso.pdf
16. Ministerio de Educación Nacional (2016ª). Boletín educación superior en cifras. Diciembre de 2016. Disponible En: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-359643_recurso.pdf
17. Núñez, J. Jorge (2017). Educación superior, ciencia, tecnología y agenda 2030. Cuadernos de universidad N° 2 régimen ejecutivo IESALC. Disponible En: https://www.udual.org/principal/wp-content/uploads/2017/11/Educacion-superior-ciencia-tecnologia-y-agenda-2030-web.pdf
18. Fernández, Fassnacht E. (2017). Una mirada a los desafíos de la educación

superior en México. En: Innovación Educativa, Vol. 17, número 74. mayo-agosto, 2017.

19. Orellana Calderón, Víctor (2015). Calidad de la educación superior: Elementos para una interpretación sociológica. Universidad De Chile Facultad De Ciencias Sociales. Escuela De Postgrado
20. RAICES (S:F). Panorama mundial de los sistemas de los procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad. En: https://www.cna.gov.co/1741/articles-186504_Panorama_Lemaitre.pdf
21. Restrepo, Gómez Bernardo (2006). Tendencias actuales en la educación superior: rumbos del mundo y rumbos del país. En: Revista Educación y Pedagogía, vol. XVIII, núm. 46 2006. Pp. 79 -90
22. Adams Becker, S., Cummins, M., Davis, A., Freeman, A., Hall Giesinger, C., and Ananthanarayanan, V. (2019). RESUMEN INFORME HORIZON Edición 2019 Educación Superior.
23. LÓPEZ, Francisco. Prospectiva de la Educación Superior en el Mundo Tendencias mundiales, regionales y escenarios al 2030. El Viejo Topo. 2019.
24. Colciencias. Hacia una Hoja de Ruta Spin off; un camino para la creación de spin – off en Colombia (2016). Recuperado de http://www.spinoffcolombia.org/wp-content/uploads/2016/07/HACIA-UNA-HOJA-DE-RUTA-SPIN-OFF.pdf.
25. OPPENHEIMER, Andrés. ¡Sálvese quien pueda, el futuro del trabajo en la era de la automatización! DEBATE. 2018
26. OPPENHEIMER, Andrés. ¡Crear o morir¡ La esperanza de América Latina y las cinco claves de la innovación. DEBATE.2017
27. Plan de Desarrollo Municipal Gobierno de la Ciudad Capital del Eje 2020-2023.
28. Plan de Desarrollo Departamental: Risaralda Sentimiento de todos 2020-2023.
29. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad

30. Decreto 1330. Ministerio de Educación Nacional, Colombia, 25 de julio de 2019.

Variable:	*Salud Mental*
Fecha:	*16/10/2019*

Equipo de trabajo:

Política pública sobre salud en la región y el departamento
Lucy Nieto
Pedro Pablo

Sistemas de prevención y atención
Martha Juliana Villegas Moreno
Rosario Iodice

Estilo de Vida
Héctor Haney
John James Gómez

Salud Mental
Ana Lucia Arango
Cesar Soto

Morbilidad Mortalidad
Diana Roció
Juliana Javela

Resumen:

Las políticas en salud y especialmente en salud mental son fundamentales como directrices para la obtención de metas que apuntan a la calidad de vida, el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo humano. Con ellas se establecen todas las rutas que permiten su despliegue, de tal manera que se señalan en los diferentes niveles y sectores de la salud, las vías, los actores y las actividades que concretarán su implementación. En Colombia, con el estímulo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se dio paso a la modernización de la legislación en materia de salud mental, con la finalidad de mejorar la promoción de esta y la prevención de la enfermedad, teniendo en cuenta el impacto económico negativo que deja para las personas, las familias y los pueblos la presencia de esta. Con base en lo anterior en Colombia se sanciona la ley 1616 de 2013, en la que se disponen todas las conceptualizaciones y los antecedentes legales necesarios para avalar el pleno derecho a la salud mental en todo el territorio colombiano y para toda la población, dando preferencia a los niños, niñas y adolescentes.

Es de vital importancia que los programas académicos cuenten con documentos que les permitan comprender el contexto en el cual sus estudiantes y profesionales graduados se desempeñarán y a la vez sirva como insumo de reflexión curricular, en tanto los planes de estudio deben ser lo suficientemente flexibles que les permita, al interior de ellos, reconocer las necesidades del entorno y poder actuar de manera pertinente y ética sobre ellos, es por ello que el propósito de este estudio fue reconocer las acciones y estrategias que los gobiernos departamental y municipal han construido para brindar servicios de prevención de la enfermedad y la promoción de la salud. En un primer momento se explican los conceptos acerca de estas acciones, la comprensión que la psicología de la salud hace sobre ellos y luego se procede a describir los hallazgos acerca de lo que se ejecuta en realidad, para finalmente, dar a conocer un posible escenario tendencial de la subvariable y el papel que el Programa de Psicología de la UCP tiene sobre él.

Palabras Clave: Política pública sobre salud en la región y el departamento; Morbilidad mortalidad; Estilos de vida; Sistemas de prevención y atención; Salud mental.

Capítulo 1: Justificación de la variable

Las políticas en salud y especialmente en salud mental son fundamentales como directrices para la obtención de metas que apuntan a la calidad de vida, el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo humano. Con ellas se establecen todas las rutas que permiten su despliegue, de tal manera que se señalan en los diferentes niveles y sectores de la salud, las vías, los actores y las actividades que concretarán su implementación. En Colombia, con el estímulo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se dio paso a la modernización de la legislación en materia de salud mental, con la finalidad de mejorar la promoción de esta y la prevención de la enfermedad, teniendo en cuenta el impacto económico negativo que deja para las personas, las familias y los pueblos la presencia de esta (Rojas-Bernal, Castaño-Pérez, & Restrepo-Bernal, 2018).

Con base en lo anterior en Colombia se sanciona la ley 1616 de 2013 (Colombia, 2013), en la que se disponen todas las conceptualizaciones y los antecedentes legales necesarios para avalar el pleno derecho a la salud mental en todo el territorio colombiano y para toda la población, dando preferencia a los niños, niñas y adolescentes. En consonancia con lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política, en el cual se establecen la atención de la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos y a cargo del Estado y el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, esta ley promulga la promoción de la salud y la prevención del trastorno mental, la atención integral e integrada en salud mental; además de esto, con ella se dispusieron las condiciones necesarias para que el Ministerio de Salud y Protección Social formulara, bajo el enfoque de derechos, intersectorial, de corresponsabilidad y equidad, la Política Nacional de Salud Mental de noviembre de 2018 (Minsalud, 2018).

Como antecedentes en materia de jurisprudencia, a grosso modo, encontramos la ley 100 de 1993 (Colombia, 2013) que planteó una reforma al sistema de salud del país con la que se buscaba permitir el acceso progresivo de todos los colombianos a un Plan de Protección Integral de Salud y Seguros Económicos, para ello se creó el Fondo de Solidaridad y Garantía de la Salud (Fosyga) que permitiría subsidiar la demanda de atención en salud de la población (J. A. Posada Villa, 2003). En materia de salud mental y bajo los principios de equidad, obligatoriedad, protección integral y calidad, esta ley privilegió, no obstante, los programas de atención que no requerían tratamientos prolongados, tales como el hospital día y la consulta externa, mientras que restringió los tratamientos intrahospitalarios y ambulatorios

(psicoterapias grupales o individuales); estas limitaciones generaron la proliferación de tutelas dirigidas a restablecer los derechos de los usuarios del sistema de salud, específicamente en salud mental, para procurar una atención integral. En enero del año 1995 la Corte Constitucional, mediante Sentencia N_0. T-013, ratifica "… el derecho a la salud y la obligación de la atención integral de los enfermos mentales" (Corte Constitucional de la República de Colombia).

Posteriormente encontramos la formulación de la Política Nacional de Salud Mental mediante la resolución 2358 de 1998 (República de Colombia. Ministerio de Salud, 1998), la cual se encuentra basada en los resultados del Estudio Nacional de Salud Mental del año 1993 y en la que se disponen tres líneas de acción: a) Prevención y reducción del consumo de sustancias, b) Prevención y reducción de las violencias evitables, c) atención, prevención y rehabilitación de los trastornos mentales. La ejecución y cobertura de esta resolución fueron limitadas debido a los lineamientos del plan obligatorio de salud (POS). Las propuestas siguientes, realizadas en el 2005 y 2008, tuvieron estas mismas líneas de acción y se actualizaron mediante el Estudio Nacional de Salud Mental del año 2003 Resolución N° 2358 DE 1998 (República de Colombia. Ministerio de Salud, 1998), por la cual se adopta la Política Nacional de Salud Mental, en el cual se evidenció que "el 40,1% de la población colombiana entre 18 y 65 años ha sufrido o sufrirá alguna vez en la vida un trastorno mental" (Posada Villa, 2004; Rojas-Bernal et al., 2018)

Desde el año 2005 se incluye a la salud mental dentro de los planes territoriales y mediante la ley 1122 de 2007 (El Congreso de la República de Colombia, 2007), se contempla que el Gobierno deberá definir el Plan Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio; en este plan se estipula que se debe atender y prevenir los principales factores de riesgo para la salud y promover los estilos de vida saludable; en relación con la salud mental se menciona la necesidad del perfil epidemiológico y el énfasis en tres factores: la violencia intrafamiliar, la drogadicción y el suicidio (pp 12-13); así, mediante el decreto 3039 de 2007 se adopta el Plan Nacional de Salud Pública (PNSP) 2007-2010 (Ministerio de la Protección Social, 2007).

En el PNSP, la salud mental y las lesiones violentas evitables se toman como prioritarias. En el apartado de las enfermedades crónicas no transmisibles se destaca la prevalencia de los trastornos mentales y del consumo de sustancias psicoactivas: "la prevalencia anual es del 16,0% siendo los trastornos de ansiedad y los relacionados con el estado de ánimo, los más frecuentes entre las mujeres y los trastornos asociados al consumo

de sustancias psicoactivas más prevalentes en los hombres" (Estudio Nacional de Salud Mental 2013 citado en el decreto 3039 de 2007, p. 20) (Ministerio De La Protección Social, 2007). El apartado también hace mención a la violencia y especialmente al suicidio como manifestación de lesiones externas autoinflingidas predominantes en personas entre los 20 a 24 años, solteras y residentes en áreas urbanas. También la violencia intrafamiliar verbal, física y sexual en los que las lesiones a mujeres son preponderantes, es descrita como un problema de gran magnitud (Ministerio De La Protección Social, 2007, pp. 20-21).

El incumplimiento de lo formulado en el decreto antes mencionado, la falta de integración de sus disposiciones al POS en cuanto a medicamentos y atención integral de la población (régimen contributivo y subsidiado), condujeron a la promulgación de la ley 1616 de 2013 (R. de Colombia, 2013) en la que se enfatiza la salud mental como prioridad de la nación, como derecho fundamental y como tema prioritario en la salud pública. La Organización Mundial de la Salud – OMS establece el Plan de Acción 2013-2020 en el cual se resalta la importancia de "un plan de acción integral sobre salud mental que abarque los servicios, políticas, leyes, estrategias y programas" (Organización Mundial De La Salud, 2013, p. 8).

En el plan se enfatiza en la promoción, la prevención, el tratamiento, la rehabilitación, la atención y la recuperación de las personas, pues se sostiene sobre el principio de que no hay salud en general si no hay salud mental. Este plan es de alcance mundial y orienta a su vez los planes de acción nacionales. En el plan, los trastornos mentales (tomando como base para su designación a la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas de Salud Conexos, décima revisión - CIE-10) (Organización Panamericana de la Salud, 1992) considerados como los que tienen una alta carga de morbilidad son:

> la depresión, el trastorno afectivo bipolar, la esquizofrenia, los trastornos de ansiedad, la demencia, los trastornos por abuso de sustancias, las discapacidades intelectuales y los trastornos conductuales y del desarrollo que suelen iniciarse en la infancia y la adolescencia, incluido el autismo (…). Además, el plan abarca la prevención del suicidio, y muchas de las acciones también son pertinentes para afecciones como la epilepsia. La expresión <<grupos vulnerables>> es utilizada en el plan para referirse a individuos o grupos de individuos que son vulnerables a las situaciones o ambientes a los que están expuestos (por oposición a cualquier problema inherente de debilidad o falta de capacidad) (p.8)

Teniendo en cuenta lo anterior, en el plan se considera que la salud mental puede verse afectada por otros factores diferentes a la enfermedad crónica no transmisible y esos factores pueden ser económicos, sociales, étnicos, de exposición a factores de riesgo (abuso de sustancias psicoactivas, abuso de alcohol, maltrato, abandono, entre otros), discriminación, exclusión, violación a los derechos humanos, orientación sexual, prisioneros o personas expuestas a conflictos o desastres naturales, desempleo, marginación, violencia y maltrato doméstico, exceso de trabajo, estrés, o la suma de ellos (Organización Mundial De La Salud, 2013). Esto significa un cambio de dirección del enfoque tradicional, basado principalmente en el modelo de la salud física, en la medida en que se toma en consideración que existen factores ambientales que pueden mejorar o alterar la salud mental y sobre los cuales puede actuarse; por este motivo, cobra relevancia la atención primaria en salud mental en todos los frentes señalados.

Para la aplicación del plan se contemplan las acciones de los asociados internacionales, regionales y nacionales entre los cuales se encuentran las instituciones académicas y de investigación, especialmente en lo relacionado con la evaluación de las necesidades y capacidades del sistema de salud en lo referente a la salud mental, de este modo “la información, los datos empíricos y la investigación son ingredientes básicos para un adecuado procesos de elaboración de políticas, planificación y evaluación en materia de salud mental” (Organización Mundial De La Salud, 2013, p. 22) así, en países como el nuestro la investigación es de vital importancia pero choca con los costos que hacen difícil que puedan determinarse cuáles son en realidad las necesidades poblacionales y que pueda planificarse sobre un verdadero diagnóstico de la salud mental.

En el apartado 84 de plan se menciona que:

> Los datos e indicadores básicos que se necesitan para el sistema de salud mental se refieren a lo siguiente: magnitud del problema (prevalencia de los trastornos mentales y determinación de los principales factores de riesgo y de protección por lo que respecta a la salud y el bienestar mentales); alcance de las políticas, leyes. Intervenciones y servicios (en particular, desfase entre el número de personas que sufren un trastorno mental y el de personas que reciben tratamiento y se benefician de un conjunto de servicios adecuados, como servicios sociales); datos sobre resultados sanitarios (incluidas las tasas de suicidio y de mortalidad

> prematura en el conjunto de la población, así como mejoras, a nivel individual o por grupos, relacionadas con síntomas clínicos, niveles de discapacidad, funcionamiento global y calidad de vida) y datos sobre resultados sociales y económicos (niveles de estudios, vivienda, empleo e ingresos en las personas con trastornos mentales) (Organización Mundial De La Salud, 2013, p. 22, 23).

En materia de investigación el Plan también prevé la utilización de los datos existentes en los informes gubernamentales y no gubernamentales.

Dos de las metas relevantes de este plan comprometen, para el 2020, a cada país miembro de la OMS en la elaboración o actualización de sus políticas / planes de salud mental y en la elaboración o actualización de las legislaciones sobre salud mental en consonancia con los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. En nuestro país tal actualización se logra a través de la ley 1616 de 2013 (Colombia, 2013), el plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021 (Colombia Ministerio de Salud y Protección Social, 2012a) en el que se incluyen la convivencia social y la salud mental como prioridades e incluye el ciclo vital, los derechos humanos y el enfoque diferencial, y con la Política Nacional de Salud Mental de 2018 .

De igual manera el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 (Colombia Ministerio de Salud y Protección Social, 2012a) , regido desde los enfoques de derechos, de determinantes sociales de la salud, diferencial, de ciclo de vida, de género, étnico, otros enfoques en lo diferencial (poblaciones de especial protección y vulnerabilidad en Colombia) y poblacional, establece dentro de las dimensiones prioritarias la convivencia social y salud mental y determina como sus componentes 1) La promoción de la salud mental y la convivencia y, 2) la prevención y atención integral a problemas y trastornos mentales y las diferentes formas de violencia.

Para alcanzar las metas de estos componentes, cuenta, para el primero de ellos, con las siguientes estrategias: a) Entornos protectores de la salud mental (entornos y factores protectores para mejorar y mantener la salud mental, envejecimiento mentalmente saludable, entre otros), b) Entornos favorables para la convivencia (resolución pacífica de conflictos, adecuado manejo del poder, la comunicación asertiva, procesos de autorregulación y regulación social, fortalecimiento del diálogo intergeneracional, entre otros), c) Redes socio-institucionales (conformación, fortalecimiento y acompañamiento de redes institucionales y comunitarias protectores de la salud mental y la convivencia social), d) Tecnologías de la

información y las comunicaciones en pro de la salud mental (código de ética pública de los medios de comunicación orientado a fortalecer los factores protectores de la salud mental), e) Comunicación, orientación e información (transformación de las representaciones sociales y comportamientos, disminución de prejuicios, estigma y discriminación), f) Movilización social y comunitaria (para la garantía del derecho a la atención psicosocial y salud integral a las víctimas del conflicto armado), g) Agenda psicosocial para víctimas del conflicto (construcción de agenda concertada para unificar la respuesta transectorial de Atención integral a Víctimas del Conflicto), h) gestión del conocimiento en salud mental (fortalecimiento de la gestión para la información, vigilancia epidemiológica de los factores protectores y la investigación en salud mental) (p.100)

En cuanto al segundo componente, la prevención y atención integral a problemas y trastornos mentales y las diferentes formas de la violencia, las estrategias se centran en: a) Participación social y comunitaria para prevenir, atender y mitigar los trastornos y eventos vinculados a la salud mental y el consumo de sustancias psicoactivas mediante procesos centrados en y con la comunidad, b) Información, educación y comunicación para prevenir la violencia en los entornos familiares, escolares, laborales y comunitarios, c) Políticas públicas de desarme, d) Reducción de consumo nocivo de alcohol, e) Atención psicosocial a víctimas de la violencia del conflicto armado colombiano, f) Desarrollo de rutas de atención (sociales y de salud mental) como respuesta integral al impacto individual y colectivo de las diferentes formas de violencia, g) Acceso, oportunidad, calidad, utilización y satisfacción de los servicios de atención, h) Gestión del conocimiento, que incluye gestión de la información, vigilancia epidemiológica y la investigación del impacto en la salud mental de las diferentes formas de violencia y de los problemas y trastornos mentales, i) Asesoría, asistencia técnica y acompañamiento para garantizar la aplicación de la normatividad vigente, j) Fortalecimiento de la capacidad de respuesta que implica la gestión para el desarrollo de competencias en los actores del Sistema de Protección Social Integral, k) Vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar a través del sistema SIVIGILA.

Mediante la resolución 4886 de 2018 se adopta la Política Nacional de Salud Mental de noviembre de 2018 (Ministerio de Salud y Protección social Colombia, 2018). Para la sanción de esta ley, la resolución se apoya en el siguiente marco jurídico: La ley 1616 de 2013 (Colombia, 2013), la Agenda 2030 definida por el Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD), la ley 1414 de 2010 (Congreso de Colombia, 2010) sobre la atención integral de las personas que padecen epilepsia, el Plan 2013-2020 de la OMS, el Plan Decenal de Salud Pública, la resolución 429 de 2016 (Resolucion 0429, 2016) que implementa la Política de Atención Integral en Salud-PAIS y el Modelo Integral de Atención en Salud-MIAS que es su marco estratégico y operacional.

Capítulo 2.1: Marco referencial de la Variable

El desarrollo reciente de la política nacional en Salud tiene un hito central que surge posterior a la Constitución política de 1991 y se ha dado con la conformación del Sistema General de Seguridad Social en Salud en adelante SGSSS. Instaurado en la ley 100 de 1993 (Colombia, 2013), en su título II dispone todas las condiciones de organización, financiación, actores y regulación del sistema de salud.

Dicho sistema es diseñado por los economistas (Londoño & Frenk, 1997) quienes proponen un modelo al que denominan un pluralismo estructurado, que surge luego del análisis comparativo que realizan sobre diversos sistemas de salud en América, en el que se analizan diferentes formas de integración de las funciones institucionales y de las poblaciones en la organización de los sistemas de salud; los autores refieren que tratan de sacar las bondades en cada sistema y la propuesta que se realiza condensa una forma mixta en la que hay una participación del estado y otra que es la contribución de los ciudadanos (la población) en una modalidad de aseguramiento que se compone de dos regímenes; uno contributivo y uno subsidiado, en el que los primeros aportan a fin de garantizar la atención en salud a quienes no pueden aportar económicamente al sistema.

Desde su implementación, diferentes evaluaciones se han realizado sobre el impacto de la ley 100, y han observado tanto indicadores de la salud de los Colombianos, como en las condiciones de calidad del servicio de salud, la administración de los recursos, la regulación y sostenibilidad financiera del sistema, entre otros aspectos. Producto de estos análisis se han hallado diferentes limitaciones, las cuales indican una baja calidad de los servicios de salud, un enfoque de atención completamente enfermocéntrico que no corresponde con la propuesta de promoción de la salud que indica la ley, un énfasis en la sostenibilidad económica, por sobre la garantía del derecho a la salud de los ciudadanos lo que algunos autores han descrito

como un fracaso (Gañán Echavarría & León, 2013; Santa Maria, Garcia, Prada, Uribe, & Vasquez, 2008).

Dicho fracaso de la ley 100 se ha descrito de manera sintética en la expresión de (Villar, 2009) quien afirma que la implementación de la ley 100 da lugar a que la salud se ha trasformado en una mercancía, donde la especulación del capital ha permitido que el Estado se aleje de la salud pública y sus propias instituciones.

Evaluaciones más optimistas como la de Santa María, García, Prada, & Uribe (2008) manifiestan que se encuentran resultados positivos sobre todo en el caso de la población más pobre, en donde se indica disminución en el gasto de bolsillo en salud, disminución en las enfermedades de los niños al nacer; no obstante, indican también como "preocupante" que no se evidencie impacto alguno en la calidad de los servicios ofrecidos en la evaluación objetiva ni subjetiva de los mismos. Además, señalan cómo persiste la desigualdad por los niveles de ingreso en algunos indicadores de salud, tal como ocurre con la mortalidad infantil, a pesar de ser este uno de los propósitos de la creación del régimen subsidiado (reducir brechas en el uso y acceso a los servicios del sistema de salud).

Todo lo señalado antes, ha dado lugar por supuesto a reformas importantes al SGSSS, la primera de ellas ocurre en el año 2007 y se materializa en la ley 1122 (El Congreso de la República de Colombia, 2007), en la cual, entre muchas disposiciones, se procede a replantear la forma en que se direcciona y regula el sistema, para lo que se crea la CRES Comisión de Regulación en Salud. También se realizan una serie de especificaciones en la prestación del servicio, y sobre las dinámicas de interacción económica entre las Empresas Sociales del Estado (ESEs), las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPSs) y las Empresas Promotoras de Salud (EPS). De otro lado se realizan también especificaciones en lo que atañe a la reducción de barreras en el acceso a los servicios sobre todo en términos económicos a la población del nivel 1 (Ministerio de la Protección Social, 2007).

No obstante, a pesar de dichas modificaciones continúan siendo evidentes las insuficiencias en el funcionamiento del SGSSS, frente a lo que se declara una emergencia social en salud, la cual posteriormente da lugar a otra modificación que se materializa en la ley 1438 de 2011 (Congreso de Colombia, 2011). Los principales cambios consisten en a) más bien constituye un regreso a la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS), con el propósito de mejorar la integración y "la acción coordinada del Estado, las Instituciones y la Sociedad" y b) la unificación en el plan de beneficios, esto en atención a las denuncias sobre

las brechas en el acceso y las distinciones en los servicios de los regímenes contributivo y subsidiado que daban lugar a discriminaciones en el cumplimiento del derecho a la salud.

A pesar de que estas modificaciones son importantes, sigue revelándose una crisis evidente en las continuas denuncias por falta de garantías, así como el cumplimiento en la calidad y en el acceso a los servicios de salud, el incremento en las enfermedades de alto costo, el descubrimiento de fraudes y "carteles" de servicios y enfermedades específicas, la burocracia y tramitología derivada de las dificultades en la integración de servicios que desemboca en tutelas y demandas, así como incumplimiento de metas en varios indicadores de salud. Todo esto da lugar a que haya sentencias de la corte suprema de justicia que advierten dificultades en el sistema y que le obligan a dirimir desde la jurisprudencia agrupando casos y resolviendo en esta máxima instancia asuntos de orden operativo del mismo sistema, que pone con frecuencia la condición de conexidad con la vida para resolver algunos de los casos que dieran solución a los requerimientos de los usuarios.

Para el año 2013 se publica en el plan decenal de salud pública 2012-2022 (Salud, 2013), se plantean tres objetivos estratégicos: avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud; mejorar las condiciones de vida y salud de los habitantes; y mantener tolerancia cero con la mortalidad y la discapacidad evitables. De igual forma propone tres metas estratégicas: Alcanzar la equidad; afectar positivamente los determinantes sociales de la salud; y mitigar los impactos de la carga de enfermedad sobre los años de vida.

Para ello plantea dos dimensiones transversales para el abordaje de la salud: la gestión diferencial de poblaciones vulnerables: y el fortalecimiento de la autoridad sanitaria para la gestión de la salud.

Sin embargo, en la dinámica del sistema a pesar de este plan decenal, continúan las demandas y discusiones sobre la garantía en el servicio de salud y la consideración constitucional de la salud como un servicio de obligatoria prestación por parte del estado y muchas tensiones que como se dijo antes requirieron una decisión de la corte, se procedió entonces el emprendimiento de la reforma más importante y reciente a nivel político en nuestro SGSSS y esta es la ley 1751 de 2015 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015a), denominada como Ley estatutaria en salud, en la cual se modifica de manera contundente la forma en que se entiende la salud en nuestro estado.

Es en el marco del objeto de la ley que se declara que "tiene por objeto garantizar **el derecho fundamental a la salud**[1], regularlo y establecer sus mecanismos de protección". De

[1] la negrita es propia.

esta forma la definición de la salud como derecho fundamental, tiene implicaciones que brindan unas formas de autonomía en la decisión médica, retira una serie de procedimientos que debían solicitarse antes de autorizar un tratamiento y agilizan el suministro de medicamentos y tratamientos que descongestionan asuntos represados en el sistema. Todo lo anterior sobre la base de considerar al estado como responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; por lo que, debe proveer una atención integral de servicios de salud desde la prevención hasta la rehabilitación, reducir las desigualdades, garantizar la disponibilidad de servicios en zonas marginadas.

De manera global, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Ley 1753 de 2015) (Congreso de La República de Colombia, 2015) en su artículo 65 especifica que el ministerio de salud y protección social definirá la política de salud "que recibirá la población residente en el territorio colombiano, la cual será de obligatorio cumplimiento para los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y de las demás entidades que tengan a su cargo acciones en salud, en el marco de sus competencias y funciones".

De esta forma se establece la resolución 429 de 2016 (Resolucion 0429, 2016), por medio de la cual se adopta la Política de Atención Integral en Salud (PAIS). La misma busca mejorar las condiciones de salud de la población, sin embargo, reconoce que las intervenciones exclusivamente biomédicas tienen poco impacto en el estado de salud de las poblaciones y que es necesario implementar intervenciones para promover la salud y prevenir la enfermedad, además cambiar el entorno y promover un estilo de vida saludable para generar cambios significativos en las condiciones de salud de las personas.

La política pretender definir las bases para una acción coordinada entre las normas y reglamentos, por un lado, y los agentes y usuarios por otro, para intervenir de forma oportuna y efectivo en los problemas que afectan la salud de la población. Eso implica el cambio de las prioridades del estado y los agentes, poniendo en el centro al ciudadano y a sus prioridades.

La política de atención integral debe tener un marco estratégico para adoptar instrumentos operativos y de gestión que orienten la intervención en los diferentes agentes del sistema. Pero también requiere de un marco de referencia sobre la arquitectura y funcionalidad del sistema de seguridad social en salud, por lo que adopta el Modelo de Atención Integral en Salud (MIAS), como instrumento para generar esos procesos de transformación.

Este es un modelo operacional para orientar las intervenciones de los diferentes agentes del sistema, busca lograr la integralidad en el cuidado de la salud armonizando los objetivos y estrategias del sistema alrededor del ciudadano al que convierte en objetivo de este.

El Modelo se compone de diez componentes operacionales basados en la definición de las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS). Las cuales se constituyen un instrumento para que las personas, familias y comunidades mejoren sus condiciones de salud de acuerdo con sus particularidades, y se constituyen en un conjunto de acciones para el manejo del riesgo y la enfermedad en cada grupo poblacional.

Las RIAS deben permitir tomar decisiones y organizar los procesos de atención de acuerdo con las necesidades de grupos específicos de individuos que compartan características similares, riesgos o condiciones de salud. A partir de ellas se consolidan acciones de los Planes de Intervenciones Colectivas (PIC), del Plan de Beneficios (PB) y la utilización de guías de práctica clínica asociadas a estas.

En el caso del departamento de Risaralda, se ha realizado la formulación del Plan Territorial de Salud, siguiendo los lineamientos de la Estrategia Pase para la Equidad en Salud que incorpora los elementos esenciales definidos en la Política de Atención Integral en Salud – PAIS del gobierno nacional; además se alinea con el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 (Social, 2013), respondiendo a los principios de intersectorialidad y transectorialidad. Dicha propuesta se basa de manera importante en los resultados obtenidos de la ASIS Análisis de la Situación de Salud del año 2014.

De acuerdo con el reporte ASIS 2014 se priorizan como temas a tratar la calidad del aire, con problemas en su medición y seguimiento; la movilidad, dado el incremento del parque automotor, lo que a su vez implica variaciones importantes en la morbimortalidad por accidentes de tránsito. Las enfermedades crónicas no trasmisibles que se asocian a condiciones del estilo de vida.

En el caso específico de Convivencia Social y Salud Mental el informe indica “falencias” en lo que corresponde a la promoción de salud mental desde las primeras etapas del ciclo vital, así como en las habilidades para la vida. la explicación de esta situación se da por problemas en la intersectorialidad, por lo que se identifica una cierta distancia entre las estrategias desplegadas en el sector educativo y el sector salud.

Se indica la necesidad de realizar estudios cuantitativos que den cuenta de las condiciones de salud mental, así como de trabajar con las diferentes EPS e IPS, en el

fortalecimiento de las acciones individuales y colectivas de promoción y prevención en este ámbito de la salud mental.

En lo concerniente a los trastornos mentales, se muestra preocupación por la falta de continuidad en los tratamientos, así como del trabajo interdisciplinar médico, psicológico y social en el seguimiento integral a los pacientes.

En el caso específico de las víctimas se indica cómo no se está cumpliendo a cabalidad el restablecimiento de los derechos, esto dadas dificultades de estructura y operación del sistema, así como la necesidad de estrategias que partan desde la creación de un sistema de información que facilite la caracterización y permita la focalización de la atención, así como rutas de integración intersectorial e interdisciplinar.

Así, el plan territorial se compone de las líneas Salud Pública y Social, Todos con Aseguramiento, dentro de estas se han propuesto metas que se basan en indicadores cuantitativos de salud pública dirigidos a responder las metas del Plan Decenal de Salud Pública (PNDSP) y al cumplimiento de algunas de las acciones requeridas para responder a los déficits detectados en el ASIS.

Con todo lo anterior puede indicarse la necesidad no sólo de comprender la dinámica del sistema, sino de engranar este análisis con respecto alas demandas de integralidad, intersectorialidad y transsectorialidad. A pesar de la implementación de la ley estatutaria y de las propuestas MIAS y RIAS, hay que poner de fondo la persistencia de la crisis económica del sistema que es de larga data, sigue haciendo mella en su funcionamiento.

Según el Ministerio de Salud Colombiano, la Prevención y Promoción de la salud, es el proceso para proporcionar a las poblaciones los medios necesarios para mejorar la salud y ejercer un mayor control sobre la misma, mediante la intervención de los determinantes de la salud y la reducción de la inequidad.

La OMS (2016), plantea que la promoción de la salud permite a las personas tener un mayor control de su estado físico y abarca una amplia gama de intervenciones sociales y ambientales destinadas a beneficiar y proteger la salud y la calidad de vida, mediante la prevención y solución de las causas primordiales de los problemas de salud y no centrándose únicamente en el tratamiento y la curación.

Respecto las definiciones del Ministerio de Salud Colombiano y la OMS la **Prevención de la Salud**, es el conjunto de acciones que devienen del sistema de salud y que tienen como propósito brindar a las personas con o sin riesgo de enfermedad, informaciones para prevenir la aparición de enfermedades, reducir factores de riesgo y consecuencias que ya se han manifestado. Existen tres niveles de prevención: la **Primaria** que son un conjunto de actividades dirigidas a personas susceptibles antes de desarrollar algún tipo de enfermedad, y que intentan prevenir la aparición de la misma); la **Secundaria** que pretende identificar, tratar y reducir los efectos de una enfermedad en personas que desconocen tenerla, puesto que no se han habido manifestaciones sintomatológicas; y la **Terciaria** que intenta evitar la incapacidad en personas que ya han desarrollado clínicamente la enfermedad y así limitar la progresión de la misma, para mejorar la rehabilitación y la reinserción social en las personas que la padecen (Orjuela López, Almonacid Urrego, & Chalá Palacios, 2009.; Sanín, 2013; Sarría Santamera & Villar Álvarez, 2014).

La OMS (2016), frente a la promoción de la salud, plantea que es el proceso por medio del cual se capacitan a las personas para que tengan el control sobre su propia salud, fomentando cambios en el entorno y promoviendo estilos de vida saludables, para así proteger y mejorar la salud. Estos cambios incluyen modificaciones en las comunidades y los sistemas, estableciendo políticas saludables, desarrollo de aptitudes y recursos individuales, reforzando la acción comunitaria, creando entornos saludables y reorientando los servicios de salud (Avila Alvarez et al., 2013; Borja Aburto, 2013; Salmerón Sánchez, Gimènez & Nieto, 2016; Suárez, 2003)

Una vez definidos estos conceptos, es importante plantear el papel de la psicología y de sus profesionales dentro de los procesos de prevención de la enfermedad y la promoción de los estilos de vida saludables. Pues bien, la “dimensión psicológica de la promoción y la prevención – DPPPS”, implica poner los conocimientos disciplinares al servicio de los procesos de prevención con un conjunto de acciones enmarcadas en un contexto biológico, social y cultural y que vayan más allá de la transmisión de información. La promoción de la salud contextualizada en el campo de la psicología ocurre por medio de aprendizajes positivos de hábitos protectores de comportamientos, a través del reforzamiento positivo de conductas protectoras y la evitación de hábitos nocivos para la salud (Flórez Alarcón, 2007).

Desde la perspectiva de la psicología de la salud, se han desarrollado modelos explicativos para predecir el comportamiento saludable (Modelo de Creencias en Salud), los factores motivacionales relacionados con la protección de sí mismo a través del proceso de

afrontamiento conductual (Teoría de la Motivación a la Protección), el comportamiento controlado de manera voluntaria y direccionado a acciones que fomentan hábitos saludables y protectores de la salud que se pueden medir indicadores probabilísticos (Teoría de Acción Razonada y Acción Planeada) y la autorregulación (Teoría de la Autoeficacia de Bandura) es decir, la generación de conductas direccionadas a controlar nuestro propio funcionamiento y lo eventos que pueden afectar (agenciación) (Salamanca & Giraldo, 2011).

De manera procedimental Ballesteros Regaña, Herrera Sánchez, León Rubio, Barriga Jiménez, & Medina Anzano, (2004) plantean que la aplicación del conocimiento psicológico en el campo de la prevención y promoción, debe dirigirse a la capacitación de las personas y comunidades, para el aumento del control sobre los determinantes psicosociales de su salud para conservarla y mejorarla; al análisis y modificación de factores psicosociales relacionados con cada una de las fases de la enfermedad; a la mejora de la eficacia, calidad y prestación de servicios en el sistema de cuidado de la salud.

Es por ello por lo que se hace importante que, dentro de un programa de formación para psicólogos, existan espacios de capacitación y reflexión acerca de esta responsabilidad y que la institución educativa a cargo reconozca las necesidades del contexto y en este sentido plantear intervenciones pertinentes.

Capítulo 3: Análisis de Subvariables

Morbilidad mortalidad

Los datos expuestos en este informe son datos disponibles en el Sistema de Información de la Protección social (SISPRO). Se debe especificar que el informe ASIS 2018 (Minsalud, 2018) acoge para el análisis de Mortalidad información comprendida entre los años 2005 hasta el año 2016 y para morbilidad desde el año 2009 hasta el año 2017. Dentro del análisis de la información, el ASIS 2018 (Minsalud, 2018), resume como una de las conclusiones, la alta carga de morbilidad y mortalidad que aportan las enfermedades crónicas, producto de la transición epidemiológica que vive no sólo Risaralda sino toda la nación y que ha llevado a que se aumente la población vieja lo cual debe traducirse en el mejoramiento de los programas que tengan que ver con promoción de la salud y prevención de la enfermedad. Asimismo, se destaca la disminución de los años de vida potencialmente perdidos por causas externas que es más evidente en el sexo masculino y el aumento de las tasas de mortalidad por cáncer de

pulmón y próstata en hombres entre 2015 y 2016 y en mujeres el aumento en la mortalidad por cáncer de colon y estómago en el mismo período. Asimismo, las altas tasas de mortalidad por EDA (enfermedades diarreicas agudas) y por IRA (infección Respiratoria Aguda) en menores de 5 años que han superado las tasas del nivel nacional en los años analizados.

En rasgos generales, en cuanto a la tasa bruta de mortalidad se identificó que para el año 2005 tuvo un valor de 6.01 muertes por 1.000 habitantes, entre los años 2006 y 2010 la tasa estuvo entre 5.68 y 5.92 por 1.000, La tasa de mortalidad más baja fue en el año 2011 con 5.52 muertes por 1.000 habitantes y a partir del año 2012 la tasa de mortalidad aumentó hasta llegar en el año 2014 a 5.73 por 1.000. Para el año 2015 este indicador aumentó a 5.91 por 1.000 habitantes. La población de Risaralda no es ajena a la transición epidemiológica caracterizada por el envejecimiento de la población, con lo cual se ha aumentado la esperanza de vida al nacer dando origen al aumento de las enfermedades crónicas. Asimismo, se ha disminuido la tasa de natalidad, mientras que la tasa de mortalidad ha presentado aumento entre los años 2011 a 2016, con una leve disminución en el año 2017.

En **primera infancia** se destaca que las condiciones transmisibles y nutricionales son la principal causa de morbilidad en este ciclo vital, muy por debajo de estas dos están las condiciones mal clasificadas. Las lesiones ocupan el cuarto lugar en morbilidad en la primera infancia. Las condiciones perinatales son la quinta causa de morbilidad en este ciclo vital. En **infancia** son las enfermedades no transmisibles la principal causa de morbilidad, seguidas por las condiciones transmisibles y nutricionales. Las condiciones mal clasificadas son la tercera causa de morbilidad en este ciclo vital. En la **adolescencia** las enfermedades no transmisibles ocupan el primer lugar en morbilidad en la adolescencia. La segunda gran causa de morbilidad en la adolescencia son las condiciones transmisibles y nutricionales, en lo que tiene que ver con condiciones mal clasificadas, las proporciones son mucho más bajas en este ciclo vital. En cuanto a las **condiciones maternas**, las proporciones de morbilidad en este ciclo vital han sido bajas y el aumento entre 2016 y 2076 fue de 1.42 puntos porcentuales. En relación con la **juventud**, se encuentra en primer lugar, las enfermedades no transmisibles. Le siguen las condiciones transmisibles y nutricionales. Las condiciones mal clasificadas son la tercera causa de morbilidad en este ciclo vital. Las lesiones son la cuarta gran causa de morbilidad. En la **adultez**, las enfermedades no transmisibles representan la principal causa de morbilidad. En segundo lugar, se ubican las condiciones transmisibles. Y, por último, en las personas mayores, se encuentran las enfermedades no transmisibles en el primer lugar en morbilidad.

En segundo lugar, se ubican las condiciones mal clasificadas. Las condiciones transmisibles y nutricionales fueron la tercera causa de morbilidad en la persona mayor.

Causas principales de mortalidad

La *principal* causa de mortalidad en Risaralda entre los años 2005 a 2016, la constituyen las enfermedades cardiovascuales que para el año 2016 presentó una tasa ajustada de mortalidad de 171.6 por 100.000 habitantes, aumentando con respecto al año 2015 (164.6). La tasa más alta de mortalidad por esta causa se presentó en el año 2007 con 189 muertes por 100.000 habitantes.

La *segunda* causa de mortalidad la ocupa las demás causas, como se observa en la figura, esta causa de mortalidad presentó disminución al pasar de 165.5 por 100.000 habitantes en el año 2005 a 139 por 100.000 habitantes en el año 2016, sin embargo, hubo aumento en la tasa de mortalidad por esta causa en el año 2016 con respecto al año inmediatamente anterior.

Las *neoplasias* fueron la tercera causa de mortalidad en el departamento de Risaralda en los años analizados. La tendencia ha sido hacia el aumento desde el año 2008, pasando de 111.9 muertes por 100.000 habitantes a 125 por 100.000 en el año 2014, para disminuir levemente la tasa en el año 2015 quedando en 119.7 muertes por 100.000 habitantes, aumentando a 120.9 por 100.000 en el año 2016.

La mortalidad por *causas externas* ocupa el cuarto lugar en el departamento, se observa un descenso significativo en todos los años, pasó de 135.1 por 100.000 habitantes en el año 2005 a 68.4 por 100.000 en el año 2014 y para el año 2015 hubo una un aumento en la tasa de mortalidad quedando en 71.8 muertes por 100.000 habitantes, sin embargo, la mortalidad por esta causa disminuyó en el año 2016 presentando una tasa ajustada de 69.8 por 100.000 habitantes.

Las enfermedades transmisibles son la quinta causa de mortalidad en el departamento en el período analizado, sus tasas de mortalidad ajustada presentan disminución del 2005 al 2009 (pasó de 46.3 por 100.000 habitantes a 36.7 por 100.000 habitantes) con un leve aumento en el 2010 (40.7 por 100.000 habitantes), para disminuir significativamente a 33.1 por 100.000 habitantes en el año 2011, a partir de allí la tendencia ha sido al aumento y para el año 2015 la tasa de mortalidad fue de 38.5 por 100.000 habitantes aumentando a 44.2 por 100.000 en el año 2016.

Causas de Mortalidad para hombres y mujeres

En *hombres*, la principal causa de mortalidad en los años analizados, fueron las enfermedades cardiovasculares. La mayor tasa de mortalidad por esta causa se presentó en el año 2007, alcanzado 222 casos por 100.000 hombres para el último año analizado (2016), la tasa de mortalidad fue de 218.7 por 100.000 hombres, como se muestra en la gráfica, la tendencia ha sido al aumento.

La segunda causa de mortalidad en *hombres* en el período analizado fueron las demás causas cuyas tasas de mortalidad disminuyeron de 173.9 por 100.000 en el 2010 a 149.5 en el año 2011, para aumentar a 152.9, 161.7 y 162.2 por 10.000 hombres en los años 2012, 2013 y 2014 respectivamente, para el año 2015 la tasa de mortalidad por esta causa en hombres no presentó variación significativa y para el año 2016 la tasa disminuyó a 158 muertes por 100.000.

Las neoplasias ocupan el tercer lugar en mortalidad en *hombres*, la tendencia ha sido hacia el aumento al presentar una tasa de mortalidad en el 2009 de 116.2 por 100.000 hombres, para pasar a 140 por 100.000 en el año 2013 y 143.6 por 100.000 en el año 2014. Para el año 2015 la tasa de mortalidad disminuyó a 135 muertes por 100.000 hombres, aumentando la tasa de mortalidad por esta causa en el año 2016 a 139 por 100.000.

La mortalidad por causas externas ha disminuido a través del tiempo. En el año 2005 la tasa de mortalidad por esta causa en *hombres* fue de 245 por 100.000 hombres y para el año 2014 la tasa de mortalidad por esta causa disminuyó a 118 muertes por 100.000. Para el año 2015 la tasa aumentó a 128 muertes por 100.000 hombres y en el año 2016 se presentó nuevamente disminución en este indicador presentando una tasa de mortalidad ajustada de 119.7 por 100.000. Las enfermedades transmisibles también tuvieron aumento en la tasa de mortalidad en hombres en el último año analizado, así como los síntomas y signos mal definidos.

En las *mujeres*, al igual que en los hombres, la principal causa de mortalidad fueron las enfermedades del sistema circulatorio, sin embargo, las tasas de mortalidad fueron más bajas, la más alta se presentó en el año 2008 con 163.8 por 100.000 mujeres, disminuyó a 141.8 por 100.000 en el 2009 y aumentó nuevamente a 157.4 por 100.000 en el 2010. En los años 2011, 2012 y 2013 la tendencia ha sido hacia la disminución, llegando a 129.2 muertes por 100.000 mujeres en el año 2013. Ya para el año 2014 se nota un aumento en la tasa de mortalidad por esta causa al alcanzar 134.8 por 100.000 mujeres, para disminuir en el año 2015 a 132.7 por

100.000 y en el año 2016 la tasa de mortalidad por esta causa en mujeres aumentó nuevamente llegando a 136.2 por 100.000.

La segunda causa de mortalidad en *mujeres* fueron las demás causas. En general esta causa de mortalidad había tenido tendencia a la diminución, sin embargo, para el año 2016 la tasa de mortalidad fue de 125 muertes por 100.000 mujeres, aumentó con respecto al año 2015 donde la tasa fue de 109 por 100.000.

Las neoplasias son la tercera causa de mortalidad en *mujeres* cuya tendencia fue al descenso a partir del año 2009 hasta el 2011 para aumentar en los dos años posteriores, pues se pasó de 101.9 muertes por 100.000 mujeres en al año 2010 a 110.9 por 100.000 en el año 2014. Para el año 2015 se presentó disminución en la tasa de mortalidad quedando en 108.8 por 100.000 mujeres, disminuyendo levemente en el año 2016 como muestra en la gráfica.

La cuarta causa de mortalidad en *mujeres* fueron las enfermedades transmisibles, cuya tasa de mortalidad disminuyó de 30.6 por 100.000 mujeres en el año 2010 a 21.9 por 100.000 mujeres en el año 2013, sin embargo, la tendencia desde el año 2014 a 2016 ha sido al aumento con tasas de mortalidad ajustadas de 26.8 por 100.000 en el año 2014, 27.7 en el año 2015 y para el año 2016 la tasa de mortalidad por esta causa en mujeres aumentó a 31.1 por 100.000 mujeres.

Causas de mortalidad descritas por grupo de enfermedad y sexo

Enfermedades transmisibles

Las infecciones respiratorias agudas, la enfermedad por el VIH y la tuberculosis continúan siendo las tres primeras causas de mortalidad por enfermedades transmisibles en hombres en su orden en los años analizados.

El cuarto lugar en mortalidad por enfermedades infecciosas en hombres en el departamento lo ocupa la septicemia excepto neonatal. En mujeres, al igual que en los hombres, las infecciones respiratorias agudas ocupan el primer lugar en mortalidad por enfermedades transmisibles, sin embargo, las tasas de mortalidad son más bajas que en ellos. El VIH la segunda causa de mortalidad por enfermedades transmisibles en las mujeres y las tasas de mortalidad por esta causa son muchísimo más bajas que las de los hombres en todos los años analizados y la tendencia en la tasa de mortalidad ha sido hacia el descenso entre 2012 y 2013. La tercera causa de mortalidad por enfermedades transmisibles en mujeres es la septicemia excepto neonatal. Las enfermedades infecciosas intestinales son la cuarta causa de

mortalidad en mujeres. La mortalidad por Tuberculosis en mujeres se ubica en los últimos lugares para el período analizado, la tendencia desde el año 2012 ha sido a la disminución.

Neoplasias

En hombres, la principal causa de mortalidad por neoplasias en los años analizados la constituye el tumor maligno de la tráquea, los bronquios y el pulmón. El tumor maligno del estómago se constituye en la segunda causa de mortalidad en hombres en los años analizados. Para el año 2016 la tercera causa de mortalidad por neoplasias en hombres es el tumor maligno de los órganos digestivos y del peritoneo excepto estómago y colón. Los tumores malignos de otras localizaciones y de las no especificadas son la cuarta causa de mortalidad por neoplasias en hombres. La tasa de mortalidad más alta por esta causa se presentó en el año 2006 y la más baja ocurrió en el año 2008. Cabe mencionar que el tumor maligno de la próstata se ubica como la quinta causa de muertes por neoplasias, sin que se observe reducción significativa en las tasas de mortalidad en los años analizados excepto en el año 2009 donde se presentó la tasa más baja. Los tumores malignos de otras localizaciones y de las no especificadas es la primera causa de mortalidad por neoplasias en mujeres para el año 2016. La segunda causa de mortalidad por neoplasias en mujeres es el tumor maligno de los órganos digestivos y del peritoneo excepto estómago y colon cuya tasa más alta se registró en el año 2007. La tercera causa de mortalidad en mujeres es el tumor maligno de la mama, para los años 2008 la tasa aumentó nuevamente para aumentar nuevamente en los años 2010 y 2011y disminuyó en el año 2013, para aumentar significativamente en el año 2014 y en el año 2015 no hubo reducción significativa en la tasa de mortalidad. El tumor maligno del colon y de la unión rectosigmoidea es la cuarta causa de mortalidad por neoplasias en mujeres. El tumor maligno del estómago se ubica como la quinta causa de mortalidad en mujeres. Es de anotar que del 2005 al 2011 el tumor maligno del cuello del útero ha tenido una tendencia hacia la disminución en la mortalidad.

Enfermedades del sistema circulatorio

Las enfermedades isquémicas del corazón ocupan el primer lugar en mortalidad en lo que se refiere a enfermedades del sistema circulatorio en hombres. La segunda causa de mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio en hombres son las enfermedades cerebrovasculares, las tasas de mortalidad por esta causa son mucho menores que las de enfermedades isquémicas. En tercer lugar, se ubica la enfermedad cardiopulmonar,

enfermedades de la circulación pulmonar y otras formas de enfermedad del corazón. En cuarto lugar, están las enfermedades hipertensivas. En las mujeres, al igual que en los hombres, las enfermedades isquémicas del corazón son la principal causa de mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio. En cuanto a las enfermedades cerebrovasculares, se presentó un aumento del 18.4% en la tasa de mortalidad entre los años 2005 y 2008, para el año 2014 la tasa aumentó. Para el año 2016, la tasa de mortalidad por esta causa en mujeres aumentó. La tercera causa de mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio en mujeres es la enfermedad cardiopulmonar, enfermedades de la circulación pulmonar y otras formas de enfermedad del corazón en el año 2013 la tasa de mortalidad fue de 10 muertes por 100.000 mujeres y para el año 2014 aumentó a 13.1 muertes. En las mujeres la cuarta causa de mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio.

Causas externas

Los homicidios son la principal causa de mortalidad por causas externas en hombres en los años analizados. Los accidentes de transporte terrestre son la segunda causa de mortalidad por causas externas en hombres con tasas de mortalidad que oscilan entre 21 y 29 por 100.000. La tercera causa de mortalidad en hombres dentro de las causas externas la constituyen los suicidios, cuyas tasas de mortalidad fueron en los años 2005 y 2006 de 12.8 y 12.9 por 100.000 hombres respectivamente. En el 2007 la tasa disminuyó a 8.9 por 100.000 hombres y en el 2008 aumentó nuevamente a 10.2 por 100.000 para disminuir en el 2009 a 9.9 por 100.000 y disminuir levemente a 8.9 en el año 2010, en los años 2011 y 2012 la tasa aumentó nuevamente de 10.2 a 12.8 por 100.000 hombres respectivamente y en el año 2013 ésta disminuyó a 8.8 por 100.000, representando una disminución de 31.2% en la tasa en los dos últimos años. Para el año 2014 la tasa de mortalidad por suicidios en hombres fue de 8.5 muertes por 100.000, aumentando a 11.5 por 100.000 en el año 2015, para disminuir nuevamente en el año 2016 a 10.5 por 100.000 hombres.

En mujeres, la principal causa de muerte por causas externas son los accidentes de transporte terrestre. Los homicidios, son la segunda causa de mortalidad por causas externas en mujeres, las tasas de mortalidad fueron muchísimo menor que para los hombres. La tendencia entre los años 2005 y 2015 fue a la disminución, Sin embargo, para el año 2016 la

tasa de mortalidad por homicidios fue de 6.7 por 100.000 mujeres, representando un aumento de 48% en la tasa de mortalidad entre 2015 y 2016.

En tercer lugar, para el año 2016 se ubican las caídas como tercera causa de mortalidad por causas externas en mujeres, la tasa para el año 2016 fue de 2.3 muertes por 100.000 mujeres, aumentando con respecto al año 2015. Los suicidios son la cuarta causa de mortalidad en mujeres por causas externas, sin embargo, las tasas son mucho más bajas que las de los hombres. Entre el 2012 y el 2013 la reducción fue de 48.7% al pasar de 4.72 por 100.000 a 2.42 respectivamente y para el año 2014 la tasa de mortalidad por suicidios en mujeres fue de 2.7 por 100.000., disminuyendo a 2.6 por 100.000 en el año 2015 y continuando su diminución en el año 2016 con una tasa ajustada de 2.2 muertes por 100.000.

Mortalidad materno – infantil y en la niñez por grupos de edad

La mayor tasa de mortalidad para niños menores de 1 año está representada por las afecciones originadas en el período perinatal. Las malformaciones congénitas y anomalías cromosómicas son la segunda causa de mortalidad en los menores de 1 año. Las enfermedades del sistema respiratorio son la tercera causa de mortalidad infantil. En menores de 1 a 4 años las causas externas ocupan el primer lugar, La segunda causa de mortalidad son ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias, Las enfermedades del sistema respiratorio se constituyen en la tercera causa de mortalidad en el grupo de edad. Los tumores son la cuarta causa. Las afecciones originadas en el período perinatal son la principal causa de mortalidad en los menores de 5 años. La segunda causa de mortalidad en este grupo de edad son las malformaciones congénitas y anomalías cromosómicas, le siguen las enfermedades del sistema respiratorio, el grupo de ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias es la cuarta causa de mortalidad en este grupo de edad.

La Razón de mortalidad materna ha tenido tendencia al descenso, en el año 2005 ésta se situó en 70. por cien mil nacidos vivos, para bajar en el año 2006 a 45.9, en el año 2007 e incrementó a 52.3 muertes por cien mil nacidos vivos y su pico más alto lo presentó en el año 2008 con una razón de 92.4 muertes por 100.000 nacidos vivos el cual superó el indicador nacional, ya para el año 2009 este indicador bajó hasta 48.8, aumentó en el 2010 a 59.2 y en el año 2011 la razón de mortalidad materna fue de 50.05, en el año 2012 igualó lo presentado en el año 2008 y para el año 2013 la razón de mortalidad materna disminuyó en 52.1% con una razón de 44.2 por 100.000 nacidos vivos. En el año 2014 la razón de mortalidad materna quedó en 27 por 100.000 nacidos y en el año 2015 disminuyó a 18.3, para aumentar

nuevamente a 27.6 por 100.000 en el año 2016. Las razones siempre han sido más bajas que las de la nación, excepto en los años 2008 y 2012. La tasa de mortalidad infantil del departamento de Risaralda se ha situado por debajo de la nacional.

Sistemas de prevención y atención

En general, los procesos de prevención de la enfermedad y promoción de la salud traen grandes beneficios para las personas y las comunidades al disminuir los riesgos, mejorar la calidad de vida y evitar mayor daño de la enfermedad en la vida de las personas. En esta vía el Ministerio de Salud en Colombia ha generado todo el marco legal para que puedan ejecutarse las acciones en torno a los programas de prevención y promoción, de esta manera se expide la Resolución 0412 del año 2000 (Ministerio De Salud, 2000), en la cual se establecen las actividades, los procedimientos y las intervenciones de demanda inducida y obligatorio cumplimiento, se adoptan las normas técnicas y guías de atención para el desarrollo de las acciones de protección específica y detección temprana y la atención de enfermedades de interés en salud pública.

En dicha ley se establece que los servicios de promoción y prevención en Colombia deben atender a las siguientes poblaciones, a partir de los siguientes servicios:

1. **Mujeres en embarazo**: ingreso oportuno al programa de control prenatal; participación regular en los controles de seguimiento; revisar y asegurar la aplicación del esquema de vacunación con TD; consumo de los suplementos vitamínicos según recomendación profesional médica; examen de revisión odontológica durante la gestación; participación en las actividades educativas y curso de preparación para el parto; realizar lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses después del parto; participación en los programas de planificación de la familia a través del programa de planificación familiar; participación en el programa de atención al joven en las mujeres menores de 29 años; realización de la prueba VIH, asesoría en la identificación de signos de alarma y acceso a los servicios de atención de urgencias; conocimiento sobre el acceso a la institución que atenderá el parto.

2. **Recién nacido y puerperio de la madre**: revisión del recién nacido durante los primeros 10 días; TSH (sigla en inglés *Thyroid-Stimulating Hormone*) neonatal; inscripción al sistema de seguridad social; lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses de vida;

iniciación a la aplicación del esquema de vacunación según el PAI (plan ampliado de inmunización); aplicación de vacunas complementarias; inscripción en el programa de crecimiento y desarrollo; orientación sobre el cuidado de pezones en la madre con lactancia; evaluación de riesgo de trombosis; cifras de presión arterial alterada; seguimiento a alteraciones identificadas durante el embarazo.

3. **Personas de 0 a 10 años**: ingreso al programa de crecimiento y desarrollo y participación en los mismos; aplicación completa del esquema de vacunación PAI; aplicación de vacunas complementarias, según recomendación profesional; revisión odontológica cada año a partir de los 3 años; aplicación de sellantes; aplicación de flúor, control de la placa bacteriana; tamizaje visual a los 4 años; vigilar e intervenir alteraciones en la nutrición.

4. **Personas de 10 a 29 años**: promover la atención del joven una vez al año en el rango de edades 10 a 14, 15 a 18, 19 a 23 y 24 a 29 años; asesoría sobre sexualidad y reproducción responsable; ingreso al programa de asesoría en planificación familiar; revisión odontológica anual con control de placa bacteriana; para mujeres, aplicación completa de vacunación en TD (cinco dosis); motivar y enseñar el autoexamen de mamas, para detectar alteraciones y prevenir el cáncer, tamizaje de salud visual a los 11 y 16 años de edad; participación oportuna, si es el caso, en el seguimiento a jóvenes en estado gestacional; realización anual de la citología vaginal en usuarias que hayan iniciado su vida sexual activa; tamizaje de testículo, próstata y pene, y motivar el autoexamen para descubrir irregularidades y prevenir enfermedades irreversibles.

5. **Personas mayores de 45 años**: atención del adulto mayor una vez cada quinquenio; ofrecer y orientar hacia el programa de planificación familiar; revisión odontológica anual con control de placa bacteriana; motivar y enseñar el autoexamen de mamas; motivar la realización anual de la citología vaginal en mujeres; fomentar y fortalecer hábitos de vida saludables; realizar mamografía cada 2 años a mujeres mayores de 50 años; tamizaje de salud visual a los 45 años, tamizaje de testículo, próstata y pene.

Sin embargo, durante los últimos años se han ampliado los servicios de atención en prevención y promoción de acuerdo con la vulnerabilidad de algunas comunidades y en ese sentido, se hecho necesario trabajar en temas como por ejemplo prevención salud sexual y reproductiva, diversidad de género, enfermedades no transmisibles, salud mental, suicidio, consumo de sustancias psicoactivas, entre otros, que cumplen con el propósito de mejorar la calidad de vida las personas.

El papel de los psicólogos y de la psicología en este contexto plantea entonces la educación para la salud como método general, dirigido a informar, motivar y ayudar a las personas y los grupos a adoptar prácticas y estilos de vida saludables, promover los cambios ambientales necesarios para facilitar estos objetivos y dirigir la formación profesional y la investigación a los mismos objetivos. Los temas en los que normalmente se trabaja desde este ámbito disciplinar son la regularidad de la actividad física; las buenas prácticas nutricionales, comportamientos de seguridad e higiene el trabajo; consumo de todo tipo de drogas; comportamientos orientados a la autoexploración como medio de detección precoz de enfermedades; estrategias para minimizar la tensión y el estrés de la vida cotidiana; donación de sangre y órganos; conductas orientadas a establecer relaciones sociales y resolver problemas interpersonales; adherencia a los regímenes y prescripciones médicas (León, et al, 2004), entre otros fundamentales dentro del ejercicio profesional

Estilo de Vida

Definiciones

¿Qué son políticas sobre los Estilos de vida Saludable?

Según la el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021[PDSP] (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013), los “estilos de vida saludable” se entienden como el conjunto de políticas e intervenciones transectoriales que buscan el bienestar y el disfrute de una vida sana en las diferentes etapas del transcurso de vida, promoviendo modos, condiciones y estilos de vida saludables en los espacios cotidianos de las personas, familias y comunidades, así como el acceso a una atención integrada de condiciones enfermedade no transmisibles (ENT) con enfoque diferencial. En términos generales, los estilos de vida saludable se asumen como el desarrollo de habilidades y actitudes de las personas para que tomen decisiones pertinentes frente a su salud, crecimiento y aporten al bienestar propio y colectivo.

De acuerdo con Gómez-Juanes, Roca, Gili, García-Campayo y García-Toro (2017), los estilos de vida saludable contituyen una importante dimensión a tener en cuenta en el desarrollo la salud mental y fisica de las personas. Incluso resultan protectores en casos de patologías con marcada presencia e impacto actual como la depresión, “Lamentablemente,

existe un gran desequilibrio entre el gasto minoritario dedicado a intervenciones sobre estilo de vida y su importancia preponderante en la salud de la población" (p. 98).

En este orden de ideas, vale la pena resaltar que diversos investigadores coinciden con el impacto que los estilos de vida saludable tienen sobre la salud mental y física, y relevan el llamado a que los Estados, en el marco de sus diversas instituciones y funciones, brinden apoyo a través de políticas que faciliten una apuesta por los pogramas y políticas que propicien los estilos de vida saludables en pro del bienestar integral para sus poblaciones (Dong, Xiao-Hui y Xian-Bo, 2013; Gadais, T; Boulanger, Trudeau Rivard, 2018) y enfatizan, a partir de experiencias al respecto como las acontecidas en Brasil, la importancia de contar con "más investigaciones para identificar los entornos, las circunstancias y los procesos mediante los cuales se produce la adopción sostenible de prácticas dietéticas y corporales" (Ferrari, 2018, p. 245).

¿Qué son modos, condiciones y estilos de vida saludable?

Así las cosas, el Ministerio de Salud y Protección Social considera que se hay Modos, condiciones y estilos de vida saludable, los cuales se definen como: conjunto de acciones poblacionales, colectivas e individuales, incluyentes y diferenciales que se gestionan y promueven desde lo intersectorial y comunitario para propiciar entornos cotidianos que favorezcan una vida saludable.

En la situación de salud de un determinado grupo de población, están interrelacionados, los efectos de múltiples procesos determinantes y condicionantes que se expresan en el modo de vida de la sociedad como un todo, procesos más particulares inherentes a las condiciones de vida del grupo y por último procesos más singulares que se relacionan con el estilo de vida del individuo. Se consdieran: Actividad física, nutrición y alimentación saludable, prevención del consumo del tábaco, peso saludable, lavado de manos, entorno laboral saludable, y salud bucal, visual y auditiva.

Como se ha reconocido, dichos modos se interrelacionan entre sí. Para efectos específicos del presente manuscrito se consideran: Actividad Física, Nutrición y Prevención del consumo de tabaco. En ese sentido, el Decreto 2771 del 30 de julio de 2008, Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial para la coordinacióny orientación superior del fomento, desarrollo y medición de impacto de la actividad física, destaca que en conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política, corresponde al Estado garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud" (p. 1), para lo cual resulta de vital importancia el "ejercicio del deporte" por lo cual se debe "fomentar

la creación de espacios que faciliten la actividad física, el deporte y la recreación como hábito de salud y mejoramiento de la calida de vida" (p. 1).

Dado lo anterior, se plantean como necesarias la reflexión, investigación y una serie de retos para la implementación de estrategias, programas y políticas públicas que fomente el desarrollo del bienestar integral de las personas, para lo cual se requiere, a nuestro jucio, del trabajo mancomunado entre el Estado, la academia y el sector empresarial, todo ello en el marco de una participación ciudadana efectiva.

Retos y Estrategias

Retos de los estilos de vida saludable en población colombiana

En coherencia con la PDSP y con Encuesta Nacional de Situación Nutricional (DPS; Ministerio de Salud; INS; ICBF; UNAL, 2018) y el análisis de la situación de salud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018) ha varios retos que debe ser asumidos de manera intersectorial. En términos generales son:

a. Reducir del consumo del tabaquismo en personas de 18 a 69 años al 10%.

b. Posponer la edad de inicio de consumo de tabaco en los adolescentes colombianos por encima de 14 años.

c. Garantizar el cumplimiento de ambientes 100% libres de humo de tabaco y sus derivados a nivel nacional, en los lugares definidos por la Ley 1335 de 2009.

d. Incrementar el consumo diario de frutas y verdura en la población en general.

e. Disminuir obesidad abdominal por debajo de 39,8% en hombres y de 62% mujeres. (prioridad en población infantil, juvenil y gestantes).

f. Lograr una disminución del consumo de sal-sodio/persona/día a partir de la línea de base que se defina.

g. Incluir mínimo 300 minutos de actividad física a la semana, en instituciones de formación de niños y jóvenes en la totalidad del sistema educativo.

h. Incrementar la actividad física global en población de 13 a 64 años.

i. Aumentar el tiempo dedicado y la calidad para la actividad física en todo el sistema educativo con énfasis en la población escolar y la primera infancia.

j. Incrementar la actividad física caminando o montando bicicleta como medio de transporte por encima de 33,8% y 5,6% respectivamente.

k. Implementar la estrategia "once para la salud" en el 80% de las Instituciones de educación media.

l. Mantener por debajo de 12% el consumo nocivo de alcohol (de riesgo y perjudicial) en población general.

m. Incrementar prácticas de autocuidado para prevención y manejo de las ENT, la salud bucal, visual y auditiva desde la primera infancia en un 20%, en entornos y programas sociales, a partir de la línea base que se identifique en el 2014.

n. Aumentar anualmente el número de organizaciones aliadas que se vinculan y promueven estilos de vida saludable, la salud bucal, visual y auditiva y el control de las ENT, a nivel nacional en coordinación con las entidades territoriales, a partir de la línea de base que se identifique en el 2014.

o. Lograr en el 80% de los departamentos, el desarrollo de programas de Estilos de Vida Saludable -EVS para personas mayores en los centros días y centros de protección en el marco del plan nacional de recreación y la política nacional de envejecimiento y vejez.

p. Desarrollar e implementar en el 80% de los departamentos y distritos un plan de incentivos y generar proyectos que promueven una cultura positiva del envejecimiento activo y saludable.

Estrategias de promoción de los estilos de vida saludable

El conjunto de esfuerzos entre entidades intersintitucionales públicas y privadas pueden considerar estrategias que asuman los retos. Siguiendo la línea del PNSP y la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de estilo de vida saludable, las estrategias de promoción son:

a) Políticas públicas intersectoriales, comprende la inclusión de la promoción de modos, condiciones y estilos de vida saludable en todas las políticas públicas con enfoque de equidad y la elaboración e implementación de una política intersectorial de estilos de vida saludable.

b) Alianzas intersectoriales para la promoción de modos, condiciones y estilos de vida saludables

c) Participación de sectores en la generación de infraestructuras, espacios, bienes y servicios sostenibles, orientados a mejorar la oferta y facilitar el acceso a programas de recreación, cultura y actividad física, fortalecimiento del transporte activo no motorizado; así como una alimentación saludable, la disminución de la exposición y consumo de tabaco, el

consumo nocivo de alcohol y se generen condiciones que garanticen la autonomía e independencia en la población con limitaciones motoras, visuales y auditivo.

d) Desarrollo de regulación y el control adecuado de la composición de alimentos procesados, tendientes a disminuir los contenidos de sal-sodio; reducir las grasas totales, grasas trans, grasas saturadas; reducir azucares añadidos, refinados y libres; entre otros nutrientes de interés en salud pública.

e) Regulación de la publicidad, promoción, patrocinio y comercialización, que proteja, informe y eduque en hábitos y estilos de vida saludable, como alimentación y bebidas entre otros, con énfasis en niños, niñas, jóvenes y adolescentes.

f) Desarrollo de sistema de incentivos, que promuevan y garanticen la oferta y demanda efectiva de bienes y servicios que cumplan con las recomendaciones de la OMS y contenidas en la “Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud", la “Estrategia de Alimentación del Lactante y el niño pequeño”, “Carta de Toronto para la promoción de la Actividad Física: Un llamado a la acción Mundial, el “Convenio Marco para el Control del Tabaco” y la "Estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol”.

g) Fomento de medidas regulatorias, de mercado, informal, fiscal y no fiscal, con el fin de reducir precios de alimentos saludables (frutas y hortalizas, entre otros), promover su producción sostenible, adecuada e inocua y promover su consumo.

h) Movilización social y corresponsabilidad de actores, sectores y comunidades, hacia la promoción de los modos, condiciones y estilos vida saludable, el envejecimiento activo y saludable y la atención integral de las ENT, con especial interés en la primera infancia y la activa participación de los jóvenes.

i) Participación social activa, para la construcción, monitoreo y evaluación de procesos que permitan a la población: incrementar el control sobre su salud y bienestar; tener incidencia política y ejercer el control social, para la promoción de la salud, la afectación de los determinantes sociales y el control de las enfermedades no transmisibles, incluida la salud bucal, visual, auditiva y comunicativa.

j) Desarrollo de plataformas y proyectos multipropósito intersectoriales, incluidos los programas de atención social y de lucha contra la pobreza: que promuevan condiciones para la promoción de los hábitos y estilos de vida saludable, la actividad física, la alimentación saludable, disminución del consumo y exposición al humo de cigarrillo y reducción de consumo nocivo de alcohol; el envejecimiento activo y saludable en toda población.

Salud Mental

Encuesta de Salud Mental 2015

En Colombia se han llevado a cabo hasta el momento tres estudios descriptivos acerca del estado de la salud mental y factores relacionados en la población, conocidos como Encuesta Nacional de Salud Mental (ENSM). En los dos primeros estudios de los años 1993 y 2003 primó un interés por los trastornos psiquiátricos y el consumo de sustancias psicoactivas. La ENSM del año 2015, por el contrario, se toma en consideración los lineamientos del Plan de Decenal de Salud Pública (PDSP) (Colombia Ministerio de Salud y Protección Social, 2012a), de manera que se incluye la convivencia social teniendo en cuenta así los cambios y desarrollos conceptuales, normativos y los eventos ambientales -como el proceso de paz, el envejecimiento poblacional, por ejemplo-, que impactan el campo de la salud mental entendida de una manera más integral. De este modo la ENSM 2015,

> aborda la salud mental, los problemas y trastornos mentales, los servicios y los estados de salud; pero (...) la información sobre la prevalencia de las patologías y riesgos aúna la relativa a los recursos de los sujetos y grupos y a sus despliegues, a efectos de delinear un campo complejo, en el cual tienen cabida la salud, la enfermedad, las dificultades, los problemas, las resistencias y acomodaciones; es decir, diversas formas de bienestar o malestar emocional, las prácticas y las maneras de intervenir (Colombia Ministerio de Salud Colciencias, 2015, p. 32)

Teniendo en consideración la cita anterior y la revisión hecha del Plan Decenal de Salud Pública, puede indicarse que la ENSM presenta avances y consideraciones que abarcan una visión más amplia y crítica que la presentada en el primero.

Salud en el trabajo

En los resultados de la ENSM se observa que en relación con el trabajo, el 87% de los encuestados mayores de 18 años tienen alguna ocupación, en ellos se encuentra que existe una sobrecarga laboral pues las horas laboradas (46,2 a 46,5) exceden con mucho a las realmente

contratadas (42,3 a 42,5 horas), también existe precariedad en el tipo de contratación pues el 53,4% encuestados entre 18 a 44 y el 72,1% de los mayores de 45 años no tiene un contrato laboral; el 87,7% de las personas entre los 18 y 44 años y el 87,3 de los mayores de 45 años son trabajadores independientes. Cifras que denotan las condiciones laborales precarias que afectan a las personas en el descanso, el tiempo libre para compartir con sus familias y tener actividades individuales que mejoren su salud mental; de otro lado, la forma de contratación encontrada da cuenta de la inestabilidad laboral que existe en nuestra sociedad. En materia de ausentismo y trastornos mentales, no hay claridad en los datos arrojados por la encuesta (Colombia Ministerio de Salud Colciencias, 2015, p. 58).

Como necesidades la encuesta plantea la importancia de la investigación en el área del trabajo, en temas como el presentismo y el ausentismo con el fin de evidenciar "los factores de riesgo y protección en personas con problemas y trastornos mentales, y enfermedades no transmisibles" (Colombia Ministerio de Salud Colciencias, 2015, p. 60). La activación sistemas de salud integrados a los ambientes laborales que faciliten la detección y prevención de la aparición de patologías mentales en los trabajadores y su tratamiento a partir de la evaluación del riesgo psicosocial. La inclusión en el ámbito laboral de personas con trastornos mentales en las condiciones que favorezcan el acceso a su cuidado y atención. La educación comunitaria y laboral que favorezca las acciones de promoción y prevención en materia de salud mental. Ajustar las rutas de atención y darlas a conocer.

Salud mental

La ENSM (2015) (Colombia Ministerio de Salud Colciencias, 2015) en relación con la indagación en salud mental gira alrededor de dos categorías: "*subjetiva-relacional* y *social-colectiva*" y para ello considera los siguientes temas: Estar bien individual y colectivo, asunto de relaciones, que a su vez tiene en cuenta, primero, la cognición social y reconocimiento de los otros, y segundo, el apoyo familiar y capital social. El otro tema es la salud mental y sufrimiento emocional, que tiene en cuenta, primero, los eventos críticos y curso de vida, y segundo, las violencias. El modelo de espectro-continuum que presenta la ENSM es el de salud mental/problemas mentales/trastornos mentales. Los grupos poblacionales se establecieron de la siguiente manera: Niños (7 a 11 años), adolescentes (12 a 17 años) y adultos (18 años y más) de áreas urbanas y rurales. La estructura del estudio contempla: La salud mental, los problemas mentales, los trastornos mentales, el acceso a servicios y medicamentos en salud mental, y por último, valoración de estados de salud.

Así, los resultados por grupo poblacional y según la estructura muestran:

Niños (7 a 11 años). En cuanto a salud mental de los niños, reportada por los adultos a cargo de éstos, se encuentra que existe un buen clima en las relaciones entre niños y adultos puesto que estos expresaron disfrutar la compañía del niño 97,6%, sentirse orgullosos de ellos 94,3%, llevarse bien con el niño 97,6% y violencia por movilización debida al conflicto armado 13,7%. Estos datos contrastan con los antecedentes presentados en la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030 (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2018).

Los análisis de la situación de la infancia y la adolescencia, frente a los determinantes, muestran que, si bien la adolescencia es una ventana de oportunidades para el desarrollo integral y para la transformación estructural del país, en un momento crucial en la transición entre la educación y el trabajo, se evidencian las difíciles condiciones de vida en las que viven y las carencias en oportunidades a las que se enfrentan. Aunque el embarazo adolescente y el trabajo infantil han disminuido, estos han creado un círculo vicioso con la pobreza y la informalidad laboral (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2018, p. 10).

La política también muestra que, en la actualidad, uno de los fenómenos presentes en las familias es el de la soledad infantil, ocasionada por lo general por las responsabilidades a las cuales se ven abocados los adultos, lo cual concuerda con lo presentado en la encuesta, en el sentido de las horas laboradas versus las horas contratadas. Situación presentada especialmente en las áreas urbanas del país.

Del mismo modo el informe FORENSIS 2017 citado en la Política de Infancia y Adolescencia, reporta para el 2017 un número de 27.538 eventos de violencia ocurridos en el contexto familiar, dentro de los cuales el 37,71% de las víctimas fueron niños, niñas y adolescentes (NNA) (2.678 entre los 5 y los 9 años, 3.537 entre los 10 y 14 años y 4.176 entre 15 y 17 años). (p. 12) y el Registro Único de Víctimas (RUV) para el período comprendido entre el 2013 y el 2018, reporta en relación con las víctimas del conflicto armado del país que de las 8.322.136 reportadas, 3.275.729 corresponden a NNA (el 3,18% entre los 0 y 5 años; el 4,85% entre los 6 y 11 años; y el 4,49% son adolescentes). (p. 13). Las estadísticas vitales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el año 2016, muestran que la segunda causa de defunción de NNA tienen que ver con las enfermedades del sistema nervioso (185 muertes), agresiones (homicidios) y sus secuelas (108 muertes) y las lesiones autoinfligidas (suicidio) y sus secuelas (93 muertes) (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2018).

En cuanto a los problemas mentales, la ENSM (2015) (Colombia Ministerio de Salud Colciencias, 2015), señala que en la escala de salud mental Cuestionario de Síntomas para niños (RQC) se encuentra que el 44,7% han presentado problemas mentales; entre el 13,1 y el 19,4% han presentado problemas en las matemáticas y la escritura, y al menos un 11,7% ha tenido al menos un evento traumático. Por su parte la Política de Infancia y Adolescencia reporta que, en el Análisis de la Situación en Salud de 2016, las enfermedades no transmisibles fueron la primera causa de atención en niños y niñas entre los 6 y los 11 años generando el 54,25% de la demanda en atención y en adolescentes entre lo s12 a los 18 años son la primera causa de atención, generando el 56,10% de la demanda en atención. En este grupo poblacional las principales causas de muerte relacionadas con la salud mental son: Homicidio (1.435 muertes) y las lesiones autoinflingidas (331 muertes), siendo en ambos casos mayoritariamente implicados los adolescentes hombres.

En relación con los trastornos mentales en la ENSAM (2015) (Colombia Ministerio de Salud Colciencias, 2015) se encuentra que en los últimos 12 meses el 4,7% de la población encuestada los ha presentado, siendo que los problemas de aprendizaje corresponden a un 21,6%, y en cuanto a la presencia de 2 enfermedades crónicas se encuentran indicadores positivos en un 71%. La política de Infancia y Adolescencia respecto de los datos arrojados por la ENSM de 2015 reporta que:

> alrededor del 44,7 % de las niñas y niños entre los 7 y 11 años requiere de una evaluación para determinar problemas o posibles trastornos. El 27,6 % tiene un síntoma, 10,5 % tiene dos y finalmente un 6,6 % reporta 3 síntomas o más positivos. Los síntomas que más frecuentemente se presentan son: lenguaje anormal (19,6 %), asustarse o ponerse nervioso sin razón (12,4 %), presentar cefaleas frecuentes (9,73 %) y jugar poco con otros niños (9,5 %). Los resultados de la encuesta para adolescentes entre los 12 y 17 años mostraron que a partir del instrumento aplicado que refleja (depresión, ansiedad, psicosis y epilepsia), este fue positivo para el 12,2 % de las personas, siendo mayor en mujeres (13,2 %) que en hombres (11,2 %). Frente a los síntomas de depresión, todos los adolescentes encuestados revelaron por lo menos un síntoma. Aproximadamente el 80 % tiene de 1 a 3 síntomas, el 16,6 % de las mujeres y el 15 % de los hombres, de 4 a 6 síntomas. En cuanto a depresión o ansiedad, el 13,2 % de las mujeres y el 11,2 % de los hombres tenía 8 o más síntomas (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2018, p. 14).

Adolescentes (12 a 17 años). Además de los datos anteriormente mencionados, en cuanto a la salud mental la ENSAM (2015) (Colombia Ministerio de Salud Colciencias, 2015) muestra en términos generales que la percepción de la salud mental en este grupo etáreo es buena (96%), en relación con el apoyo consideran que este se da siempre y casi siempre (54%) siendo el porcentaje de disfunción familiar el 33,1 % y en cuanto a la violencia por movilización relacionada con el conflicto armado 18,3%. Los porcentajes relacionados con los problemas mentales reflejan un 9,3% en conducta de riesgo alimentario, un 5,2% de exceso y un 2,8% de abuso en cuanto al consumo de licor; un 29,3% corresponde a eventos traumáticos organizados así: 88,6% trauma psicológico secundario y 3,3% riesgo de trastorno de estrés post traumático. La prevalencia de la conducta suicida se distribuye de la siguiente manera ideación suicida 6,6 (hombres 5,7 y mujeres 7,4), plan suicida 1,8 (hombres 1 y mujeres 2,5), intento suicida 2,5 (hombres 2,1 y mujeres 2,9), intento suicida en los adolescentes que han pensado 37,6 con un coeficiente de variación estimada>20. (36,3 en hombres y 38,5 en mujeres).

Adultos (de 18 en adelante). La mayoría de los encuestados vinculan la salud mental con la satisfacción de necesidades básicas, relacionadas al cuerpo y a la inmediatez y relegan todas las consideraciones “de tipo simbólico, cultural, social, ambiental” (Colombia Ministerio de Salud Colciencias, 2015, p.118), mostrando claramente una construcción de sociedad que carece de sentido crítico, centrada particularmente en la sobrevivencia. Así, los encuestados perciben su salud mental como buena 95% y la centran en los siguientes aspectos: salud física, comer, dormir, descansar entre el 45,8% a 47%; sentirse bien, feliz, en paz con uno mismo entre el 39,7% al 41,4%; superar las dificultades y seguir adelante entre el 34,1 y el 38,4%. Respecto del apoyo, el 41% tiene la percepción de que esto sucede siempre y casi siempre, mientras que el 34% reporta en ese sentido disfunción familiar. Respecto a la violencia y movilización por conflicto armado entre el 15,8$ y el 18,7% reporta haberse visto afectados.

En cuanto a los problemas de salud mental, el resultado de la prueba de tamizaje SRQ indica que entre el 9,6% y el 11,2% de la muestra puntúan positivo. Los ítems indagados en la encuesta son la conducta de riesgo alimentario 9,1%, el consumo de alcohol en exceso entre el 12,3% y el 21,8% y el abuso de alcohol entre el 6% y el 12 %. Los mayores de 44 años presentan porcentajes menores. Entre el 40,2% y el 41,4% de los encuestados señalan eventos traumáticos y el riesgo de trastorno de estrés postraumático se encuentra entre el 3,1% y el 3,3%. Acerca trastornos mentales el 4% dice haber padecido de alguno al menos en los últimos 12 meses, las personas condiciones crónicas encontramos que entre el 2,2 y el 5,9% refieren

tener al menos 1, alrededor de 10% dice tener al menos 2 alteraciones crónicas, el 17% al menos 3 y personas con al menos 1 condición crónica que limita sus actividades, se encuentra entre el 8,2%y el 21,9.

Finalmente, las conclusiones del estudio señalan que la población infantil presenta una problemática marcada que puede tener su curso de evolución hacia el trastorno mental y que se evidencia en los síntomas más frecuentes encontrados con la encuesta: lenguaje anormal, ausentarse o ponerse nervioso sin razón, cefaleas frecuentes y jugar poco con otros niños. Los síntomas sugerentes de psicopatología fueron trastornos del aprendizaje o de retardo mental, problemas para aprender las matemáticas y la lecto escritura, para fijar y mantener la atención o concentrarse. Los indicadores de prevalencia de la prueba de tamizaje RQC se muestran ligeramente mayores para la población infantil en situación de pobreza con 26,7 en relación con un 27,8% sin pobreza. El consumo de sustancias psicoactivas, alcohol, cigarrillo, y las sustancias ilícitas inicia alrededor de los 11 años. La exposición a eventos traumáticos genera siempres como mínimo la presencia de problema psicológico secundario, siendo que esta situación se presenta mayormente en población en situación de pobreza (Colombia Ministerio de Salud Colciencias, 2015, p. 140).

Las necesidades que surgen a partir de este diagnóstico señalan la importancia de diseñar e implementar formas de detección y prevención temprana, así como de intervención en los casos en los que ya se presenta algún tipo de trastorno. Se requiere también un proceso de evaluación de los y las cuidadoras de niños y niñas. También se señala la importancia de fortalecer las competencias del personal y profesionales de la salud, principalmente en atención primaria, desarrollos de guías o protocolos de detección temprana y manejo de las diversas problemáticas. El trabajo en redes entre las instituciones educativas, la familia, la comunidad, los profesionales de otras áreas distintas de la salud para lograr efectivamente la promoción y prevención de los problemas y trastornos mentales en esta población. Capacitación a orientadores y docentes en salud mental, así como la implementación de sistemas de detección de factores de riesgo en materia de salud mental. Regular y estandarizar la manera como se evalúa cognoscitivamente a los estudiantes de manera que esta forma estandarizada de evaluación sirva de tamizaje en la detección de problemas y trastornos en el área del aprendizaje y la cognición. Trabajar en la construcción de paz como camino idóneo para disminuir los riesgos asociados a eventos traumáticos por parte de los niños y niñas y sus familias (Colombia Ministerio de Salud Colciencias, 2015, p. 141).

Respecto a la población de adolescente y adultos se encontró que los problemas de conducta alimentaria específicos son los más prevalentes en Colombia, tanto en adolescentes como en adultos jóvenes, siendo alta la proporción de adolescentes hombres que la reportan, mientras que en el grupo de adultos jóvenes la proporción más alta es la de las mujeres; sin embargo, las cifras entre hombres y mujeres no muestran una brecha significativa, aunque los primeros consulten menos por ello. La región central del país es la más afectada en cuanto este tipo de comportamientos, siendo Bogotá la ciudad donde más se presentan. En relación con el consumo de sustancias psicoactivas se tiene que las de mayor consumo son la marihuana, los opioides, la cocaína y los estimulantes (anfetaminas). En los adolescentes los factores de riesgo se relacionan con la presencia de comportamiento antisocial, baja percepción de riesgo ante el consumo, consumo social y fácil adquisición y como factores protectores la cohesión familiar, la presencia de oportunidades y el compromiso académico (Colombia Ministerio de Salud Colciencias, 2015, pp. 161-162).

El consumo de cigarrillo muestra una alta prevalencia en el grupo de los 18 a 44 años, en Bogotá es donde se presenta el mayor consumo, con el 22,0% (IC95%:18,7-25,6); la zona central ocupa el tercer lugar y su prevalencia es el 10,9% (IC95% 9,0-13,2). En cuanto al consumo de bebidas alcohólicas el 45,8% de la población colombiana entre 18 y 44 años dice haberlas consumido alguna vez, siendo mayor la proporción de hombres que de mujeres en el consumo; la región en la que se da un mayor consumo es la región oriental, la región central ocupa el tercer lugar con una prevalencia de 32,1% (IC 95%: 29,3-35,1). En cuanto al consumo de sustancia ilegales en este grupo etáreo se encuentran principalmente la marihuana, la cocaína e inhalantes, estos últimos en una baja proporción (Colombia Ministerio de Salud Colciencias, 2015, p. 168). Al igual que en el grupo de adolescentes, en los adultos jóvenes los principales consumidores son los hombres.

En el grupo de adultos mayores de 45 se presenta el reporte de un mayor consumo de cigarrillo alguna vez en la vida y también pertenecen a este grupo los reportes relacionados con el consumo actual. También en este grupo se reportan las afectaciones de la salud secundarias al consumo. La región central es la que presenta mayor consumo con un 17,5% (IC95%: 14,9-20,4). El consumo de alcohol en este grupo etario muestra que al menos el 33% ha consumido alguna vez en la vida, siendo mayor la proporción de hombres que de mujeres en el consumo y también es en este grupo donde se reportan afectaciones de la salud y problemas en el hogar, ligados al consumo de alcohol. La región con mayor prevalencia es la oriental y la central ocupa el último puesto. Las sustancias ilegales que se reportan como de

consumo alguna vez en la vida en este grupo son la marihuana, el basuco, la cocaína y los opioides (Colombia Ministerio de Salud Colciencias, 2015, p, 173).

En cuanto a los eventos traumáticos, la tercera parte de los adolescentes (12 a 17 años) ha estado expuesto a una experiencia potencialmente traumática (vivida, presenciada o narrada por un cercano) y la gran mayoría de ellos percibe que esto les ha causado algún tipo de trauma psicológico (morbilidad sentida elevada), una tercera parte de estos sujetos reporta la muerte de alguien, indicando que el suceso revistió mayor gravedad. Las mujeres presentan la mayor prevalencia de síntomas consistentes en reexperimentaciones y conductas evitativas. Las regiones pacífica, central y Bogotá tienen las prevalencias más altas de exposición a eventos traumáticos. En los adultos reportan que los eventos traumáticos más importantes son los accidentes de tránsito, violencia por delincuencia, conflicto armado y violencia intrafamiliar (física, psicológica y/o sexual), siendo la violencia intrafamiliar reportada, mayor para las mujeres. En esta población los síntomas más prevalentes también son la reexperimentación y la evitación. Las regiones más afectadas son Bogotá y en segundo lugar la región central.

Situación de la salud mental en el Departamento de Risaralda

Dentro del Boletín de salud mental y Análisis de Indicadores en Salud Mental (ASIS) por territorio en compañía de la Subdirección de Enfermedades No Transmisibles Grupo Gestión Integrada para la Salud Mental del mes de abril de 2018 (Minsalud, 2018), se ha identificado la tasa ajustada de mortalidad por trastornos mentales y del comportamiento en el territorio colombiano de la siguiente manera:

De las 37 entidades territoriales analizadas, 10 (27%) tienen un porcentaje más alto que el indicador nacional, estas diferencias relativas no son estadísticamente significativas, pero deben tenerse en cuenta. En Caldas, el porcentaje de personas atendidas por trastornos mentales y del comportamiento es de 7,41%, en Risaralda 5,89%, en Cartagena 5,43% y en Quindío 5,08%, llama la atención que 3 de las cuatro entidades territoriales con porcentajes más altos están ubicadas en el eje cafetero, en este sentido se hace necesario determinar qué tipo de asociación existe entre el evento y este determinante geográfico (Boletín de salud mental Análisis de Indicadores en Salud Mental por territorio. Subdirección de Enfermedades No Transmisibles Grupo Gestión Integrada para la Salud Mental. Abril de 2018) (Minsalud, 2018).

Los resultados del indicador respecto al departamento de Risaralda no se muestran significativos con respecto a Caldas y Quindío quienes tuvieron una tasa de hospitalización

por trastornos mentales y del comportamiento de 6,5% (Caldas) y Quindío (6,15%) lo que demuestra diferencias estadísticamente significativas con el indicador del país.

Específicamente, en el departamento de Risaralda, de acuerdo al ASIS junto con el modelo de los Determinantes Sociales en Salud ejecutado por la Secretaría Departamental de Salud de Risaralda para el año 2018, se propuso realizar un diagnóstico de los determinantes sociales y ambientales de la enfermedad en la región así como de la tasa de mortalidad y morbilidad en la que se basa la atención en salud en el contexto departamental para ello situaron 4 ejes fundamentales, los trastornos mentales y del comportamiento, el suicidio, el consumo de sustancias psicoactivas y la convivencia social.

Trastornos mentales y del comportamiento.

Durante el año 2015 la Alcaldía de Pereira y la Secretaría de Salud municipal llevaron a cabo el Primer Estudio de Salud Mental en el Municipio de Pereira con una muestra de 1.110 habitantes entre 14 y 68 años, en el cual se realizó la caracterización de los principales trastornos mentales de los pereiranos, con el fin de avanzar en la comprensión y reconocimiento de la salud mental como una prioridad en salud pública en la región.

El Estudio mostró que un 28% de la población había presentado síntomas de ansiedad generalizada, concentrándose en mujeres y en el grupo de 30-39 años, la mayoría residente en zonas urbanas, con antecedentes de maltrato o desplazamiento y con proclividad al uso de alcohol, marihuana o tabaco (Salud, 2013).

El 12,5% registró síntomas asociados a estrés post-traumático especialmente por desastres naturales, el 6,6% ha presentado al menos un episodio depresivo mayor, el 8,1% depresión moderada o grave, en particular en el grupo de edad de 30-39 años, más del 60% de estas personas reportó pensamientos recurrentes de muerte y cerca del 44% ha pensado en el suicidio, de esta población solo el 41% consultó a los servicios de salud por sus síntomas.

Conducta Autolesiva y Suicidio.

Según el ASIS (2018) (Minsalud, 2018), en Risaralda, el suicidio en hombres es la tercera causa externa de mortalidad (la primera es el homicidio). Partiendo del año 2014, la tasa de muertes por suicidio en la población masculina fue de 8.5 por 100.000, en el 2015 (11.5%) y 2016 (10.5%). De esta manera la tendencia -según el ASIS- es hacia la disminución para el año 2016.

En la población femenina, el suicidio es la cuarta causa externa de mortalidad siendo el homicidio la 2da de estas causas. Entre el 2012 y el 2013 la reducción fue de 48.7% al pasar de 4.72% a 2.42% respectivamente y para el año 2014 la tasa fué de 2.7% por 100.000, disminuyendo a 2.6 por 100.000 en el año 2015 y continuando su disminución en el año 2016 con una tasa ajustada de 2.2 muertes por 100.000 (Minsalud, 2018).

Como se puede apreciar en las tasas de muertes por suicidio en población masculina y femenina la tendencia muestra una disminución con respecto a los periodos 2005-2016 según lo muestra el análisis situacional de la salud, siendo la tasa de muertes por este hecho en mujeres, más baja que en la población masculina según lo indicado.

Con relación a la media nacional (5,07), Risaralda se encuentra por encima, con una tasa de mortalidad por lesiones auto-infligidas de un 6,21 por 100.000, con tendencia, como se dio a conocer anteriormente, a la disminución para el año 2016.

En el año 2018, Colombia alcanza una tasa de intento de suicidio de 11,7 por 100.000 habitantes, 8.798 casos han sido reportados encontrándose mayor incidencia de casos en los departamentos de: Vaupés (26,7) y Putumayo (19,5), por otro lado Huila 18,4, Caldas (17,5), Risaralda (16,9), Quindío (16), Meta (14,4), Arauca (14) y Antioquia (13,9) presentan tasas que si bien no tienen la más alta incidencia a nivel nacional, muestra tendencia al aumento.

A raíz de las tasas presentadas respecto del intento y la mortalidad como causa del acto suicida el ministerio de salud bajo la metodología *sala situacional*, busca identificar "las inequidades en salud y sus determinantes, para que se puedan aplicar las intervenciones más efectivas y mejor sustentadas, reorientando los servicios de salud hacia la atención de las prioridades identificadas, con eficacia y eficiencia, mejorando de esta manera las condiciones de salud y vida de la población de manera equitativa (Minsalud, 2018).

Consumo de Sustancias Psicoactivas.

En cuanto al consumo de sustancias psicoactivas se observa que el uso de alcohol en la ciudad de Pereira, al menos una vez en la vida (Prevalencia de vida) fue de 87,6%, siendo similar al de la media nacional (87%) (Minsalud, 2018). La marihuana es la sustancia ilícita de mayor uso en el municipio registrándose su uso al menos una vez en la vida en el 19,9% y en el último mes en el 3,2% de los casos. Algo similar sucede con el uso de cocaína, siendo 6,3% la proporción de personas que dijo haberla usado alguna vez en la vida, en contraste con el 3,2% de la media nacional. Para el caso de los opiáceos, Pereira registra una prevalencia en

su uso de 1,26%, comparado con el 0,04% del promedio nacional (Colombia Ministerio de Salud y Protección Social, 2012a).

En ese sentido, a nivel departamental, se ha reconocido a Pereira y Dosquebradas en particular, como municipios en donde se concentra un número importante de consumidores activos de heroína. A nivel regional, Risaralda ha entrado a ser una prioridad por parte del Ministerio de Salud en el marco Plan Nacional de Respuesta al Consumo de Heroína dentro de sus líneas estratégicas de mitigación, reducción de daños y riesgos, así como en el acompañamiento psicosocial para la superación o tratamiento.

De otro lado, en el estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en escolares del año 2016, la prevalencia de consumo de marihuana en Risaralda fue del 14% con respecto a Colombia que fue del 8%. Tomándose el modelo de semaforización como herramienta de medición y comparación nacional, se ubica el departamento en rojo, al ser estadísticamente más alto que el valor del indicador nacional. Esto indica que Risaralda es uno de los sectores en donde se presenta mayor consumo de marihuana en varios grupos poblacionales, así como el consumo de otras sustancias ilícitas (18.8%) también se encuentra por encima del promedio nacional (11%).

Convivencia Social

Un aspecto que se introduce desde este marco de la salud mental son los fenómenos de desplazamiento forzado, violencia intrafamiliar y violencia sexual. De acuerdo con el Estudio de Salud Mental realizado en el año 2015, en el Municipio de Pereira, se encontró que el 14% de la población entrevistada (14-68 años) expresó haber sido víctima de desplazamiento forzado, evento que, según lo muestra el estudio, afecta la integridad, estabilidad emocional y la salud en general, de la misma manera que altera y debilita las redes sociales y comunitarias

A lo anterior se suma que no solamente la violencia por conflicto armado está presente en el municipio sino también otras formas de violencia como el maltrato y la violencia sexual; es así como el 72,8% de los entrevistados reportó haber recibido algún tipo de maltrato en primera medida físico, seguido del psicológico (amenaza) y en menor porcentaje se encuentra la negligencia por parte de cuidadores (Colombia Ministerio de Salud y Protección Social, 2012a).

Análisis de los factores de vulnerabilidad en salud mental de Risaralda y Pereira

En el análisis de la gestión diferencial de poblaciones vulnerables se toman como debilidades en el proceso de atención en salud, frágiles procesos para el desarrollo integral de la primera infancia, abordaje pedagógico y familiar inapropiado y dificultades en la detección e intervención sobre los obstáculos en el desarrollo de los procesos de atención.

En los entornos familiares, escolares, comunitarios e institucionales se perciben pocas capacidades para detectar y desarrollar estrategias de afrontamiento en el manejo adecuado de la patología, así como en las intervenciones orientadas a la prevención y mitigación del consumo de SPA. Así mismo, se han evidenciado distorsionadas representaciones sociales respecto a la importancia de la educación en primera infancia, siendo éste, un factor preventivo en las tasas de morbilidad evitable y en lo que respecta a los contextos de mortalidad prevenible.

Específicamente, en lo que respecta a la salud mental y convivencia social, se muestran marcadas falencias en los procesos de promoción en salud mental en el municipio de Pereira partiendo de la atención en las primeras etapas del ciclo vital, formación en habilidades para la vida en los procesos con madres gestantes y la falta de continuidad de los entes territoriales en la consolidación de una política pública, programas y proyectos en pro del desarrollo multidimensional del ser humano.

Por otro lado, en el sector educativo no se percibe una implementación de propuestas en promoción en salud referidas a la creación y funcionamiento de zonas de orientación escolar (ZOE). A nivel de la sociedad y cultura en la región, se ha hecho evidente la falta de estrategias para establecer escenarios culturales y deportivos que impliquen la adecuación de contextos para el uso del tiempo libre y la sana convivencia.

Las anteriores dificultades, se muestran como el resultado de la poca participación del comité de salud mental en el municipio, así como de la baja cobertura de los programas y estrategias implementadas hasta el momento, las consecuencias que esto conlleva para los procesos de prevención, promoción, atención e intervención en salud mental, se muestra en las evidentes dificultades en cuanto al progresivo aumento de los factores de riesgo relacionados con las problemáticas descritas (Intención y acto suicida, consumo de SPA, violencias de género e intrafamiliar) siendo las más susceptibles y urgentes de ser abordadas tanto a nivel departamental como local.

Por otro lado, en el municipio de Pereira se ha identificado un débil proceso de gestión del riesgo individual y colectivo en salud mental a cargo de las EPS, red prestadora y entidad territorial, lo cual se ve agravado por la falta de transversalización de la salud mental en los

diferentes programas de promoción y prevención, así como en los procesos de detección temprana y protección específica (Colombia Ministerio de Salud y Protección Social, 2012a).

Finalmente, a nivel jurídico – legal se identifica poca eficacia en los procesos de control respecto del microtráfico de drogas y en los procesos de promoción se muestra un déficit en la creación de propuestas novedosas y de impacto en cuanto a la implementación de modelos de emprendimiento para el desarrollo social, a esto se llega también por la falta de continuidad e interdisciplinariedad para el abordaje integral, psicológico y social por ejemplo en los programas de mitigación de consumo de SPA.

A partir de la indicación con respecto a los factores que influyen en las tasas de mortalidad y morbilidad en la región, se elabora el plan de Priorización de los problemas de salud de Risaralda enfatizando en los temas de la convivencia social y salud mental, mostrándose una alarma, en el aumento de casos de intento suicidas y el consumo de sustancias psicoactivas. Igualmente, se indica una alta presencia de trastornos mentales y del comportamiento, así como la morbilidad que acompaña a este tipo de trastornos por consumo de sustancias psicoactivas en todos los grupos de edad, sexo y sin diferencia de lugar de residencia.

En este sentido, son necesidades primordiales del sector salud en el ámbito de lo mental, la carencia de una política formal que permita el abordaje integral y transectorial de la problemática de los niños, niñas y adolescentes teniendo en cuenta las diferencias étnicas, urbano rurales u otras condiciones de vulnerabilidad por lo que las intervenciones actuales orientadas a la reducción del maltrato, la explotación infantil, suicidio e intentos suicidas en adolescentes así como el consumo de sustancias psicoactivas no son suficientes (Minsalud, 2018, p. 158).

Lo anterior es leído como un problema de salud pública en el departamento, puesto que no se cuenta con las condiciones necesarias para garantizar el acceso a mejores condiciones de vida y salud, ya que se carece de sistemas y canales eficaces de información, procesos rigurosos de caracterización poblacional e identificación de problemáticas en salud mental desde la edad temprana. De la misma manera, hay déficit en los procesos sostenidos de implementación de políticas y prácticas inter y transdisciplinares en salud para los sectores menos favorecidos, así como para la comunidad en general, llevando esta situación, según lo indica el ASIS, a un detrimento en competencias del recurso humano encargado de llevar a cabo los planes de acción en salud mental y el Ejercicio de la función reguladora.

Capítulo 4: Conclusión general de las tendencias de las subvariables

La formulación de políticas públicas en salud es particularmente importante para establecer las directrices que fomenten la calidad de vida, el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo humano. De la misma manera es de vital importancia que los programas académicos de las universidades están involucrados en la creación de documentos que permitan comprender el contexto en el cual los estudiantes y los profesionales se desempeña. El proceso de modernización del marco legislativo que sustenta la importancia de tener estrategias de fomento para la salud mental en la población debe ser conocidos de manera prioritaria. Teniendo en cuenta que la salud mental puede verse afectada no solamente por enfermedades crónicas no transmisibles, más bien factores como los económicos, sociales, técnicos, factores de riesgo (abuso de sustancias psicoactiva, abuso de alcohol, maltrato, abandono, entre otros).

No obstante, las modificaciones legislativas que se han presentado a lo largo de los años, siguen existiendo faltas de garantías hacia la calidad de los servicios de salud y a su acceso. Por estas razones en el marco del plan decenal de salud publica 2012 - 2022 se plantean tres objetivos estratégicos: avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud; mejorar las condiciones de vida y salud de los habitantes; y mantener tolerancia cero con la mortalidad y la discapacidad evitables.

La OMS (2016) en respuesta a estas necesidades, ha planteado que la formación de las personas, para que sean capacitadas a la promoción de estilo saludables, es clave para generar protección y mejora de la salud. En este sentido la psicología juega un papel importante en cuanto plantea la necesidad de tener un conocimiento disciplinar enmarcado e un conjunto de acciones cuya base prevé también el conocimiento biológico de la persona. Los aprendizajes positivos de hábitos protectores de comportamientos, a través del reforzamiento positivo de conductas protectoras y la evitación de hábitos nocivos para la salud con procesos necesario para la promoción de un estilo de vida saludable. En este sentido es evidente que en casa subvariable se haya podido encontrar una relación entre las causas de mortalidad y las acciones prevención y promoción siendo estas ultimas necesarias y acorde a los planes de desarrollo departamentales y nacionales. Conjuntamente los estilos de vida saludable plantean retos importantes, entre ellos el consumo de tabaco, la obesidad, la dieta (excesos en sal y azúcar), el consumo nocivo de alcohol, junto a las alianzas intersectorial a al desarrollo e implementación de políticas publica permiten equilibrar necesidades de salud con bienestar en

salud. Añadido a esto no hay que descuidar aquellos indicadores de salud relacionado con el trabajo en cuanto los ambientes laborales que faciliten la detección y prevención de la aparición de patologías mentales en los trabajadores y su tratamiento a partir de la evaluación del riesgo psicosocial.

En el plan territorial de salud 2016 -2019 (Colombia Ministerio de Salud y Protección Social, 2012a) y metodología PASE a la equidad del ministerio de salud) se consolidó un ejercicio que se había iniciado en el 2015 llevándose por primera vez la reflexión hacia una planeación con enfoque de determinantes sociales en salud.

A partir de dicha planeación se han considerado como fundamentales, momentos específicos para el Diagnóstico, identificación de problemas y su priorización, formulación de metas y un plan estratégico, en vía de la planeación y ejecución del PDSP, apoyado en la actual formulación del plan territorial de salud 2016-2019 para el municipio de Pereira en donde estos principios se encuentran ya definidos.

El marco normativo bajo el cual se rige la anterior disposición, es la ley 152 de 1994 (Colombia., 1994) del marco legal del Plan Territorial de Salud de acuerdo a la ley 152 de 1994 la cual tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación (Ministerio de salud y protección Social, Proyecto de aprendizaje en equipo. Septiembre de 2013). Igualmente, el plan a ejecutarse participa de la ley 715 del 2001 (Suárez, 2003) la cual establece la formulación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos en salud en articulación con las políticas y reglamentaciones del orden nacional y departamental. Así mismo estimula el desarrollo en competencias en salud pública estableciendo la caracterización, el análisis situacional en salud, la cooperación intersectorial propendiendo a su vez por el mejoramiento de las condiciones que determinan situaciones de morbilidad a partir de la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de salud en el municipio.

Y finalmente el proceso de planeación descrito se fundamenta en la ley 1438 del 2011 (Congreso de Colombia, 2011), artículo 6º, estableciéndose allí como obligación para el ministerio de salud y protección social la elaboración de un Plan Decenal de Salud Pública en

el cual se articulen las políticas en salud. Para tal objetivo se expidió la Resolución 1841 de 2013 (Social, 2013) adoptándose mediante ésta el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 (Colombia Ministerio de Salud y Protección Social, 2012) detallado en páginas anteriores.

De este sentido, las debilidades identificadas en los procesos de atención en salud, llevan a una necesidad de ejecutar estudios cuantitativos de la situación de salud mental de la población a nivel municipal, pues, se hace fundamental tener una comprensión referente a la afectación de los procesos de atención en salud mental en pro del mejoramiento en los procesos de información, educación y comunicación así como en el uso de tecnologías y acciones de movilización social y comunitaria que a su vez promuevan una más alta participación e involucramiento (Colombia Ministerio de Salud y Protección Social, 2012).

Como propuesta de Prevención y Atención Integral a Problemas y Trastornos Mentales y a Diferentes Formas de Violencia se identifican los procesos de planeación integral para la salud basado en la resolución 1536 del 2015 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015b), en articulación con la formulación del plan de desarrollo 2016-2019. Con base en ello, se siguen los lineamientos de la estrategia "Pase Para La Equidad" en el ámbito de la salud, en donde se incorporan elementos de la política de atención integral en salud PAIS, del gobierno nacional. Allí se toman en cuenta los contenidos del Plan Territorial de Salud incorporados a los programas del Plan de Desarrollo 2016-2019 (Sabogal, 2016) denominados *todos con aseguramiento y salud pública y social*, siendo este documento un referente técnico complementario del Plan de Desarrollo mencionado para el periodo 2016-2019 (Sabogal, 2016).

Finalmente, se plantea el componente estratégico y plan territorial de salud en donde se tiene como objetivo principal la ejecución del plan de desarrollo en salud pública y social y el sub- programa plan de desarrollo la salud mental y la convivencia social. Dentro los objetivos del Plan decenal de salud pública se tienen como meta fundamental la Implementación de la política pública en salud mental del municipio, así como el aumento de la frecuencia en el uso de servicios en salud mental en EPS y en instituciones educativas como universidades para los usuarios diagnosticados con ansiedad y depresión. Lo anterior es planteado con el fin de disminuir la tasa de Suicidio en la Población General, (de 6,8% a 6,6 %) así como minimizar la Prevalencia de vida en consumo de marihuana en población menor o igual a 19 años (Colombia Ministerio de Salud y Protección Social, 2012b; Sabogal, 2016). Para el cumplimiento de esta meta debe ser aprobada e implementada la política pública de

promoción y protección integral de la salud mental para el cuatrienio siguiente que corresponde al periodo de funcionamiento de dicha política.

Capítulo 5: **Referencias Bibliográficas**

Álvarez Estupiñán, M. (2013). La promoción y prevención: pilares para salud y la calidad de vida. *Correo Científico Médico*, *17*(1), 79-82.

Borja, V. H. (2013). *Salud pública.* México: Editorial Alfil S.A

Avila Alvarez, A., Torres Tobio, G., Villazala Roca, O., Lopez-Corton Facal, A., Viana Moldes, I., Saavedra García, M., … Perez Taboada, L. (2013). Efectos de la terapia asistida con animales en personas con daño cerebral o lesion medular. *Trauma (Spain)*, *24*(2), 109–116. https://doi.org/10.4321/S0211-57352007000200006

Ballesteros Regaña, A., Herrera Sánchez, I. M., León Rubio, J. M., Barriga Jiménez, S., & Medina Anzano, S. (2015). *Psicología de la Salud y de la Calidad de Vida*.

Borja Aburto, V. H. (2013). *Salud pública.*

Colombia., C. de la R. de. (1994). Ley 152 de 1994 1/28. *Congrecio de La República*, *450*(julio 15), 1–28.

Colombia, E. C. D. L. R. De. (2013). Ley 100 De 1993. *Journal of Chemical Information and Modeling*. https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Colombia, R. de. (2013). Ley de Salud Mental. *Ley 1616 de 2013*, 1–17. Retrieved from http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY 1616 DEL 21 DE ENERO DE 2013.pdf

Colombia Ministerio de Salud Colciencias. (2015). Salud Mental Encuesta Nacional de 2015. In *Ministerio de Salud y Proteccion Social*. https://doi.org/10.1016/j.bpg.2004.05.001

Colombia Ministerio de Salud y Protección Social. (2012a). Plan Decenal de Salud Pública, PDSP, 2012 - 2021. *Ministerio de Salud*. https://doi.org/10.1177/1757975912453861

Colombia Ministerio de Salud y Protección Social. (2012b). Plan Decenal de Salud Pública, PDSP, 2012 - 2021. In *Ministerio de salud*. https://doi.org/10.1177/1757975912453861

Congreso de Colombia. (2010). Ley 1414 de 2010. *Diario Oficial*, *CXLV*(47890), 3–5.

Congreso de Colombia. (2011). Ley 1438 de 2011. *Congreso de Colombia*. https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Congreso de La República de Colombia. Ley 1753 DE 2015- Plan de Desarollo 2014-2018. , Diario Oficial § (2015).

DPS; Ministerio de Salud; INS; ICBF; UNAL. (2018). NOTA DE POLÍTICA. Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN 2015, 46.

Dong, W; Xiao-Hui, X; y Xian-Bo, W. (2013). The Scientific World Journal. Article ID 412950, 10 pages. Doi: http://dx.doi.org/10.1155/2013/412950

El Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1122 de 2007. *El Abedul, Diario Oficial*, *2007*(Enero 9), 1–18. Retrieved from http://www.pos.gov.co/Documents/Archivos/Ley 1122 de 2007.pdf

Ferrari, C. (2018). Implementation of public health policies for healthy lifestyles promotion: what Brazil should tell us? Health Promotion Perspectives, 8(3), p. 243-248. Doi: 10.15171/hpp.2018.33

Flórez Alarcón, L. (2007). Psicología social de la salud : promoción y prevención. *El Manual Moderno Colombia*, 240.

Gadais, T; Boulanger, M; Trudeau, F; Rivard, M-C. (2018). Environments favorable to healthy lifestyles: A systematic review of initiatives in Canada. Journal of Sport and Healt Sicence, 7(11), p. 7-18. Doi: 10.1016/j.jshs.2017.09.005

Gañán Echavarría, J. L., & León, J. (2013). Los muertos de la Ley 100. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, *12*(25), 149–152. Retrieved from http://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/10006

Gómez-Juanes, R; Roca, M; Gili, M; García-Campayo, J y García-Toro, M. (2017). Estilo de vida saludable: un factor de protección minusvalorado frente a la depresión. Psiquiatría Biológica, 24(3), p. 97-105. Doi: https://doi.org/10.1016/j.psiq.2017.10.004

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2018). Política nacional de infancia y adolescencia 2018-2030. *Gobierno de Colombia*, 1–41. Retrieved from https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/politica_nacional_de_infancia_y_adolescencia_2018_-_2030.pdf

Londoño, J. L., & Frenk, J. (1997). Pluralismo estructurado: Hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina. *Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, No. 353*, (353), 1–32.

Ministerio de Cultura. (2008). Decreto 2771 del 30 de julio de 2008, Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial para la coordinacióny orientación superior del fomento, desarrollo y medición de impacto de la actividad física. Retrieved from https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31692

Ministerio De La Protección Social. (2007). Decreto Número 3039 De 2007. *10 De Agosto*.

Ministerio De Salud. (2000). Resolución 412. *Ministerio de Salud*.

Ministerio de Salud y Protección Social. LEY 1751 DE 2015. , 16 de febrero § (2015).

Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). Plan Decenal de Salud Pública 2012 - 2021, (32), 2012–2021. Retrieved from https://www.minsalud.gov.co/Documentos y

Publicaciones/Plan Decenal - Documento en consulta para aprobación.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social. (2015b). Resoluión 1536 de 2015. *2015-05-11*, pp. 4–5. Retrieved from https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-1536-de-2015.pdf

Ministerio de Salud y Protección social Colombia. (2018). Política Nacional de Salud Mental resolución 4886 de 2018. *Ministerio de Salud Y Protección Social*.

Minsalud. (2018). *Boletín de salud mental Análisis de Indicadoresen Salud Mentalpor territorio*. Retrieved from https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/boletin-onsm-abril-2018.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). Analisis De Situación De Salud (ASIS) Dirección de Epidemiología y Demografía. Ministerio de Salud, 1–143. https://doi.org/10.1103/PhysRevLett.72.482

Organización Mundial De La Salud. (2013). Plan de acción sobre salud mental 2013-2020. *Organización Mundial de La Salud*, 54. https://doi.org/978 92 4 350602 9

Organización Panamericana de la Salud, O. M. de la S. (1992). CIE-10.

Orjuela López, O. L., Almonacid Urrego, C. C., & Chalá Palacios, M. del S. (2009). *Educación para la salud : programas preventivos*.

Posada Villa, J. (2018). Prevalencia de trastornos mentales y uso de servicios. Resultados preliminares del estudio nacional de salud mental, Colombia, 2003. *Revista Colombiana de Rehabilitación*, *5*(1), 21. https://doi.org/10.30788/revcolreh.v5.n1.2018.277

Posada Villa, J. A. (2003). La salud mental en Colombia y la ley 100 de 1993: oportunidades y amenazas. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, *XXXII*(Su1), 6–12. Retrieved from http://psiquiatria.org.co/web/wp-content/uploads/2012/04/VOL-32/S/LA SALUD MENTAL EN COLOMBIA Y LA LEY 100.pdf

República de Colombia. Ministerio de Salud. (1998). Resolución N° 2358 DE 1998, Por la cual se adopta la Política Nacional de Salud Mental. *República de Colombia, Diario Oficial*, *43338*(43), 61. Retrieved from https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/RESOLUCIÓN 2358 DE 1998.pdf

Resolucion 0429. (2016). Por medio de la cual se adopta la Política de Atención Integral en Salud. *Ministerio de Salud y Protección Social*, *2015*, 2014–2018. Retrieved from https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolución 0429 de 2016.pdf

Rojas-Bernal, L. Á., Castaño-Pérez, G. A., & Restrepo-Bernal, D. P. (2018). Salud mental en Colombia. Un análisis crítico. *Ces Medicina*, *32*(2), 129–140. https://doi.org/10.21615/cesmedicina.32.2.6

Sabogal, L. A. C. (2016). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. *Psychological Bulletin*. https://doi.org/.1037//0033-2909.I26.1.78

Salamanca, A., & Giraldo, C. (2011). Vanguardia Psicologica Clínica Teórica y Práctica. In *Revista Vanguardia Psicológica Clínica Teórica y Práctica, ISSN-e 2216-0701, Vol. 2, Nº. 2, 2011 (Ejemplar dedicado a: Perspectivas Aplicadas en Psicología), págs. 185-202* (Vol. 2). Retrieved from https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4815140

Salmerón Sánchez, P., & E-libro, C. (2016). *La promoción de la salud claves para su práctica*. Retrieved from https://www.casadellibro.com/libro-la-promocion-de-la-salud-claves-para-su-practica/9788491165255/3437639

Salud, O. M. D. La. (2013). Plan de acción sobre salud mental 2013-2020. *Organización Mundial de La Salud*, 54. https://doi.org/978 92 4 350602 9

Sanín, A. (2013). Abandono infantil: estado de la cuestión. *Textos & Sentidos*, (7), 88–117. Retrieved from http://biblioteca.ucp.edu.co/ojs/index.php/textosysentidos/article/viewFile/810/770

Santa María, M., García A., F., Prada L., C., & Uribe T., M. J. (2008). El sector salud en Colombia: impacto del SGSSS después de más de una década de la reforma. *Coyuntura Social*, *38*, 39–101. Retrieved from http://ideas.repec.org/p/col/000486/012851.html

Santa Maria S, M., Garcia A, F., Prada L, C., Uribe T, M. J., & Vasquez B, T. (2008). El sector salud en Colombia: Impacto del SGSSS despues de mas de una decada de la reforma. *Coyuntura Social*, (38–39), 41–103. Retrieved from https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/968/Co_So_Diciembre_2008_Santa_Maria_et_al.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Sarría Santamera, A., & Villar Álvarez, F. (2014). *Promoción de la salud en la comunidad*. Retrieved from https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=565425

Social, M. D. S. Y. P. (2013). Resolución 1841 de 2013. *Ministerio De Salud Y Protección Social*, 326. Retrieved from http://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-1841-de-2013.pdf

Suárez C., E. M. (2003). Promoción de la salud y prevención de la enfermedad comentarios a la Ley 715 de 2001. *Aquichan*, *3*(3), 9–15. https://doi.org/10.5294/29

Villar C, L. Á. (2009). La Ley 100: el fracaso estatal en la salud pública. *Deslinde*, *36*. Retrieved from http://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/36-14.pdf

Variable:	*Cultura Religiosa*
Fecha:	*13 de septiembre 2019*

Equipo de trabajo: María Ceneida Alfonso Fernández

Resumen:

Es indiscutible que la cultura de lo mediático y las reflexiones en torno al mundo material y el afán por el tener, han permeado de múltiples maneras las percepciones que el hombre tenía sobre sus creencias, sus ritos y sus formas de comprender lo sagrado, incluso, cada vez más, se registra el interés de algunos pueblos por mantener vivo el espíritu religioso como elemento propio de la cultura y paradójicamente se evidencia también el fenómeno de la indiferencia religiosa y la desinstitucionalización, por tanto, este estudio sobre tendencia de la cultura religiosa prende mostrar cómo en los últimos años el mundo globalizado ofrece al hombre de hoy variadas formas de acercarse a lo trascendente.

Palabras Clave: cultura religiosa, creencias y experiencias religiosas, comportamientos morales, globalización

Justificación

La cultura religiosa de occidente ha conservado desde hace más de 500 años, el interés en mantenerse fiel al mensaje traído por la conquista española en cuanto a la propagación del mensaje cristiano, no obstante, también el sistema religioso, como otro de los ámbitos donde se desenvuelve el hombre de hoy, en las últimas décadas, se ha visto permeada por el fenómeno de la globalización y la variedad de propuestas religiosas que circundan los ambientes culturales; esto en razón que la religión hace parte de la cultura y también ella toca los demás escenarios donde se congrega el ser humano, es pertinente acudir a Aronson P y Weisz, E

(2005), cuando plantean que "la visión judeocristiana del mundo, la que proveyó el punto de referencia para agrupar conjuntos importantes de racionalidades sustantivas y éticas, así como la racionalización teórica de sus valores; ha sido reemplazada en gran medida por la visión científica del mundo" (p.109), pareciera con lo anterior, que dicho mundo científico y por tanto globalizado, ha desestabilizado el sistema de creencias y ritos que a través de la historia predominaba en algunos grupos religiosos; no significa por ellos, que la influencia cristiana haya perdido del todo su terreno.

No puede negarse tampoco, que hoy más que en otras épocas, nuevos sectores religiosos de Colombia han tomado fuerza, apoyados no solo por la Constitución de 1991 en el Artículo 19, sino también por la Declaración de los Derechos Humanos en el Artículo 18, además, el Ministerio del Interior en el Decreto 437 (2018) establece la Política Pública Integral de libertad religiosa y de cultos; de ahí la importancia de aproximarse a conocer las distintas manifestaciones religiosas que circundan en la región

1. Marco referencial de la Variable

Hacer énfasis en la cultura religiosa, es en primer momento, reconocer que esta dimensión ha estado y seguirá haciendo presencia en las diversas esferas sociales como elemento importante que complementa la historia del ser humano, por tanto, la Universidad Católica de Pereira inspirada en los principios del evangelio, reflexiona con precisión sobre los discursos en torno al fenómeno religioso y lo que ello implica, al momento de identificar las formas religiosas que se encuentran en la región.

Sin embargo, como plantea Diaz (2010), en la época actual "se habla de analfabetismo religioso por parte de nuestros jóvenes" (p.1) y se puede decir que no solo de los jóvenes, existe hoy analfabetismo de lo que significa en el hombre buscar lo sagrado, o en otras palabras, la experiencia de lo santo en la humanidad de hoy, asunto que si bien no ha perdido vigencia, se ha disgregado en múltiples formas a través de congregaciones religiosas, aunque

prevalecen las comunidades tradicionales como: cristianos católicos, pentecostales, movimientos religiosos, pastoral juvenil; que como plantea Revuelta citado por Diaz (2010), "la fuerza del sentimiento religioso, estriba en su carácter eminentemente popular" (p.11), de ahí que aún prevalecen los encuentros de las asambleas o comunidades en torno a las alabanzas al dios de sus creencias, sin desconocer que la indiferencia por lo religioso está presente en algunos ámbitos, entre ellos el educativo.

2. Antecedentes de la variable

- Se encontraron referentes que dan razón de las búsquedas investigativas en torno a la cultura religiosa, teniendo en cuenta que la experiencia religiosa y las implicaciones de esta, ayudan a transformar la visión del hombre frente a una categoría reciente que, poco o mucho se sabe de ella, está latente en los escenarios educativos y por tanto, en los escenarios religiosos, se trata de la interculturalidad.
- El estudio de tendencias de la cultura religiosa del 2014 aportó a la discusión, teniendo en cuenta lo complejo que resulta analizar la sociedad de hoy en relación a la esfera religiosa, teniendo en cuenta que, así como para algunos es muy importante congregarse al momento del culto, para otros el fenómeno de la desinstitucionalización es latente por cuanto impera lo individual sobre los intereses del colectivo.
- De otro lado, realizar entrevistas semiestructuradas a líderes religiosos, sacerdotes católicos, ortodoxos, anglicanos, indígenas Embera Chamí y a los representantes de dependencias gubernamentales permitió el acercamiento objetivo hacia las comprensiones propias de la cultura religiosa.

3. Análisis de Subvariables

3.1. Creencias y experiencias religiosas

La sociedad moderna, en los últimos tiempos se ha visto permeada por el fenómeno de la globalización, por tanto, las múltiples formas de comprender las experiencia por lo religioso ha cambiado, por ello, las creencias y las prácticas de orden espiritual también se ha visto transformada, no en vano, muchas experiencias tienen un corte emocional, a saber, grupos de personas confluyen masivamente a ritos con el propósito de encontrar respuestas que, a lo sumo, esperan experimentar sensaciones milagrosas, otra manifestación en el orden de las creencias son la prácticas individuales y no tanto colectivas, en razón de la contraposición de la hegemonía de parte de algunos grupos religiosos, del cual muchos de sus integrantes buscan la emancipación y ellos crean nuevas formas de vivir los propios ideales

Los líderes de los sectores religiosos, tanto sacerdotes católicos como ortodoxos y anglicanos sin descartar la visión que tiene los líderes indígenas, están al tanto de las necesidades del hombre y por ende de las necesidades del planeta, en ese sentido, muchas de las reflexiones en los momentos de congregación giran en torno al cuidado del medio ambiente: “la casa común”, a la promoción humana sostenible e integral, a la promoción de género, de esa forma las creencias las dinamizan de acuerdo a las temática propias del acontecer diario, sin desarticularlas con la experiencia de fe y atendiendo entre otros, los valores propuestos por la globalización.

Consecuentemente, Tamayo cita a Gibellini (2017) quien hizo el estudio de agrupar las principales corrientes teológicas del siglo pasado y describió un movimiento denominado:

> “teología intercultural, interétnica, interreligiosa y ecológica, cuyos principales referentes no son ya la herencia religioso-cultural occidental, ni el antropocentrismo que vehicula las teologías precedentes, sino la diversidad cultural y la interculturalidad, el pluriverso religioso y el diálogo interreligioso, el pluralismo étnico, los movimientos sociales y alterglobalizadores, los procesos, discursos y prácticas poscoloniales, los discursos y las prácticas ecologistas.” (60).

Tales diversidades hacen presencia en la región, al igual que el cabildo indígena y la población afrodescendientes quienes se han instalado con sus propias creencias y con sus lenguajes en los espacios de la ciudad, por tanto, ellos, son hoy motivo de atención en razón que sus cosmovisiones religiosas hacen parte de la diversidad religiosa de las cuales se viene mencionando; en tanto que los sectores religiosos se interpelan para dar respuestas oportunas a sus creencias y a sus comportamientos al momento de relacionarse y desarrollarse en los diferentes ámbitos de la sociedad.

3.2.*Comportamientos morales*:

El actuar moralmente en el ámbito no solo religioso sino social, es uno de los asuntos innatos de los líderes y comunidades de determinada congregación, ellos asumen la función de no escandalizar sus propias comunidades, como tampoco a los demás sectores religiosos, se puede decir que:

> "las religiones no son aerolitos caídos del cielo, ni fenómenos intemporales, ni realidades ahistóricas, aun cuando pretendan presentarse como fenómeno que no hacen pie en la historia y situarse fuera de las condiciones espacio-guion temporales, para, de esa manera, protegerse del juicio de la historia y blindarse a toda crítica, considerada irrespetuosa. Las religiones son construcciones humanas, fenómenos sociales y culturales que surgen en un determinado momento histórico en respuesta a los desafíos de esa época en la búsqueda del sentido." (Tamayo, 2019, p.18)

En tal búsqueda de sentido suele suceder también que los grupos religiosos de manera colectiva suman para mantener las sanas costumbres morales, más no tanto los grupos que reclaman a la sociedad el derecho a defender ciertas libertades en orden a la opción sexual, incluso, a la conformación de la familia.

4. Tendencia de las subvariables

En relación a las hipótesis que se plantearon en estudios que preceden al actual, se puede decir que la tendencia con respecto a la expansión de las congregaciones religiosas no católicas sigue incrementando, no solo por las propuestas proselitistas que de ellas emergen, sino por el empoderamiento de la libertad religiosa y de culto que las ampara, razón por la cual, dichas congregaciones cuentan con diversos escenarios para convocar mayor número de seguidores, los escenarios educativos, por ejemplo, son espacios propicios para adelantar la recepción de feligresía, teniendo en cuenta que los contenidos temáticos ofrecidos en las escuelas están relacionados con exaltar el valor de la vida, el cuidado del cuerpo, el respeto y la tolerancia, entre otros.

De otro lado es preciso decir, que las nuevas tecnologías también hacen parte los recursos con los cuales se valen los líderes de los sectores religiosos para suministrar mensajes a los feligreses, de esa forma alientan la experiencia religiosa, en ese sentido, es muy probable que disminuyan las comunidades a los escenarios de congregación, dado que las reflexiones pueden recibirlas por medio de dispositivos móviles, de tal manera que se conforman comunidades digitales, sin ser necesaria la periocidad de encuentros presenciales.

Ahora bien, en el marco de la libertad religiosa y cultos se proyecta una sociedad que vivirá sin prejuicios lo que confiere a la diversidad religiosa, no solo porque la ley la protege, sino porque reclama el derecho a la libertad y la emancipación religiosa.

En cuanto a los jóvenes, la tendencia es que pocos se comprometen con la participación en grupos religiosos por sentirse limitados en relación a los comportamientos morales, pareciera que la cultura juvenil no es cercana a lo que quieren las iglesias, razón por la cual no es del todo fácil articularlos con las exigencias de los sectores religiosos.

Sin embargo, se evidencia que la música religiosa se convierte, para algunos jóvenes, en punto de encuentro en las celebraciones, por ello participan en bandas de corte religioso como mediación posible entre la experiencia de fe y lo sagrado, en ese sentido, la música puede ser otra forma de convocar la juventud para que se conecten con las creencias religiosas, lo anterior

sin hacer caso omiso a los diferentes grupos juveniles que avanzan en procesos de evangelización al igual que grupos apostólicos católicos, se mantienen por sus carismas en tanto que la pastoral diocesana los acompaña de acerca.

5. Conclusión general de las tendencias de las subvariables

- La historia liberal de Pereira, no de partido sino de pensamiento, ha posibilitado que esta población sea receptora de migrantes de todo el país, por este motivo se logra identificar el porqué de la diversidad religiosa y cultural en esta población, En Pereira actualmente se tiene una población estimada en más 100 mil personas que practican un culto diferente al culto convencional de la iglesia católica; en otras ciudades de Colombia en cambio, son mucho más conservadoras, sin embargo, la Diócesis de Manizales, está comprometida en desarrollar procesos conjuntos de promoción humana y social con los demás sectores religiosos, no así, la Diócesis de Pereira.
- Al hacer una aproximación a lo que representa la cultura religiosa y reconocer como está hace parte fundamental de la sociedad, independiente de la confesionalidad, se evidencia un creciente interés en fomentar y validar la libertad religiosa, asunto muy distante que vivía el pueblo colombiano antes de la Constitución de l991, por cuanto el Artículo 19 reseña que "se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley", con mayor precisión se da validez a dicha libertad a partir del Decreto 437 expedido por el Ministerio del Interior. (2018)
- Es pertinente mencionar que el acercamiento que se tuvo con líderes y religiosos, sacerdotes y estamentos gubernamentales de la ciudad de Pereira, permitió ampliar el espectro en relación a las diversas miradas e intereses que tiene el hombre de hoy con respecto a la cultura religiosa y el valor que representa en la complejidad del hombre

- Hoy, más que otros tiempos la libertad religiosa tiene su propio auge en tanto que se ha movilizado desde la Gobernación y la Alcaldía de Pereira la conformación de comités de la libertad de religiosa y de culto, razón por la cual, se expanden de manera vertiginosa la diversidad religiosa en la región, por ello, 10 líderes religioso que representas sus comunidades, doctrinalmente tienen sus diferencias pero se unen para atender las causas sociales de la región.
- Los diversos sectores religiosos están en función de aportarle a los procesos de paz con un enfoque social y cultural, incluyendo la participación de los movimientos católicos y grupos apostólicos, sin embargo, estos últimos participan de manera desarticulada en relación al decreto 437 antes mencionado.
- La cultura religiosa será por mucho tiempo motivo de consulta y de investigación, dada la complejidad de las sociedades y que al interior de ellas prevalece.

6. Referencias Bibliográficas

Aronson, P; Weisz, E (2005) Sociedad y religión. Un siglo de controversias en torno a la noción weberiana de racionalización. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Diaz, R; Gonzalez, T y otros (2010) Religión y laicismo hoy. En torno a Teresa de Ávila. Anthropos Editorial. Barcelona.

Tamayo, J. (2017) Teologías del Sur. El giro descolonizador. Editorial Trotta. Madrid.

Cristian Parker Gumucio* Mentalidad religiosa post-ilustrada: creencias y esoterismo en una sociedad en mutación cultural. Recuperado:

http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D10362.dir/Gumucio.pdf

Variable:	*Comunicación y Cultura*
Fecha:	*Agosto de 2019*

Equipo de trabajo: Johanna García Ruiz. Docente, Universidad Católica de Pereira

Resumen: *Conforme a los propósitos de la Universidad Católica de Pereira donde se pretende identificar las necesidades y potencialidades del desarrollo de la región, este informe presenta el escenario de la variable Comunicación y Cultura, mostrando las coordenadas y líneas de trabajo en las que la Institución puede direccionar estratégicamente para actuar como agente promotor y dinamizador del cambio para lograr construir la visión de futuro de desarrollo de Risaralda.*

Palabras Clave: *políticas culturales, cultura, comunicación, estudios culturales, gestión cultural.*

Justificación de la variable

El Estudio de Tendencias del Desarrollo Regional que realiza la Universidad Católica de Pereira, incluye la variable Comunicación y Cultura como uno de los pilares para el direccionamiento estratégico de la Institución por ser un escenario pertinente que tiene un valor especial, incluso, desde los preceptos instaurados en la Constitución Política de Colombia. En ella, se afirma que "promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de identidad nacional" es una de las responsabilidades del Estado, ya que la cultura es el fundamento de lo que somos.

Es por esto que se hace más relevante la necesidad de sembrar y cosechar lazos simbólicos que nos direccionen al proyecto en colectivo que desde allí se instaura, con el fin de apoyar procesos, generar iniciativas, promover el patrimonio material e inmaterial, rescatar la memoria colectiva, reconocer la diversidad cultural e impulsar las múltiples maneras de

coexistir en un país que, en teoría, reconoce la diversidad étnica y cultural de cada uno de los colombianos.

Por otra parte, hablar de cultura desde la misma definición del término, nos lleva a terrenos complejos y de necesario análisis, cuestión que la Universidad puede aterrizar y categorizar. Lo que sí es claro, es que entre ellas está la que corresponde al campo público, en la cual se plantea la necesidad de discutir políticas que apoyen el Plan Maestro de Cultura que actualmente está en construcción, con el direccionamiento de la nueva Secretaría de Cultura de Pereira. Es pertinente, entonces, reconocer los actores públicos y privados que están apoyando el fortalecimiento de la cultura en la región, identificando las líneas de trabajo y estadísticas que den la línea un trabajo a futuro.

Además, esta región, insignia mundialmente por hacer parte del Paisaje Cultural Cafetero, es clave para el desarrollo del departamento en cuanto al fortalecimiento del turismo, las redes de comunicación, transporte y exaltación de las características físicas e intangibles, como costumbres y tradiciones, así como las expresiones artísticas que habitan en el territorio. De esta manera se identifican focos claves de trabajo regional, como son las industrias culturales y creativas, que están ligadas a las expresiones tecnológicas.

Ante todo, la inclusión de esta variable, o mejor, el fortalecimiento de la misma en el Informe de Tendencias, cobra más importancia al revisar que los datos ya adquiridos en el estudio anterior, permitieron la formulación y apertura de la Maestría en Estudios Culturales, una apuesta de la Universidad Católica de Pereira, por generar “nuevas formas de conocimiento” y “prácticas fronterizas” atravesando el campo de las ciencias sociales, las humanidades y las artes para descolonizarlas desde su carácter crítico, ya que la maestría es una apuesta que tiene el propósito de construir nuevas interpretaciones de las realidades regionales, nacionales y transnacionales contemporáneas, como lo afirma la razón de ser del posgrado.

Se considera, entonces, que la cultura y sus múltiples formas de revisarla, constituye una línea de trabajo directo y de intervención, que apoya el reconocimiento social, el fortalecimiento de la identidad regional, la proyección de las expresiones artísticas y el enfoque hacia una formación integral que garantice propuestas y proyectos culturales.

Marco referencial de la Variable

Retomando la definición de la variable que se citó en el estudio anterior (2014), en Colombia se entiende la cultura del mismo modo que en la UNESCO, como "un derecho absoluto de la expresión de todos los pueblos" (Plan Maestro, 2012) esto determina que se consideren como políticas culturales: "el conjunto de prácticas, principios y presupuestos que sirven de base para la intervención de los poderes públicos en la actividad cultura, radica en su jurisdicción territorial, con el objeto de satisfacer las necesidades sociales de la población en cualquiera de los sectores culturales". (Políticas Culturales, 2009)

Entonces, a partir de esta definición surgen varios sectores que integran la cultura y desde cada uno de ellos, se generan diferentes programas. Entre los sectores de la cultura se encuentran: el sector de las prácticas artísticas, sector del patrimonio y las memorias, sector de las industrias culturales, sector de la promoción de la cultura, sector de internacionalización de la cultura, y sector de la regionalización de la cultura. Cada uno de ellos tiene sus propias políticas de desarrollo cultural y, así mismo, diferentes planes de inversión, característicos de su naturaleza y sus propias necesidades.

Posterior a la Constitución de 1991, en 1997 se expidió la Ley General de Cultura para reorganizar el sector y darle alcance a los artículos que se referían a la cultura. Es incluso a partir de esta Ley, que se crea el Ministerio de Cultura de Colombia En este documento se determinó que cultura es "el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias". (Ley 397,1997)

En ella también se determina que la cultura constituye, en sus diversas manifestaciones, parte integral de la identidad colombiana individual y colectiva. Es por esto que el Estado determinó, a partir de esa disposición, que impulsaría y estimularía proyectos y actividades culturales sin ejercer censura a partir del contenido ideológico o la forma de cada una de ellas. Así mismo, se determinó como una obligación, proteger y difundir el Patrimonio Cultural de la Nación, entre ellos las tradiciones, lenguas indígenas, negras y raizales, entre otras.

De esta manera se dispuso que "el desarrollo económico y social deberá articularse estrechamente con el desarrollo cultural, científico y tecnológico. El Plan Nacional de Desarrollo tendrá en cuenta el Plan Nacional de Cultura que formule el Gobierno…El respeto de los derechos humanos, la convivencia, la solidaridad, la inter-culturalidad, el pluralismo y la tolerancia son valores culturales fundamentales y base esencial de una cultura de paz" (Ley 397,1997).

Con el fin de extender cada uno de los artículos de la Ley General de Cultura, en un gran porcentaje de las capitales departamentales se creó una Política Cultural, de la cual se desprenden diferentes acuerdos destinados a cada uno de los sectores. Actualmente, en Pereira se está desarrollando el Plan Maestro de Cultura, una iniciativa de la primera Secretaria de Cultura, Dra. Rosa Ángel, quien jalona el proceso desde el estamento público, pero que cuenta con el apoyo de miembros de los consejos municipales de cada una de las expresiones artísticas o sectores, así como de los ciudadanos interesados en participar. Este proceso es un referente importante para el desarrollo regional en cuanto a lo cultural y es, además, un proyecto que se pondrá en marcha este año (2019) y que tendrá vigencia hasta el año 2030.

Este proceso también se está guiando por los lineamientos del actual Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" donde se hace énfasis en la protección y promoción de la cultura bajo los preceptos de la denominada Economía Naranja, una herramienta de desarrollo cultural, social y económico que se fundamenta, según el Plan, en la creación, producción y distribución de bienes y servicios, cuyo contenido de carácter cultural y creativo se puede proteger por los derechos de propiedad intelectual. La Economía Naranja busca "Fortalecer y crear mecanismos que permitan desarrollar el potencial económico de la cultura y generar condiciones para la sostenibilidad de las organizaciones y agentes que la conforman, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se pretende propiciar condiciones para generar empleo digno en el sector cultural, apoyar la materialización de nuevas ideas creativas y productos innovadores, fortalecer los saberes ancestrales, las prácticas del patrimonio cultural y la transmisión de conocimientos tradicionales" (MinCultura, 2019).

Antecedentes de la variable

En los últimos cinco años no se ha realizado una investigación que atañe directamente a la gestión cultural o al análisis de las políticas culturales en la región. Cada uno de los trabajos académicos o institucionales, presentan apenas esbozos de los alcances de la variable en el departamento. Sin embargo, existen documentos como planes, acuerdos y decretos que son de consulta obligada para la revisión de la variable en Risaralda.

A nivel nacional se han hecho revisiones interesantes sobre el panorama de las políticas culturales como por ejemplo el que se realizó en el año 2009 y que fue presentado en 2010 por parte del Ministerio de Cultura. “El Compendio de Políticas Culturales de Colombia” describe cómo funciona el sector de la cultura en general, revisa la historia de las políticas culturales y es un sumario de toda la normativa sobre inversión en cultura en Colombia.

Para ello se recogen diferentes definiciones, buscando sus consensos y sus trazos comunes. Pero también se expone la evolución e interacciones complementarias entre la arquitectura institucional de la cultura y las políticas públicas de la cultura. En el documento se revisan las políticas de artes, para la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio, la política de museos, de archivos, de diversidad etnolingüística, de diversidad cultural, turismo cultural, lectura y bibliotecas, comunicación/cultura, cultura digital, cinematografía, emprendimiento e industrias culturales; así como las políticas de concertación y estímulos, que son programas dirigidos a los ciudadanos, en los cuales se destina dinero para la realización de proyectos, eventos, obras y residencias.

Marco normativo de la cultura en Colombia

Ley 1675 de 2013: por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la constitución política de Colombia en lo relativo al patrimonio cultural sumergido.

Ley 1556 de 2012: por la cual se fomenta el territorio nacional como escenario para el rodaje de obras cinematográficas.

Ley 1493 de 2011: por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva.

Ley 1379 de 2010: por la cual se organiza la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y se dictan otras disposiciones.

Decreto 763 de 2009: por medio del cual se reglamentan parcialmente las leyes 814 de 2003 y 397 de 1997, modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.

Decreto 2941 de 2009: por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial.

Ley 1185 de 2008. Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones.

Decreto 352 de 2004, reglamentaria de la Ley 814 de 2003. Por el cual se reglamenta los artículos 7°, 9°, 12°, 14° y 16° de la Ley 814 de 2003 (Ley del cine).

Decreto 826 de 2003. Consejo Nacional Libro y Lectura.

Decreto 1746 de 2003. Por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones.

Ley 814 de 2003. Por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia.

Ley 666 de 2001. Estampilla pro-cultura.

Decreto 1589 de 1998. Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Cultura.

Ley 397 de 1997. Normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura.

Ley 98 de 1993. Por medio de la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano.

Documentos técnicos y de política

CONPES 3803 de 2014. Política Nacional para la preservación del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia

Forjar una cultura para la convivencia. Vision Colombia II Centenario 2019.

CONPES 3659 de 2010. Política Nacional para la promoción de las industrias culturales en Colombia.

CONPES 3658 de 2010. Lineamientos de Política para la recuperación de los centros históricos en Colombia.

CONPES 3462 de 2007. Lineamientos para el fortalecimiento de la cinematografía en Colombia.

CONPES 3409 de 2006. Lineamientos para el fortalecimiento del Plan Nacional de Música para la Convivencia.

CONPES 3255 de 2003. Lineamientos de política para la distribución del 25% de los recursos territoriales provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil.

CONPES 3162 de 2002. Lineamientos para la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura 2001 – 2010 “Hacia una ciudadanía democrática cultural”.

Normativa local

Pereira se rige actualmente por el Plan Municipal de Cultura 2012-2021 que tiene como objetivo, orientar y fomentar a la ciudad como el centro del Paisaje Cultural Cafetero, con “riqueza cultural, liberal y abierta a los retos de la globalización; altamente equitativo, democráticamente deliberativo, incluyente y respetuoso de la diversidad orientada al desarrollo sustentable, conectado y abierto al conocimiento” (Alcaldía de Pereira, 2012). Como se menciona en el Plan de Desarrollo 2016-2019, Pereira Capital del Eje, los objetivos

específicos de este Plan Municipal se han orientado en la generación de condiciones para la diversidad cultural y la promoción creativa en aspectos como el acceso a los bienes culturales, divulgación de productos culturales, inclusión de los discursos creativos, respeto por la diversidad cultural y el diálogo intercultural y la búsqueda de alianzas.

El Plan fue realizado en su momento por el ahora extinto Instituto Municipal de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira a partir de una consultoría realizada en el año 2011 y del estudio de Prospectiva con movilidad social, bajo un contexto regional en el marco del sesquicentenario de la ciudad de Pereira, realizado por la Universidad Externado de Colombia para el Instituto, y el plan de desarrollo municipal en su componente de Cultura y Recreación de la actual alcaldía, titulado: “Cultura para la memoria y la creación”.

Así mismo, el Instituto realizó el estudio titulado “Hacia el cluster Pereira Ciudad Cultural” en el año 2013, en el que se hace una caracterización de los agentes públicos y privados, formales e informales, responsables de la oferta cultural de la ciudad. Se caracterizan los actores de acuerdo a la información presente en el SIMIC, dando cuenta del tipo de oferta y de las condiciones organizacionales en que funcionan. Se detalla también la organización y gestión del grupo de organizaciones aportantes responsables de la organización de las actividades en torno al Sesquicentenario de la ciudad, y de la necesidad de conformar el clúster de la cultura en la ciudad que le de valor agregado a la producción cultural, potencie el turismo e internacionalice la gestión en el campo, según como se anota en el Estudio de Tendencias 2014 realizado por la Universidad Católica de Pereira.

Otras fuentes que se pueden considerar para el desarrollo del escenario tendencial en materia de cultura, son los estudios de censos de medios realizados por los programas de Comunicación social de la Universidad Católica de Pereira y la Universidad de Manizales, aunque son datos confiables, no se producen con regularidad. Las bases de datos de los medios locales pueden rastrearse en las páginas del ministerio de tics o el ministerio de cultura. También son de importancia la encuesta bianual de consumo cultural del DANE, y la información disponible en la plataforma SIMIC del IMCFT, pero que no actualizan su información hace más de tres años.

3.1: Análisis de Subvariables

Uno de los aspectos más importantes que ha surgido a partir de las disposiciones del actual gobierno en la ciudad, fue el cierre definitivo del Instituto de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira. La supresión y liquidación de este establecimiento público se dictaminó desde la Alcaldía Municipal, debido a la modernización y reorganización administrativa a partir de reformas horizontales y transversales que materializaran el modelo de estado gerencial, apoyándose en el Eje Estratégico número 5 del Plan de Desarrollo "Pereira Capital del Eje". El cierre se dio el 7 de octubre de 2016 con el decreto 837 de la Alcaldía , por falta de recursos para su funcionamiento.

"Del estudio se desprende que el Instituto Municipal de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira, no es viable financiera y administrativamente, haciendo necesario adoptar medidas tendientes a la recuperación de rentas que tradicionalmente han formado parte de los ingresos del sector central, que contribuyen al mejoramiento d elas finanzas de la entidad y perminen garantizar los suficiente srecuros para financiar el marco fiscal de corto y medino plazo". (Decreto 837, 2016)

De esta manera se crea la Secretaría de Cultura como dependencia responsable de definir políticas, planes, programas y proyectos para el fomento, fortalecimiento y consolidación de la cultura, evaluando la ejecución de los mismos. La actual administración de Rosa Ángel Arenas, graduada en Bellas Artes y con una maestría en Tecnologías Digitales Aplicadas a la Imagen de la universidad Complutense de Madrid, se ha enfocado, entre otras cosas, en apoyar el Plan Maestro de Cultura 2019-2030, que espera ponerse en vigencia a partir de finales de este año (2019).

Características del Plan Maestro de Cultura 2019-2030

Artistas, gestores culturales, colectivos artistícos, entre otros, han participado de la construcción del Plan Maestro de Cultura que espera ser aprobado en lo que resta del año lectivo. El objetivo general, según la información presentada en el taller armónico del Plan Maestro, que se desarrolló en el mes de agosto de 2019, es "garantizar el respeto, protección y promoción de los derechos culturales de los ciudadanos del Municipio de Pereira, fomentando la creatividad y la innovación como ejes de desarrollo socio económico" (SecCultura, 2019).

Los objetivos específicos que hasta el momento componen el Plan son:

-Fortalecer la institucionalidad cultural y creativa, y la ciudadanía cultural de Pereira.

-Garantizar el acceso efectivo a los derechos culturales de la población del Municipio de Pereira.

-Fomentar y fortalecer los sectores culturales y creativos para que sean capaces de responder a los retos y oportunidades de las industrias culturales y creativas a nivel local, regional, nacional e internacional.

-Consolidar la gestión del conocimiento de las dinámicas sociales, culturales y económicas, generadas en la implementación del Plan Maestro de Cultura 2019 – 2030.

Visión del Plan

En el 2030 se espera que Pereira sea una ciudad:	Lo que redunda en:
Con altos niveles de acceso democrático a los derechos culturales	Dinámicas socio culturales incluyentes
	Más ciudadanos accediendo a las ofertas públicas y privadas en formación artística, cultural y creativa
	Ciudadanía libre, informada y activa en el reconocimiento, promoción y salvaguardia del patrimonio cultural (material e inmaterial)
Con amplios y diversos entornos creativos, consolidada como referente regional y nacional en materia de pluralismo cultural y en el desarrollo de industrias culturales y creativas locales	Desarrollo de un ecosistema cultural y creativo que permite la consolidación de la vocación emprendedora e innovadora de la ciudad, avanzando de un modo responsable en la formación y fortalecimiento de industrias culturales y creativas.

Fuente: Secretaría de Cultura. Taller de Armonización del Plan Maestro de Cultura, 2019.

Lineamientos estratégicos del Plan Maestro de Cultura	Propósito
1. Abona el terreno para la cultura	Fortalecimiento institucional y ciudadanía cultural (Gobernanza)
2. Siembra cultura	Formación, promoción cultural y patrimonio cultural (Derechos Culturales)
3. Cultiva cultura	Fortalecimiento del emprendimiento y la industria creativa y cultural (Industrias Culturales y Creativas)
4. Cosecha cultura	Producción de una oferta cultura de calidad (Industrias Culturales y Creativas)
5. Resiembra cultura	Evaluación y monitoreo del Plan Maestro de Cultura (Gestión del conocimiento)

Fuente: Secretaría de Cultura. Taller de Armonización del Plan Maestro de Cultura, 2019.

Según la información presentada por la Secretaría de Cultura en el Taller de Armonización en agosto de 2019, el Plan Maestro busca el fortalecimiento y modernización de la Emisora

Cultural, la Red Municipal de Bibliotecas Públicas, la Banda Sinfónica de Pereira, la oficina de Promoción Cultural y emprendimiento, así como la construcción de nueva infraestructura, mantenimiento y dotación de equipamentos para el aprovechamiento cultural y creativo del Centro Cultural Lucy Tejada, el Teatro Santiago Londoño y en general, la infraestructura cultural convencional y no convencional de la ciudad de Pereira. Entre los programas que integran el naciente Plan, está el fortalecimiento de la ciudadanía cultural y del sector cultural y creativo a través del fomento de diálogos ciudadanos independientes sobre la historia, el presente y el futuro de la cultura como derecho y la creatividad como recurso en Pereira, así como sobre las políticas culturales y los macroproyectos de ciudad cultural y creativa.

Otro programa resaltar es el potenciamiento del impacto social y cultural de la acción pública y privada en materia cultural y creativa con el diseño y realización de proyectos de formación y comunicación para la cultura ciudadana y el cambio de comportamientos ciudadanos frente a la diversidad cultural, el medio ambiente y la coexistencia pacífica; y el fortalecimiento de la producción cultural de calidad dirigida al turismo cultural en el Paisaje Cultural Cafetero, las Fiestas de la Cosecha y otras temporadas especiales en la ciudad.

Economía y circuito naranja en Risaralda

A partir de las disposiciones actuales de la economía naranja en Risaralda, el gobierno se ha comprometido a impulsar la creación del Observatorio de Cultura y a priorizar proyectos pilotos de economía naranja a nivel regional. También se ha puesto en marcha el Nodo de Emprendimiento Cultural de Pereira y Risaralda, El propósito de esta estrategia es fomentar y fortalecer el ecosistema de la economía creativa y cultural local, a partir de la articulación de los diversos actores en cada uno de los territorios. El nodo está integrado por la Gobernación de Risaralda, Alcaldías de Pereira y Dosquebradas, SENA, Cámaras de Comercio de Pereira y Dosquebradas, Comfamiliar Risaralda, Universidad Tecnológica de Pereira, Fundación Universitaria del Área Andina, Colombo Americano y Alianza Francesa, entre otras.

Maestría en Estudios Culturales Universidad Católica de Pereira

La Maestría en Estudios Culturales surgió tras el análisis del estudio tendencial, donde se determinó la necesidad de que en la región se construyera ciudadanía desde lo político, la memoria y la diversidad cultural. Es por eso que la maestría ayuda a comprender lo complejo de la cultura en el contexto departamental y a investigar los distintos fenómenos culturales en relación con las formas de poder. Los escenarios presentados por el documento de Tendencias

Regionales elaborado por la Universidad, y que se podrían concentrar en dos grandes líneas de interés y pertinencia de la maestría: el territorio y las formas materiales y simbólicas de pertenencia y habitabilidad, "como lugares desde los cuales pensar la memoria y la ciudadanía misma; y por otro lado, el territorio y las formas de subsistencia material y simbólica como maneras de abordar la identidad, el desarrollo y las relaciones ambientales. Estos, como coordenadas que dan pie para pensar proyectos colectivos y sociales que permiten el desarrollo de la vida de los pobladores de la región" (MEECC, 2016).

Como afirma el documento maestro del posgrado, en los estudios culturales hay que establecer una distinción entre estudios sobre la cultura y estudios culturales, aunque la diferencia parece sutil tiene serias implicaciones. Si se siguen las ideas y tensiones descritas antes, los estudios sobre la cultura aluden a las disciplinas que la toman como objeto de estudio, en el sentido clásico y moderno del término. Este es el caso de la antropología cultural (la disciplina de la que puede decirse ha edificado gran parte de su estructura teórica y metodológica en torno al concepto de cultura), pero pasa igual con la sociología cultural, la filosofía de la cultura, etc.

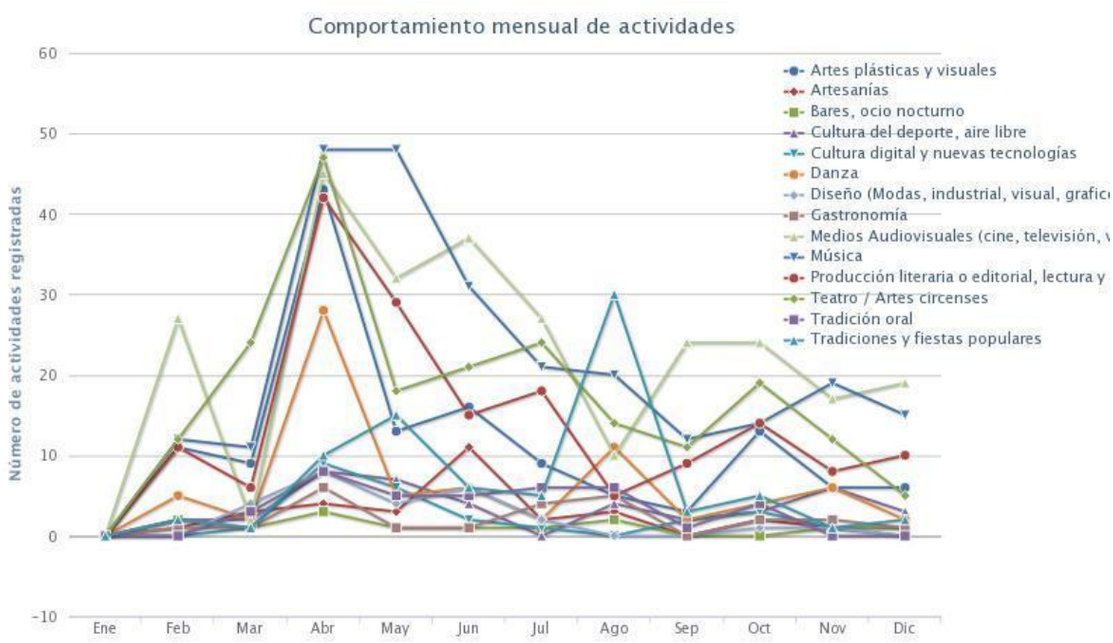
En otras palabras, para estas disciplinas la cultura es principio y fin de su esfuerzo. Para los estudios culturales hay que ir más allá de la cultura, cuyas formalizaciones en prácticas se constituyen en una intersección con otras dimensiones de la vida social y humana, y sus universos simbólicos, particularmente con el poder y la economía. Es decir, a los estudios culturales no les interesa la cultura en sí misma (como objeto) sino por el modo como se articula con formas particulares de dominación, de oposición y resistencia, ya que es ahí, en esa articulación, donde pueden encontrarse los mejores trazos para la comprensión e intervención de un contexto específico.

En el momento en que se presenta este informe, se identifica que en la Universidad Tecnológica de Pereira también se ha creado un posgrado relacionado con los estudios culturales: la maestría en Estudios Culturales y Narrativas Contemporáneas, que ya cuenta con un Registro Calificado que se obtuvo en el año 2018, pero que aún no ha abierto la primera cohorte hasta alcanzar el número de inscritos necesarios para tal fin. Este programa de la modalidad de investigación se ocupa de los "problemas sociales, las narrativas contemporáneas, las mediaciones en el actuar cultural y las implicaciones de una época que requiere de sujetos que piensen la realidad"(MECNC, 2018). Según el plan de El posgrado se interesa por la comprensión de las dinámicas sociales, políticas, históricas, culturales de

nuestra región y de lo que somos como país en un mundo globalizado. Nos fundamentamos en la caracterización de lo disciplinar, lo interdisciplinar y lo transdisciplinar, siendo esta última noción la base del desarrollo investigativo del programa. Formar profesionales que contribuyan a la comprensión de los fenómenos culturales que se registran en el contexto local, regional y nacional, con apuestas investigativas y de profundización en el campo de los Estudios Culturales y las Narrativas Contemporáneas.

3.2 Indicadores cuantitativos de las variables para monitoreo anual

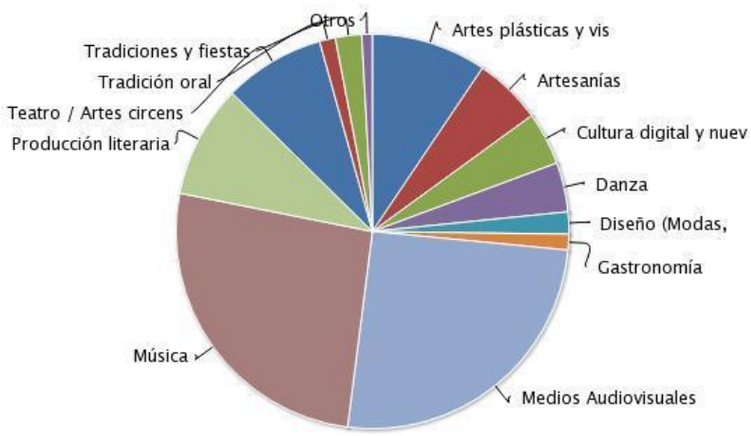
Aunque se pueden identificar algunas fuentes informativas que presentan datos estadísticos sobre el comportamiento de los indicadores de la variable y/o las subvariables, hay que anotar que la plataforma más completa que poseía esa información, ha quedado obsoleta y no está en funcionamiento tras el cierre del Instituto de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira: el SIMIC, que fue una fuente clara de información, está desactualizada hace 3 años.



Fuente: SIMIC 2015

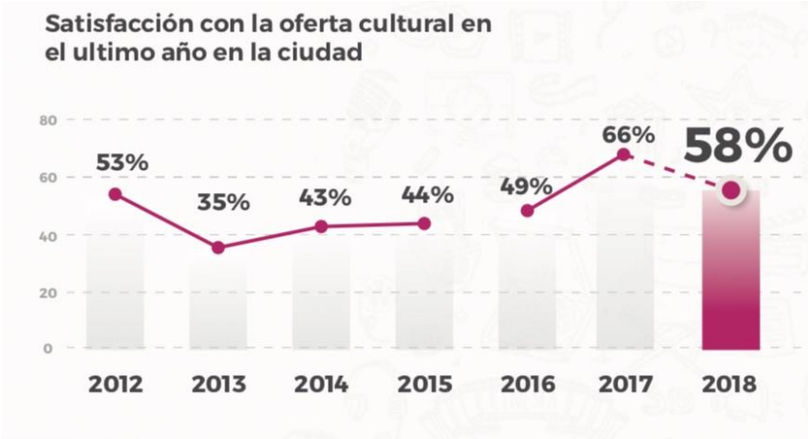
Ese Sistema Municipal de Información Cultural, tiene estadísticas interesantes que se presentan a continuación, pero que no están actualizadas, por ejempo que habían registradas en ese entonces, 2627 actividades, de las cuales se destacaban las relacionadas con la

producción audiovisual con un 12%, las musicales con 10.8%, el teatro y las artes circenses con 7.9%, la producción literaria y las consultas en biblioteca con un 6.8% y las artes plásticas y visuales con un 5.6%. En ese documento también se identificó que la oferta cultural de la ciudad giraba en torno al área de medios audiovisuales (cine, proyecciones, etc), con una concentración de la oferta del 25.5%, música con un 26.1%, producción literaria con un 9.2%, y artes plásticas con un 9.2%.



Fuente: SIMIC 2015

Estadísticas actuales sí presenta el programa “Pereira cómo vamos”, una iniciativa ciudadana del sector privado y la academia, para realizar una medición sistemática, rigurosa y objetiva sobre las condiciones de calidad de vida en la ciudad. En su encuesta anual de percepción, se aprecian datos como que la satisfacción de la oferta cultural en la ciudad en el 2018 fue del 58%, aspecto que bajó un 8% respecto al año 2017. Por otro lado, también se evaluó en la encuesta de percepción, las preferencias de los ciudadanos respecto a las actividades deportivas y recreativas que realizó en el último año. Ir a restaurantes, parques y centros comerciales, fueron las actividades recreativas que más realizaron los pereiranos en el año 2018, seguidas por visitar el río, bailar y participar en la ciclovía.



Fuente: Encuesta de Percepción 2018. Pereira cómo vamos.

Fuente: Encuesta de Percepción 2018. Pereira cómo vamos.

En cuanto a las actividades culturales en las que los pereiranos participaron o realizaron en el año 2018, se identifica que las Fiestas de la Cosecha son el evento con mayor asistencia o receptividad, con un 30%; seguida de cine, con un 22%, leer libros 19%, ir a conciertos 18%, leer periódicos o revistas, 13%. Entre las actividades con menor porcentaje están: visitar galerías, museos o bibliotecas o sitios históricos, con un %7. No realizar ni asistir a ninguna actividad relacionada con la cultura, tiene un porcentaje del 39% según esta encuesta.

Fuente: Encuesta de Percepción 2018. Pereira cómo vamos.

3.3 Tendencia de las subvariables

En la subvariable Políticas Culturales, es importante determinar que la creación del Plan Maestro de Cultura permitirá una implementación clara de las políticas culturales que rigen el escenario de la cultura en la ciudad. El sector oficial ha tomado en los últimos cuatro años un protagonismo en cuanto a la potencialización de la oferta cultural y la implementación y ejecución de proyectos que apoyen iniciativas de personas y colectivos a través de los estímulos, las becas y los eventos asociados a la economía naranja. Buscando la ostenibilidad de la oferta cultural, se espera un mayor impacto de las actividades existentes y la aparición de propuestas que estén alineadas con el Plan.

Conforme a lo que se especificó en el anterior informe de tendencias, se mantiene la percepción de que las otras actividades, que no son las preferidas desde la perspectiva del consumo cultural, deberán buscar la forma de volverse importantes para el común de los pereiranos, de modo que pueda existir una coherencia o una correspondencia entre la oferta cultural y la demanda cultural de la ciudad. En ese sentido, es estratégico procurar la formación y capacitación de los agentes culturales en la planeación, ejecución y evaluación de proyectos culturales, es decir, en la gestión cultural, que permita pasar del inventario de actividades, al desarrollo de programas y proyectos culturales de mayor incidencia.

Por otro lado la tendencia en el fortalecimiento de las industrias culturales se ha visto crecer paulatinamente durante los últimos años, según comenta la Secretaria de Cultura, Dra Rosa Ángel, quien ha mencionado que la dinámica cultural de la ciudad, que se ha disparado con la creación de la Secretaría, ha potencializado el nacimiento de proyectos de emprendimiento asociados a la economía naranja o que se han solventado a través de los estímulos que ofrece el municipio. De esta manera, por lo menos en el último año, se logró recibir casi el doble de propuestas para la convocatoria de estímulos municipales, lo que en su momento generó caos, ya que fueron más los proyectos ganadores, así que el presupuesto destinado tuvo que bajar para cada propuesta. La tendencia es, entonces, la generación de una cadena productiva de la cultura, donde la inversión desde el clúster cultural de la ciudad, articula los diversos agentes que participan de la misma.

Por otro lado, se identifica el turismo como una de las subvariables más importantes porque con el incremento de visitantes a la ciudad, permite que esta actividad genere rentabilidad en la promoción de la cultura a través del fortalecimiento del concepto de Paisaje Cultural Cafetero.

En cuanto a consumos culturales, a pesar del escaso análisis de esta subvariable a partir de los estudios que existen en la región, se identifica que existe una gran necesidad por parte de los ciudadanos de ser informados de las actividades culturales, porque a pesar de que la oferta existe, la asistencia generalmente no es la esperada. Esto nos remite al anterior informe, donde se especificaba la exigencia de una mejora en las formas de circulación de la cultura, que va de la mano del fortalecimiento de su institucionalidad, lo que en el fondo no es otra cosa más que pasar de una idea de cultura centrada en la profusión de obras artísticas, a la revaloración de las diferentes formas de expresión de los grupos humanos.

Los medios de comunicación locales tienen un papel importante en la apropiación que tienen los ciudadanos de las políticas municipales de cultura. Los medios digitales en este momento están surgiendo de manera acelerada e informal, lo que se ha convertido en una tendencia marcada por los altibajos. Los medios de comunicación como Entérate Pereira o Pereira en Vivo, que tienen más de 200 mil seguidores cada uno, son un ejemplo de la nueva forma de acceder a la información. Estos medios digitales, entre otros, tienden a desplazar a los modelos

clásicos de difusión de información, como lo son los periódicos impresos (que se evidenció con la desaparición del periódico La Tarde).

Conclusión general de las tendencias de las subvariables

A modo de conclusión, el sistema de cultura en Pereira requiere, además de la implementación del Plan Maestro de Cultura 2019-2030, de la creación de estrategias desde el sector privado para generar un mayor empoderamiento de los diversos agentes que hacen parte del escenario. Se hace imprescindible una sistematización de los procesos, actividades, gustos y demás aspectos que corresponden al análisis cuantitativo de la cultura en la ciudad, ya que no existen datos específicos de manejo público que permitan identificar una línea de trabajo clara de las variables.

Es interesante el trabajo que está desarrollando la Secretaría de Cultura con los difererntes colectivos y consejos de cultura, así como la Gobernación de Risaralda a partir de su departamento de Cultura, Recreación y Deporte, que tiene activos diferentes consejos departamentales, como el de Cinematografía, Teatro y Danza. Así mismo, la Gobernación tiene una gran apuesta: el Mercado Cultural del Eje Cafetero, un evento macro que se realizará por primera vez en la región en el mes de octubre de 2019 y que intentará reunir a todos los actores relacionados con la cultura, para ofrecer servicios y mostrar las actividades que se desarrollan en la región, con el fin de generar intercambios, alianzas e inclusive, negocios. De esta manera se articulará también el sector del turismo, el cual es el que genera directamente ingresos, ya que las actividades culturales como tal, aún no generan ganancias para el Estado.

Uno de los aspectos más interesantes es la oferta de formación que ha surgido en la ciudad de Pereira, con la creación de las Maestrías en Estudios Culturales, especialmente con la de la Universidad Católica de Pereira, que es la que actualmente está en funcionamiento.

En general, en los últimos años se ha visto un avance en materia de cultura, entendiendo esto como la oferta de eventos y actividades culturales, aunque es necesario continuar pensando en las formas de inversión, financiación y retorno diferentes, que no desalienten el compromiso de este sector en el desarrollo cultural.

Referencias Bibliográficas

Plan de Desarrollo 2016-2019. Alcaldía de Pereira.

Ministerio de Cultura de Colombia. Economía Naranja (2018). Bogotá.

Pereira Cómo Vamos. Encuesta de Percepción año 2018.
http://www.pereiracomovamos.org/es/encuesta-de-percepcion-ciudadana

Departamento Nacional de Planeación. Desarrollo social y subdirección de Educación. (2019)

Acta Final Insituto de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira.

IMCFT y Corporación Ciudad Latente. (2013). Clúster Cadena de valor del sector cultural y Artístico. Pereira.

IMCFT y López, L. (2012). Plan Maestro, Municipal de Cultura. Pereira 2012-2021. Pereira.

IMCFT y Vallejo, A. (2012). Hacia Una ciudad cultural. Plan de desarrollo 2012-2015. Cultura para la memoria y la creación. Pereira.

Consejo Municipal de Pereira (2011) Acuerdo No 45 por el cual se expide el presupuesto general de rentas y gastos del capital y apropiaciones para gastos del municipio de Pereira, para la vigencia comprendida entre el 1 de enero de y el 31 de enero de diciembre del año 2012