



## Marco Territorial de Lucha Contra la Pobreza Extrema

Departamento: TOLIMA

Nombre del Gobernador: JOSE RICARDO OROZCO VALERO

Nombre del Plan de Desarrollo: EL TOLIMA NOS UNE

Periodo de gobierno: 2020 - 2023

1. Diagnóstico de privaciones del Índice de Pobreza Multidimensional – IPM con mayor déficit en el territorio y los Logros Unidos que presentan mayores déficits por parte de los hogares acompañados por la Estrategia Unidos en el territorio.

A continuación se presenta el diagnóstico de la situación de pobreza en el departamento del Tolima con base en la última información disponible en el CENSO de población y vivienda 2018 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

Se hace necesario tener en cuenta que las estadísticas disponibles actualmente no alcanzan a estimar el impacto de la pandemia por covid 19 en las condiciones socioeconómicas de las familias colombianas. Según la Organización Internacional del Trabajo OIT “entre 9 y 35 millones de trabajadores en el mundo caerán en la pobreza, recibiendo menos de US\$ 3.3 al día, como consecuencia de la pandemia”, lo que significa, de acuerdo a los estudios del Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para America Latina, que se podría retroceder entre una y dos décadas en el objetivo número 1: erradicación de la pobreza.

Este postulado lo confirmó la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes en el pasado mes de Agosto al considerar que “si no se toman medidas (en Colombia) para mitigar la crisis económica, la pobreza podría aumentar incluso 15 puntos, es decir, 7.3 millones de personas que no estaban en situación de pobreza podrían caer en ella”.

En el 2018, el porcentaje total nacional de personas en situación de pobreza multidimensional fue 19,6%, siendo dos veces mas alto en las zonas rurales (39,9) respecto a las cabeceras municipales (13,8). En el departamento del Tolima, que hace parte de la región central, el IPM asciende al 23,5%. En el 2018 la pobreza Extrema llegó a un total nacional del 7,2 % y en el Departamento del Tolima incrementó al 9,2 %.

El Tolima ocupa el puesto N°19 en comparación con 33 departamentos en incidencia de pobreza, sin embargo, es el segundo departamento de la región central con el mayor nivel de pobreza por IPM 1 (siendo el primero el departamento de Caquetá). El Tolima cuenta con 19,1 puntos porcentuales de diferencia con Bogotá D.C., además, esta diferencia se intensifica al comparar por centros poblados y rural disperso (28,6 puntos porcentuales).



**Tabla 1. Nivel de pobreza por IPM. Población departamento del Tolima 2018, distribuida por Departamentos de la Región Central. Cabecera y rural.**

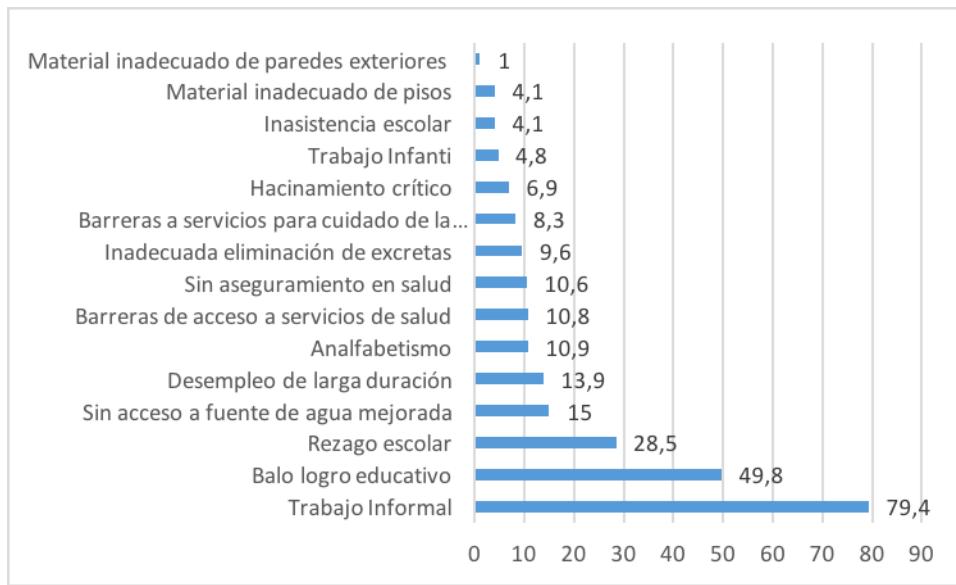
Número	Departamento	Total	Cabeceras	Rural*
16	Caquetá	28,7	21,3	40
19	Tolima	23,5	12,6	47,8
21	Huila	19,2	12,2	29,5
25	Quindío	16,2	15	25,7
27	Caldas	15,3	10,7	27,4
30	Risaralda	12,5	7,3	31,6
33	Bogotá	4,4	4,3	19,2

Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Fecha de publicación: 12 de Julio de 2019. Tomado de CERE UT. DPS.\*Centros poblados y rural disperso

Hogares privados por indicador.

En el siguiente grafico se desagregan las variables que estiman la calidad de vida de los hogares según las dimensiones del IPM.

**Gráfico 1 Porcentaje de privación por hogar según indicador, Tolima 2018.**



Fuente: DANE – Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Fecha de publicación: 12 de Julio 2019.

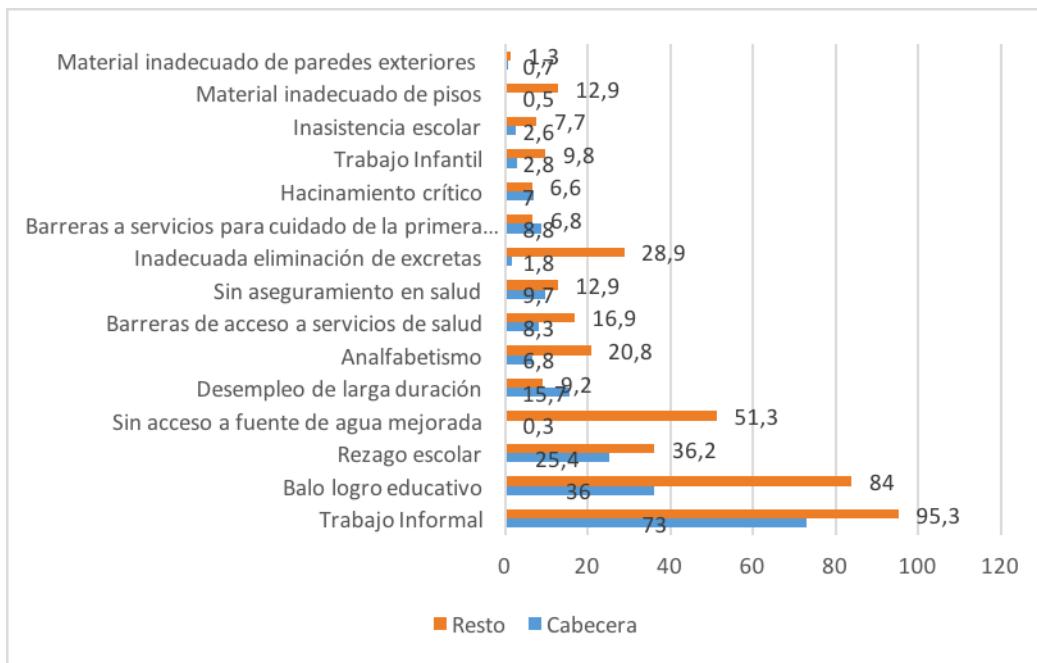
El trabajo informal, el bajo logro educativo, el rezago escolar y sin acceso a fuente de agua mejorada son las mayores privaciones de los hogares en el Tolima. El trabajo infantil, la inasistencia escolar, el material inadecuado de pisos y de paredes exteriores las menores privaciones. Sin embargo, se debe precisar que en el fenómeno del trabajo infantil existe



subregistro relacionado con la negación de las familias de dar este tipo de información en las encuestas o censos poblacionales. Igualmente preocupante es la privación de los servicios para el cuidado de la primera infancia si se considera la importancia de que en esta etapa se brinden todas las condiciones posibles para el desarrollo integral del ser humano, en materia de nutrición, desarrollo cerebral, emocional y cognitivo.

Por genero, en los hogares con jefatura femenina la incidencia de la pobreza multidimensional fue mas alta en los departamentos de la region central en la que se ubica el departamento del Tolima. Por área geográfica, la pobreza multidimensional es aun mayor en los centros poblados y en las zonas rurales dispersas donde el acceso a los servicios sociales sigue siendo limitado.

Gráfico 2 Indicadores de pobreza multidimensional . Cabecera y resto Tolima 2018.



Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Fecha de publicación: 12 de Julio de 2019

Al comparar el Tolima con las privaciones de los departamentos de la región central y a su vez con la nación se observa que el departamento supera el promedio regional en todas las variables excepto en bajo logro educativo, rezago escolar y desempleo de larga duración. Igualmente supera a la nación en todas la variables con excepción de rezago escolar, inadecuada eliminación de excretas, sin aseguramiento en salud y material inadecuado de pisos.

Tabla 2 Porcentaje de hogares que enfrentan privación por variable (%). Total nacional, región central y departamento de Tolima. 2018.



Variable	Tolima	Región Central	Nacional
Trabajo informal	79,4	76,6	72,3
Bajo logro educativo	49,8	52,5	43,8
Rezago escolar	28,5	29,5	28,6
Sin acceso a fuente de agua mejorada	15,0	13,1	11,7
Inadecuada eliminación de excretas	9,6	7,4	12,0
Analfabetismo	10,0	9,4	9,5
Desempleo de larga duración	13	13,8	11,8
Material inadecuado de paredes exteriores		2,2	2,9
Hacinamiento crítico	6,9	5,9	9,2
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	8,3	8,1	9,3
Barreras de acceso a servicios de salud	10,8	6,1	6,2
Inasistencia escolar	4,1	3,7	3,3
Sin aseguramiento en salud	10,6	9,3	11
Material inadecuado de pisos	4,1	3,1	6,1
Trabajo infantil	4,8	3,0	2,1

Fuente: DANE. Informe pobreza multidimensional región central 2018. Elaboración propia.

A nivel municipal, los mayores registros de Pobreza multidimensional se reportan en Ataco con 64,0%, seguido por Rioblanco (60,5%) y Planadas (55,4%). Este orden se mantiene al observar el IPM para centros poblados y rural disperso (Ataco: 71,8%, Rioblanco: 67,6% y Planadas

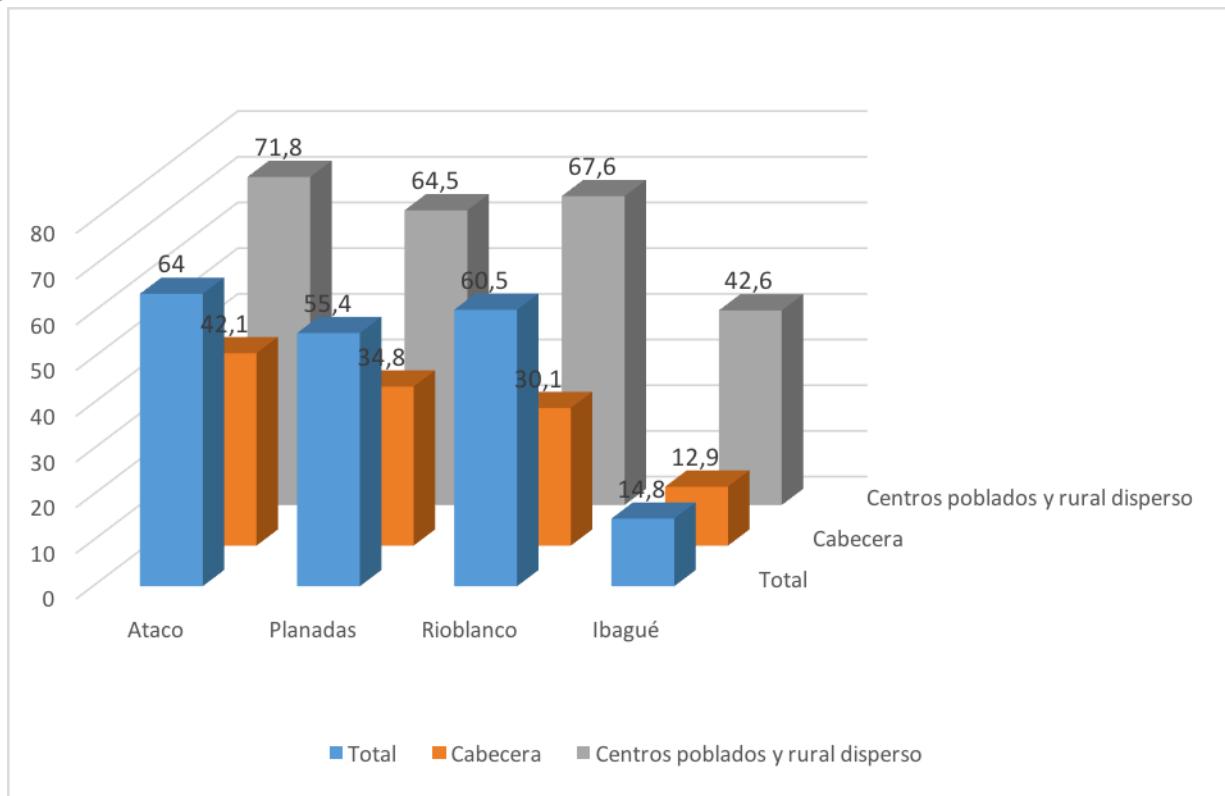


64,5%). Sin embargo, para el caso de las cabeceras, primero se encuentra Ataco con 42,1%, Planadas con 34,8% y Rioblanco con 30,1%. Estas cifras son elevadas frente al caso de Ibagué.

Los tres municipios (Ataco, Planadas y Rioblanco) registran niveles muy altos de afectación del IPM en Trabajo informal, Bajo logro educativo y Sin acceso a fuente de agua mejorada.

Al revisar la situación en las áreas rurales de los municipios críticos se evidencia que el porcentaje de privaciones supera considerablemente las cabeceras municipales.

Gráfico 3 Pobreza multidimensional según DANE de municipios críticos e Ibagué del Tolima 2018



Fuente: DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Fecha de publicación: 31 de enero de 2020

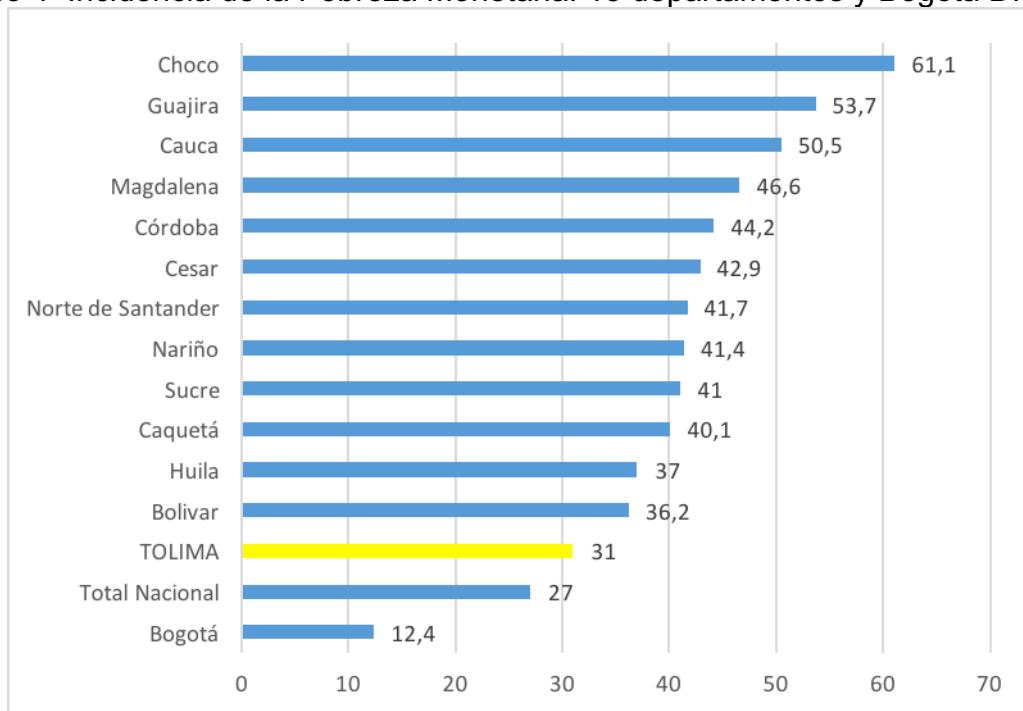
#### Pobreza monetaria, pobreza extrema y Gini para el Tolima, 2018

Para el año 2018, el departamento del Tolima presenta una incidencia en la pobreza monetaria (31,0%) por encima de la cifra que registra el Total Nacional (27,0%) y de la cifra que se observa Bogotá distrito capital (12,4%). De acuerdo con ello, ocupa el puesto N°13 en ser el



departamento con mayor incidencia de pobreza monetaria. De los departamentos que integran la región central (Caldas, Risaralda, Quindío, Huila, Caquetá y Antioquia), Caquetá registra una incidencia mayor del Tolima (40,1%)

Gráfico 4 Incidencia de la Pobreza Monetaria. 13 departamentos y Bogotá D.C.2018



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2018).

De acuerdo a la incidencia de pobreza monetaria de acuerdo al sexo del jefe del hogar, se observa que tanto a nivel nacional como en el Tolima la incidencia es mayor en los hogares con jefatura femenina.

Tabla 3. Incidencia de la pobreza monetaria de acuerdo al sexo del jefe de hogar. Total nacional y departamentos. % 2018.

Departamento	Hombre	Mujer
Choco	60,6	61,8
La Guajira	50,6	56,5
Cauca	50,1	51,4
Magdalena	44,8	50,4



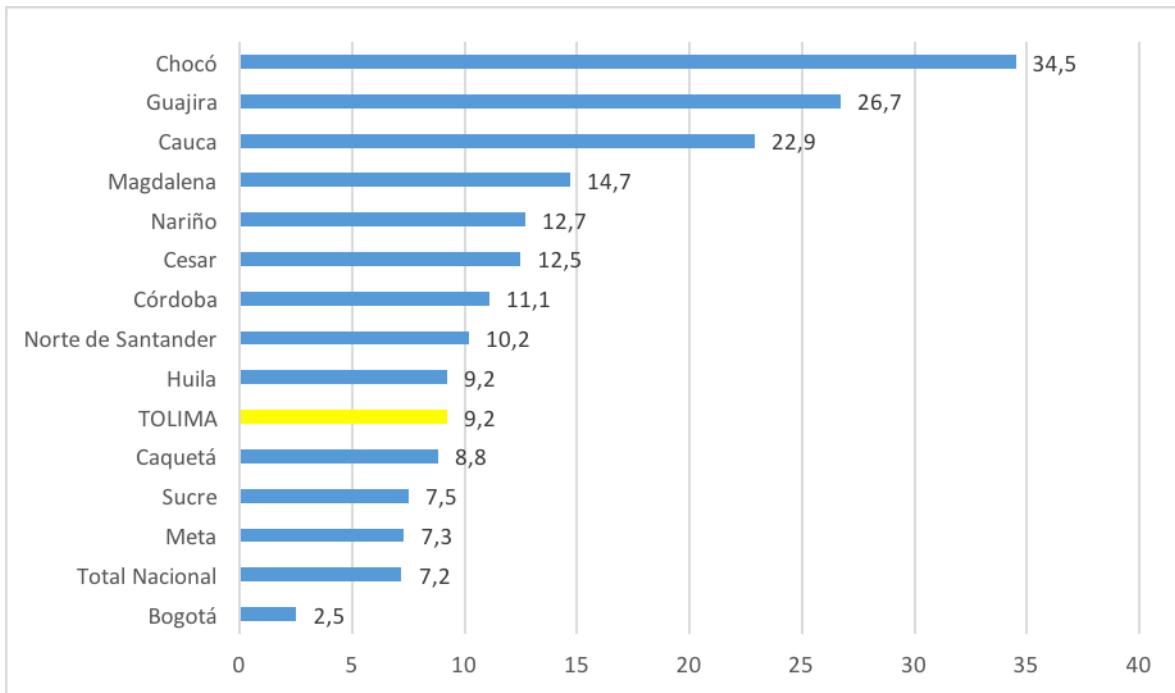
Cordoba	44,2	44,2
Cesar	40,7	47,2
Norte de santander	41,1	42,9
Nariño	40,6	43,4
Sucre	39	45,2
Caquetá	37,1	47,1
Huila	37,7	35,6
Bolívar	34,4	39,4
Tolima	29,5	34
Total Nacional	25,7	29,6
Bogotá	11,9	13,4

Fuente: DANE, cálculos con base GEIH

\*variaciones estadísticamente significativas

En pobreza extrema, el departamento del Tolima ocupa el noveno puesto, registrando 9,2% frente al 7,2% del Total Nacional y el 2,5% de Bogotá distrito capital, además, esta incidencia está por encima de los departamentos que integran la región central (Caldas, Risaralda, Quindío, Huila, Tolima, Caquetá y Antioquia).

Gráfico 5 Incidencia de la Pobreza Extrema. 13 departamentos y Bogotá D.C.2018

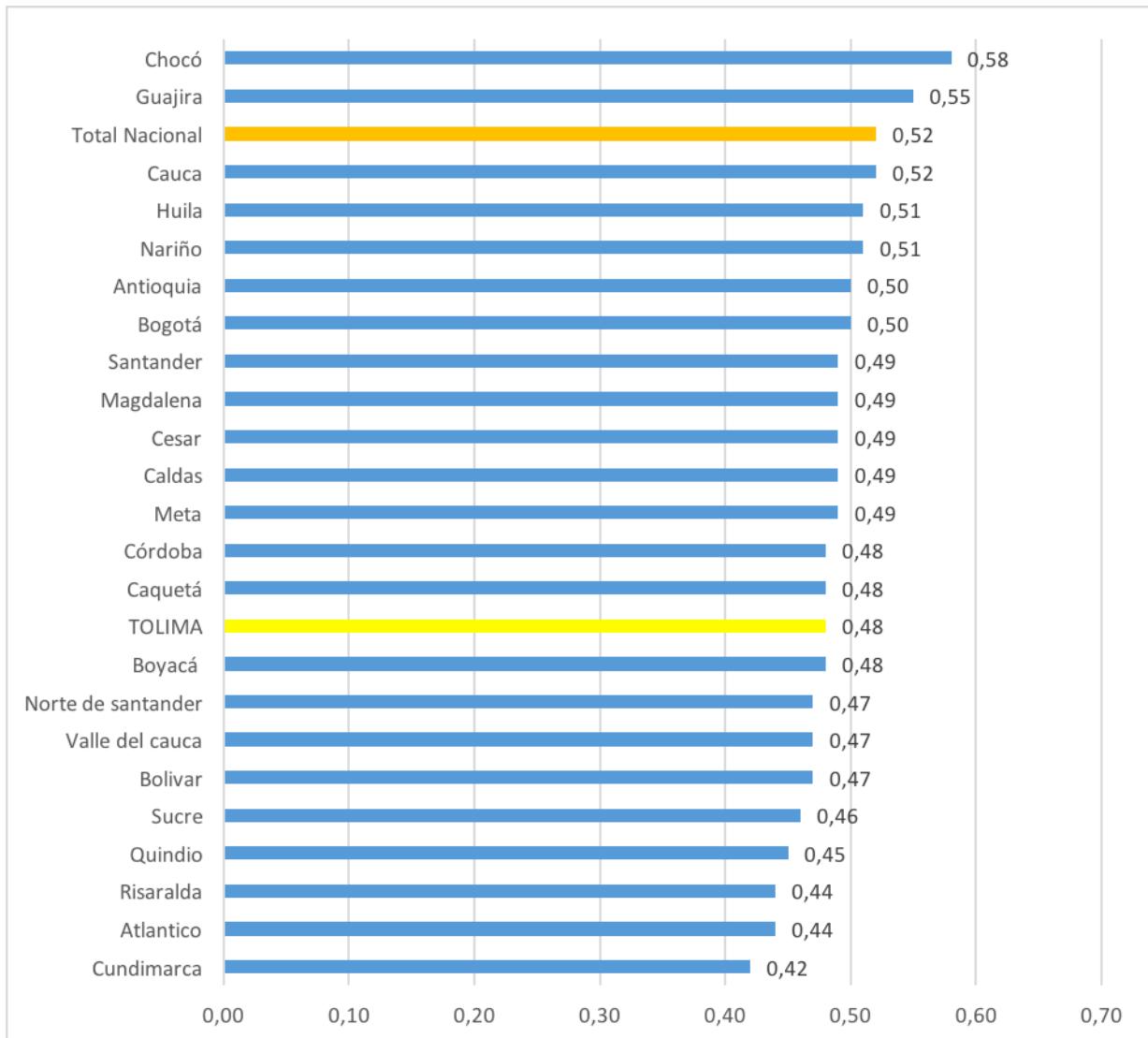


Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2018).

Según la Organización para la cooperación y el desarrollo económicos Ocde, Colombia es el país más desigual de Suramérica y el cuarto país mas desigual del mundo. El indice mas usado para medir la desigualdad de un pais es el coeficiente de Gini (un número entre cero y uno, siendo uno la concentración absoluta del ingreso y cero la menor desigualdad en la concentración de los ingresos), cuando el indice se acerca a 1 significa que la diferencia entre los ingresos de los hogares mas ricos es abismal en relacion con los ingresos de los hogares mas pobres.

Para el año 2018, el Coeficiente de Gini para el departamento del Tolima es 0,48, inferior con respecto al observado para el total nacional (0,52) y Bogotá D.C. (0,50), cifra que ubica al Tolima en el puesto N°11 frente a los 23 departamentos y el distrito capital que fueron analizados.

Gráfico 6 Coeficiente de Gini. 23 departamentos y Bogotá D.C.2018



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2018).

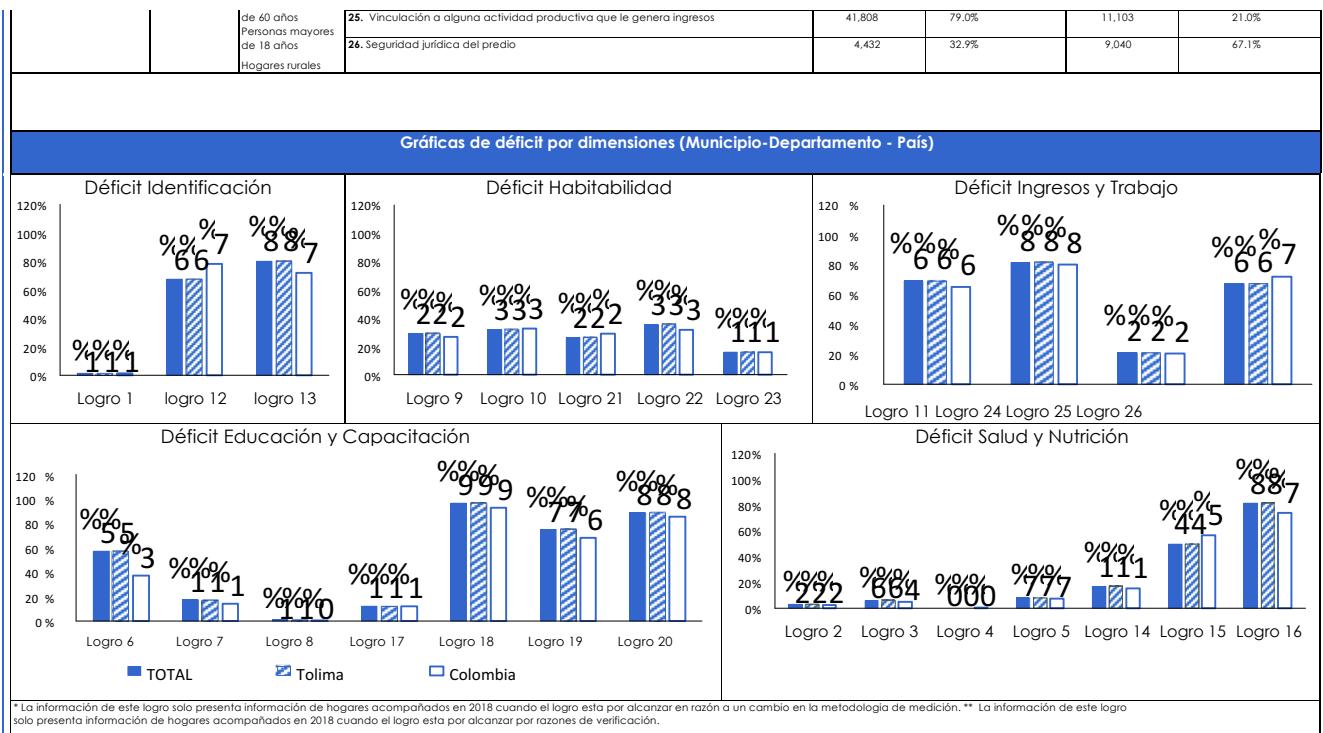
Existe una estrecha relación entre la desigualdad económica y la desigualdad social, generalmente las personas que viven en condiciones de pobreza, sufren la desigualdad por razones de género, etnia, religión, cultura o territorio de forma más severa.



## FICHA DE IDENTIFICACION DE NECESIDADES PARA LA POBLACION DE LA ESTRATEGIA UNIDOS

Según la ficha de identificación de necesidades para la población de la estrategia unidos, de los 11 logros requeridos para superar la pobreza extrema, el 69% de las familias no cumple con el logro de ingreso per cápita superior al umbral de pobreza extrema, el 57.2% de los niños de 2 a 5 años no cuenta con el servicio de atención en educación inicial, el 39,1% acceso adecuado al sistema de saneamiento básico y el 29,1% a acceso al fuente adecuada de agua.

FICHA DE IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES PARA LA POBLACIÓN DE LA ESTRATEGIA UNIDOS						
Departamento		Tolima				
Municipio		TOTAL				
Codigo DANE		73				
Índice de Pobreza Multidimensional	Pobre	38%		Hogares	21,432	
	No Pobre	62%		Hogares Urbanos	8,390	
Pobreza Monetaria	No Pobre	12%		Hogares SFVE	1,997	
	Pobre	19%				
	Pobre Extremo	68%				
Estado de Logros						
Dimensión		Unidad de atención	Logro	Cumple	No cumple	
				Número	Porcentaje	Número
Logros requeridos	Identificación	Personas	1. Documento de identificación	103,764	99.0%	1,101
	Salud y nutrición	Personas	2. Afiliación a salud	102,114	97.4%	2,751
		Niños(as) menores de 6 años	3. Esquema completo de vacunación*	8,494	94.0%	538
		Niños(as) mayores de 6 meses y hasta 5 años	4. No presencia de tamizaje positivo por desnutrición aguda	5,278	100.0%	-
		Niños (as) hasta 2 años	5. Asistencia a controles de crecimiento y desarrollo	2,334	92.3%	195
	Educación y capacitación	Niños(as) de 2 a 5 años	6. Asistencia a educación inicial	2,627	42.8%	3,504
		Niños(as) entre 6 y 18 años	7. Asistencia a educación formal	24,749	82.7%	5,168
		Niños(as) de 6 a 15 años	8. No trabajo infantil**	24,440	98.9%	284
	Habitabilidad	Hogares	9. Acceso a fuente adecuada a agua	22,568	70.9%	9,251
		Hogares	10. Acceso a sistema adecuado de saneamiento básico	21,680	68.1%	10,139
	Ingresos y trabajo	Hogares	11. Ingreso per cápita superior al umbral de pobreza extrema	9,818	30.9%	22,001
Logro						
Logros deseables	Identificación	Hombres mayores de 18 años	12. Tarjeta militar.	4,737	32.7%	9,746
		Personas que reportan tener discapacidad	13. Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad – RLCPD	773	19.8%	3,126
	Salud y nutrición	Personas que reportan tener discapacidad	14. Producto de apoyo o rehabilitación funcional para personas con discapacidad	2,726	83.1%	553
		Hogares	15. No inseguridad alimentaria moderada o severa	16,089	50.6%	15,730
		Personas mayores de 9 años	16. Orientación sobre derechos sexuales y reproductivos	16,539	19.0%	70,493
	Educación y capacitación	Personas mayores de 15 años	17. Alfabetismo	64,952	87.8%	8,993
		Personas mayores de 18 años	18. Estudios post secundarios	1,366	3.8%	34,457
		Personas mayores de 16 años	19. Uso de herramientas digitales	21,714	24.9%	65,318
		Personas mayores de 18 años	20. Educación financiera en ahorro, crédito o seguros	7,611	11.5%	58,498
	Habitabilidad	Hogares	21. Pisos adecuados	23,442	73.7%	8,377
		Hogares	22. Paredes adecuadas	20,508	64.5%	11,311
		Hogares	23. No habitamiento crítico	26,735	84.0%	5,084
	Ingresos y trabajo	Personas mayores	24. Todos los adultos mayores de 60 años tienen un ingreso propio	2,930	18.5%	12,874



Fuente: Prosperidad social Tolima. 2020.

## 2. Principales problemáticas, cuellos de botella y barreras de acceso.

A continuación se relacionan las principales problemáticas, cuellos de botella y barreras de acceso para superación de la pobreza extrema en el departamento desde el sector educativo, sector salud, sector inclusión social poblacional, sector habitabilidad, sector empleo y generación de ingresos y sector agropecuario.

### SECTOR EDUCATIVO

La educación es necesaria en todos los sentidos. Para alcanzar mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico; para nivelar las desigualdades económicas y sociales; para propiciar la movilidad social de las personas; para acceder a mejores niveles de empleo; para elevar las condiciones culturales de la población; para ampliar las oportunidades de los jóvenes; para vigorizar los valores cívicos que fortalecen las relaciones de las sociedades; para el avance democrático y el fortalecimiento del Estado de derecho; para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación.

La educación tiene un papel clave en el desarrollo de los seres humanos, ya que sin ésta es más difícil tener acceso a un mejor empleo y a una vida digna. Es considerada como uno de los



principales igualadores sociales. Para muchas personas es la única manera de acceder a una mejor vida, de romper el círculo vicioso de la pobreza.

Sin embargo, existen una serie de problemas, cuellos de botella y barreras de acceso que no permiten que todos los tolimenses puedan acceder a todos los servicios educativos en igualdad de condiciones es así como observamos que existen barreras de acceso a servicios para el cuidado de la Primera Infancia: en la zona rural estos servicios para el cuidado son muy restringidos por la composición y dispersión de la población, sumado al bajo nivel educativo de los padres y a las condiciones de inseguridad que obliga a los mayores a no ingresar a los niños a estudiar hasta tanto no puedan desplazarse solos desde su residencia hasta la escuela, esto trae consigo que los estudiantes rurales entren a la educación regular con muy pocos aprestamientos y por fuera de los rangos de edad, lo que genera una condición de desigualdad en el ingreso.

En la zona urbana del departamento, no todos los niños y niñas reciben del Estado los servicios y cuidados necesarios en la educación inicial de calidad en el marco de una atención integral, donde se les asegure el acceso y la permanencia a niños y niñas menores de 5 años a la prestación de servicios que garanticen como mínimo los derechos a educación inicial, atención y cuidado, nutrición y salud. Esta deficiencia en la prestación del servicio tiene que ver con factores de tipo estructural y depende directamente de la oferta institucional restringida del ICBF, el nivel educativo de los padres es bajo y no consideran que los niños deban asistir a estos centros de cuidado.

Otra problemática latente que no permite la superación de la pobreza es la inasistencia escolar, esta afecta el rendimiento académico de los/as estudiantes en los diferentes niveles educativos, se presenta con mayor énfasis en las escuelas rurales donde no se realiza un seguimiento permanente a los estudiantes, de igual manera, hay padres que obligan a sus hijos a trabajar para ayudar con el sustento del hogar; las familias cuentan con bajo nivel educativo y no ven en el estudio una alternativa económica, también existe escasa motivación de los jóvenes ya que no se les ofrecen oportunidades de empleo. Todos estos factores asociados a la baja oferta institucional, que se refleja en la medida que aumenta el estudiante los grados de escolaridad el establecimiento educativo se va alejando cada vez más de su lugar de residencia y el transporte escolar es muy limitado; esto genera deserción escolar y altas tasas de reprobación que desmotiva al joven a cumplir con su ciclo educativo.

Existen otras privaciones que han generado el analfabetismo tomado como la incapacidad de leer y escribir que se debe generalmente a la falta de enseñanza de las mismas capacidades. Es así como, una persona analfabeta es aquella que no puede ni leer ni escribir. Este es un problema coyuntural que a pesar de los esfuerzos del Ministerio de Educación Nacional no ha podido ser erradicado. Su permanencia indica que no se trata de un asunto simple ni de fácil solución; por el contrario, es un problema complejo, vinculado con las condiciones producto de la desigualdad y la pobreza, que también han sido persistentes en el país; es la manifestación de algo más grave y profundo, de más difícil solución y persiste en grupos sociales que no



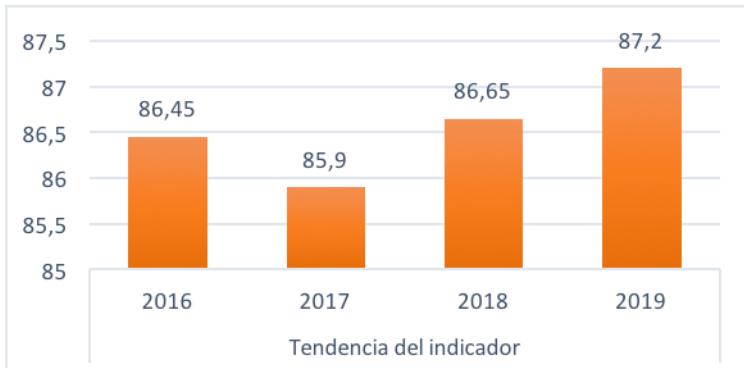
tienen acceso a muchos de los bienes y servicios. De igual forma, existe un segmento de la población que habiendo cursado alguna escolaridad y de reconocer los signos gramaticales del alfabeto, por desuso, no pueden comprender lo que leen, a estas personas se les denomina analfabetas funcionales y esta es una gran población ubicada especialmente en la zona rural.

Esta serie de problemáticas asociadas con el ingreso, la permanencia y culminación de los estudios se ven reflejadas en el Bajo logro escolar manifestada en que gran porcentaje de los niños que ingresan a la primaria no puedan culminarla ni acceder a la secundaria y mucho menos terminar la Media, esta pirámide se hace cada vez más estrecha, quedando rezagados en el camino más del 65% de los estudiantes que ingresaron al grado primero en la cohorte.

## SECTOR SALUD

En el Departamento del Tolima, el 87.20 % de la población se encuentra afiliada al sistema de seguridad social en salud. El comportamiento del aseguramiento en salud, muestra una tendencia creciente a partir del año 2017, pasando del 85.9% al 87.20% en el 2019.

Gráfico 7. Cobertura de Aseguramiento en salud.



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social - noviembre de 2019.

El porcentaje de afiliación del departamento del Tolima (87.20%), es evidentemente inferior al alcanzado por la nación (95.23%). Operan 14 EPS que administran simultáneamente el régimen contributivo, régimen subsidiado, a excepción del Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales que solo cuenta con afiliados en el régimen contributivo. Adicionalmente se cuenta con la presencia de los regímenes exceptuados y especiales de ECOPETROL, MAGISTERIO, UNISALUD, CAPRUIS. (Fuente: SISPRO noviembre de 2019).

El departamento registra un total de 182.208 personas, sin afiliación al sistema de salud y de ellos 6.770 personas son susceptibles de afiliar al Régimen subsidiado y 175.438 podrían ser susceptibles de afiliar a otros regímenes. (Contributivo, exceptuado o especial). Se resalta el caso del municipio de Ibagué que registra una población de 569.336 personas, con una



cobertura de afiliación del 94.83%, presenta una población sin afiliación de 29.665 personas, que representa un 0.52% del total de la población del municipio.

La población sin aseguramiento en salud no tiene acceso a un plan de beneficios formal, que posibilite la atención de manera ordenada continua e integral de acuerdo a su curso de vida y riesgos en salud, incidiendo negativamente en el estado de salud de las personas residentes en el Departamento del Tolima, ya que esta población en la mayoría de los casos accede a los servicios de salud ante una urgencia y no de manera sistemática privándose de la posibilidad de una atención integral oportuna y que gestione sus riesgos desde el inicio de la vida.

En el departamento del Tolima, se ha evidenciado dificultades de la población para el acceso a los servicios de salud por barreras administrativas, financieras, de operación del aseguramiento, calidad, oportunidad, suficiencia, integralidad, completitud, continuidad en la atención en salud que finalmente afectan la seguridad del paciente.

Lo anterior se refleja por el número de quejas, tutelas, medidas de intervención y liquidación de la EPS, así como los diferentes incumplimientos identificados por las entidades territoriales en los procesos de afiliación, reporte de novedades, suministro de medicamentos, oportunidades de atención, atención al usuario, prestación de servicios de promoción y prevención, satisfacción del usuario, que han sido identificadas y que cuentan con el correspondiente acervo probatorio y que han sido remitidos a la Superintendencia Nacional de Salud por el ente territorial departamental para la toma de decisiones.

Así mismo, las propuestas de conformación de las redes integrales de prestación de servicios de salud presentadas por las diferentes EPS ante la secretaría de salud del departamento fueron conceptuadas no viables por considerar que no generan condiciones de suficiencia y completitud para garantizar la atención a la población afiliada a cada una de ellas.

La desigualdad manifiesta entre la población urbana y rural para acceder a los servicios de salud, genera una notoria inequidad en la oportunidad y continuidad en la atención integral en salud debido a brechas en las condiciones de la infraestructura vial y de conectividad, situación que hace exigible priorizar y gestionar iniciativas acorde al modelo de salud basado en la Atención Primaria e implementación en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, así como estrategias con enfoque en salud rural.

El Departamento del Tolima registra una Población Pobre No Asegurada (PPNA) de 6.770 personas estimadas, quienes son objeto de Prestación de Servicios de Salud por prestadores de la Red del Departamento, de los cuales 2.607 personas corresponden a población de 23 municipios No Certificados a quienes el Departamento les debe garantizar los servicios de Baja, Mediana y Alta Complejidad y a 4.163 personas de municipios certificados los servicios de Mediana y Alta complejidad.



La desnutrición infantil es multifactorial y dentro de sus causas se encuentra el deficiente acceso a los alimentos, la inseguridad alimentaria de las familias, así como enfermedades diarreicas relacionadas con la inocuidad de los alimentos y el consumo de agua no potable.

El estrato social, la distribución de la riqueza, el acceso a la educación y la valoración social de las mujeres determinan la asistencia de salud que éstas reciben. De manera que las mujeres que pertenecen a los sectores sociales desfavorecidos tienen un riesgo más alto de morir por una causa asociada a la maternidad. En el Tolima, las mujeres indígenas, habitantes de las zonas rurales dispersas tienen serias barreras para acceder a servicios de salud que garanticen su vida y su salud durante el embarazo.

El Departamento del Tolima cuenta con presencia de culturas indígenas, Afro descendientes y Rom con sus propias tradiciones, usos y costumbres; en el sector salud hay barreras para el acceso a la prestación de los servicios de salud, debido al desconocimiento de cada cultura por parte de los prestadores y del personal de la salud y por otra parte, dichos tipos de población no tienen la cultura de consultar, o asistir a los servicios oportunamente llevando a que enfermen y mueran por causas evitables. Las enfermedades más frecuentes en la población indígena, son tuberculosis, Enfermedad diarreica aguda, causas asociadas a desnutrición y mortalidad materno perinatal.

## SECTOR INCLUSION SOCIAL POBLACIONAL

Población con discapacidad: En el Tolima, con base en información oficial del SISBEN 2018, se identifican 36.559 Personas en condición de discapacidad, de las cuales 8.383 presentan dificultades para entender o aprender, 8.028 tienen dificultad para salir a la calle sin ayuda, 7.361 dificultad para moverse o caminar, 6.692 sordera total, 2.616 ceguera total, 2.216 dificultad para bañarse vestirse por sí mismo y por ultimo 1.263 con mudez. El 3% del total de la población del Tolima para el año 2018 presentan condición de discapacidad.

Según el análisis del SISBEN, el 96.89% de los hogares no tienen alguno de sus miembros con discapacidad y las discapacidades encontradas son muy pocas en los mismos. El mismo estudio muestra que la mayoría de las personas con discapacidad con protección al sistema de salud, presentan dificultades económicas para el acceso de las ayudas técnicas que requiere esta población.

Las condiciones de inclusión de las personas con discapacidad son bajas con respecto a las del resto de la población. En 2018, el 38,4% de las personas con discapacidad en Tolima lograron tener acceso simultáneo a oportunidades sociales y productivas, porcentaje inferior al reportado por las personas sin discapacidad (46,0%). La doble exclusión es mayor en las personas con discapacidad (28,0% vs 20,8%).



Las personas con discapacidad presentan barreras para el acceso al trabajo formal asociados a factores como falta de formación, perjuicios sociales, desconocimiento de la discapacidad, desconfianza en sus posibilidades y fortalezas, falta de auto motivación personal, limitaciones para el desplazamiento de sus hogares a los sitios de trabajo; no se destinan recursos por parte de las empresas para realizar los ajustes razonables que permitan la inclusión integral de las personas con discapacidad; desconocimiento de los beneficios tributarios que tienen las empresas al contratar personas con discapacidad y temor inherente a que una vez contratados las condiciones de desvinculación sean complejas por tramitología o autorizaciones que deben adelantarse ante el Ministerio de trabajo.

**Población adulta mayor:** Según la información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación Sisben III con corte a diciembre de 2019 en el Tolima se encuentran 18.318 adultos mayores en condición de vulnerabilidad y que no cuentan con ningún tipo de ayuda por parte del gobierno nacional. En el Departamento del Tolima, según la base de datos del Sisben III, se encuentran 4.077 adultos mayores con discapacidad, de los cuales el 44% tiene más de una discapacidad y el 56% tienen una.

El indicador de doble exclusión social y productiva para personas mayores de 60 años en el departamento se encuentra en el 18%, seis puntos porcentuales por encima del total nacional, que se ubica en el 12%; lo que refleja que las condiciones de inclusión de los adultos mayores en el Tolima son más bajas a las del promedio nacional. Socialmente se ha evidenciado que el adulto mayor ha perdido poderes y derechos que lo han marginado de la sociedad creando una serie de estereotipos negativos que asocian a este sector de la población a situaciones de vulnerabilidad y exclusión como enfermedad, incapacidad de producción y de asumir tareas y ejercer funciones.

La situación se complejiza si las condiciones de las familias de quienes dependen los adultos mayores son igualmente precarias, producto de condiciones económicas y sociales como el desempleo, la violencia, el desplazamiento, el maltrato intrafamiliar, entre otros. La fragilidad en el apoyo y el acompañamiento que las familias brindan a los adultos mayores se agudiza ante la presencia de enfermedades mentales, neurológicas o físicas, que tornan dependientes a los adultos, lo que conlleva a otras problemáticas asociadas al agotamiento de los mismos cuidadores y que a su vez puede desencadenar en episodios de violencia, maltrato y/o abandono.

**Población LGBTI:** La población LGBTI reclama al Estado, con base en la dignidad humana y en la normatividad, la participación activa y protección a sus derechos, sin embargo su situación social y económica es muy compleja y no se cuenta con estudios y estadísticas que den cuenta de la real situación.

Se considera que la economía de la población LGBTI en condición de pobreza es de sustento, en razón a que desarrollan esencialmente oficios y artes populares relacionados con el cuidado estético, la mayoría ofrecen sus servicios como peluqueros en la modalidad de “destajo” en



salones de belleza; un porcentaje bajo de esta población cuentan con sus propios salones; servicios relacionados con el modelaje y el glamour adoptado a las necesidades para la “preparación de reinas”; como instructores de danzas y el ejercicio de la prostitución como mecanismo de subsistencia.

La estigmatización social por parte de la sociedad en general aumenta la discriminación social, situación que lleva a que muchas personas de esta población no expresen su identidad, limitando su accionar en diferentes campos sociales, culturales, políticos, ambientales y económicos que no permiten su inclusión real y efectiva. El acceso a la educación formal y de calidad constituye otra de las principales barreras, en razón a que deben enfrentarse a la discriminación en las aulas, por lo que muchos deciden no ingresar a estudiar y quienes lo hacen ocultan su identidad por miedo al rechazo social y la violencia.

Las dificultades para el acceso a los servicios de salud con oportunidad y pertinencia constituye otra de las barreras, y generalmente se estigmatizan con enfermedades como el VIH SIDA. La inversión para el mejoramiento de la calidad de vida de esta población por parte del Estado y sus instituciones, es también escaso y no permite un proceso para la implementación permanente de proyectos productivos y sociales que contribuyan a su desarrollo y bienestar integral.

**Jóvenes:** El 80% de los jóvenes participantes en los encuentros para la actualización de la Política Pública, señalaron que el desempleo, la falta de acceso a oportunidades laborales y las precarias condiciones de acceso al trabajo para los jóvenes rurales son los principales problemas que afrontan los jóvenes en el departamento.

El diagnóstico para la actualización de la Política de Juventud permitió identificar las siguientes situaciones: i) Las condiciones de empleo en las que se encuentran la mayoría de jóvenes del departamento son precarias, pues al analizar la cantidad de personas entre los 18 y 28 años que se encuentran formalmente vinculadas a un trabajo mediante contrato formal y escrito, sólo el 26,7% tiene esta condición, ii) La mayoría de los y las jóvenes que se encuentran vinculados al mercado de trabajo, lo están en condiciones precarias en tanto el mayor porcentaje lo hacen de manera informal, sin que medie contrato formal de trabajo, sin cotizar a seguridad social y con ingresos incluso que están por debajo del salario mínimo; iii) Cerca del 30% de los y las encuestados señalaron que la formación para el trabajo que les brindan o brindaron las instituciones educativas en las que han estudiado es muy escasa; iv) De las personas encuestadas que manifestaron contar con un trabajo, el 41% consideró que no era acorde a lo que sabía hacer o para lo que estaba formado y de manera preocupante, más del 80% no dominaban un segundo idioma, lo que identificaban como una barrera de acceso a un mejor trabajo que el que tenían actualmente; v) Un alto porcentaje de jóvenes rurales manifestaron que si se les ofrecieran proyectos productivos y oportunidades de empleo en el sector rural, volverían gustosos al campo. En el mismo sentido, señalaron que si el sector rural tuviera mejores oportunidades de conectividad y acceso a tecnologías, así como mejores carreteras y mejores condiciones de seguridad para la vida de la juventud campesina, serían menos los



jóvenes que migrarían a las ciudades a buscar oportunidades para su desarrollo personal, pues en el campo encontrarían espacios de su interés y gusto.

Otros factores que constituyen barreras de acceso son: Debilidades en el proceso educativo que limitan la adquisición de competencias que potencien las capacidades de los jóvenes para su transición al sector productivo, la falta de información y aplicabilidad sobre normatividad existente en materia de empleo y emprendimiento juvenil, baja asignación de recursos para brindar asistencia técnica, acompañamiento y capital semilla a proyectos innovadores de jóvenes, no está generalizado el uso de tipos de contratos laborales flexibles o por horas para permitir una adecuada alternancia entre el estudio y trabajo.

**Familias, niños, niñas y adolescentes:** Un alto porcentaje de niños, niñas y adolescentes están en constante riesgo, amenaza o vulneración de sus derechos que se ve reflejado en situaciones asociadas a violencias, abandono, abusos, trabajo infantil, infracción a la ley penal, falta de acceso al derecho a la identidad, entre otros.

Este tipo de victimizaciones tienen múltiples causas de origen social, económico, cultural e institucional. Una de las principales causas está asociada a entornos familiares disfuncionales y conflictivos. En el Tolima hay diversidad familiar, existen familias nucleares, monoparentales y recomuestas. Su estructura, condición económica, estabilidad emocional y afectiva incide directamente en la garantía de derechos de sus integrantes. Las familias con modelos democráticos autoritarios, no respetuosas de la sana convivencia y la solución pacífica de conflictos, sin pautas de crianza clara, con relaciones inequitativas de género, son proclives al maltrato, abandono y abuso de los NNA.

A su vez los entornos familiares disfuncionales y conflictivos están relacionados con causas como la pobreza, la dificultad para resolver conflictos, las escasas alternativas para la recreación y el tiempo en familia, el consumo de SPA, así como los patrones e imaginarios culturales que justifican las violencias contra niños, niñas y adolescentes. Según la GEIH-Dane, el 48.6% de NNA trabajan para ayudar con los gastos de sus hogares, incluido costearse el estudio y porque deben hacer parte de la actividad económica familiar. Todas estas condiciones de pobreza y marginalidad llevan consigo al acceso limitado de bienes básicos de la canasta familiar y servicios sociales, que inciden directamente en el grado de bienestar y goce de derechos de las familias Tolimenses.

De acuerdo a las estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el alcoholismo y la drogadicción constituyen la segunda razón de agresión contra niños, niñas y adolescentes. Así mismo el 73% de los casos presentados en el Tolima de violencias contra niños, niñas y adolescentes al interior del hogar, tuvieron como principal causa patrones culturales como el machismo y la intolerancia.



El 11.5% de los NNA que trabajan lo hacen porque consideran que el trabajo los forma, los hace honrados y los aleja de los vicios, aspectos relacionados con patrones e imaginarios culturales en padres, madres, cuidadores y NNA que justifican este tipo de prácticas.

**Mujeres:** Las principales problemáticas, cuellos de botella y barreras de acceso para que las mujeres accedan a la oferta social y salgan de la pobreza, son variadas, pero están entrelazadas y apuntan a un factor principal como lo es la inequidad y la discriminación de género. Es así que en un reporte de la ONU MUJERES se resalta cómo todas las dimensiones del bienestar y la marginación están profundamente entrelazadas: una niña que nace en un hogar pobre y es forzada a casarse a una edad temprana, por ejemplo, tiene más probabilidades de abandonar la escuela, estar embarazada demasiado joven, padecer complicaciones durante el parto y sufrir violencia doméstica, que una niña de un hogar de mayores ingresos. Situación típica y común en gran parte de la población de mujeres del departamento del Tolima.

Si bien tanto mujeres como hombres sufren la pobreza, la discriminación de género hace que las mujeres cuenten con menos recursos para hacerle frente. Tienen más probabilidades de ser las últimas en alimentarse, las últimas en acceder a la atención sanitaria, y normalmente se ven atrapadas en tareas domésticas no remuneradas y muy laboriosas. Además, tienen menores opciones para trabajar o emprender negocios. La educación adecuada puede estar fuera de su alcance. Algunas de ellas se ven abocadas a la explotación sexual como parte de la lucha esencial por la supervivencia. Y mientras las mujeres en su conjunto siguen sin contar con la misma representación política que los hombres, las mujeres en situación de pobreza se enfrentan a una marginación adicional. Rara vez se hace caso a lo que dicen, por ejemplo, en decisiones sobre cómo gestionar una economía o cómo compartir beneficios y costos.

Otro factor a atender es la necesidad de empoderar a la mujer en el mejoramiento de sus condiciones de vida, en sus distintas dimensiones, especialmente con la dependencia económica de la mujer frente al hombre.

La segregación del mercado del trabajo, con el tema de estereotipos de género, el mercado se encuentra dividido en empleos masculinos y femeninos, las mujeres se concentran en determinadas profesiones que están feminizadas y que en su mayoría tienen unos niveles de salario considerablemente más bajos que los hombres. Lo anterior desencadena en que no haya un acceso igualitario a las oportunidades profesionales, lo que conlleva a la brecha de salarios entre géneros es muy grande.

De igual manera lograr el equilibrio de la vida personal con la vida profesional, así como la dificultad a la hora de compartir las responsabilidades domésticas y el cuidado de los hijos y el impacto de la maternidad en la carrera profesional, son situaciones que en determinados casos se convierten en barreras y problemáticas, ligadas estrechamente a la “feminización de la responsabilidad y la obligación”, sugiere la necesidad de considerar de qué modo las mujeres se encuentran cada vez más en el “frente de batalla”, y como la carga de la supervivencia



familiar recae de manera desproporcionada sobre ellas. Es así que la dimensión de la “feminización de la responsabilidad”, tiene como objetivo transmitir la idea “de que las mujeres se encuentran asumiendo una mayor responsabilidad en hacerle frente a la pobreza” y que esta responsabilidad es invisibilizada y en muchos casos “instrumentalizada” por el diseño de las políticas y la ausencia de una política laboral consolidada que favorezca la conciliación de la vida laboral y familiar.

## SECTOR HABITABILIDAD

En el Tolima hay presencia de hogares con problemas cualitativos de Vivienda debido al déficit presentado sobre todo en el área rural en lo referente a servicios públicos, pisos, materiales inestables y lugares inadecuados para preparación de alimentos. Indicadores que expresan de forma directa la falta de acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas. El déficit cualitativo de vivienda rural corresponde al 52,79%. Conforme a que los déficits aumentan a grandes pasos y los ritmos de crecimiento poblacional y de la construcción de vivienda se enfrentan a temas como el ordenamiento territorial, la definición de uso de suelo, la habilitación de suelo urbano, la ampliación de mallas o redes de servicios públicos, la no regulación de materiales para construcción, la liquidación de bancos públicos de tierras, el aumento del desempleo y de la informalidad económica, el desplazamiento de las familias, la inexistencia de modelos sostenibles de oferta de vivienda y demás inconvenientes sumados a la falta del recurso limitado que posee tanto la administración departamental, municipal, como el orden nacional.

## SECTOR EMPLEO Y GENERACION DE INGRESOS

Barreas para la generación de empleo:

- Falta de apoyo a la cultura del emprendimiento para generar más oportunidades laborales
- Escaso acceso a ambientes de participación de actores de la región entre instituciones públicas y privadas, empresas, instituciones educativas, sociedad civil organizada y sindicatos dirigidos a plantear soluciones concretas en temas de empleo.
- Bajo acceso en el fortalecimiento de políticas públicas para que la población tenga los mismos derechos fundamentales al trabajo, oportunidades tanto para hombres y mujeres es decir promover la igualdad al segmento más afectado al acceso al mercado laboral.
- Discriminación laboral lo que no permite la promoción del mercado laboral esto en lo que tiene que ver con población diferencial personas en situación de discapacidad, mujer, mayores de 45, jóvenes, etnias, entre otras.
- No acceder a la oferta de formalización empresarial por parte del sector informal que conlleva a un resultado negativo en relación al crecimiento del país y esto afecta a la generación de empleo, no les permite acceder a beneficios porque no cumplen lo de ley y por lo tanto la condición de informalidad no les permite crecer ni participar en los diferentes planes de la oferta local, regional o nacional.



El turismo es una de las actividades económicas que más ha crecido en las últimas décadas, mostrando una extraordinaria capacidad de adaptación y resistencia a los cambios de orden global. Las empresas turísticas debido a la naturaleza de sus actividades basadas en servicios y atención personal requieren un mayor volumen de empleados que otros sectores donde sus procesos se han tecnificado. Sin embargo, la mayoría de los puestos de trabajo que genera esta actividad se caracterizan por ser de baja calidad, mal remunerados, temporales y poco cualificados. Se reconoce que el turismo es una fuente importante de empleo y crecimiento económico, pero no constituye una solución para la reducción de la pobreza, objetivo que sólo se alcanzará con la participación de todos los actores involucrados en la actividad turística.

En cuanto a la población minera de subsistencia las principales problemáticas, cuellos de botella y barreras de acceso para que esta población acceda a la oferta social y salgan de la pobreza, son variadas, pero están entrelazadas y apuntan a un factor principal como lo es la falta de conocimiento en los temas de legalización, para un desarrollo socio-económico de su actividad minera, la falta de oportunidades a esta población. El sector de minería de subsistencia y pequeña minería en el departamento del Tolima se ha caracterizado por presentar una alta tasa de informalidad e ilegalidad, presentándose actividades de minería sin la respectiva protección en aspectos de seguridad en el trabajo, así como la utilización de mano de obra sin condiciones necesarias y en el peor de los casos trabajo infantil.

El bajo nivel de conocimiento que presentan los mineros de subsistencia y pequeños mineros sobre la legislación y la normatividad minero-energética, también la desarticulación de los actores públicos y el bajo compromiso para implementar estrategias de trabajo en conjunto.

Por otro lado, hay poca identificación de proyectos de diversificación energética a través de energías alternativas o energías limpias para la implementación de los procesos mineros de pequeña minería y para la implementación de estas energías con enfoque productivo, para los procesos de reconversión laboral para que estos mineros de subsistencia y pequeños mineros puedan acceder a proyectos productivos para un cambio en su actividad económica o les sirva como otra actividad más lucrativa y puedan tener una mejor calidad de vida.

## SECTOR AGROPECUARIO

Las principales problemáticas, cuellos de botella y barreras de acceso para que los pequeños productores campesinos, con enfoque diferencial accedan a la oferta social y salgan de la pobreza, son variadas, pero están entrelazadas y apuntan a un factor principal como lo es la falta de inclusión de los pequeños productores agropecuarios y familias campesinas en el desarrollo del sector agropecuario. Fenómeno que obedece, entre otras, a la falta de competitividad de los productores, generada por factores tales como lo artesanal de su producción, por la falta de infraestructura tanto externa como interna para competir, mejora en sus procesos de producción y transformación, la falta de desarrollar prácticas adecuadas de



producción sostenibles con el ambiente, la incapacidad de acceder a nuevas tecnologías de producción, por su alto costo, la falta de acceso de mercados para la comercialización, falta de capacitación, predios no formalizados que no le permiten acceder a créditos, entre otros.

Es imperativo garantizar a la mujer igualdad en oportunidades laborales, salariales, educativas, en salud, bienestar y demás, y apuntar a mejorar las condiciones el núcleo familiar para que así se fortalezca realmente la familia, pero también se requiere fortalecer a los pequeños productores agropecuarios en temas tan sensibles como: asistencia técnica en campo, suministro de material vegetal, semillas, agroinsumos, equipos, máquinas y herramientas, necesarios y que faciliten las actividades de producción y agroindustrialización.

Se requiere una política pública de accesos a canales de comercialización y reducción/eliminación en la intermediación, se debe apostar a la experiencias exitosas, reducir al máximo el centralismo y distribución de los presupuestos sin tener en cuenta el territorio y la cosmovisión de los pueblos, sus necesidades reales; es importante generar procesos participativos en los cuales se encuentre la necesidad con la oferta pública, definir presupuestos participativos y acorde a las necesidades poblacionales.

Es necesario contrarrestar la baja/nula competitividad de los productores, falta de infraestructura tanto externa como interna para competir, propender por mejora en sus procesos de producción, generación de acciones de transformación, falta desarrollar prácticas adecuadas de producción sostenibles con el ambiente, no se ofrece apoyo para acceder nuevas tecnologías de producción, no se tiene una política pública de mercados, no existen canales de comercialización que eviten la intermediación afectando al productor/consumidor, se carece de asistencia técnica en territorio, se excede en capacitación/reunión sin trascender en la práctica de campo y suministro de material vegetal/semillas, adicional no se tiene políticas/presupuestos claros para llevar a cabo los procesos de formalización de predios, no existe una política pública de acceso al crédito bajo aseguramiento de riesgos agropecuarios.

Otro factor es la necesidad de empoderar a las personas y familias, de los diferentes enfoques diferenciales, tales como, grupos étnicos, orientación sexual, discapacidad, género y grupos etáreos, que son vulnerables frente a las oportunidades y beneficios del Estado, para el sector agropecuario.

### 3. Estimación del costo fiscal requerido para cumplir con las metas trazadas en el Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema.

Una vez formulado el plan de acción territorial plurianual el cual se hizo teniendo el plan indicativo 2020-2023, se estipula el costo fiscal de la implementación de los programas, metas y proyectos trazados en el marco de la lucha contra la pobreza extrema en el departamento del Tolima.



<b>SECRETARIA EJECUTORA</b>	<b>COSTO FISCAL</b>
EDUCACION	\$ 231.152.000.000
INCLUSION SOCIAL	\$ 5.063.874.417
INFRAESTRUCTURA HABITAT	Y \$ 71.714.010.000
MUJER	\$ 5.830.216.826
SALUD	\$ 20.647.829.235
DESARROLLO ECONOMICO	\$ 4.446.130.000
DESARROLLO AGROPECUARIO	\$ 10.078.000.000
EDAT S.A E.S.P	\$ 28.867.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 377.797.060.478</b>

Fuente: Gobernación del Tolima, 2020.

En el formato del Plan de Acción Territorial Plurianual (Excel) están consignadas las acciones intersectoriales para la superación de la pobreza y pobreza extrema y el costo anual y plurianual de manera detallada.

#### 4. Estrategia de seguimiento y evaluación.

La instancia propuesta para hacer seguimiento a la implementación del marco territorial de lucha contra la pobreza extrema será la Mesa de Equidad que se creará con la reestructuración del Consejo Departamental de Política Social en cumplimiento del artículo 211 del Plan Nacional de Desarrollo, la cual tiene el siguiente alcance:

- Análisis de las necesidades de la población en situación de pobreza extrema identificadas por Prosperidad Social.
- Revisión de la oferta territorial dirigida a atender las necesidades de la población en pobreza extrema.
- Análisis de la focalización territorial y la pertinencia de la oferta de alcaldías y gobernaciones, frente a los programas y proyectos de las entidades del nivel nacional.

Se incluirá en el plan de acción anual de la Mesa de Equidad la actividad de seguimiento a la implementación del plan de acción territorial. La Secretaría de Planeación y TIC, la Secretaría de Inclusión Social Poblacional y Prosperidad Social ejercerán la secretaría técnica de la Mesa de Equidad. Se usará como herramienta de seguimiento el tablero de control territorial y la plataforma Ejecutor Tolima, el cual contará con una sección donde se identificarán exclusivamente las metas de producto dirigidas a las reducción de la pobreza para facilitar el seguimiento y la evaluación de los resultados.



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social



Desde el Observatorio de Familia y Niñez coordinado por la Secretaría de Planeación y TIC, se hará monitoreo a los indicadores de pobreza del departamento.

Anexo: Formato de Plan de Acción Territorial Plurianual 2020-2023 (Excel).