



BASES CONCEPTUALES IPM Y LEY UNIDOS

Introducción

El presente Anexo 1 - Bases conceptuales Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y Ley Red UNIDOS busca proporcionar a las administraciones departamentales, distritales y municipales conceptos básicos e información requerida para llevar a cabo la estructuración de sus estrategias en torno a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema.

Para el efecto, se presenta el marco conceptual general que sustenta las definiciones y mediciones sobre pobreza en Colombia, la Estrategia UNIDOS, y la socialización de la *Ley 1785 de 2016 por medio de la cual se establece la Red para la Superación de la Pobreza Extrema Red Unidos y se dictan otras disposiciones*, sus mandatos y las obligaciones establecidas para las entidades territoriales.

Así mismo, se referencia y explican los enlaces de los portales disponibles en donde se podrá encontrar la información actualizada de las privaciones del IPM a nivel departamental y municipal, el visor cartográfico con los datos de los logros Unidos por departamento y municipio con información de caracterización a corte 2018, los cuales servirán como insumo e información clave para la construcción del documento Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema.

MARCO CONCEPTUAL

Pobreza y pobreza extrema, definición y mediciones

La pobreza constituye un *estado de privación de capacidades de los hogares* derivada de un limitado acceso a servicios básicos para obtener una vida en condiciones dignas. Por esta razón, su medición no solo se reduce a los ingresos que puede tener un hogar, sino a la posibilidad de disfrute de bienes básicos como la salud, la educación, la vivienda, entre otros aspectos.

Medición de la pobreza en Colombia bajo dos metodologías complementarias

La medición de pobreza en Colombia se realiza a través dos mecanismos específicos complementarios, definidos en el CONPES 150 de 2012. De un lado, se evalúan los resultados de satisfacción (o no privación) que tiene un individuo respecto a ciertas características que se consideran vitales como salud, educación, empleo, entre otras, por medio de lo que se denomina el Índice de Pobreza Multidimensional (IMP). Por otra parte,

se evalúa la capacidad adquisitiva de los hogares respecto a una canasta de bienes, por lo que su análisis hace referencia a su ingreso. Cuando esta canasta



incluye todos los bienes y servicios considerados mínimos vitales, se habla de la pobreza monetaria general, mientras que cuando solo se consideran los bienes alimenticios se habla de la pobreza monetaria extrema.¹

Pobreza extrema monetaria

La línea de pobreza monetaria extrema consiste en el costo por persona mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes alimentarios que garanticen las necesidades mínimas calóricas.²

Para 2018, el cálculo de la línea de pobreza monetaria extrema a nivel nacional se estimó en un costo per cápita mínimo de \$117.605 mensuales. De acuerdo con lo anterior, si un hogar está compuesto por 4 personas, será clasificado como pobre extremo si el ingreso total del hogar está por debajo de \$470.420 al mes.³

Pobreza monetaria

La línea de pobreza monetaria consiste en el costo por persona mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios, no alimentarios y servicios) que permiten un nivel de vida adecuado.⁴

Para 2018, el cálculo de la línea de pobreza monetaria a nivel nacional se definió en \$257.433 mensuales, lo que significa que un hogar compuesto por cuatro personas se clasifica como pobre monetario si su ingreso total está por debajo de \$1.029.732 mensuales.⁵

No obstante, los índices de pobreza están determinados por zonas específicas, cuyos valores se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 1: Cálculo per cápita línea de pobreza y pobreza extrema 2018

Zona	Línea de pobreza	Línea de pobreza extrema
Total nacional	257.433	117.605
Cabecera	283.239	122.742

¹ Departamento Nacional de Estadística, Boletín Técnico, Pobreza Multidimensional y Monetaria, Marzo de 2017.

² Ibid

³ Departamento Nacional de Estadística, Boletín Técnico, Pobreza Multidimensional y Monetaria, Mayo de 2019.

⁴ Departamento Nacional de Estadística, Boletín Técnico, Pobreza Multidimensional y Monetaria, Marzo de 2017.

⁵ Departamento Nacional de Estadística, Boletín Técnico, Pobreza Multidimensional y Monetaria, Mayo de 2019.



Centros poblados y rural disperso	169.285	100.041
13 ciudades y áreas metropolitanas	283.828	123.527
Otras cabeceras	282.395	121.167

Fuente: DANE 2018

Para el 2018 según las cifras del DANE, 3.508.000 personas vivían por debajo de la línea de pobreza monetaria extrema, correspondiente al 7,2% de la población. Con respecto a la pobreza monetaria, 13.073.000 colombianos vivían por debajo de la línea de pobreza lo que corresponde al 27% de la población.

Pobreza multidimensional

El **Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)** se compone de cinco dimensiones: **a)** condiciones educativas del hogar, **b)** condiciones de la niñez y la juventud, **c)** salud, **d)** trabajo, y **e)** acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Estas 5 dimensiones incorporan 15 indicadores, y se consideran pobres los hogares que tengan privación igual o superior al 33% de estos indicadores, calculados de manera ponderada.⁶

La pobreza multidimensional tuvo una reducción sistemática desde el año 2010 al 2016 alcanzando en este período una disminución de 13 puntos porcentuales, situándose para el año 2016 en el 17,8%. Sin embargo, según el boletín del DANE del 2018, entre el 2016 y el 2018 la pobreza multidimensional tuvo un aumento en 1.8% ubicándose para el 2018 en el 19.6%.⁷

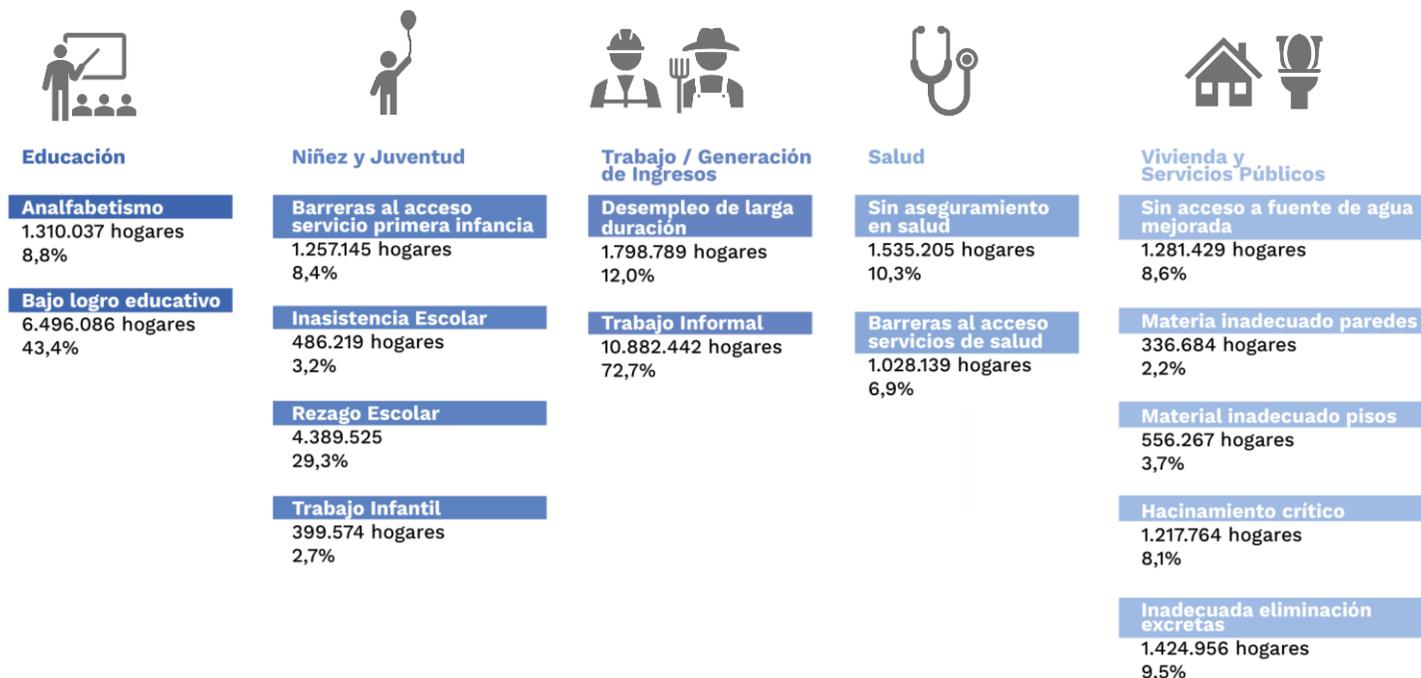
A continuación, se presentan las cinco dimensiones y sus privaciones correspondientes que determinan el Índice de Pobreza Multidimensional.

⁶ Departamento Nacional de Estadística, Boletín Técnico, Pobreza Multidimensional y Monetaria, Marzo de 2017.

⁷ Departamento Nacional de Estadística, Boletín Técnico, Pobreza Multidimensional y Monetaria, Mayo de 2019.



Imagen 1. Índice de pobreza multidimensional IPM



Fuente: DANE

Consulta sobre información de pobreza multidimensional a nivel municipal y departamental

Para el año 2018, el DANE publicó la Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal que sirve para orientar el diseño de política pública a nivel local.

Esta información se puede encontrar en el siguiente enlace:

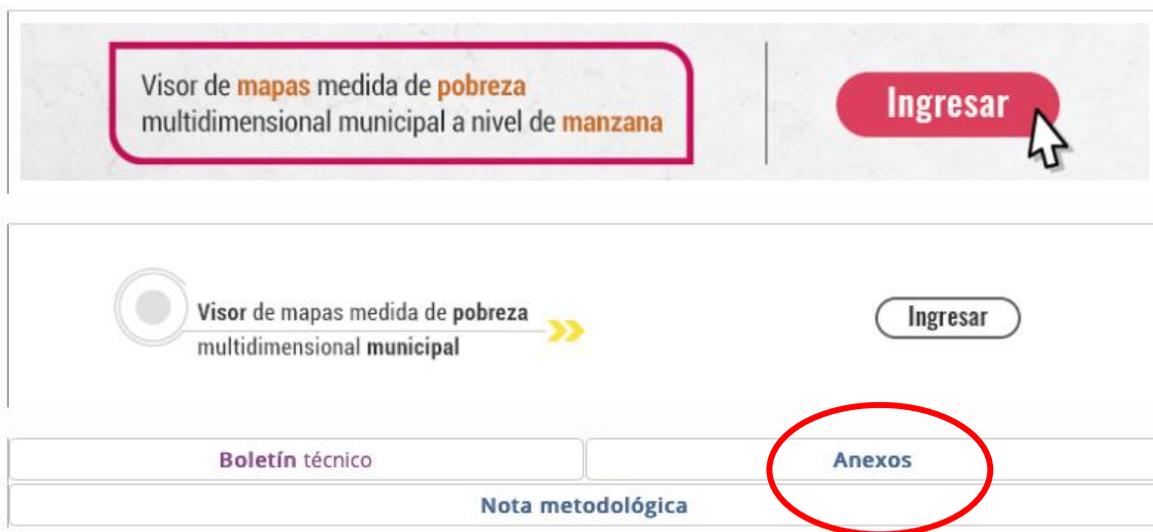
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal>.

Una vez haya ingresado al enlace señalado, el portal abrirá en la pantalla que aparece en la Ilustración 1, a continuación.



Para consultar la información, debe ingresar en la parte señalada con el círculo rojo en anexos.

Ilustración 1- Portal de consulta del DANE



Una vez se ingresa a la pestaña de anexos, se encontrará por municipio y departamento los datos y mediciones de las privaciones del IPM, para lo cual según como lo señala la ilustración 2 deberá seleccionar el departamento y el municipio.

Ilustración 2- Mediciones de las privaciones IPM

Departamento	17 - CALDAS
Municipio	17001 - MANIZALES

Medida de Pobreza Multidimensional Municipal

Principales dominios

Dominio	MANIZALES
Total	13,9
Cabeceras	12,7
Centros poblados y rural disperso	31,2

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV 2018)

Fecha de publicación: 31 de enero de 2020



Una vez seleccionado el departamento y el municipio, en la parte inferior de la pantalla aparecen los datos porcentuales por privación. Se debe analizar cada una de las privaciones identificando las que mayor déficit tienen.

Ilustración 3- Datos porcentuales por privación

Privaciones por variable	MANIZALES		
	Total	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
Analfabetismo	5,8	5,2	15,5
Bajo logro educativo	35,8	33,9	67,8
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	1,2	1,2	1,9
Barreras de acceso a servicios de salud	4,0	4,0	4,3
Tasa de dependencia	22,9	22,6	27,2
Hacinamiento crítico	4,2	4,3	3,6
Inadecuada eliminación de excretas	4,2	3,9	8,7
Inasistencia escolar	2,0	2,0	3,1
Material inadecuado de paredes exteriores	3,2	2,9	8,7
Material inadecuado de pisos	1,6	1,3	5,5
Rezago escolar	11,3	11,0	16,4
Sin acceso a fuente de agua mejorada	3,6	2,6	21,2
Sin aseguramiento en salud	17,4	17,4	17,7
Trabajo infantil	0,4	0,4	1,0
Trabajo informal	70,4	70,0	77,9

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV 2018)

Fecha de publicación: 31 de enero de 2020

Estrategia de acompañamiento para la Superación de la Pobreza Extrema – UNIDOS



La Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema (UNIDOS) es coordinada por Prosperidad Social. La información que se deriva de la Estrategia ofrece una fuente de caracterización socioeconómica de la población en pobreza extrema que es sujeto de atención de acompañamiento familiar. Esta información es complementaria a la del Sisbén y sirve como fuente para la priorización de hogares y personas en el acceso a los programas sociales.

La Estrategia Unidos constituye uno de los mecanismos centrales de política del Gobierno Nacional para la lucha contra la pobreza extrema a través del

El acompañamiento familiar tiene el propósito de identificar necesidades, potencialidades y generar sinergias entre la oferta social y los hogares para que superen su situación de pobreza extrema.

acompañamiento específico a los hogares en situación de pobreza. Este acompañamiento tiene como componente principal el acercamiento de la oferta de servicios sociales de carácter público y privado que les permita superar las privaciones de bienes y servicios que los mantienen en condición de pobreza y pobreza extrema.

La intervención de la Estrategia UNIDOS en el acompañamiento al hogar se basa en la medición de un conjunto de logros que establecen las condiciones mínimas que un hogar en pobreza extrema debe alcanzar para superar su situación y que permiten medir su avance en el proceso.

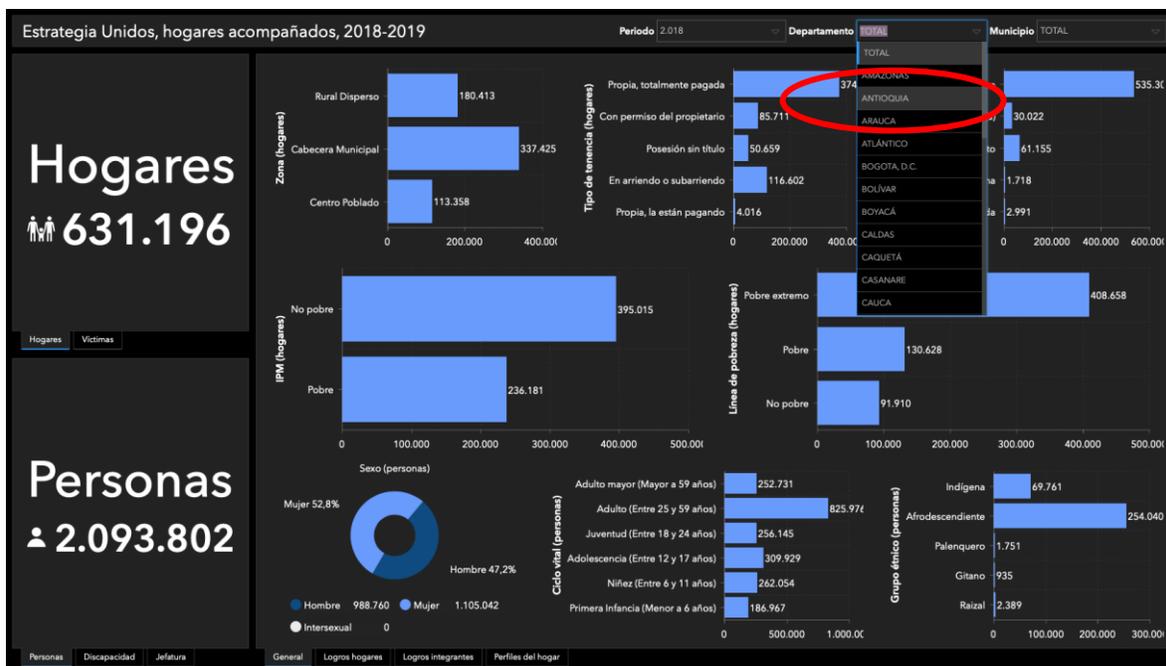
Información sobre la caracterización de logros Unidos

Los datos sobre los logros Unidos se podrán consultar a nivel municipal y departamental en el visor cartográfico de Unidos en el siguiente enlace: <https://dps.gov.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/da65985e68b344dcb0a3dd6b0a445c3a>

Se ingresa al enlace señalado y aparecerá en la pantalla que se proyecta en la ilustración 4 en donde se reflejarán los datos de Unidos a nivel nacional. Para ingresar a los datos de Unidos del municipio o departamento de interés, debe ubicarse en las listas desplegadas que aparecen con los círculos rojos y seleccionar la vigencia (la cual aplica para todo el país hasta el 2018 exceptuando Córdoba y Nariño que tienen datos del 2019), departamento y municipio como los señalan los círculos rojos en la parte superior derecha de la ilustración 4.

Ilustración 4- Visor UNIDOS





Fuente: Sistema de Información de Unidos

Una vez se ingresa al municipio de interés, se podrán observar los datos generales de la población acompañada por UNIDOS en ese municipio como número de mujeres, hombres y niños, la ubicación en los centros poblados, cabecera municipal entre otros, como lo muestra la siguiente ilustración 5.

Para evidenciar los datos por logro, en la parte inferior izquierda de la pantalla, podrán encontrar las pestañas de *logros por hogar* y los *logros individuales* como señalan los círculos rojos en la ilustración 5

Ilustración 5- Logros por hogar e individuales



Fuente: Sistema de Información de Unidos

Como se observa en la ilustración 6 aparecen por puntos porcentuales la medición de cada uno de logros en el municipio. Se debe realizar el análisis y seleccionar los que mayor déficit tengan.

Ilustración 6- Logros en porcentaje



Fuente: Sistema de Información de Unidos

Ley 1785 de 2016: Red Unidos

Con el objetivo de fortalecer las acciones de focalización del gasto público social y articulación de la oferta institucional, en junio de 2015 el Congreso de la República promulgó la Ley 1785 de 2016 “Por medio de la cual se establece la Red para la Superación de la Pobreza Extrema Red Unidos y se dictan otras disposiciones”.

Esta Ley, define la Red Unidos como el conjunto de actores que contribuyen en la Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema, la cual está conformada por las entidades del Estado que presten servicios sociales, las Alcaldías y Gobernaciones, el Sector Privado y Organizaciones de la Sociedad Civil, y los hogares beneficiarios del acompañamiento..

Conforme lo establece el artículo 8° de esta norma, los servicios sociales del Estado a los que hace referencia la Ley son los que están relacionados de manera directa e indirecta con las dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional- IPM, frente a los cuales las entidades nacionales deben garantizar el acceso preferente de los hogares que se encuentran vinculados a la Red Unidos.

En relación a las obligaciones que la Ley establece a las Entidades Territoriales como a Prosperidad Social, cabe resaltar las siguientes responsabilidades que se enuncian a continuación:



De acuerdo con la Ley, la Red tiene como objetivos específicos:

- a) Ampliar y mejorar la provisión de servicios sociales del Estado, bajo una acción coordinada articulada de las entidades nacionales, regionales y locales responsables de proveer estos servicios.
- b) Ofrecer acompañamiento familiar y comunitario a los hogares en pobreza extrema.
- c) Garantizar el acceso preferente de los hogares en condición de pobreza extrema a la oferta de servicios sociales del Estado.
- d) Propender por la focalización del gasto público social y aumentar su eficiencia para combatir la pobreza extrema.
- e) Consolidar un modelo de gestión de los servicios sociales del Estado que fortalezca la institucionalidad regional y local a través de la articulación efectiva de los actores de la Red.
- f) Mejorar y adaptar a las demandas de la población en pobreza extrema los servicios sociales del Estado, desde los enfoques diferenciales.
- g) Promover y acompañar la inversión social privada, con el fin de complementar los servicios sociales que debe garantizar el Estado para que los hogares en condición de pobreza extrema se puedan beneficiar de los programas e iniciativas adelantados por el Sector Privado, las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional.
- h) Promover a través del sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil, la estructuración e implementación de proyectos de innovación social, con el fin de complementar los servicios sociales del Estado

La ley establece que los encargados de la coordinación de la construcción del Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema, serán las oficinas de planeación territorial correspondiente o quien haga sus veces y la evaluación del mismo deberá hacerse en el marco de los Consejos de Política Social. (**Artículo 7 de la Ley**)

Así mismo, la Ley exige en su Artículo 19 que Prosperidad Social deberá implementar un Plan de Asistencia Territorial, que brinde apoyo a las entidades territoriales en la elaboración del Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema, estableciendo los lineamientos técnicos mínimos que debe contener este documento.

- Según el artículo 6 de la normativa, se debe articular un **Plan de Acción**, en el marco de los Consejos de Política Social, que contenga **las acciones intersectoriales** para la superación de la pobreza extrema en el respectivo departamento o municipio. Para efectos del presente manual, los Planes de Acción son un componente de los Marcos Territoriales de Lucha contra la Pobreza Extrema, en términos del Programa Plurianual que incorpora la estrategia del territorio para la superación de la pobreza extrema.
- Garantizar oferta de servicios sociales del estado u **oferta pública** para el funcionamiento de la Red Unidos.
- Las Alcaldías y Gobernaciones deben presentar el **Marco Territorial de Lucha contra la Pobreza Extrema** a las asambleas o los concejos municipales, según el artículo 16.



Dicho Marco deberá presentarse antes del 15 de junio de cada año y deberá contener:

a) Un programa plurianual en el que se consigne la Estrategia de Lucha contra la Pobreza Extrema **b)** Las metas de cubrimiento local para los diversos programas de lucha contra la pobreza extrema **c)** Estudios y análisis de los resultados de lucha contra la pobreza extrema que se hayan generado durante el año anterior **d)** Una estimación del costo fiscal generado a fin de lograr la cobertura necesaria para cumplir con las metas de reducción de la pobreza extrema que se haya planeado.