

Santiago de Cali

Distrito Especial



Documento Soporte Fondos de Desarrollo Local

RICARDO JOSÉ CASTRO IRAGORRI
Director
Departamento Administrativo de
Planeación

VÍCTOR ANDRÉS SANDOVAL ÁVILA
Subdirector Desarrollo Integral
Departamento Administrativo de
Planeación

FONDOS DE DESARROLLO LOCAL

Tabla de Contenido

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| <u>1. CONTEXTO JURÍDICO.....</u> | 6 |
| 2. Distribución de FDL para otros distritos de Colombia | 12 |
| 3. Experiencia de distribución de distribución de presupuestos participativos de Santiago de Cali..... | 15 |
| 4. Propuesta de Distribución de los FDL en Santiago de Cali..... | 18 |

FONDOS DE DESARROLLO LOCAL

INTRODUCCIÓN

En el marco de la adopción de la categoría de Distrito por parte de Santiago de Cali se debe considerar el funcionamiento y financiamiento de las localidades. Este documento analiza el fundamento jurídico de los Fondos de Desarrollo Local - FDL, las experiencias nacionales en la distribución de las transferencias en los distintos distritos de Colombia, y la experiencia de distribución de presupuestos participativos de Cali con el objetivo de orientar la distribución de recursos mediante los FDL.

Al ser los FDL un mecanismo de financiación de las localidades mediante transferencias del nivel central distrital al local, es pertinente considerar para su diseño y funcionamiento las recomendaciones para los sistemas de transferencias. Dentro de este, se encuentra el hecho que, al ser el principal mecanismo de financiación para los proyectos de inversión de las localidades, su asignación debe estar consignada en una fórmula equitativa y estable que garantice la sostenibilidad del sistema de distritalización, en contraposición a una asignación discrecional por parte del sector central para cada periodo y cada administración.

Asimismo, la distribución de los recursos que componen los FDL entre localidades debe combinar los criterios de proporcionalidad y equidad respecto a las necesidades de inversión de cada localidad con el criterio de igualación de las capacidades de gestión de las localidades. La necesidad de considerar de forma conjunta estos criterios se deriva del hecho que los FDL cumplen en lo fundamental dos propósitos: el pago a los ediles y la financiación de proyectos de inversión, por lo cual la distribución de los FDL debe cumplir con dos requisitos: brindar a cada localidad un monto suficiente para el funcionamiento de la Junta Administradora Local (JAL) y la prestación de los servicios y cumplimiento de las funciones de cada Alcaldía Local.

El monto requerido para el funcionamiento de las JAL depende en lo esencial del número de ediles de cada localidad que, conforme a la propuesta presentada, corresponderá a 15 ediles por cada una de las localidades y las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones plenarios y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Por su parte, el componente de inversión si está ligado directamente a las necesidades de inversión de la población de cada localidad, por lo cual su monto debe ser proporcional respecto a la cantidad de población con necesidades básicas en la localidad.

Es importante aclarar que este documento se realizó con base en los entregables del Contrato de prestación de servicios No. 4132.010.26.1.373-2022, cuyo objeto fue Prestar los servicios profesionales especializados jurídicos y económicos para el análisis financiero de ingresos y gastos y sostenibilidad de la estructuración política - administrativa en la implantación del sistema de localidades en el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali y en la asunción de competencias en su condición de Distrito

1. CONTEXTO JURÍDICO

La Constitución Política establece en su artículo 2 como fines esenciales del Estado, el facilitar la participación en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Asimismo, en el artículo 40, señala que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

La Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, les asigna a los municipios funciones de promoción de la participación comunitaria y de la cultura de los derechos humanos. Por su parte, la Ley 1757 de 2015, les asigna a los municipios la función de liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva etaria, étnica, generacional y de equidad de género.

Adicionalmente, el artículo 90 de la ley 1757 de 2015, define los presupuestos participativos como el mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil, y también le encomienda la función de organización y liderazgo para la construcción de estos presupuestos.

De acuerdo con lo anterior, se expide el Acuerdo 438 de 2018 “Por el cual se actualiza el Estatuto Orgánico de Presupuesto para el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones” que en su artículo 51 define el presupuesto participativo así:

“ARTICULO 51. DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. El Presupuesto Participativo corresponde a las partidas presupuestales asignadas por la Administración Municipal para apoyar la inversión social de las comunas y corregimientos. Este presupuesto participativo permite a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución del mismo, a través de las Juntas Administradoras Locales, asignando a sus respectivas comunas y corregimientos, garantizando la participación ciudadana en el marco del Sistema Municipal de Planificación, con el fin de atender las necesidades básicas insatisfechas en correspondencia con el respectivo Plan de Desarrollo Territorial. Adicionalmente las Juntas Administradoras Locales elaborarán el plan de inversiones de la respectiva comuna o corregimiento en los casos en que haya sido adoptado por la Administración Municipal, incorporando los conceptos del Consejo Comunal y/o Corregimental de Planeación, para lo cual distribuirá las partidas del presupuesto participativo de cada comuna a corregimiento, que requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental, antes de ser incorporado a los actos administrativos del Concejo Municipal, lo anterior en cumplimiento de lo establecido en los artículos 40 parágrafo 3, 43 numerales 14 y 15 y parágrafo 3 de la Ley 1551 de 2012. (Concordancia Constitución Política, art. 318-4, Ley 136

de 1994, art. 131-13, Ley 1551 de 201, art. 40 parágrafo 3, art. 43 numerales 14 y 15 y parágrafo 3, Ley 1757 de 2015, art. 90 y 100).

PARAGRAFO 1. Con el fin de garantizar recursos financieros estables para apalancar los Planes Desarrollo del nivel territorial formulados bajo el principio de la Planeación participativa, acorde con la división político administrativa del municipio, el Presupuesto Participativo (PP) reemplaza el Situado Fiscal Territorial Municipal creado a partir del primero de enero de 1997, y entrará a regir una vez sea modificado y reglamentado el Sistema Municipal de Planificación de Santiago de Cali.

PARAGRAFO 2. El presupuesto participativo no exime a los Organismos de la Administración Municipal de la obligación de identificar proyectos de inversión a ser financiados con recursos asignados a ellos e incluirlos en el Plan Operativo Anual de Inversiones de cada vigencia, a fin de ser ejecutados en concordancia con la división política administrativa del municipio”

Seguidamente, el artículo 40 transitorio del Acuerdo 0453 de 2018, señala que las Juntas Administradoras Locales, debían distribuir las partidas del presupuesto participativo, en este caso el presupuesto otorgado por la Administración a los territorios, para dar cumplimiento a las metas de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos 2016-2019:

“ARTÍCULO 40 TRANSITORIO: Se autoriza al Alcalde de Santiago de Cali para que, a través del Departamento Administrativo de Planeación, establezca una metodología temporal aplicable a la vigencia 2019, que permita realizar ejercicios de presupuesto participativo en las actuales comunas y corregimientos, donde las Juntas Administradoras Locales decidirán la distribución del presupuesto asignado a cada Comuna y Corregimiento en los planes de desarrollo vigentes, garantizando la participación ciudadana y dando cabal cumplimiento a lo establecido en la ley estatutaria 1757 de 2015...”.

Es importante precisar que, los recursos que se asignan como presupuesto participativo dentro del presupuesto del Distrito, corresponde a la adopción del mecanismo consagrado en la Ley 1757 de 2015, especialmente en su capítulo III, que reglamenta los "Acuerdos Participativos" buscando que exista una asignación racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos permitiendo que se establezca la priorización de los programas o proyectos.

En ese sentido, Santiago de Cali cuenta con experiencia en la distribución de recursos tal como lo son los presupuestos participativos, inclusive antes de ser nominada por la Ley como Distrito, dado que ya tenía avanzada una estrategia de implementación de los presupuestos participativos para las comunas y corregimientos con el fin de garantizar la participación democrática de las comunidades en el gasto de manera más directa, formulas y metodologías reglamentadas en la normativa local.

En ese sentido, con la entrada en vigencia de la Ley 1933 de 2018, por medio de la cual se categoriza a Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, se hace necesario la creación de los fondos de desarrollo local, que constituyen una de las fuentes para la financiación de las localidades en el nuevo contexto de Distrito.

La nominación de Cali como Distrito, obliga a dar aplicación a lo establecido en la ley 1617 de 2013 “*Régimen especial para los Distritos*” esta Ley puntualmente en materia de gasto ordena la creación de los fondos de desarrollo local (FDL) en los siguientes términos:

Artículo 61. *Naturaleza.* En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde local. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Parágrafo. Por cada sesión que concurren los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

Es así como el legislador con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación ciudadana, estableció la división de distritos en localidades. y a cada localidad le permite contar con un Fondo de Desarrollo Local cuya representación ejerce el Alcalde Local.

Este fondo entonces debe tener personería jurídica, cuenta con patrimonio propio y con cargo a este se podrán financiar la prestación de los servicios, la construcción de las obras a cargo de las juntas administradoras locales y los costos asociados a la asistencia de ediles a sesiones, plenarias y comisiones permanentes.

Los FDL resultan de gran importancia para las localidades en tanto aseguran la financiación de los 3 aspectos señalados en la Ley para la correcta prestación de los servicios a un nivel desconcentrado de la Alcaldía mayor.

A través del artículo 63 de la ley 1617 de 2013 se establecieron los recursos que conforman los FDL a saber:

1. Las partidas que se asignen a cada localidad.
2. Las sumas que a cualquier título se le apropien en el presupuesto del distrito.

3. El valor de las multas y sanciones económicas que en ejercicio de sus atribuciones impongan los alcaldes locales.
4. El producto de las operaciones que realice y los demás bienes que adquiera como persona jurídica.
5. Las donaciones, recursos de cooperación y demás ingresos que recibieren sin contrapartida.
6. Los ingresos por rifas, juegos, conciertos, espectáculos, actividades deportivas y demás actividades que se organicen en la localidad.
7. Los que le transfiera la Nación.

En ese contexto legal, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Distritos este proyecto de Acuerdo propone al Honorable Concejo la creación del Fondo de Desarrollo Local a partir del TÍTULO V - DE LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. En ese sentido, en cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que se identificará con la denominación del número de cada localidad, así:

- LOCALIDAD 1,
- LOCALIDAD 2,
- LOCALIDAD 3,
- LOCALIDAD 4,
- LOCALIDAD 5,
- LOCALIDAD 6, y
- LOCALIDAD 7 RURAL.

Los Fondos de desarrollo local tienen como objetivo fortalecer la eficiencia de la gestión administrativa, así como facilitar el seguimiento a los recursos con el fin de brindar un proceso dotado de transparencia a los ciudadanos del Distrito de Santiago de Cali.

Tal como lo dispone el artículo 61 de la ley 1617 de 2013, el representante legal y el ordenador del gasto de los FDL es el alcalde local, y conforme al artículo 63 la

Nación podrá establecer Convenios o Contratos Plan con alcaldes locales para el buen desarrollo de sus funciones y competencias.

Sobre la participación de los FDL en el presupuesto general del Distrito la Ley dispone que, no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central se asignará a las localidades teniendo como criterios para la asignación las necesidades básicas insatisfechas de la población y los índices que establezca la entidad distrital de planeación, y que están incluidas y desarrolladas posteriormente.

Esta participación (diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central) podrá ser incrementada por el Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde mayor, en un 2% anual, y acumulativamente, sin que se supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos corrientes totales del Distrito.

En consecuencia, a través del artículo 84 de esta propuesta se establece conforme a la Ley que, respecto a la participación en el presupuesto distrital, que a partir de su vigencia fiscal, no menos del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la Administración central del Distrito.

Adicionalmente, el Artículo 2.6.6.2.4 Decreto 2388 de 2015 establece que:

“Ingresos corrientes para asignación de recursos a las localidades. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, se entiende por ingresos corrientes, los ingresos tributarios y no tributarios definidos de conformidad con el artículo 27 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, excluidas las rentas de destinación específica.

En el concepto de rentas específicas al que hace referencia este artículo se incluyen:

1. Las destinadas por la Constitución Política, la Ley o Acuerdo Distrital a un fin determinado.
2. Las rentas que estén garantizando contractualmente, el pago de obligaciones originadas en contratos.
3. Las que en virtud de decretos, y en el marco de acuerdos de restructuración de pasivos o programas de saneamiento fiscal y financiero, hayan sido dispuestas para la financiación del correspondiente acuerdo o programa.
4. Los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento de concejos, personerías y contralorías distritales. (...).”

Teniendo en cuenta esta normatividad, es claro que el ejercicio de proyección de ingresos corrientes debe ser depurado, descontando todas las destinaciones específicas y compromisos contractuales que posea la administración distrital.

Considerando lo anterior, y de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo elaborado por el Departamento administrativo de Hacienda, con esta propuesta de creación de los FDL, Cali empieza a tomar las decisiones que le corresponden asumir en su nueva condición, ya no sólo de ciudad Capital de Departamento sino de Distrito la cual involucra una organización político-administrativa más formal y robusta, a través de unas localidades que demandan una inversión directa para la satisfacción de sus necesidades, en ese contexto estos fondos creados por Ley se presentan como una herramienta que asegura la financiación de la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, y las erogaciones asociadas a las funciones de ediles en cada una de las 7 localidades que se han conformado.

2. Distribución de FDL para otros distritos de Colombia

Actualmente, existen doce (12) Distritos creados por la Constitución y la Ley, no todos los Distritos tienen experiencias consolidadas en la creación de los FDL ni en la participación formal de las comunidades y localidades en el presupuesto general. Sin embargo, la Administración ha querido identificar en el funcionamiento y operatividad de otros Distritos las experiencias consolidadas, en aras de conocer la forma en la cual se adoptan las variables y métodos de distribución de los recursos a favor de las localidades.

Teniendo en cuenta que la Ley dispuso que la asignación presupuestal a favor de los FDL debía hacerse conforme a los criterios de las necesidades básicas insatisfechas de la población y los índices que establezca la entidad distrital de planeación fue importante conocer en la experiencia comparada esos “índices” como habían sido determinados por las diferentes autoridades de planeación.

La revisión de las variables y métodos de distribución en otros distritos colombianos (Tabla 1) muestra el uso de diversas variables, entre las cuales la población aparece en la mayoría de los casos la cual se acompaña de otras variables que muestran la disponibilidad de información localizada para los diferentes distritos y la prioridad asignada a las funciones asumidas por las localidades (Bogotá por ejemplo incluye los parques, la malla vial local, la pobreza para grupos específicos de población, mientras que Santa Marta incluye la extensión del territorio de cada localidad).

En cuanto al método de repartición las referencias nacionales muestran, en el caso de Bogotá un componente inercial (la asignación depende en gran medida de la asignación histórica) que puede asociarse al criterio de igualación y, en el caso de Santa Marta, un componente directamente de igualación que corresponde a 3 cuartas partes del presupuesto de los FDL.

Adicionalmente, en Bogotá la localidad de Sumapaz se excluye de la fórmula de repartición y su peso en la asignación se calcula en relación con el porcentaje de recursos que le han sido asignados de forma histórica.

Tabla 1: Variables y metodologías para la distribución de los FDL. Distritos seleccionados de Colombia

| Distrito | Criterio | Variables |
|---------------------|--|---|
| Barranquilla | Asignación igual para cada localidad | No aplica |
| Santa Marta | 3/4 partes por partes iguales para cada localidad, 1/4 parte según variables | Grado de NBI |
| | | Población |
| | | Nivel de ruralidad |
| | | Extensión del territorio |
| | | Aporte de la localidad a los aportes del distrito |
| Buenaventura | Asignación según índice | Población |
| | | Personas con NBI |
| Bogotá 2017-2020 | 60% índice promedio últimos 8 años + 40% Índice sin ajuste Sumapaz excluido, asignación según promedio 2008-2016 | Índice promedio 8 años (60%) |
| | | Número de habitantes con NBI (14%) |
| | | Número de habitantes (14%) |
| | | Km de malla vial local en mal estado (7%) |
| | | Mayores de 60 años en condición de pobreza (2%) |
| | | Población vulnerable niños menores de 5 años (2%) |

| Distrito | Criterio | Variables |
|---------------------|---|---|
| Bogotá 2021-2024 | Promedio últimos 4 años (50%) + Ponderación según variables (50%) Sumapaz excluido, asignación según asignación histórica (cuatrienio 2017-2020) | Promedio índice últimos 4 años (50%) |
| | | Índice de pobreza multidimensional (6%) |
| | | Pobreza monetaria jefatura femenina (4%) |
| | | Proyecciones de población cabecera (4%) |
| | | Hogares sin capacidad de pago (2%) |
| | | Personas mayores a 60 años en pobreza monetaria (3%) |
| | | Jóvenes que ni estudian ni trabajan (5%) |
| | | Número de establecimientos MIPYMES (14%) |
| | | Porcentaje de malla vial local en mal estado (1%) |
| | | Porcentaje de espacios peatonales en buen estado (4%) |
| | | M2 de parque vecinal o de bolsillo per cápita (2%) |
| | | Relación población flotante / población total (3%) |

Fuente: Elaboración propia a partir de Bogotá (CONFIS, Acta 14 de 2020 y Secretaría Distrital de Planeación (sf) Documento técnico: índice de distribución de recursos de los fondos de desarrollo local (IDR-FDL) 2017-2020), Santa Marta (Decreto 026 de 2016), Buenaventura (Acuerdo 003 de 2020), Barranquilla (Respuesta a derecho de petición por parte de Secretaría de Planeación)

De lo anterior, se observa que Bogotá cuenta con una experiencia bastante extensa, considerando la disponibilidad de información con la que cuenta, la tradición estadística de las variables a nivel de localidad, el número de variables incluidas en la distribución. Sin embargo, también se destaca que por regla general los indicadores se asocian con extensión del territorio, necesidades básicas insatisfechas, población y ruralidad.

3. Experiencia de distribución de distribución de presupuestos participativos de Santiago de Cali

Como se mencionó en la sección dos del presente documento, y al margen de las referencias nacionales, Cali cuenta con una experiencia acumulada por medio de la repartición de recursos destinados a los presupuestos participativos. Esta experiencia ha permitido consolidar indicadores y una metodología para la repartición de recursos que, con ciertos ajustes, se pueden movilizar para el nuevo escenario de las localidades.

Respecto a la experiencia de distribución de recursos, el Decreto 1548 de diciembre 29 de 1995 “Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la desconcentración de la Administración Municipal en el Nivel Territorial, las responsabilidades y asignación de recursos fiscales”, se establece en el Capítulo 4 el Situado Fiscal Territorial (Artículos 13, 14 y 15). Posteriormente, el Acuerdo 01 de 1996 en sus artículos 501 al 506 recoge lo relativo al Situado Fiscal Territorial, definiendo cálculo así:

“Para el Área Rural se destinará el diez por ciento (10%) del Situado Fiscal Territorial Municipal a los Corregimientos del Municipio. El noventa por ciento (90%) restante se destinará al Área Urbana del Municipio, entendiendo que hacen parte del Área Urbana las comunas o su equivalente en la Ley.

El Situado Fiscal Territorial con destino al Área Rural se asignará en partes iguales por el número de corregimientos existentes.

El Situado Fiscal Territorial con destino al Área Urbana se asignará de la siguiente forma: Un sesenta por ciento (60%) a repartir en partes iguales por cada comuna. El cuarenta por ciento (40%) restante se distribuirá de acuerdo a un factor de ponderación denominado Índice de Focalización de la Inversión Territorial -IFIT- desarrollado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal a partir de las siguientes tres variables: población de la comuna, viviendas en estratos uno (1) y dos (2) y mayor esfuerzo fiscal de las comunas.

Matemáticamente el IFIT es la suma de las tres variables estandarizadas y promediadas, y se expresa de la siguiente forma:

$$IFIT_i = A_i + B_i + C_i / S \quad i=1..20 \quad (A_i + B_i + C_i)$$

Donde:

A= Índice estandarizado de las viviendas en estrato uno y dos de la comuna i

B= Índice estandarizado de la población residente en la comuna i

C= Índice estandarizado del esfuerzo fiscal en la comuna i

Esfuerzo fiscal: Impuesto predial pagado / Total impuesto predial a pagar

INDICE ESTANDARIZADO: Para hacer que las variables sean comparables entre si, se lleva cada una de ellas a un denominador común. Para tal efecto se normalizan o estandarizan los valores de cada una de las tres (3) variables consideradas transformándolos a una escala 1 a 100, mediante la utilización de la razón:

$$99 * ((\text{Mínimo } xi - xi / \text{Mínimo } xi - \text{Máximo } xi)) + 1$$

i : Valor entre 1 y 20 que representa a una Comuna o una variable correspondiente a la comuna 1, comuna 2, comuna 3, comuna 4 comuna 20.

ESFUERZO FISCAL: Corresponde al valor obtenido mediante la utilización de la razón : Impuesto Predial Pagado en la Comuna i / Impuesto Predial facturado en la Comuna i

Dado lo anterior, se pueden extraer unos lineamientos fundamentales que la fórmula estableció:

- Criterio diferencial entre lo urbano y rural. Tiene un criterio diferencial para los corregimientos (rurales) y las comunas (urbanas). Es decir, al área rural se les asigna el 10% del total de recursos, mientras que al área urbana se le asigna el 90% de los recursos, independientemente de su población u otras características.
- Criterio de igualación. Dentro de la zona urbana, la asignación para cada comuna resulta de dos criterios complementarios. El 60% de los recursos se distribuye por partes iguales entre comunas (lo que constituye un mecanismo de igualación de recursos entre comunas). Entretanto, en el área rural el 100% se distribuye por partes iguales entre los corregimientos.
- Criterio de progresividad. El 40% de los recursos asignados al área urbana, se asigna de acuerdo con el índice de focalización de la inversión territorial -IFIT- (con lo cual se integra la proporcionalidad de los recursos según las necesidades de inversión de cada comuna).
- Las variables utilizadas para la construcción del índice de focalización de la inversión territorial -IFIT- (población, viviendas en estrato 1 y 2, esfuerzo fiscal) tienen reconocimiento dentro de la población y la administración y, además, brindan una aproximación a las necesidades de inversión.
- El IFIT se construye a partir de la estandarización de cada variable (asignando un valor de 100 a la comuna con mayor valor y de 1 a aquella con menor), los cuales se consolidan a partir de la siguiente fórmula:

Tabla 2: Ecuación índice de focalización de inversión territorial de Santiago de Cali

| |
|---|
| $IFIT = \frac{A_i + B_i + C_i}{\sum(A_i + B_i + C_i)} \quad , \quad i = 1 \dots 22$ |
| $\text{índice Estandarizado} = 99 \times \left(\frac{\min(x_1, x_2, \dots, x_n) - x_i}{\min(x_1, x_2, \dots, x_n) - \max(x_1, x_2, \dots, x_i)} \right) + 1$ |
| <p>Donde A_i: índice estandarizado de las viviendas en estrato 1 y 2 de la comuna i</p> <p>Donde B_i: índice estandarizado de la población residente en la comuna i</p> <p>Donde C_i: índice estandarizado del esfuerzo fiscal de la comuna i</p> <p>Esfuerzo fiscal: $\frac{IPU \text{ pagado en la comuna}}{IPU \text{ liquidado en la comuna}}$</p> |

Fuente: Artículos 52 y 55 del Acuerdo 438 de 2018.

En este contexto, la asignación de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local en Cali puede retomar estas variables (las cuales deben ser a nivel de localidad) e incluir progresivamente nuevas variables, según sea la disponibilidad de información y las prioridades de inversión distritales.

4. Propuesta de Distribución de los FDL en Santiago de Cali

Como se mencionó previamente, la Ley 1617 de 2013, establece en el artículo 64 que, la administración central del distrito asignará a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas y según los índices que establezca la entidad distrital de planeación.

Al respecto es importante señalar que, desde el año 2012 el CONPES 150 estableció que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la entidad encargada de estimar y publicar los indicadores de seguimiento a la incidencia de la pobreza a partir de dos enfoques: la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional. En el segundo grupo, se incluyen mediciones como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

El NBI ha sido uno de los indicadores más utilizados en América Latina, su principal característica y ventaja sobre otros indicadores es que presenta de forma sintética la población que presenta necesidades básicas que no se encuentran cubiertas. Se desarrolló hacia la década de los ochenta por un grupo de científicos sociales y ha sido difundida principalmente por la CEPAL. En Colombia se aplica desde el final de la década de los 80, y su medición se realiza tradicionalmente a través del censo que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Las variables utilizadas para la medición son:

- Viviendas inadecuadas. Este indicador expresa las características físicas de viviendas consideradas impropias para el alojamiento humano.
- Viviendas con hacinamiento crítico. Se consideran en esta situación las viviendas con más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baño y garaje).
- Viviendas con servicios inadecuados. En cabeceras, comprende las viviendas sin sanitario o que careciendo de acueducto que provean de agua en río, nacimiento, carrotanque o de la lluvia. En el resto, dadas las condiciones del medio rural, se incluyen las viviendas que carezcan de sanitario y acueducto y que se aprovisionen de agua en río, nacimiento o de la lluvia.
- Viviendas con alta dependencia económica. Se clasifican aquí, las viviendas en los cuales haya más de tres personas por miembro ocupado y el jefe tenga, como máximo, dos años de educación primaria aprobados.

- Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela
Se considera las viviendas con, por lo menos, un niño mayor de 6 años y menor de 12, pariente del jefe y que no asista a un centro de educación formal.

Dado que cada uno de los indicadores se refiere a necesidades básicas de diferente tipo, a partir de ellos se constituye uno compuesto, que clasifica con NBI aquellos hogares que estén, al menos, en una de las situaciones de carencia expresada por los indicadores simples y en situación de miseria los hogares que tengan dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas.

Para estimar la magnitud de la pobreza en relación con la población, se considera que las personas que habitaban en viviendas con NBI o en miseria se encontraban en las mismas condiciones de su respectiva vivienda. Sin embargo, la cohabitación de varios hogares en una misma vivienda no es reflejado por el indicador, y puede generar un subregistro.

Dado lo anterior, a continuación, se presenta la estimación de Necesidades Básicas Insatisfechas para Santiago de Cali, diferenciando la estimación para la Cabecera y el área rural.

Tabla 3: Necesidades Básicas Insatisfechas en Santiago de Cali

| Indicadores CNPV 2018. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) total, cabecera, centros poblados y rural disperso, a nivel municipal. | | Total | Cabecera | Rural |
|---|----------------------------------|-------|----------|-------|
| Necesidades Básicas Insatisfechas por Categorías (Porcentaje de la Población %) | Prop. de Personas en NBI (%) | 4,11 | 4,03 | 7,81 |
| | Prop. de Personas en miseria | 0,32 | 0,31 | 0,78 |
| | Componente vivienda | 0,37 | 0,34 | 1,40 |
| | Componente Servicios | 0,15 | 0,15 | 0,18 |
| | Componente Hacinamiento | 0,99 | 0,94 | 3,26 |
| | Componente Inasistencia | 1,48 | 1,47 | 1,77 |
| | Componente dependencia económica | 1,48 | 1,47 | 2,07 |

Fuente: DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) total, cabecera, centros poblados y rural disperso, a nivel municipal. Información correspondiente a personas residentes en hogares particulares.

De otra parte, El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) es un indicador compuesto que refleja la privación de los hogares en distintas dimensiones. En este sentido, el IPM permite observar las privaciones de la población. El IPM en Colombia está conformado por cinco dimensiones con pesos igualitarios, quince (15) indicadores:

- i) Condiciones educativas del hogar (20%)

- a. Analfabetismo
- b. Bajo logro educativo
- ii) Condiciones de la niñez y la juventud (20%)
 - a. Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia
 - b. Inasistencia escolar
 - c. Rezago escolar
 - d. Trabajo infantil
- iii) Trabajo (20%)
 - a. Desempleo de larga duración
 - b. Empleo informal
- iv) Salud y acceso a servicios públicos domiciliarios (20%)
 - a. Barreras de acceso a servicio de salud
 - b. Sin aseguramiento en salud
- v) Condiciones de la vivienda (20%)
 - a. Inadecuada eliminación de excretas
 - b. Hacinamiento crítico
 - c. Material inadecuado de paredes exteriores
 - d. Material inadecuado de pisos
 - e. Sin acceso a fuente de agua mejorada

Para el cálculo del IPM se utiliza al hogar como unidad de análisis. Esto quiere decir que las personas al interior de un hogar experimentan simultáneamente las privaciones y no cada persona de forma aislada¹.

Para Santiago de Cali, las mediciones de pobreza Multidimensional se estimaron en:

Tabla 4: Pobreza Multidimensional en Santiago de Cali

| Descripción | | | Total municipal | Cabeceras | Centros poblados y rural disperso |
|--|---------------------------------------|--|-----------------|-------------|-----------------------------------|
| Medición de Pobreza Multidimensional (Porcentaje de la Población %) | | | 11,9 | 11,7 | 17,0 |
| Variables de Pobreza Multidimensional (Porcentaje de la Población %) | Condiciones educativas del hogar | Analfabetismo | 4,4 | 4,3 | 8,4 |
| | | Bajo logro educativo | 33,0 | 32,7 | 48,6 |
| | Condiciones de la niñez y la juventud | Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia | 1,9 | 1,9 | 1,8 |
| | | Inasistencia escolar | 2,8 | 2,8 | 3,6 |

¹ “Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010” Archivos de Economía No. 382. Publicaciones DNP, Noviembre

| Descripción | | | Total municipal | Cabeceras | Centros poblados y rural disperso |
|-------------|---|---|-----------------|-----------|-----------------------------------|
| | | Rezago escolar | 11,3 | 11,3 | 12,3 |
| | | Trabajo infantil | 0,6 | 0,5 | 0,7 |
| | Trabajo | Trabajo informal | 75,3 | 75,1 | 80,6 |
| | | Tasa de dependencia económica | 21,1 | 21,0 | 23,3 |
| | iv) Salud y acceso a servicios públicos domiciliarios | Barreras de acceso a servicios de salud | 4,1 | 4,1 | 2,5 |
| | | Sin aseguramiento en salud | 17,7 | 17,8 | 16,5 |
| | v) Condiciones de la vivienda | Inadecuada eliminación de excretas | 1,5 | 1,3 | 8,4 |
| | | Hacinamiento crítico | 4,8 | 4,8 | 3,6 |
| | | Material inadecuado de paredes exteriores | 0,6 | 0,6 | 2,8 |
| | | Material inadecuado de pisos | 0,3 | 0,3 | 2,3 |
| | | Sin acceso a fuente de agua mejorada | 0,9 | 0,8 | 7,1 |

Fuente: DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Medición de Pobreza Multidimensional (IPM) total, cabecera, centros poblados y rural disperso, a nivel municipal. Información correspondiente a personas residentes en hogares particulares.

Ahora bien, las NBI del Distrito de acuerdo con la medición se presentan en el 4,11% de la población, en contraste la medición a través de IPM arroja que el 11,9% de la población es el que viven con privaciones. Es decir, el IPM captura una imagen más detallada de las condiciones de los hogares, en cierta medida esto puede ser explicado a través del número de variables que este índice compuesto considera (15 variables).

Sin embargo, dado que tanto el NBI como el IPM miden las carencias o privaciones que simultáneamente enfrenta un hogar, es fundamental que la información provenga de una misma fuente. Con lo cual, las únicas mediciones estadísticas en la ciudad con la información es la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) o el Censo, en ambos casos realizadas por el DANE. Esto evidencia que estos indicadores estarían disponibles cada vez que se realice la actualización del indicador por parte del DANE. Ahora bien, si los cálculos provienen del Censo corresponde al barrido realizado, pero si la información proviene de la ECV, sería necesario verificar la significancia estadística para cubrir y representar la población de la delimitación geográfica de las localidades, que recién se presenta para aprobación del Honora Concejo del Distrito de Santiago de Cali.

Dado lo anterior, y considerando que las estimaciones y oficialización de las cifras de pobreza monetaria y multidimensional estarán bajo la coordinación del DANE a partir de 2012, es necesario hacer un arreglo institucional, para que la medición de la ECV por parte del DANE tenga representatividad a nivel de las localidades, y pueda ser incluido como un indicador.

Dado lo anterior, la fórmula que se propone para la distribución de los FDL combina la experiencia acumulada por Santiago de Cali e introduce algunas modificaciones asociadas a la nueva organización política de localidades.

Por una parte, el uso de las variables como: Viviendas estrato 1 y 2 y esfuerzo fiscal, hace uso de información producida por la ciudad, con actualización periódica y con reconocimiento por parte de la administración y la población como criterio para la repartición de recursos.

Respecto a la estratificación, la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", modificada por la Ley 1551 de 2012, en los artículos 101 y 102 de la Ley 142 de 1994 establece que: "es deber indelegable del Alcalde realizar, adoptar y hacer que se aplique la estratificación del municipio o distrito empleando las metodologías que le suministre el Departamento Nacional de Planeación".

Hasta 1990, la estratificación la realizaba cada empresa de servicios públicos con criterios y metodologías distintas, lo cual no permitía comparar los estratos obtenidos en las diversas regiones del país, ni garantizar la correcta asignación de los subsidios y el cobro de las contribuciones. Por esto, el Gobierno Nacional ha venido trabajando desde 1991 en el diseño de políticas orientadas a unificar los procesos de estratificación de los usuarios residenciales de los servicios públicos domiciliarios mediante estudios técnicos y transparentes que permitan el pago solidario de los servicios públicos domiciliarios.

En concordancia con lo anterior el Gobierno Nacional, junto al Departamento Nacional de Planeación, expidió la Ley 505 de 1999 "Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refiere las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996", mediante la cual se establece la utilización de la información catastral, zonas geoeconómicas promedio catastrales, que haya comparabilidad entre los niveles mínimos de ingresos rurales y los urbanos asociables a cada estrato, la calidad de la vivienda sea el factor de estratificación en predios que no se dediquen a la actividad productiva.

Asimismo, la Ley 689 de 2001, en relación con la estratificación en su Artículo 16, el cual modifica el Artículo 102 de la Ley 142 de 1994, establece que "Estratos y metodología. Los inmuebles residenciales se clasifican máximo en seis (6) estratos socioeconómicos (1, bajo; 2, bajo; 3, medio-bajo; 4, medio; 5, medio-alto; 6, alto) dependiendo de las características particulares de los municipios y distritos y en atención, exclusivamente a la puesta en práctica de las metodologías de estratificación de qué trata esta Ley para tal efecto se emplearán las metodologías que elabore el Departamento Nacional de Planeación (...)".

La metodología urbana vigente fijó como indicadores de estratificación, las características físicas externas de los inmuebles residenciales, de entorno urbano y de su contexto

urbanístico, y definió como unidad de estratificación el lado de manzana. Esto ocasiona a que en una misma manzana, sector o barrio se presenten diferentes estratos.

Ahora bien, en la metodología de Fincas y Viviendas Dispersas Rurales del DANE, en el Manual General de estratificación socioeconómica de fincas y viviendas dispersas en la zona rural de municipios con formación catastral rural señala que, los predios se estratifican hasta en seis estratos del uno (1) al seis (6) de conformidad con el artículo 102 de la Ley 142 de 1994, modificada por el artículo 16 de la Ley 689 de 2001. Que los estratos socioeconómicos se denominan así:

Tabla 5: Denominación de estratos socioeconómicos de acuerdo a la Ley 142 de 1994

| | | |
|----------------|-----|------------|
| Estrato Uno | I | Bajo-Bajo |
| Estrato Dos | II | Bajo |
| Estrato Tres | III | Medio Bajo |
| Estrato Cuatro | IV | Medio |
| Estrato Cinco | V | Medio Alto |
| Estrato Seis | VI | Alto |

Por tanto, la estratificación permite medir las características físicas externas de los inmuebles residenciales, de entorno urbano y de su contexto urbanístico, se mide periódicamente, y es una variable sobre la cual la población tiene conocimiento y comprensión, y al ser de actualización periódica por parte de la Administración Distrital, se considera fundamental como indicador de distribución.

Respecto a la población, es una variable fundamental, puesto que corresponde a los requerimientos y la prestación de servicios sociales que va a tener que atender cada uno de los alcaldes locales, siendo una variable como determinante para garantizar el gasto social. Por lo anterior, se convierte en un instrumento básico lograr que los servicios lleguen a toda la población.

Ahora bien, con el propósito de aportar información más reciente y oficial, que apoye los procesos de toma de decisión de políticas públicas, se tomó la información disponible en la encuesta Sisben. Es importante señalar que, si bien el Sisben es una herramienta para ordenar a la población según sus condiciones de vida y vulnerabilidad que es coordinado por el Departamento Nacional de Planeación, también recopila información básica del hogar a través de una encuesta que indaga sobre la situación socioeconómica de cada hogar, que se realiza en la vivienda.

Estos datos son procesados por un software especial que permite calcular el puntaje que representa dichas condiciones de vida, se puede ordenar la población según la situación relativa de pobreza, vulnerabilidad y condiciones de vida.

A continuación, se presentan los escenarios de repartición de los Fondos de Desarrollo Local (FDL) en los cuales se retoman las variables utilizadas para la repartición de los presupuestos participativos (población, viviendas en estrato 1 y 2, esfuerzo fiscal) y se adjuntan cinco variables basadas en los datos del SISBEN, con el fin de incluir dimensiones asociadas a las necesidades básicas insatisfechas de la población. Con base en lo anterior, se aplica el cálculo del Índice de Focalización de la Inversión Territorial (IFIT) al perímetro de las localidades (6 urbanas y 1 rural).

Como resultado de lo anterior, se observa en las tablas 6 y 7 los valores de cada variable a nivel de localidad. Las variables de hacinamiento y discapacidad no tienen ninguna transformación.

Tabla 6: Valores por localidad, variables de discapacidad y hacinamiento

| Localidad | Nombre | Discapacidad para | | | | | | | Hacinamiento |
|-----------|-------------|-------------------|--------|--------|---------|---------|------------------|----------|--------------|
| | | ver | oír | hablar | moverse | bañarse | salir a la calle | entender | |
| 1 | Norte | 2.290 | 1.444 | 1.140 | 3.371 | 1.644 | 4.664 | 1.635 | 5.787 |
| 2 | Nororiental | 2.021 | 1.198 | 1.007 | 2.741 | 1.372 | 3.804 | 1.416 | 3.790 |
| 3 | Oeste | 3.022 | 1.971 | 1.755 | 3.403 | 2.114 | 4.715 | 2.169 | 6.448 |
| 4 | Centro | 4.879 | 2.905 | 2.393 | 6.029 | 3.128 | 8.569 | 3.493 | 10.725 |
| 5 | Oriente | 9.379 | 5.170 | 4.398 | 9.554 | 5.675 | 12.654 | 5.602 | 22.779 |
| 6 | Sur | 2.960 | 1.620 | 1.317 | 3.250 | 1.999 | 5.348 | 1.978 | 7.605 |
| Total | | 24.551 | 14.308 | 12.010 | 28.348 | 15.932 | 39.755 | 16.293 | 57.133 |

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la administración

El tratamiento de las variables de educación y población vulnerable se realiza en dos agrupaciones de datos, la primera, extrae la información pertinente para el análisis y la segunda ofrece los datos a nivel de localidad, como se observa en la Tabla 7.

Tabla 7: Valores por localidad, variables de educación y población vulnerable

| Localidad | Nombre | Mayores de 19 años sin primaria | Mayores de 19 años sin secundaria | Mayores de 19 años con secundaria incompleta | Personas con edad entre 0 – 10 años | Personas de 56 o más años |
|-----------|-------------|---------------------------------|-----------------------------------|--|-------------------------------------|---------------------------|
| 1 | Norte | 2.638 | 22.948 | 35.251 | 15.284 | 21.066 |
| 2 | Nororiental | 1.753 | 16.206 | 25.207 | 10.271 | 16.175 |
| 3 | Oeste | 3.050 | 21.979 | 31.398 | 10.885 | 15.358 |
| 4 | Centro | 4.910 | 40.919 | 64.562 | 26.840 | 37.682 |
| 5 | Oriente | 11.217 | 77.627 | 118.335 | 64.973 | 52.305 |
| 6 | Sur | 3.456 | 28.136 | 42.714 | 21.812 | 20.502 |
| Total | | 27.024 | 207.815 | 317.467 | 150.065 | 163.088 |

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la administración

Posteriormente, se realiza el cálculo IFIT para cada localidad, en la segunda columna de la Tabla 8 se observa el IFIT calculado con las tres variables iniciales (población, viviendas en estrato 1 y 2 y esfuerzo fiscal) y en las columnas siguientes se muestra el cambio en el índice si se adjunta cada una de las variables del SISBEN. Se observa una baja variación del índice, sin embargo, se mantiene una mayor distribución para las localidades 4 y 5.

Adicionalmente, para las variables de discapacidad y educación se realiza una ponderación del cambio que ejerce cada variable sobre el IFIT, para tomar las más representativas, en este sentido, las más representativas son discapacidad para moverse y mayores de 19 años con secundaria incompleta.

Tabla 8: IFIT por localidad e IFIT con la suma de cada variable del SISBEN

| Variación IFIT con cada variable de SISBEN | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-------------------|---------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---|-----------------------------------|--|--|---|--|----------------------------------|
| Localidad | IFIT variables PP | IFIT + Hacinamiento | IFIT + Discapacidad para ver | IFIT + Discapacidad para oír | IFIT + Discapacidad para hablar | IFIT + Discapacidad para moverse | IFIT + Discapacidad para bañarse | IFIT + Discapacidad para salir a la calle | IFIT + Discapacidad para entender | IFIT + Mayores de 19 años sin primaria | IFIT + Mayores de 19 años sin secundaria | IFIT + Mayores de 19 años con secundaria incompleta | IFIT + Personas con edad entre 0 - 10 años | IFIT + Personas de 56 o más años |
| 1 | 0,17 | 0,019 | 0,024 | 0,023 | 0,024 | 0,019 | 0,022 | 0,021 | 0,024 | 0,019 | 0,018 | 0,018 | 0,017 | 0,015 |
| 2 | 0,18 | 0,032 | 0,030 | 0,032 | 0,031 | 0,031 | 0,032 | 0,034 | 0,033 | 0,031 | 0,032 | 0,032 | 0,029 | 0,032 |
| 3 | 0,11 | 0,005 | 0,004 | 0,000 | 0,003 | 0,009 | 0,002 | 0,010 | 0,002 | 0,005 | 0,010 | 0,012 | 0,016 | 0,020 |
| 4 | 0,17 | 0,005 | 0,010 | 0,012 | 0,010 | 0,018 | 0,010 | 0,020 | 0,017 | 0,003 | 0,009 | 0,011 | 0,003 | 0,026 |
| 5 | 0,24 | 0,054 | 0,058 | 0,055 | 0,056 | 0,056 | 0,055 | 0,051 | 0,053 | 0,056 | 0,055 | 0,055 | 0,060 | 0,051 |
| 6 | 0,13 | 0,003 | 0,009 | 0,012 | 0,013 | 0,015 | 0,008 | 0,007 | 0,010 | 0,005 | 0,004 | 0,004 | 0,000 | 0,011 |
| Suma abs (var) | | 0,119 | 0,135 | 0,133 | 0,138 | 0,147 | 0,129 | 0,143 | 0,139 | 0,119 | 0,127 | 0,132 | 0,125 | 0,155 |

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la administración

Dado lo anterior, en la tabla 9 se presenta el IFIT con las tres variables iniciales, el IFIT tomando todas las variables del SISBEN y las tres iniciales y el IFIT tomando solo las variables seleccionadas de SISBEN más las iniciales.

Tabla 9: IFIT original vs IFIT total SISBEN vs IFIT SISBEN selección

| IFIT con cada variable de SISBEN | | | |
|----------------------------------|--|--|--|
| Localidad | IFIT por Localidad con variables iniciales | IFIT por localidad con todas las variables | IFIT por localidad con variables seleccionadas |
| 1 | 0,17 | 0,08 | 0,11 |
| 2 | 0,18 | 0,05 | 0,09 |
| 3 | 0,11 | 0,08 | 0,07 |
| 4 | 0,17 | 0,22 | 0,21 |
| 5 | 0,24 | 0,47 | 0,40 |
| 6 | 0,13 | 0,10 | 0,11 |

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la administración

Se observan cambios significativos, los cuales indican una mayor focalización de la inversión en las localidades 4 y 5, reduciendo la inversión en las localidades 1,2,3 y 6. Adicionalmente, se observa que la inclusión simultánea de todas las variables de SISBEN magnifica el cambio y la aplicación de solo las variables seleccionadas genera resultados intermedios.

No obstante, la información del Sisben corresponde a un momento específico, las variables capturadas en el formulario obedecen a la metodología para identificar la población vulnerable, y se realiza en determinados sectores de la ciudad, y no captura información de toda la ciudad.

Considerando lo anterior, la administración incluyó una fórmula de distribución que considere aspectos pertinentes para la repartición de estos recursos como lo son el total de la población y las condiciones socioeconómicas de la población (a través de la estratificación).

Se incluyó el criterio de proporcionalidad, al asignar la mitad de los recursos de manera equitativa entre localidades lo que otorga un componente de igualación a los FDL, mientras que el 50% restante de los recursos distribuidos mediante el índice de distribución -ID- priorizan los recursos restantes en las localidades con mayores necesidades.

Con la ponderación dada a cada una de las tres variables (45% Viviendas estrato 1 y 2; 35% Población y 20% Esfuerzo fiscal) refleja la prioridad dada en primer lugar a las condiciones sociales de la población, en segunda instancia a la cantidad de población a atender y en tercer lugar al cumplimiento de los deberes del ciudadano con la ciudad.

ÍNDICE DE DISTRIBUCIÓN - ID

Para hacer que las variables sean comparables entre sí, se estandarizan cada una de ellas a un denominador común. Para tal efecto se normalizan los valores de cada una de las tres (3) variables transformándolas a una escala 1 a 100, mediante la utilización de la razón:

$$99 * (X_i - ((\text{Mínimo}(X_i) / \text{Máximo}(X_i) - \text{Mínimo}(X_i)) + 1, \text{ para todo } i = 1 \dots 7$$

$$99 * ((\text{Mínimo}(X_i) - X_i) / (\text{Mínimo}(X_i) - \text{Máximo}(X_i)) + 1, \text{ para todo } i = 1 \dots 7$$

Donde:

X: Es el valor total de la variable (sea viviendas estrato 1 y 2, población o esfuerzo fiscal).

i: Valor entre 1 y 7 que representa una localidad o una variable correspondiente a la localidad 1, localidad 2, localidad 3, ... localidad 7.

Esfuerzo fiscal: Corresponde al valor obtenido mediante la utilización de la razón: Impuesto Predial pagado en la localidad i / Impuesto Predial facturado en localidad i.

Matemáticamente el Índice de Distribución es la suma de las tres variables estandarizadas y ponderadas, y se expresa de la siguiente forma:

$$ID = (45\% (A_i / \sum A_i)) + (35\% (B_i / \sum B_i)) + (20\% (C_i / \sum C_i)), \text{ para todo } i = 1 \dots 7$$

Donde:

A_i = Índice estandarizado de las viviendas en estrato uno y dos de la localidad i

B_i = Índice estandarizado de la población de la localidad i

C_i = Índice estandarizado del esfuerzo fiscal en el Impuesto Predial Unificado de la localidad i.

Dado lo anterior, en la tabla 10 se observa que, los dos índices son mayores en la localidad 5 y menores en las localidades 3 y 7. Sin embargo, el índice de distribución dando mayor peso a las localidades con un alto número de viviendas en estrato 1 y 2 y un alto nivel de población permite acercarse más a las realidades de cada localidad.

Tabla 10: Comparación IFIT vs ID

| Localidad | Nombre | IFIT con Ponderación igual entre variables | Índice de Distribución con ponderación 45%-35%-20% |
|-----------|------------|--|--|
| 1 | Norte | 0.16 | 0.14 |
| 2 | Nororiente | 0.15 | 0.14 |
| 3 | Oeste | 0.11 | 0.06 |
| 4 | Centro | 0.15 | 0.13 |
| 5 | Oriente | 0.20 | 0.37 |
| 6 | Sur | 0.12 | 0.09 |
| 7 | Rural | 0.11 | 0.07 |

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación

Con base en lo anterior, se calcula el índice de distribución individual para cada variable y posteriormente para cada localidad, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 11: Participación por variable e Índice de distribución de cada Localidad

| Índice de distribución Individual y total con variables estandarizadas | | | | | |
|--|------------|-----------|-------------------------|-----------------|--------------|
| Localidad | Nombre | Población | Viviendas Estrato 1 y 2 | Esfuerzo fiscal | ID Localidad |
| 1 | Norte | 0.146 | 0.122 | 0.178 | 0.14 |
| 2 | Nororiente | 0.182 | 0.103 | 0.143 | 0.14 |
| 3 | Oeste | 0.076 | 0.006 | 0.164 | 0.06 |
| 4 | Centro | 0.168 | 0.094 | 0.164 | 0.13 |
| 5 | Oriente | 0.274 | 0.601 | 0.002 | 0.37 |
| 6 | Sur | 0.152 | 0.024 | 0.136 | 0.09 |
| 7 | Rural | 0.003 | 0.050 | 0.213 | 0.07 |

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación

Ahora bien, finalmente para ver la asignación monetaria para cada localidad se debe considerar para el análisis de la puesta en marcha de las competencias dispuestas en el marco de la Ley 1617 de 2013, el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2033, En ese sentido la implementación de las Localidades implica dos momentos que impactan los gastos en el mediano plazo: el primero, las adecuaciones necesarias para los procesos y procedimientos territoriales y administrativos que implican las localidades hasta el año 2027; y el segundo, la transferencia de los Ingresos Corrientes de Libre destinación para las localidades.

Ahora bien, conforme a la viabilidad del proyecto de Acuerdo por parte del Departamento Administrativo de Hacienda mediante el Radicado No.: 202341310200007414 emitida el 13 de marzo de 2023, que se simuló los costos de implementación bajo el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2033, estima que para el 2028 las transferencias a los Fondos de Desarrollo local ascenderán a 126.279 millones de pesos

De esta forma, tomando la proyección para el año 2028 (126.279 millones). Se proyecta que por el componente equitativo correspondiente al 50% del fondo (63.140), se podría asignar cerca de 9.020 millones a cada una de las siete localidades, adicionalmente, con el índice de distribución se realiza la repartición del otro 50% (63.140), tal como se presenta a continuación:

Tabla 12: Asignación de FDL base 2028

| Localidades | Criterio de Igualación (50% Recursos) | Índice de Distribución (ID) | Recursos asignados con el ID (50% Recursos) | TOTAL DE ASIGNACIÓN FDL |
|-------------|--|--------------------------------|---|-------------------------|
| 1 | 9.020 | 0,14 | \$ 8.930 | \$ 17.949 |
| 2 | 9.020 | 0,14 | \$ 8.744 | \$ 17.764 |
| 3 | 9.020 | 0,06 | \$ 3.912 | \$ 12.932 |
| 4 | 9.020 | 0,13 | \$ 8.453 | \$ 17.473 |
| 5 | 9.020 | 0,37 | \$ 23.167 | \$ 32.187 |
| 6 | 9.020 | 0,09 | \$ 5.754 | \$ 14.773 |
| 7 | 9.020 | 0,07 | \$ 4.181 | \$ 13.201 |

Cifras en millones

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación

Ahora bien, al ver el comportamiento de la asignación por porcentaje de participación se tiene que las localidades con mayor población, viviendas en estrato uno y dos, y mayores índices de pobreza son los que tendrán la mayor participación:

Tabla 13: Asignación y participación de FDL base 2028

| Localidades | TOTAL DE ASIGNACIÓN FDL | Porcentaje de Participación |
|-------------|-------------------------|-----------------------------|
| 1 | \$ 17.949 | 14% |
| 2 | \$ 17.764 | 14% |
| 3 | \$ 12.932 | 10% |
| 4 | \$ 17.473 | 14% |
| 5 | \$ 32.187 | 25% |
| 6 | \$ 14.773 | 12% |
| 7 | \$ 13.201 | 10% |

Cifras en millones

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación

Dado lo anterior, el proyecto de acuerdo desarrolla el tema de la distribución de los recursos de transferencia entre los Fondos de Desarrollo Local a partir del TÍTULO V. En ese sentido, cada una de las localidades recibirá un monto de acuerdo con la fórmula planteada:

“DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS ENTRE LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCALES. Los Fondos de Desarrollo Local se apalancarán con no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes de la Administración Central del Distrito y se asignarán a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas. Con el ánimo de garantizar la sostenibilidad y equidad del modelo se distribuirá el cincuenta (50%) de los recursos de forma equitativa entre las localidades, y el cincuenta por ciento restante (50%), se asignará según el Índice de Distribución (ID) desarrollado por el Departamento Administrativo de Planeación a partir de las siguientes tres variables:

1. Número total de viviendas en estrato uno (1) y dos (2) de la localidad,
2. Total de población de la localidad
3. Esfuerzo fiscal en el Impuesto Predial Unificado de la localidad.

ÍNDICE DE DISTRIBUCIÓN - ID

Para hacer que las variables sean comparables entre sí, se estandarizan cada una de ellas a un denominador común. Para tal efecto se normalizan los valores de cada una de las tres (3) variables transformándolas a una escala 1 a 100, mediante la utilización de la razón:

$$99 * (X_i - ((\text{Mínimo}(X_i) / \text{Máximo}(X_i) - \text{Mínimo}(X_i)) + 1, \text{ para todo } i = 1 \dots 7$$

$$99 * ((\text{Mínimo}(X_i) - X_i) / (\text{Mínimo}(X_i) - \text{Máximo}(X_i))) + 1, \text{ para todo } i = 1 \dots 7$$

Donde:

X: Es el valor total de la variable (sea viviendas estrato 1 y 2, población o esfuerzo fiscal).

i: Valor entre 1 y 7 que representa una localidad o una variable correspondiente a la localidad 1, localidad 2, localidad 3, ... localidad 7.

Esfuerzo fiscal: Corresponde al valor obtenido mediante la utilización de la razón: *Impuesto Predial pagado en la localidad i / Impuesto Predial facturado en localidad i*.

Matemáticamente el Índice de Distribución es la suma de las tres variables estandarizadas y ponderadas, y se expresa de la siguiente forma:

$$ID = (45\% (A_i / \Sigma A_i)) + (35\% (B_i / \Sigma B_i)) + (20\% (C_i / \Sigma C_i)), \text{ para todo } i = 1 \dots 7$$

Donde:

A_i= Índice Estandarizado de las viviendas en estrato uno y dos de la localidad *i*

B_i= Índice estandarizado de la población de la localidad *i*

C_i= Índice estandarizado del esfuerzo fiscal en el Impuesto Predial Unificado de la localidad *i*.

PARÁGRAFO 1. De conformidad al Decreto 1068 de 2015, Único del Sector Hacienda y Crédito Público, artículo 2.6.6.2.4,-Los ingresos corrientes a que se refiere este artículo, comprenden los tributarios y no tributarios, excluidos los siguientes ingresos:

1. Las destinadas por la Constitución Política, la ley o Acuerdo Distrital a un fin determinado.
2. Las rentas que estén garantizando contractualmente, el pago de obligaciones originadas en contratos.
3. Las que en virtud de decretos, y en el marco de acuerdos de reestructuración de pasivos o programas de saneamiento fiscal y financiero, hayan sido dispuestas para la financiación del correspondiente acuerdo o programa.
4. Los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento de concejos, personerías y contralorías distritales.

PARÁGRAFO 2. La Administración Distrital podrá computar al porcentaje de asignación legal a los Fondos de Desarrollo Local, las inversiones físicas que con recursos corrientes de libre destinación realicen los organismos de la administración central en las localidades, siempre y cuando con ello no se afecte el funcionamiento de estas. (Decreto 1068 de 2015, Único del Sector Hacienda y Crédito Público, artículo 2.6.6.2.4).

Para tal efecto, los organismos de la Administración Distrital incluirán en el marco de los proyectos de inversión que formulen con cargo a los recursos corrientes de libre destinación la localización de los bienes, obras y servicios que ejecutarán en cada localidad.

PARÁGRAFO 3. El Departamento Administrativo de Hacienda Distrital y/o quien haga sus veces, distribuirá y comunicará la transferencia correspondiente a cada uno de los Fondos de Desarrollo Local, con base en los índices de distribución presupuestal que anualmente establezca el Departamento Administrativo de Planeación.

PARÁGRAFO 4. La Administración municipal estará facultada para ajustar el ID en caso de que incluya una variable adicional durante los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acuerdo.”