

*Índice Distribución  
de Recursos*

A LOS FONDOS DE  
DESARROLLO LOCAL

2013 – 2016



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**BOGOTÁ**  
HUMANANA



**ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**  
Gustavo Petro Urrego

**SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**  
Gerardo Ardila Calderón  
María Mercedes Maldonado Copello

Subsecretaría de Planeación de la Inversión  
Dirección de CONFIS



Nº 1 Política Económica y Fiscal - CONFIS  
Hacia una ciudad humana e incluyente

ÍNDICE DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS  
A LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL  
2013-2016

Bogotá D.C., Junio de 2012

## SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

GERARDO ARDILA CALDERÓN  
MARÍA MERCEDES MALDONADO COPELLO  
Secretaria Distrital de Planeación

MAURICIO KATZ GARCÍA  
Subsecretario de Planeación de la Inversión

CARMELA SERNA RIOS  
Subsecretaria de Información y Estudios  
Estratégicos

OCTAVIO FAJARDO MARTÍNEZ  
Subsecretario de Planeación Socioeconómica

RICARDO GARZÓN CONSUEGRA  
VIVIANA LUZ TORRES NUÑEZ  
Directora de CONFIS (E)

NORMA CONSTANZA SALAMANCA  
Directora de Estudios Macro

ROBERTO PRIETO LADINO  
Director de Equidad y Políticas Poblacionales

JORGE IVÁN GONZALEZ  
Asesor  
Secretaría Distrital de Planeación

Profesional  
LUZ KARIME BERNAL MUÑOZ  
Demógrafa

MELISSA MORA TRIVIÑO  
Diseño  
Oficina Asesora de Prensa y Comunicaciones  
Secretaría Distrital de Planeación



*Índice de  
Distribución  
de Recursos  
a los Fondos  
de Desarrollo  
Local  
2013-2016*



**LOCALIDAD DE  
SUMAPAZ**



**LOCALIDAD DE  
SANTA FE**

# 1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el artículo 89 del Decreto Ley 1421 de 1993, el Distrito debe asignar a las localidades por lo menos el 10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la Administración Central, para lo cual tendrá en cuenta las necesidades bá-

sicas insatisfechas de la población residente en cada una de ellas y los índices definidos por la Secretaría Distrital de Planeación. El índice con el cual se ha venido realizando la distribución anual de recursos entre los Fondos de Desarrollo Local -

FDL, corresponde a cálculos realizados en 2008, atendiendo a criterios fijados por la anterior Administración Distrital. Por su parte, la Administración actual, encabezada por el Doctor Gustavo Petro Urrego, ha considerado la necesidad de revisar y



ajustar el Índice de Distribución de Recursos a los FDL, de tal manera que se actualice la información pertinente, se recopile de manera más adecuada la problemática de las localidades y se reflejen las prioridades fijadas por el

Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana 2012 - 2016.

En este sentido, la Secretaría Distrital de Planeación, en el marco de sus competencias realizó un ejercicio técnico de actualización de dicho índice con el

fin de efectuar la distribución y asignación de los recursos a los 20 Fondos de Desarrollo Local para el período 2013-2016.

La formulación del presente índice es el resultado del trabajo técnico conjunto

de las Subsecretarías de Planeación Socioeconómica, Información y Estudios Estratégicos, y Planeación de la Inversión, todo enmarcado según las orientaciones del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal - CONFIS.

La definición de una nueva ruta de acción para Bogotá establecida en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, determina la necesidad de actualizar con nuevos principios orientadores el índice de distribución de recursos a las localidades de acuerdo con sus condiciones actuales y desde diferentes dimensiones: social, económica, ambiental, etc.. En este sentido, para caracterizar dichas condiciones la Secretaría Distrital de Planeación cuenta con información actualizada y representativa a nivel local.

La nueva concepción del índice pretende reflejar las condiciones particulares de las localidades con el objetivo de distribuir los recursos de manera equitativa, en el sentido de facilitar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Distrital, ya que estos se orientan hacia el

mejoramiento de la calidad de vida la población en sus distintos territorios.

De otra parte, y en el marco del ejercicio de la planeación

pública, el índice de distribución de recursos constituye el instrumento mediante el cual la Secretaría Distrital de Hacienda proyecta la transferencia de recursos locales y

comunica cuotas indicativas, al mismo tiempo que permite a las localidades definir los planes plurianuales de su respectivo Plan de Desarrollo Local.

## 2. JUSTIFICACIÓN



**LOCALIDAD DE  
TEUSAQUILLO**

## 3. CONSIDERACIONES

La construcción del nuevo índice de distribución de recursos a las localidades tomó en consideración los siguientes aspectos: (i) las orientaciones del artículo 89 del Decreto Ley 1421 de 1993, que establece las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada localidad como criterio fundamental, (ii) los ejes orientadores del Plan de Desarrollo y (iii) las competencias y actuaciones locales.

Aunque el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI- ha sido ampliamente

reconocido como un importante indicador de pobreza, su capacidad para identificar las carencias actuales de la población pobre bogotana ha disminuido como consecuencia de la emergencia de nuevas condiciones de pobreza, y la “superación” de condiciones particulares que eran medidas de forma coherente por dicho indicador.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que bajo los ejes orientadores del Plan de Desarrollo “Bogota Humana” es de vital importancia incorporar en la asignación de



recursos una variable que refleje los niveles actuales de pobreza por localidad, se ha incluido un indicador de pobreza basado en un enfoque monetario, denominado Línea de Pobreza (también usado internacionalmente), que identifica las personas cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los mínimos bienes y servicios. Este indicador complementa el NBI en la función de identificar las localidades con mayores privaciones, tanto en condiciones de vida como en capacidad monetaria para superar estas condiciones.

De otra parte, es necesario mencionar que se evaluaron dos metodologías estadísticas<sup>1</sup> para adelantar las



**LOCALIDAD DE LA CANDELARIA**

estimaciones del índice, lo que permitió generar escenarios para definir la metodología más apropiada, al mismo tiempo que identificar como método a emplear el reescalamiento de indicadores propuesta por el PNUD para la construcción del Índice de Desarrollo Humano - IDH.



**LOCALIDAD DE KENNEDY**

<sup>1</sup>Se evaluaron las metodologías de Componentes principales y la de Reescalamiento de Indicadores del PNUD, que configuran la metodología del Índice de Desarrollo Humano.

La construcción del nuevo índice de distribución de recursos para los Fondos de Desarrollo Local, partió de la identificación y evaluación de variables que permitieran caracterizar a las 20 localidades desde diferentes enfoques o dimensiones.

De acuerdo con las orientaciones del CONFIS se concertaron tres dimensiones: una primera dimensión tiene que ver con los niveles de pobreza por localidad, la segunda se relaciona con el efecto que sobre la población de cada localidad tiene el deterioro de las condiciones ambientales y por ende el cambio climático, y una tercera dimensión que se asocia con la gobernabilidad local.

Para cada una de estas dimensiones se identificaron variables con datos por localidad que permitieran la diferenciación de las mismas. De esta forma, para el tema

pobreza se seleccionó el número de personas pobres por Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI y el complemento mencionado de personas pobres bajo la línea de pobreza. Para la segunda dimensión se seleccionó el número de personas en riesgo de inundación y el número de personas en riesgo de remoción, así como la arborización local. Y finalmente para la tercera dimensión se seleccionó la población total como una variable que guarda una relación directa con la gestión institucional local, es decir, un criterio que indica una correspondencia creciente directa entre la población y las acciones necesarias de administración pública.

## 4. METODOLOGÍA

### 4.1 IDENTIFICACIÓN DE DIMENSIONES Y VARIABLES

Por otro lado se determinó que los indicadores relacionados con la pobreza tuvieran una ponderación mayor frente a los que tuvieran relación con otras variables. Las variables y ponderaciones definidas se sintetizan en el siguiente cuadro:

*Cuadro N° 1  
Índice de Distribución de Recursos para los 20 FDL  
Dimensiones, variables y ponderaciones seleccionadas*

DIMENSIÓN	VARIABLES	PONDERACIÓN
Pobreza	Número de Personas por localidad pobres por NBI	2/3
	Número de personas con insuficiencia de ingresos (Línea de Pobreza)	
Cambio climático y ambiente	Personas en riesgo de inundación	1/3
	Personas en riesgo de remoción	
	Numero árboles	
Gobernabilidad local	Número de Personas por localidad	

Las fuentes de información para las variables seleccionadas son:

Población pobre por NBI y LP: DANE - SDP Encuesta multipropósito 2011

Población Total: Proyecciones de vivienda, hogares y personas VIHOPE 2011 - Dane - SDP

Número de árboles - Jardín Botánico. Información consolidada por la Secretaría Distrital de Planeación

Población en riesgo (inundación o remoción). Dirección de atención y prevención de emergencias - DPAE. Información consolidada por la Secretaría Distrital de Planeación



**LOCALIDAD DE  
CHAPINERO**

## 4.2 METODOLOGÍA ESTADÍSTICA EMPLEADA

El índice de Distribución de Recursos se construyó bajo la asignación de puntajes de acuerdo con las condiciones de pobreza, ambiente y gobernabilidad, mediante la metodología de re-

escalamiento de indicadores propuesta por el PNUD para la construcción del Índice de Desarrollo Humano - IDH.

Las puntuaciones se obtienen al transformar cada indi-

cador a una escala de 0 a 1, en donde 0 corresponde al mínimo puntaje por variable que obtendría una localidad al compararla con las demás localidades, en contraste con la puntuación

1 correspondiente al máximo puntaje que obtendría una localidad.

La expresión que permite el reescalamiento de cada variable es:

$$P_{jl} = \frac{Obs_{jl} - Max_j}{Max_j - Min_j}$$

Donde:

*j*: Es el subíndice que relaciona cada variable considerada

*l*: Es el subíndice que identifica cada localidad

*Obs<sub>jl</sub>*: El valor observado o estimado de la *j*-ésima variable en la *l*-ésima localidad

*Max<sub>j</sub>*: Es el máximo valor comparativo para la *j*-ésima variable

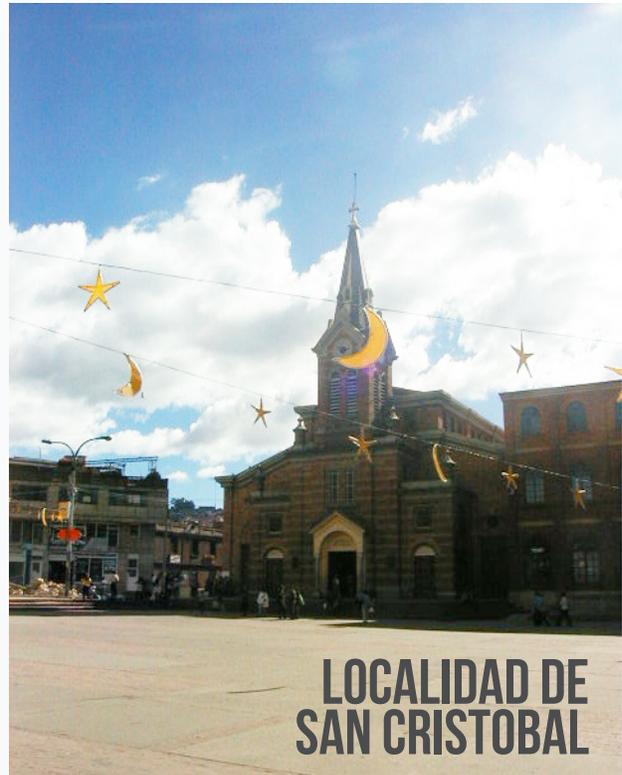
*Min<sub>j</sub>*: Es el mínimo valor comparativo para la *j*-ésima variable

La medida de puntajes agregados consiste en un promedio ponderado sobre los puntajes obtenidos en cada j-ésimo indicador considerado.

Una componente del Índice corresponde a la población en pobreza por ingresos de acuerdo a Línea de Pobreza -LP- y población pobre por Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-.

La segunda componente involucra información de gobernabilidad a partir de la población total, así como de la dinámica ambiental y cambio climático medida a partir del número de árboles por localidad y población en riesgo (alto, medio o bajo) de inundación o remoción,

A excepción de arborización, el re-escalamiento de todas las variables asigna mayor puntuación a las localidades que tienen valores altos en cada indicador, mientras que en ambiente se construye el recíproco de tal manera que a menor número de árboles mayor puntaje con el objeto de incentivar la práctica, para lo cual en ambiente el puntaje asociado corresponde a  $P^*_1 = 1 - P_1$ .



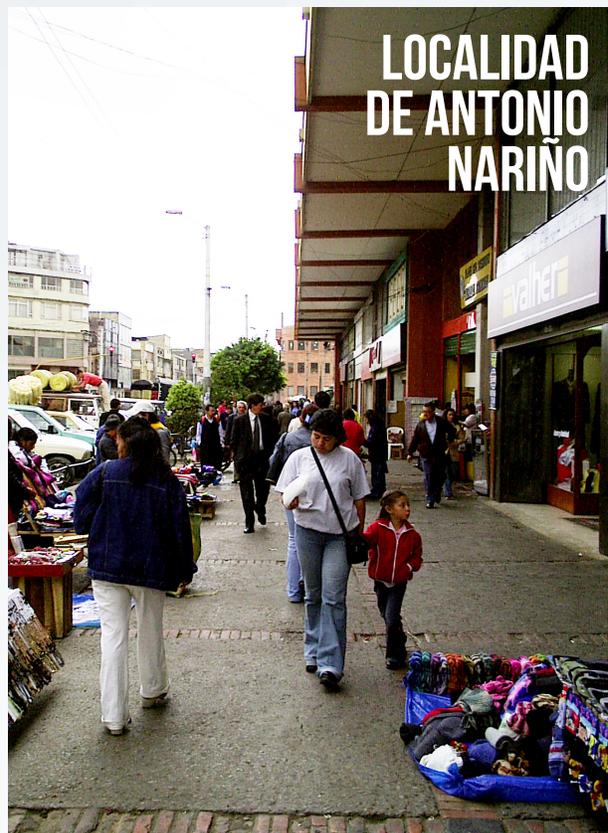
La metodología de reescalamiento de indicadores empleada para la definición del nuevo índice de distribución de recursos para los 20 FDL, permite incluir variables que describen diferentes características de las localidades (ambiental, social, económica, etc.), en tanto que otros métodos como el de componentes principales excluyen aquellas variables que no están correlacionadas con otras, es decir, que la descripción de las localidades solo se efectuarían desde una sola perspectiva (por ejemplo la social).

Otra de las ventajas de emplear la metodología de reescalamiento es su fácil aplicación y comprensión, además que no requiere complementarse con otras metodologías.

De acuerdo con la información disponible representativa para las localidades en Bogotá no se cuenta con datos para la localidad de Sumapaz, así que el procedimiento a seguir consistiría en imputarle la información de una localidad similar, aunque dadas las particularidades de esta localidad no es posible asignarle el comportamiento de las variables de alguna de las 19 localidades restantes.

Como procedimiento alternativo, se estimó el modelo asumiendo los siguientes criterios para Sumapaz: (i) toda su población es considerada pobre por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y por ingresos (Línea de Pobreza ); (ii) toda su población se

## 4.3 BONDADES DEL MODELO



## 4.4 AJUSTES AL MODELO

encuentra en riesgo de remoción o inundación y (iii) imputarle el número máximo de árboles. Como resultado de este escenario, a esta localidad le correspondería solo un 1.5% de los recursos a distribuir para las localidades. Por tal razón, de acuerdo con la revisión de gasto en la localidad y su nivel de ejecución, se determinó no incluirla dentro de los cálculos del modelo y asignarle una participación del doble de la obtenida en el escenario mencionado.

# 5. RESULTADOS

De acuerdo con las dimensiones, variables y método estadístico definido, se obtuvo el siguiente resultado:

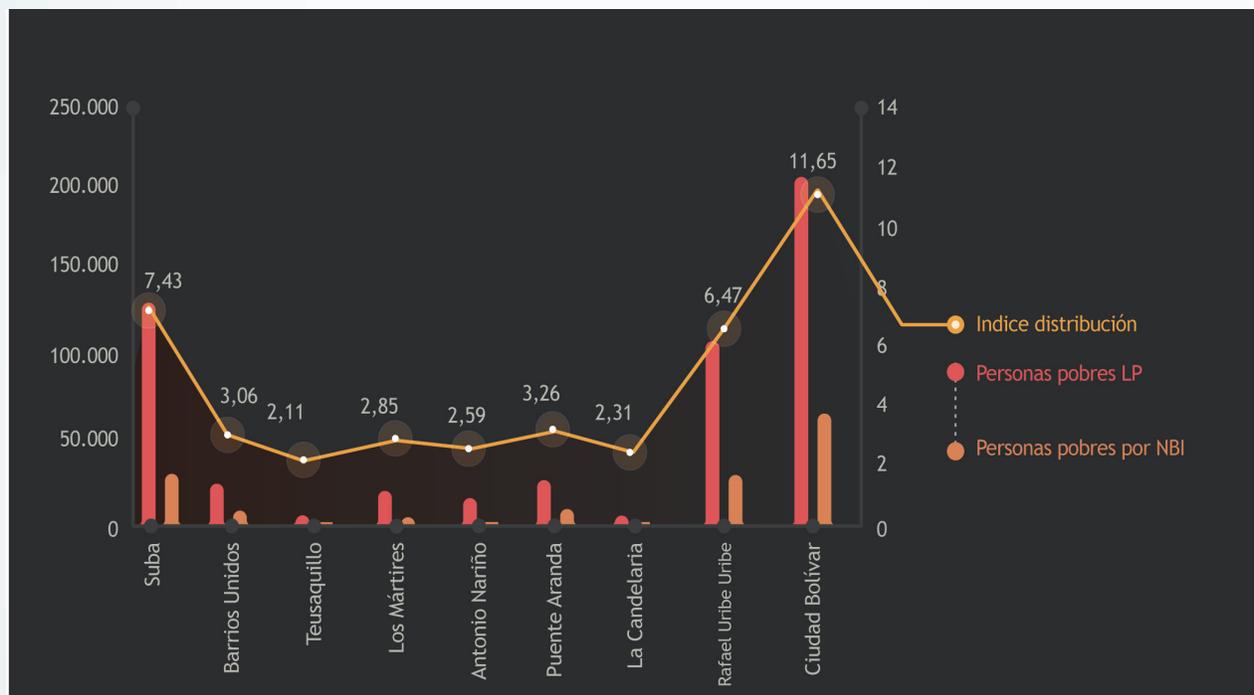
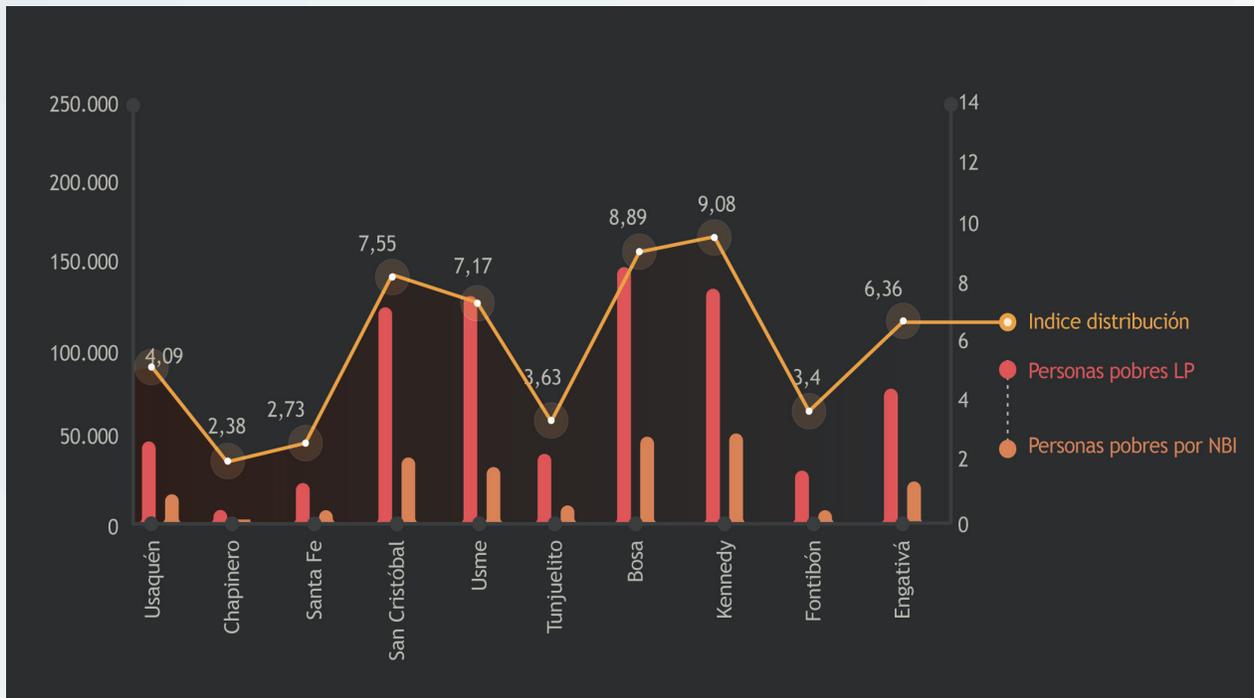
*Cuadro N° 2  
Índice de distribución de recursos para los 20 FDI  
Resultados*

LOCALIDAD	ÍNDICE DE DISTRIBUCIÓN %
Usaquén	4,09
Chapinero	2,38
Santa Fe	2,73
San Cristóbal	7,55
Usme	7,17
Tunjuelito	3,63
Bosa	8,89
Kennedy	9,08
Fontibón	3,4
Engativá	6,36
Suba	7,43
Barrios Unidos	3,06
Teusaquillo	2,11
Los Mártires	2,85
Antonio Nariño	2,59
Puente Aranda	3,26
La Candelaria	2,31
Rafael Uribe Uribe	6,47
Ciudad Bolívar	11,65
Sumapaz	3
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Los resultados del índice de distribución para los 20 Fondos de Desarrollo Local son consistentes con las dimensiones y variables empleadas, las localidades con mayores participaciones en el índice son aque-

llas donde se presentan mayores niveles de pobreza medidos por número de pobres por NBI y por debajo de la Línea de Pobreza (LP), tal como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica N° 1  
Pobreza e Índice de Distribución de recursos



Así mismo, el índice de distribución es mayor para aquellas localidades con mayor número de personas en peligro de remo-

ción o inundación, tal como se observa en la siguiente gráfica:

**Gráfica N° 2**  
*Personas en riesgo e Índice de Distribución de recursos*

