ISSN 1692-035X

Tendencia Económica

Informe Mensual de FEDESARROLLO

167



Editorial: Reforma tributaria y recursos para la educación: impacto del final de la transición del Acto Legislativo del Sistema General de Participaciones - SGP

Actualidad: Descentralización y distribución de los recursos para educación: elementos para una propuesta de reforma de la Ley 715

Coyuntura Macroeconómica

Tendencia Económica

Fecha de publicación:
Agosto 4 de 2016

Editores
Leonardo Villar
Director Ejecutivo

Natalia Salazar
Subdirectora

Camila Pérez
Directora de Análisis Macroeconómico y Sectorial

Oficina Comercial
Teléfono: 325 97 77
Ext.: 340 | 365 | 332
comercial@fedesarrollo.org.co

Diseño, Diagramación y Artes
Consuelo Lozano
Formas Finales Ltda.
mconsuelolozano@hotmail.com

ISSN 1692-035X

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Calle 78 No. 9-91 | Tel.: 325 97 77
Fax: 325 97 70 | A.A.: 75074
http: //www.fedesarrollo.org.co
Bogotá, D.C., Colombia

Contenido

1 Editorial
Pág. 3 Reforma tributaria y recursos para la educación: impacto del final de la transición del Acto Legislativo del Sistema General de Participaciones - SGP

2 Actualidad
Pág. 8 Descentralización y distribución de los recursos para educación: elementos para una propuesta de reforma de la Ley 715

3 Coyuntura Macroeconómica
Pág. 17

Tendencia Económica se hace posible gracias al apoyo de:

DAVIVIENDA

Reforma tributaria y recursos para la educación: impacto del final de la transición del Acto Legislativo del Sistema General de Participaciones - SGP

Las proyecciones de un reciente estudio de Fedesarrollo[1] sugieren la necesidad de una reforma tributaria estructural ambiciosa para sostener en los años que vienen los recursos orientados a la educación a través del Sistema General de Participaciones (SGP). Esto por cuanto en 2016 termina la transición del Acto Legislativo 04 de 2007 y la evolución del SGP desde 2017 estará determinada por el crecimiento promedio de los últimos cuatro años de los ingresos corrientes de la Nación (ICN). De esta manera, el monto de recursos que recibirán los gobiernos sub-nacionales para educación, salud y otros servicios básicos dependerá de manera primordial de lo que pase en materia de impuestos, es decir, de lo que se defina en la próxima reforma tributaria estructural. Analizar las implicaciones del final de la transición del SGP sobre los recursos para educación es el tema de este editorial.

Antecedentes

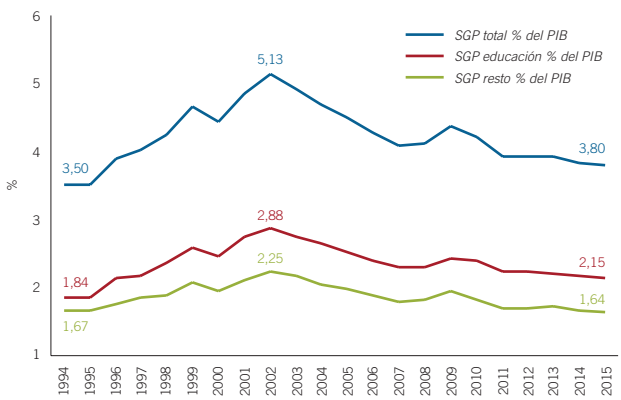
La descentralización fiscal y administrativa iniciada en los años 80 se profundizó a comienzos de la década siguiente cuando en la Constitución de 1991 se redefinieron las competencias y responsabilidades de gasto entre diferentes niveles de gobierno, se otorgó mayor autonomía a las entidades territoriales y se modificó el sistema de transferencias del Gobierno Nacional a los departamentos y municipios.

En los Artículos 356 y 357 de la Carta quedó establecida la fórmula que define el monto y evolución de las transferencias. De acuerdo con la norma constitucional inicial, las transferencias de la Nación a las entidades territoriales se llevaban a cabo a través

[1] Salazar, N., Steiner, R. y González G. (2016). "Proyecciones del SGP para Educación". En Villar, L., Salazar N., Simpson M., Delgado, M., Steiner R., Zapata J. G., Gracia O., Mesa C. A., González G., Trujillo F., Concha T. y Vega C. (2016), *Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación*, Fedesarrollo, capítulo 2.

de dos bolsas cuyo monto estaba definido como un porcentaje de los ICN: el Situado Fiscal para departamentos y Distritos (el cual aumentaría de 23% a 24,5% de los ICN entre 1994 y 1996) y las Participaciones Municipales (que se incrementarían de 15% a 22% de los ICN entre 1994 y 2001). Es decir, para finales de la década, más de 40% de los ICN debían transferirse a las entidades territoriales. A su vez, la Ley 60 de 1993 definió la distribución de los recursos de ambas bolsas entre salud, educación y otros sectores. Bajo esa fórmula y criterios de distribución, las transferencias orientadas a educación crecieron de manera importante, inclusive durante la crisis económica de la época, pasando de 1,8% a 2,9% del PIB entre 1994 y 2001, por las razones que se explicarán a continuación (Gráfico 1).

Gráfico 1
SGP TOTAL, EDUCACIÓN Y RESTO
(% del PIB)



Fuente: Salazar *et al.* (2016).

El hecho de atar año a año el monto de las transferencias al nivel de los ICN mostró más temprano que tarde que la fórmula de la Constitución significaba una gran volatilidad en los recursos transferidos y, en últimas, una fuente de insostenibilidad para las finanzas de la Nación. En efecto, el arranque de la fórmula, junto con las buenas condiciones económicas que prevalecían en ese momento, permitieron un crecimiento importante de las transferencias para salud y educación, pero al deteriorarse el contexto macroeconómico en la segunda mitad de esa década, las presiones provenientes de las entidades territoriales sobre las finanzas de la Nación se agudizaron. Por una parte, varios gobiernos locales incurrieron en elevados niveles de endeudamiento y algunos se vieron en dificultades para cumplir el pago de sus deudas, a lo cual tuvo que hacer frente la Nación. Por otra, el monto de recursos transferidos no se redujo como preveía la fórmula constitucional. Ese fue el caso de educación. La rigidez en los costos de la nómina frente a los decrecientes ingresos de transferencias generaron faltantes importantes en los entes territoriales y la Nación se vio en la obligación de trasladar recursos adicionales del presupuesto para cubrir los pagos de maestros a través del llamado Fondo de Compensación Educativa, FEC. Estos llegaron a representar 0,54% del PIB en 2000.

En el marco del acuerdo que firmó Colombia con el Fondo Monetario Internacional en 1999, el Gobierno emprendió varias reformas tendientes a restablecer el equilibrio macroeconómico, siendo una de ellas la modificación a los artículos 356 y 357 de la Constitución. Así, el Acto Legislativo 01 de 2001 unificó en una sola bolsa los recursos del Situado Fiscal y las Participaciones Municipales y creó el Sistema General de Participaciones, SGP. El punto más importante de la norma fue que desligó de manera temporal (hasta 2007) la evolución de las transferencias del nivel de los ICN y estableció que los recursos del SGP crecerían anualmente en un porcentaje igual a la inflación causada más unos puntos reales. Determinó así mismo un incremento adicional en caso de que la economía creciera por encima de 4% en el año anterior. Paralelamente, la Ley 715 de 2001 redefinió la distribución sectorial de recursos y determinó que una vez descontadas las participaciones

especiales[2], al sector educativo le correspondería el 58,5% de los recursos del SGP.

La segunda reforma al sistema de transferencias tuvo lugar a través del Acto Legislativo 04 de 2007 y dio continuidad, de manera transitoria, a la reforma de 2001, en el sentido de mantener un esquema desligado de la evolución de los ICN. Este nuevo cambio constitucional determinó que entre 2008 y 2016 las transferencias crecerían a una tasa equivalente a la inflación más unos puntos de crecimiento real, que se establecieron en 4 pps para 2008 y 2009, 3,5 pps para 2010 y 3 pps entre 2011 y 2016. La norma también estableció que a partir de 2017, los recursos del SGP crecerían con el promedio de variación porcentual de los ICN en los últimos cuatro años. Adicionalmente, se mantuvo la regla del incremento adicional de recursos al SGP por crecimiento económico superior al 4% y se determinó que estos recursos deberían dedicarse a la atención integral de la primera infancia. Finalmente, se otorgó un porcentaje adicional de incremento del SGP para ser destinado exclusivamente al sector educación, que no generaría base para el crecimiento del SGP de la vigencia subsiguiente, y empezaría en 1,3% en 2008 y 2009, aumentaría a 1,6% en 2010 y alcanzaría un máximo de 1,8% en 2011, el cual se mantendría hasta 2016.

Las reformas al SGP significaron un crecimiento gradual de las transferencias en términos reales, aunque a un ritmo menor al del PIB. El monto total del SGP pasó de representar el 5,13% del PIB en 2002 al 3,80% en 2015. Para el sector educación, la disminución fue del 2,88% al 2,15% en el mismo periodo (Gráfico 1). No obstante, de no haberse realizado una reforma a la fórmula de las transferencias en la Constitución, la imposibilidad de financiar el déficit fiscal habría prolongado la crisis económica por otros años más y habría afectado de manera significativa el monto de recursos transferidos a las entidades territoriales. En efecto, las simulaciones del estudio de Fedesarrollo mencionado atrás indican que en ausencia de una reforma al SGP, el monto de los recursos transferidos a través de ese sistema podría haber sido entre 20% y 60% menor al efectivamente observado, como consecuencia de un crecimiento económico más bajo.

Resultados de las simulaciones

Aparentemente el actual Gobierno ha tomado la decisión de no tramitar un nuevo acto legislativo para prolongar el régimen de transición actual más allá de 2016. Si hubiera querido prolongarlo, el Gobierno habría tenido que presentar el proyecto al Congreso a comienzos de 2016 en razón a que la discusión y aprobación de un cambio a la Constitución toma ocho debates en dos legislaturas diferentes. Así las cosas, desde 2017 el monto del SGP crecerá de acuerdo con el incremento promedio de los ICN en los ultimos cuatro años[3]. Por lo tanto, para aproximar el comportamiento futuro del SGP, y en particular de los recursos para educación, el estudio de Salazar *et al.* (2016) mencionado anteriormente trabajó sobre escenarios que simulan posibles trayectorias de los ICN, que dependerán

[2] Del monto total correspondiente al SGP cada año se descontaría el 4% para ser distribuido entre los resguardos indígenas (0,52%), municipios ribereños al Río Magdalena (0,08%), distritos y municipios para programas de alimentación escolar (0,5%) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales-FONPET (2,9%).

[3] Por ejemplo, el crecimiento de las transferencias entre 2016 y 2017 será equivalente al aumento promedio de los ICN entre 2014 y 2017, siendo para este último año el estimado por el gobierno para esa vigencia de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las actualizaciones del Plan Financiero.

de manera importante del tipo de reforma tributaria que se adopte y de su impacto en el recaudo de impuestos.

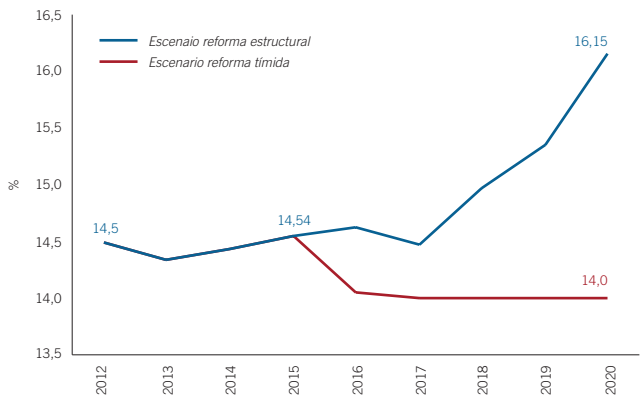
Los ejercicios de proyección contemplaron varios escenarios y aquí se presentan dos altamente relevantes. El primero sigue la trayectoria de gastos del Marco Fiscal de Mediano Plazo publicado en 2015 y supone que el Gobierno adopta una reforma tributaria *tímida* que apenas mantiene a futuro los ICN en el nivel actual (en 14% del PIB). El segundo escenario toma la senda de ingresos y gastos del escenario 1, pero supone que el Gobierno adopta una reforma tributaria estructural *integral* que no sólo permite compensar el recaudo que comienza a perderse desde 2018, sino que además genera recursos adicionales que permiten cumplir con las metas de déficit de la regla fiscal. En cifras gruesas, este escenario significa un esfuerzo del orden de 1,8% del PIB en ingresos adicionales, aparte de los requeridos para compensar los ingresos que se pierden desde 2018 por el desmonte previsto de la sobretasa del CREE, el impuesto al patrimonio y el gravamen a las transacciones financieras.

Mientras en el primer escenario, en el cual se adopta una reforma tributaria *tímida*, se supone que los ICN se mantendrían en 14% del PIB, los resultados sugieren que en el escenario de una reforma estructural *ambiciosa* ese porcentaje pasaría de 14% del PIB en 2015 a 16,15% en 2020.

Para 2020 el SGP de educación estaría alrededor de 2,3% del PIB en el escenario de una reforma estructural *ambiciosa* frente a 2,1% del PIB en el caso de una reforma *tímida*. Si bien en relación con el PIB la diferencia aparece pequeña, en términos reales es, por decir lo menos, bastante significativa.

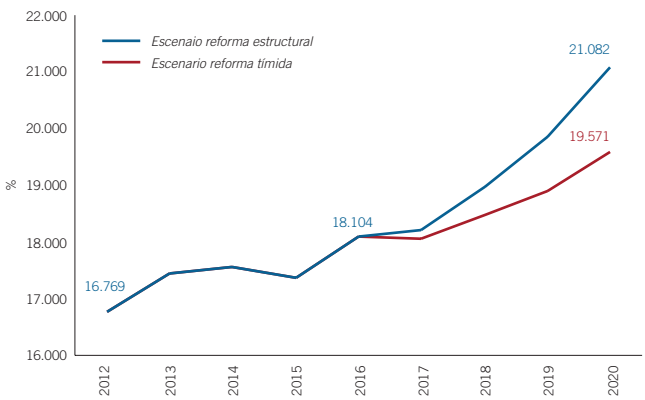
Es importante aclarar que, en cualquiera de los escenarios, el monto de recursos que recibe el sector educativo dependerá de si, a partir de 2017, se incluyen o no los recursos del 1,8% de crecimiento adicional del SGP transferidos hasta 2016 de acuerdo con lo contemplado en el Acto Legislativo de 2007. Para que se incluyan se requeriría de una reforma a la Ley 715 de 2001, sobre la cual por ahora no se ha pronunciado el Gobierno. Suponiendo que se conserva el monto correspondiente al 1,8% adicional en la base de proyección comentado anteriormente, en 2020

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DE LOS ICN BAJO DOS ESCENARIOS DE REFORMA TRIBUTARIA



Fuente: Salazar *et al.* (2016).

Gráfico 3
ESCENARIOS DEL SGP PARA EDUCACIÓN BAJO ESCENARIOS DE REFORMA TRIBUTARIA
(Miles de millones de 2015)



Fuente: Salazar *et al.* (2016).

los recursos del SGP para educación equivaldrían a $20,1 billones a precios de 2015, mientras que en el caso de la reforma tímida estos alcanzarían sólo $19,6 billones, una diferencia de $1,5 billones de 2015. Ahora bien, si el sector no conserva los recursos correspondientes al crecimiento del 1,8% adicional de las transferencias, perdería frente a los montos anteriores cerca de $300 mil millones.

No cabe duda entonces que al sector educación y a los entes territoriales les conviene que el Gobierno presente una reforma tributaria ambiciosa y que el Congreso de la República la apruebe. Ello es aún más importante teniendo en cuenta que los acuerdos del Gobierno con Fecode y la implementación de la jornada única van a representar un crecimiento importante de los gastos asociados con la nómina y que se requieren recursos para los demás propósitos asociados con la cobertura y calidad de educación. Ello sólo se podrá asegurar con un crecimiento adecuado de los recursos del SGP a futuro, lo cual a su vez requiere un aumento en la tributación y en los ICN.

No podemos dejar de comentar lo que esto significa para el Gobierno Central. Teniendo en cuenta que las transferencias aumentarán con el crecimiento promedio de los últimos cuatro años del SGP, cualquier esfuerzo en materia tributaria va a tener que ser compartido poco a poco con los entes territoriales. Si bien no es volver a la fórmula inicial de la Constitución -en donde por cada peso adicional de recaudo tenían que destinarse 46 centavos a situado fiscal y participaciones municipales-, es claro que el esfuerzo tributario que se haga para financiar el nivel actual de gasto generará automáticamente transferencias adicionales a los entes territoriales. Esto también debe entrar en las consideraciones sobre el diseño de la reforma tributaria anunciada por el Gobierno para el segundo semestre de este año.

Descentralización y distribución de los recursos para educación: elementos para una propuesta de reforma de la Ley 715*

Los avances en descentralización fiscal y administrativa, en particular en cuanto a la autonomía de funciones y competencias territoriales, fueron probablemente el segundo hito más importante de la Constitución de 1991, después de la consagración del Estado Social de Derecho (Acosta, 2015). No obstante, de acuerdo con muchos conocedores del tema, al cumplirse 25 años de expedida la Carta, si bien se ha avanzado en descentralización, los progresos no han sido suficientes. Los argumentos que se exponen a menudo sobre la necesidad de profundizar la descentralización se contraponen con aquellos que, dadas las brechas regionales en términos de capacidad institucional, y por qué no decirlo, los niveles elevados de malas prácticas y corrupción en muchas esferas de la vida del país, se inclinan a favor de que el Gobierno Central retome el control de algunas funciones y competencias que se trasladaron a los territorios.

En opinión de Fedesarrollo, debe aprovecharse el momento actual para producir una evaluación integral del tema de la descentralización fiscal y administrativa en el país y tomar acciones orientadas al fortalecimiento intitucional territorial, teniendo en cuenta que éstos son aspectos cruciales para el éxito de la construcción de paz en la que se embarcó el país a raíz de los Acuerdos de la Habana.

Este artículo de Actualidad busca contribuir a dicha discusión presentando los resultados del trabajo de Salazar, Gracia y Mesa (2016) sobre la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para educación, contenido en un trabajo más amplio de Fedesarrollo sobre el SGP y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación.

El objetivo de ese trabajo fue hacer un diagnóstico de la forma como hoy se distribuyen los recursos del SGP, de acuerdo con lo establecido en la Ley 715 de 2001 y proponer

* La elaboración de este artículo contó con la colaboración de Carlos Antonio Mesa.

algunas reformas a la norma. Los cambios sugeridos responden al propósito de promover la eficiencia en la distribución y la utilización de los recursos del SGP para educación e incluir en las fórmulas incentivos para avanzar en calidad. La propuesta también pretende otorgar mayor autonomía a aquellos gobiernos sub-nacionales que tienen capacidad para administrarla, pero mantienen altos niveles de direccionamiento y control en el uso de los recursos en las entidades territoriales que todavía reflejan bajos niveles de madurez institucional.

Tipología de las transferencias a nivel internacional

Todos los países tienen algún grado de descentralización fiscal y administrativa, concebida como un arreglo en el cual los gobiernos sub-nacionales ejecutan una parte del gasto público y proveen servicios sociales básicos como educación, salud e infraestructura, entre otros. Parte o la totalidad de este gasto sub-nacional se financia con las transferencias del Gobierno Central.

Además de que hay diferentes grados de descentralización alrededor del mundo, también existen diversos esquemas para transferir los recursos desde el nivel central hacia los niveles regional y local. Así, las transferencias pueden ser de carácter *obligatorio*, es decir definidas en la Constitución o la ley, o pueden ser *voluntarias* del Gobierno central. Se distinguen a su vez las transferencias *dirigidas (earmarked grants)*, caso en el cual los recursos deben utilizarse para un propósito sectorial específico, generalmente para la provisión de servicios sociales básicos como educación y salud, o *no dirigidas*, situación en la cual el gobierno sub-nacional es autónomo en su utilización. Entre las *dirigidas* se detectan diversos niveles de flexibilidad en su uso. Cuando la entidad territorial puede asignar los recursos autónomamente al fin establecido por el Gobierno Central, se les llama transferencias *en bloque*. Por su parte, en las transferencias *no dirigidas* se distinguen las que se hacen *con contrapartida (matching grants)*, que se usan con mayor frecuencia para la financiación de la inversión regional o local, promoviendo al mismo tiempo el uso de recursos propios de las autoridades territoriales.

En la práctica, los esquemas adoptados son combinaciones de varios de los tipos de transferencias comentados anteriormente. La combinación escogida depende de las características económicas y sociales específicas a nivel nacional y regional del país en cuestión y también de los incentivos que el nivel central quiere generar con miras a lograr un determinado objetivo. Así por ejemplo, mientras las transferencias para inversión suelen hacerse, como ya se mencionó, mediante *matching grants*, aquellas para financiar la provisión de servicios básicos como la educación son frecuentemente *dirigidas*. No obstante, a medida que la descentralización avanza, la flexibilidad del gobierno sub-nacional en el uso de los recursos tiende a ser mayor, por ejemplo mediante el uso de transferencias *en bloque*.

La literatura ha identificado algunos de los criterios que deben guiar el diseño de un esquema de transferencias óptimo. Dentro de estos se resaltan los siguientes: i) el objetivo de cada componente del esquema de transferencias debe ser claro y uno solo, ii) las transferencias deben ser suficientes en monto para que los gobiernos sub-nacionales puedan proveer una cantidad adecuada del servicio, iii) el esquema debe proveer cierto grado de autonomía a los gobiernos sub-nacionales como mecanismo para promover la eficiencia, iv) la fórmula de distribución de los recursos debe ser simple (fácil de entender) y basada en factores objetivos, v) la fórmula también debe ser flexible y permitir ajustes, pero es importante asegurar que sea predecible para incrementar la eficiencia en su utilización, vi) con el propósito de promover la equidad regional, el monto de recursos transferidos debe establecerse en relación directa con necesidades fiscales de

los gobiernos sub-nacionales e inversamente en relación con su capacidad tributaria, pero sin desestimular la generación local de recursos, vii) el esquema debe promover manejo fiscal sólido y evitar prácticas ineficientes en los gobiernos sub-nacionales y viii) el esquema debe ser consistente con restricción presupuestal a nivel central.

Diagnóstico del esquema de transferencias para educación en Colombia

Los diferentes diagnósticos existentes sobre el sistema de transferencias en Colombia, tanto para educación como para otros propósitos, reconocen que éstas han permitido avances importantes en materia de cobertura de los servicios básicos. Sin embargo, el diagnóstico es menos satisfactorio en cuanto a los criterios utilizados para la distribución de los recursos. Los diferentes trabajos coinciden en señalar que esos criterios no han generado los incentivos necesarios para promover eficiencia, así como tampoco una mayor capacidad de generación de recursos propios en los gobiernos sub-nacionales.

La Ley 715 de 2001 establece los criterios de distribución de los recursos del SGP en Colombia, de acuerdo con los cuales la mayor parte (58,5%) se destina para educación. Allí se hace la diferenciación entre entidades territoriales certificadas (ETC) y no certificadas, otorgando mayor autonomía en el manejo de los recursos a las primeras[1]. La lentitud con la que ha avanzado el proceso de certificación de municipios hace que la mayor parte de los recursos se oriente directamente a los departamentos, que son certificados automáticamente. Solo una pequeña proporción del monto total se gira directamente a las entidades no certificadas y a los colegios.

En principio, el principal criterio de distribución de las transferencias entre diferentes entidades territoriales es por niño atendido y las fórmulas involucran además variables que buscan reflejar las características socioeconómicas del Gobierno sub-nacional. En este sentido, el sistema busca atender la demanda del servicio. Sin embargo, la metodología también incluye los costos diferenciales de prestar el servicio educativo y otros elementos a través de las llamadas tipologías, los cuales introducen elementos de oferta y generan confusión sobre los criterios que priman en la práctica para la asignación de los recursos. Por otra parte, los recursos se dividen en tres grandes "cajones" (prestación del servicio, calidad y cancelaciones[2]) y cada uno de ellos se sub-divide en varios "subcajones". A pesar de haber sido concebido como un esquema de transferencias *en bloque*, la multiplicidad de *cajones y subcajones* del SGP para educación lleva a que se asimile como un sistema de transferencias dirigido con alta inflexibilidad.

Diferentes diagnósticos de organismos internacionales (FMI, 2005; Banco Mundial 2007; OECD, 2014) coinciden en señalar las siguientes limitaciones del esquema actual de distribución de los recursos del SGP para educación:

[1] Las entidades certificadas son los departamentos, los distritos y los demás municipios que cumplan las condiciones para ser catalogados como certificados. Al respecto, la ley estableció que a partir de 2002 serían certificados automáticamente los municipios con más de 100.000 habitantes. Posteriormente, en el Decreto 2700 de 2004 se establecieron los criterios de certificación de los municipios de menos de 100.000 habitantes. Actualmente hay 63 municipios certificados, de estos, cinco son distritos (Bogotá, Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura y Medellín). De igual forma, los 32 departamentos se encargan de gestionar la mayor parte de los recursos transferidos para educación de los 1.039 municipios no certificados.

[2] En monto, el componente de cancelaciones es pequeño. Corresponde a recursos que deben orientarse a pagar pensiones atrasadas de maestros.

- La asignación de los recursos SGP para educación es excesivamente *dirigida* y otorga una muy baja autonomía a los departamentos, municipios y colegios en relación con el manejo de los recursos, especialmente en lo que se refiere al manejo del recurso humano (selección, contratación, ascensos y traslados de maestros). El excesivo dirigismo no ha permitido mayores ganancias en eficiencia.

- Relacionado con lo anterior y considerando el bajo número de municipios que se han certificado, pareciera que los criterios actuales para hacerlo, o bien son demasiado estrictos o bien no generan incentivos a certificarse, lo cual ha limitado las ganancias en autonomía por parte de las entidades territoriales que podrían tenerla.

- En la práctica una proporción elevada (alrededor de 90%) de los recursos se orienta al pago de nómina, de una manera bastante ineficiente por demás, y son pocos los recursos que quedan para promover la calidad.

- La ineficiencia en la distribución de los recursos se evidencia en los frecuentes cambios en la definición y conformación de tipologías de entidades territoriales, que hoy en día ya no operan, y en la existencia del llamado *complemento*, que corresponde a recursos que se reservan para cubrir el pago de la nómina de aquellas entidades territoriales que no logran hacerlo con los recursos que se le trasladan para tal fin. La inestabilidad de la definición de tipologías surge del esfuerzo que tiene que hacer el Ministerio de Educación para hacer coincidir unos criterios de distribución de los recursos que teóricamente deben responder al número de alumnos atendidos pero que en la práctica hay que ajustar para que alcancen para el pago de la nómina docente. Esa inestabilidad a su vez genera confusión e impredecibilidad en los gobiernos sub-nacionales y desincentiva a los tomadores de decisiones a nivel regional y local para hacer ajustes en pro de la calidad y la eficiencia, pues no les asegura que serán "compensados" por ello.

- La inflexibilidad en el manejo del personal, en particular la relacionada con limitaciones en traslado de maestros, exacerba la ineficiencia en la distribución de los recursos con altos costos para el sistema y en desmedro de la calidad. En efecto, entidades que tienen exceso de maestros no pueden fácilmente hacer una racionalización de su planta y producir ahorros para el sistema. Al contrario, entidades con déficit de maestros, frente a la imposibilidad práctica de traer maestros de entidades con excedentes, tienen que contratar nuevos profesores.

- No resulta clara la relación entre los gastos admisibles dentro de cada gran "cajón" y el propósito de la transferencia, especialmente en lo que tiene que ver con los recursos destinados a promover la calidad de la educación. Adicionalmente, las fórmulas de distribución no incluyen ningún incentivo a contratar mejores maestros, que de acuerdo con varios estudios es el factor que más incide positivamente en calidad.

- Adicionalmente, son pocos los recursos que llegan directamente a los colegios, la instancia que mejor conoce las necesidades de la institución y de los alumnos y las acciones requeridas para avanzar en materia de calidad. Estas limitaciones se agravan por la inflexibilidad que tienen las entidades y los colegios en cuanto al manejo del recurso humano.

- Los pocos recursos que llegan directamente a los colegios no se orientan a estimular mejoras en el desempeño educativo de sus estudiantes, por lo cual carecen de un impacto relevante sobre la calidad de la educación.

Propuesta de reforma al SGP para educación

Teniendo en cuenta las limitaciones del esquema actual, el trabajo de Fedesarrollo mencionado anteriormente (Salazar, Gracia y Mesa, 2016) recomienda introducir cambios en los criterios y fórmulas de distribución de los recursos del SGP para educación, de manera que éstos promuevan su eficiencia con impactos en calidad, principalmente a través de la contratación de mejores maestros.

Los principales lineamientos de la propuesta son los siguientes:

- Revisar los criterios de certificación, de manera que se pueda complementar la lista actual de ETC con aquellas entidades territoriales que han alcanzado un nivel de madurez institucional y fiscal tal que podrían gozar de algo de mayor autonomía. Ello con el fin de promover avances en eficiencia y descentralización[3].

- En el caso de aquellas entidades con bajos niveles de madurez institucional y fiscal, los recursos transferidos deben mantener un alto grado de direccionamiento y control, mientras logran avances importantes que les permitan ser incluidos en la lista de certificados.

- Se debería reconocer de una vez por todas que el criterio actual de distribución, basado únicamente en el número de alumnos atendidos, si bien es justificable desde el punto de vista de la política pública, es irrealizable en la práctica en las condiciones actuales del sector educación, caracterizado por una elevada inflexibilidad en los gastos de nómina. Es decir, los recursos son distribuidos de acuerdo con la nómina, pero a través de fórmulas complicadas que por norma deben tener en cuenta los niños atendidos y los costos diferenciales de prestar el servicio, y no el número de profesores, las escalas salariales y los costos diferenciales de prestar el servicio. En consecuencia, en la asignación de una proporción importante de los recursos del SGP (alrededor de 90%), que se destinan a asegurar la prestación del servicio y están constituidos básicamente por gastos de nómina, se sugiere incluir un criterio que tiene que ver con el tamaño y la estructura de la planta docente.

- No obstante, el sinceramiento de los criterios de distribución debe acompañarse de incentivos conducentes a: contratar mejores maestros, evitar un aumento en el número de profesores sin consideraciones de calidad, asegurar que se cumpla a cabalidad con la provisión de la canasta educativa básica y mantener la relación técnica de alumnos/profesor.

- La distribución no puede olvidar el criterio de equidad, es decir, los recursos deben orientarse de tal manera que contribuyan a reducir las brechas regionales.

- Con el fin de promover mejoras de calidad a nivel de los colegios, resultaría conveniente diseñar un esquema

[3] Específicamente, se propone reducir el umbral existente de 100.000 habitantes de manera a que puedan entrar en este grupo un mayor número de municipios. Una condición para ser considerado certificado es que el municipio esté bien calificado en el indicador de desempeño institucional elaborado por el DNP. De todas maneras se considera importante que el Gobierno Nacional se reserve la discrecionalidad de retirar la certificación a un municipio si éste deja de cumplir con las condiciones establecidas para tal fin. Para efectos de la distribución de los recursos para educación con una mayor liberalidad se propone establecer como un requisito adicional que el costo de la nómina de la entidad territorial no supere un porcentaje determinado del SGP para educación recibido por esa entidad (por ejemplo, 95%).

de transferencias directas a las instituciones educativas por buen desempeño de los estudiantes que sea clara y genere un compromiso fuerte con la calidad. La medición del desempeño de los estudiantes para este propósito debe estar debidamente ajustada por determinantes de los resultados que no dependan del colegio, tales como las condiciones de educación de los padres y otros condicionantes socioeconómicos.

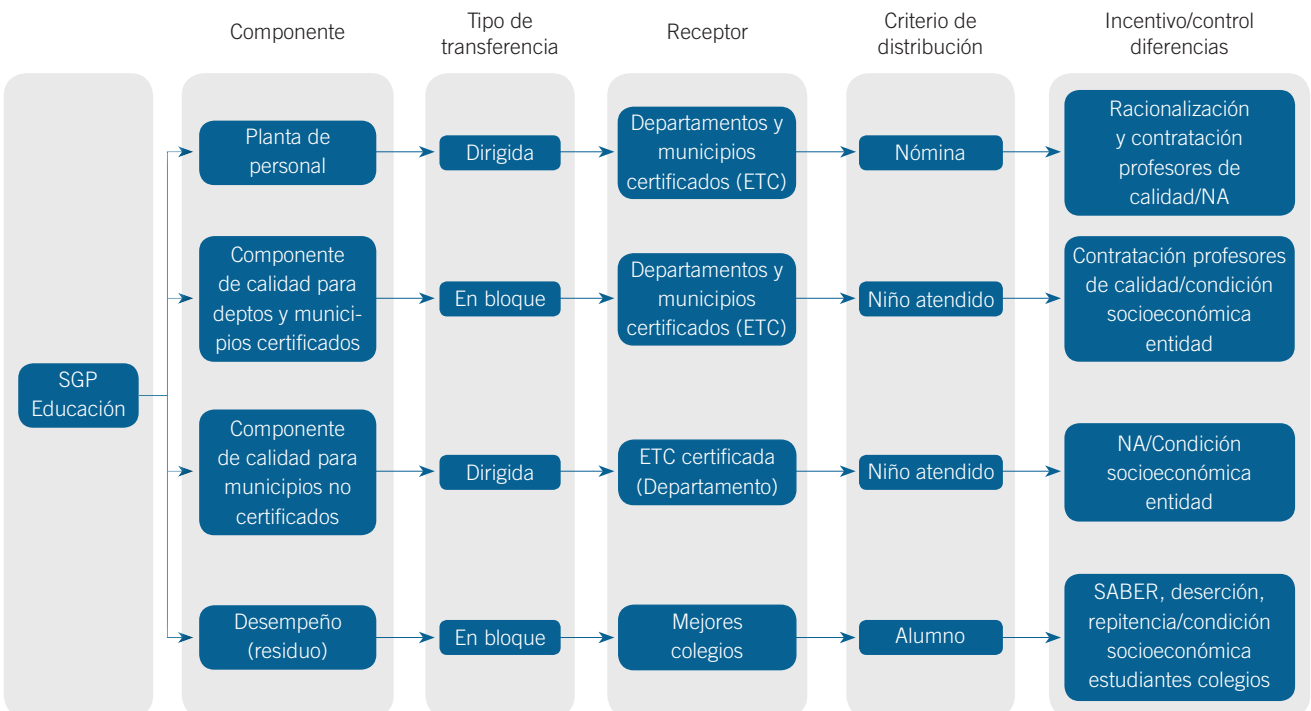
- Los criterios y fórmulas de asignación deben ser consistentes con el manejo responsable de los recursos y con la sostenibilidad fiscal regional y nacional.

Los aspectos concretos de la propuesta se presentan en el Diagrama 1 y se comentan a continuación.

En primer lugar, se propone distribuir el SGP para educación en cuatro componentes. El primero, más grande en monto (90%), se orientaría al pago de planta de personal y los demás buscarían promover la calidad educativa.

El componente de planta de personal garantizaría el costo de la nómina. Los recursos se girarían a la ETC y sólo podrían destinarse a los pagos por ese concepto. El criterio de distribución sería el tamaño y estructura de la planta de personal en cada entidad. En términos prácticos, se podría pensar en una fórmula que toma para cada entidad el costo de la nómina de la vigencia anterior y lo ajusta anualmente con el incremento del salario mínimo y con los incrementos adicionales consignados en los acuerdos con FECODE en 2015. Dentro de este componente

Diagrama 1
PROPUESTA DISTRIBUCIÓN RECURSOS SGP - EDUCACIÓN



NA: no aplica.
Fuente: Elaboración propia con base en Salazar *et al.* (2016).

dirigido a garantizar el pago de la nómina, los incentivos involucrados son de la mayor importancia. El esquema de distribución planteado busca compensar la mejor gestión de su planta docente, ya sea porque la entidad lleva a cabo una racionalización de ésta (asegurando en todo momento el cumplimiento de las relaciones técnicas de maestros por alumno y la canasta básica del servicio) o por una recomposición de la misma, al incluir más docentes de mejor calidad. En el primer caso, si hay recursos que se ahorran, éstos pueden ser utilizados por las ETC para mejorar la calidad. En el segundo caso, el impacto sobre calidad se considera directo y de haber sobrecostos en la nómina, serían reconocidos por el sistema, bajo ciertos límites. Los ajustes y exceso/déficit de recursos en este componente deben ser cuidadosamente evaluados por el Ministerio de Educación Nacional. Esto exige además trabajar en flexibilizar y facilitar los traslados de docentes entre entidades territoriales y en tener un sistema de información detallado de maestros que permita establecer su experiencia y desempeño individual.

Por su parte, los recursos para calidad se orientarían a cubrir los demás gastos recurrentes que se requieren para ofrecer el servicio educativo y para financiar otros directamente relacionados con la calidad. En ambos casos, el criterio de distribución es niño atendido, pero hay diferencias importantes entre aquellos que se asignan a municipios certificados, que se presumen de un grado relativamente alto de madurez institucional, y los que se dirigen a municipios no certificados a través de los departamentos correspondientes. En el primer caso, los recursos incluyen los que surgen de ahorros que haga la entidad en el componente anteriormente comentado y los que se asignan a la ETC con el propósito explícito de mejoramiento de calidad. Corresponden a una transferencia *en bloque*, lo que significa que dentro del objetivo de mejorar la calidad de la educación sin desmejorar la cantidad del servicio, estos municipios por ser certificados, tienen autonomía en la asignación de los recursos de este componente. Esta mayor autonomía también constituye un incentivo para que estos entes territoriales hagan mayores esfuerzo por incrementar los recursos propios orientados a la educación. Por el contrario, en el caso de los recursos dirigidos a municipios no certificados, los criterios de asignación de los recursos de calidad tendría un propósito básicamente compensatorio, respondiendo exclusivamente a criterios socioeconómicos. El uso de estos recursos, además, seguiría siendo altamente dirigido y controlado por parte del Gobierno Nacional. Esto es muy importante, pues significa que en el caso de las entidades que no gozan de madurez institucional y fiscal, no se les concedería autonomía en el manejo de los recursos, a no ser que demuestren mejoras al respecto.

El diferencial entre el total de recursos del SGP-educación y la asignación en los componentes anteriores se destinaría para transferencias directas a las instituciones educativas mediante un componente de desempeño que premie a los colegios ubicados por encima de un indicador sintético que tome en cuenta las pruebas SABER, la tasa de repitencia y la tasa de deserción y que al mismo tiempo tenga en cuenta las diferencias socio-económicas de los estudiantes. Para este propósito, se propone específicamente que a los colegios cuyo indicador de desempeño se encuentre por encima del promedio de su categoría se les asignen recursos adicionales por cada niño atendido.

Es de notar que la propuesta presentada considera que los recursos del SGP no deberían estar destinados a financiar el desarrollo de la infraestructura educativa. Para este fin se propone la creación de un esquema de transferencias con contrapartida *(matching grants)*, en el cual, con recursos independientes del SGP, el Gobierno Nacional ayude a cerrar las brechas en infraestructura. Como lo prueba la experiencia internacional, las trans-

ferencias con contrapartida son un instrumento eficiente para incentivar a las entidades territoriales a aumentar la generación de recursos propios.

Consideraciones finales

Dentro de un contexto de descentralización, el diseño adecuado de los sistemas de transferencia de recursos del orden central al nivel sub-nacional constituye un elemento fundamental para el cumplimiento de los objetivos de política pública. Sin embargo, el análisis del esquema de distribución de los recursos del SGP para el sector educación muestra que éstos se encuentran altamente dirigidos, limitando la autonomía de los entes sub-nacionales en torno a la prestación del servicio. Así mismo, debido a la complejidad de las fórmulas y sus frecuentes modificaciones, que los hacen poco predecibles, los criterios de distribución generan pocos incentivos para ejecutar el gasto de manera eficiente. De esta manera, si bien la descentralización ha permitido avances importantes en cuanto a cobertura educativa, el país no muestra mejoras significativas en la calidad de la educación básica y media.

La adopción de un esquema de transferencias intergubernamentales que, además de garantizar el pago de la nómina con incentivos para su racionalización, premie la calidad, en particular a través de la contratación de docentes de buena calidad, sería una política encaminada en la dirección correcta. Se insiste en que en la actualidad la norma obliga a una distribución de los recursos por número de niños pero en la práctica los recursos se distribuyen de manera a lograr el cubrimiento de la nómina en cada entidad territorial, a través de metodologías complejas y cambiantes, lo cual resulta ineficiente.

Adicionalmente, ampliar el grado de autonomía de las entidades territoriales que muestran niveles satisfactorios de madurez es un paso adelante para avanzar en materia de descentralización. La propuesta es conservadora al mantener el control y alto direccionamiento en el uso de los recursos en las entidades territoriales no certificadas. El tener en cuenta en la distribución de los recursos las diferencias socio-económicas entre regiones es importante para cumplir uno de los objetivos de cualquier esquema de transferencias inter-gubernamentales; reducir las brechas y promover la equidad.

Por último, es importante resaltar los incentivos involucrados en las recomendaciones del estudio para aumentar el esfuerzo propio en la generación de ingresos en los entes territoriales. El primero es la mayor autonomía en el componente de calidad de las entidades certificadas y el segundo es el de promover la inversión en educación a través de transferencias con contrapartida.

Referencias

Acosta, Amylkar. (2015, Julio 16). *El Desequilibrio de Poderes*. Federación Nacional de Departamentos. Tomado de http://www.fnd.org.co/fnd/la-federacion/columna-del-director/2452-el-desequilibrio-de-poderes

Banco Mundial (2009). *Colombia Decentralization Options and Incentives for Efficiency*. Volume I: Main Report.

FMI (2005). The Intergovernmental Transfer System in Colombia. En: *Colombia Selected Issues*, IMF Country Report No. 05/162.

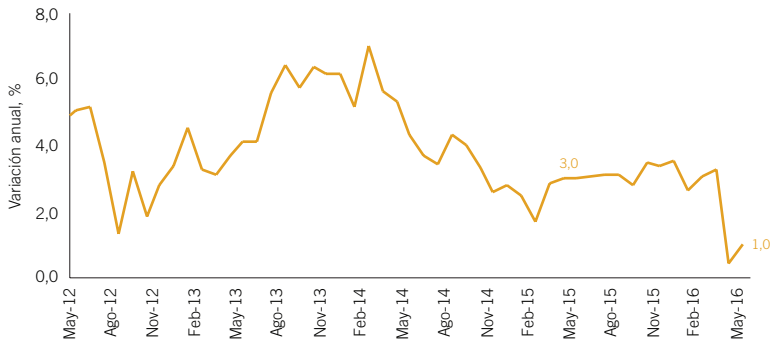
OECD (2014). *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*. OECD Publishing.

Salazar, N.; Gracia, O. y Mesa, C. (2016). "Transferencias intergubernamentales y descentralización de la educación: revisión de la literatura y lineamientos para una propuesta de esquema de distribución de los recursos del SGP orientados a educación". En: Fedesarrollo (2016). *Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación*. Capítulo 5, pps. 195-243. Estudio MEN-OEI-FEDESARROLLO. Obtenido de: www.fedesarrollo.org.co

Actividad productiva

El Indicador de Seguimiento de la Economía (ISE) registró una variación anual de 1,0% en mayo de 2016, y se mantuvo en niveles significativamente inferiores a los del primer trimestre del año. Respecto al mismo mes de 2015, este resultado es inferior en 2,0 puntos porcentuales (pps).

Gráfico 1. Indicador de Seguimiento de la Economía *(ISE)*

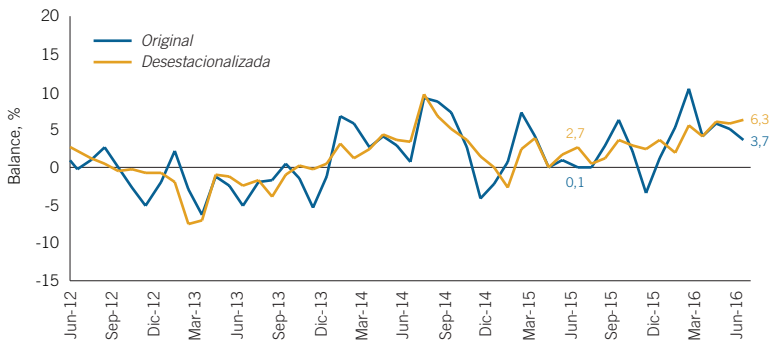


* Serie desestacionalizada.
Fuente: DANE.

En junio, el Índice de Confianza Industrial (ICI) de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) se ubicó en 3,7%, lo que representó un incremento de 3,6 pps respecto al mismo mes de 2015.

El aumento en la confianza industrial obedece a una mejora en los indicadores de volumen de pedidos y existencias de 7,1 pps y a una caída de 4,0 pps en el componente de existencias.

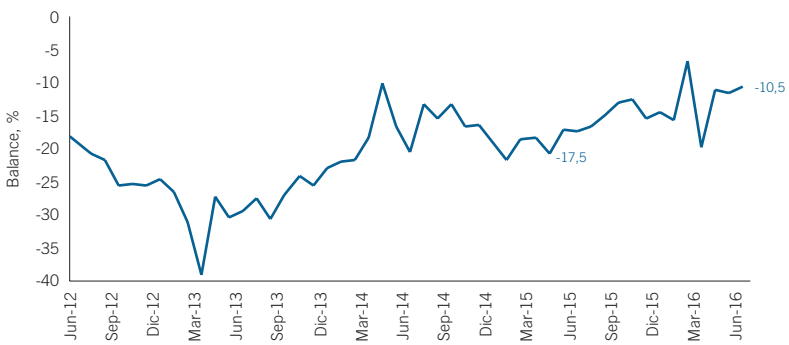
Gráfico 2. Índice de Confianza Industrial *(ICI)*



Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

En la medición de junio de la EOE el indicador del volumen actual de pedidos en la industria registró un balance de -10,5%, evidenciando un aumento de 7,0 pps respecto al mismo mes del año anterior y de 1,1 pps frente a mayo de 2016.

Gráfico 3. Volumen de pedidos en la industria *(Serie desestacionalizada)*

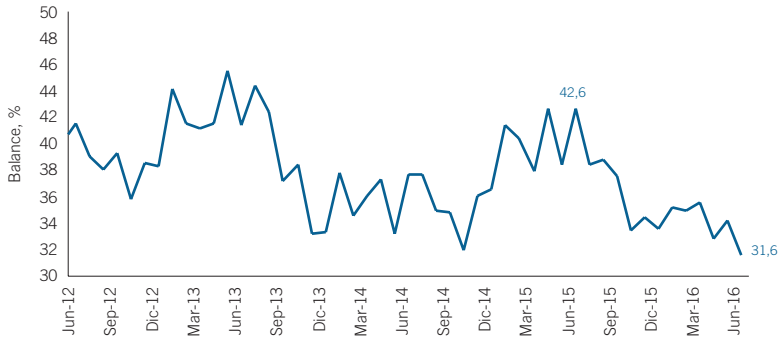


Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

* La elaboración de esta sección contó con la asistencia de Natalia Navarrete, Juan Andrés Páez y Diego Auvert.

Gráfico 4. Suficiencia de la capacidad instalada en la industria

El indicador de suficiencia de capacidad instalada presentó una disminución de 11,6 pps en relación al mismo mes de 2015, indicando una mayor utilización de dicha capacidad. Con respecto al mes de mayo, el indicador mostró una reducción de 2,6 pps.

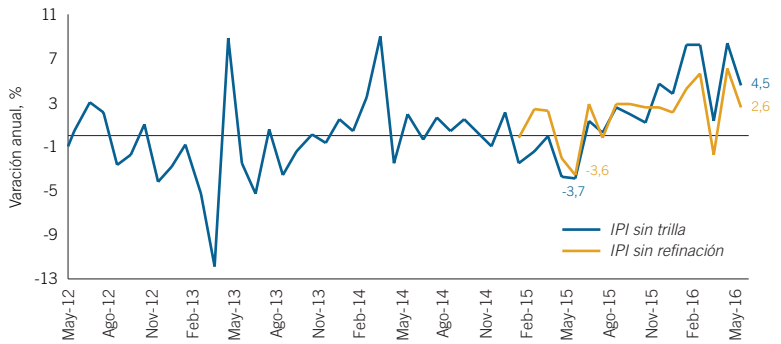


Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

Gráfico 5. Índice de Producción Industrial sin trilla de café *(IPI)*

El Índice de Producción Industrial (IPI) sin trilla de café registró una variación real de 4,5% en mayo, lo que representa un incremento de 8,4 pps respecto al mismo mes del 2015. Al excluir refinación de petróleo el crecimiento del IPI fue de 2,6%

Aparte de refinación de petróleo, los sectores que más contribuyeron de forma positiva al crecimiento de la producción industrial fueron: elaboración de bebidas (0,69 pps), y fabricación de productos elaborados de metal (0,41 pps).

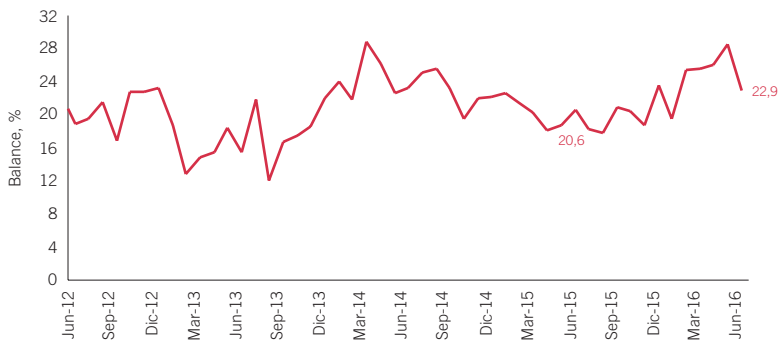


Fuente: DANE y cálculos Fedesarrollo.

Gráfico 6. Índice de Confianza Comercial *(ICCO)*

En junio, el Índice de Confianza Comercial (ICCO) tuvo un balance de 22,9%, inferior en 5,6 pps al observado en mayo pero superior en 2,3 pps frente a junio del año anterior.

El aumento en la confianza de los comerciantes respecto a junio de 2015 obedece a una mejora de 4,5 pps en el componente de situación económica actual y a una caída de 12,6 pps en el indicador de existencias.

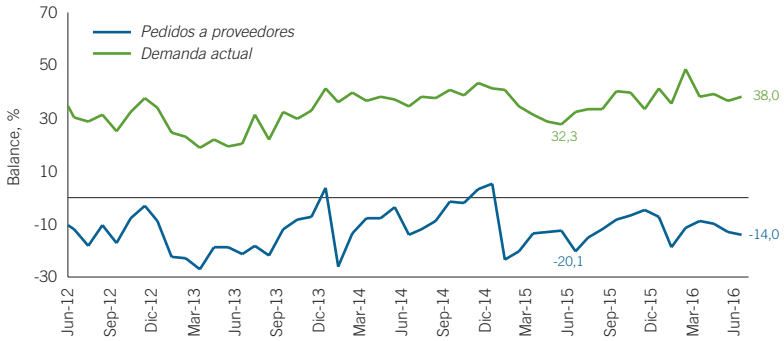


Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

Gráfico 7. Evolución de los pedidos y la demanda en el comercio

En la medición de junio, el indicador de demanda actual del sector comercio registró un balance de 38,0%, 5,7 pps por encima del valor observado en el mismo mes de 2015.

Por su parte, el indicador de pedidos a proveedores se ubicó en -14,0% lo que representa un aumento de 6,1 pps con relación al mismo mes del año anterior.

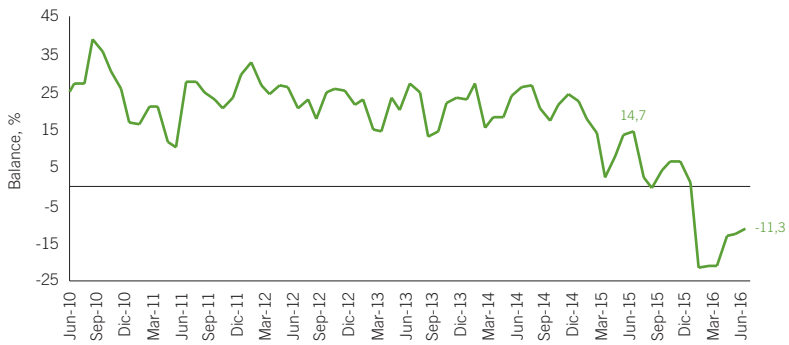


Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinion Empresarial (EOE).

Gráfico 8. Índice de Confianza del Consumidor *(ICC)*

En junio, el Índice de Confianza del Consumidor (ICC) registró un balance de -11,3%, lo que representa un aumento de 1,2 pps frente al mes anterior y una caída de 26,1 pps respecto a junio de 2015.

La recuperación de la confianza de los consumidores con respecto a mayo obedece a una mejora en el componente de condiciones económicas que compensó el deterioro en el indicador de expectativas. Con relación a junio de 2015, ambos componentes presentaron una fuerte contracción.

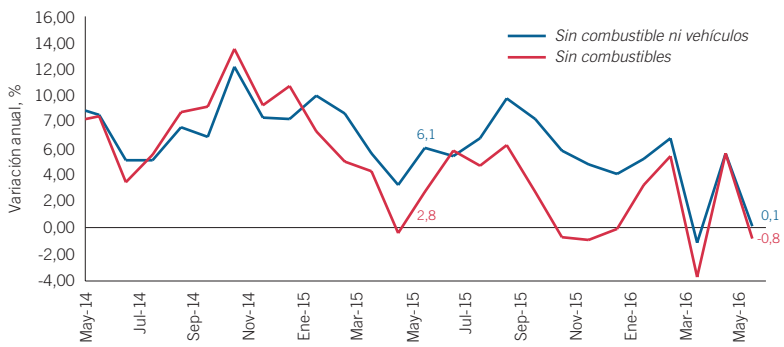


Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinion del Consumidor (EOC).

Gráfico 9. Ventas del comercio al por menor

En mayo las ventas del comercio al por menor tuvieron una variación real de -0,5% respecto al mismo mes de 2015. Excluyendo las ventas de combustibles y vehículos, el crecimiento real del comercio minorista se ubicó en 0,1%.

Las principales contribuciones negativas a la variación total de las ventas en el mes provinieron de las líneas de vehículos automotores y motocicletas; productos de aseo personal, cosméticos y perfumería; electrodomésticos, muebles para el hogar y equipo de informática y telecomunicaciones; calzado y artículos de cuero.

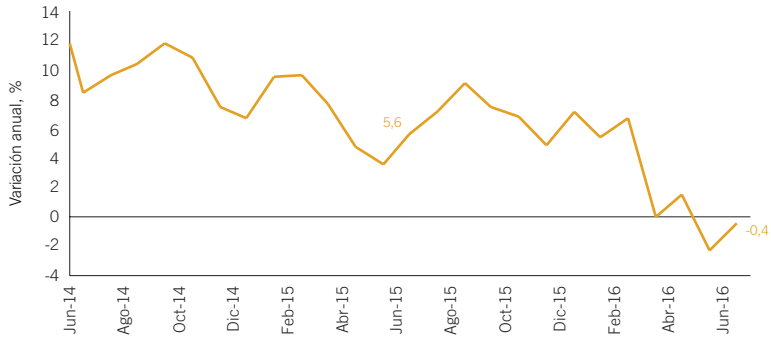


Fuente: DANE.

Gráfico 10. Despachos de cemento gris*

En el promedio móvil abril-junio los despachos de cemento gris registraron una contracción anual de -0,4%, menor en 6 pps respecto a la variación del mismo trimestre de 2015.

Desagregando por canal de distribución, el detrimento anual de los despachos de cemento se explica principalmente por un mal desempeño de las constructoras y contratistas, las cuales contribuyeron en -1,6 pps a dicha reducción.

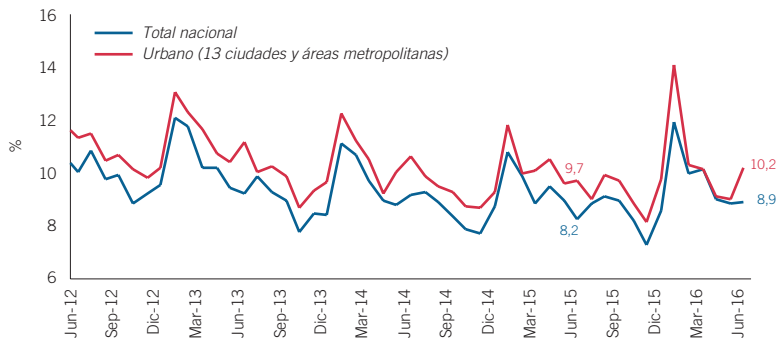


* Promedio móvil tres meses.
Fuente: DANE.

Gráfico 11. Tasa de desempleo

El desempleo se situó en 8,9% en el mes de junio, un aumento de 0,7 puntos porcentuales (pps) respecto al mismo mes de 2015.

Por su parte, para las 13 ciudades principales la tasa de desempleo en el mes de junio se situó en 10,2%. Dicha cifra representa un incremento de 0,5 pps respecto al dato de junio del año anterior.

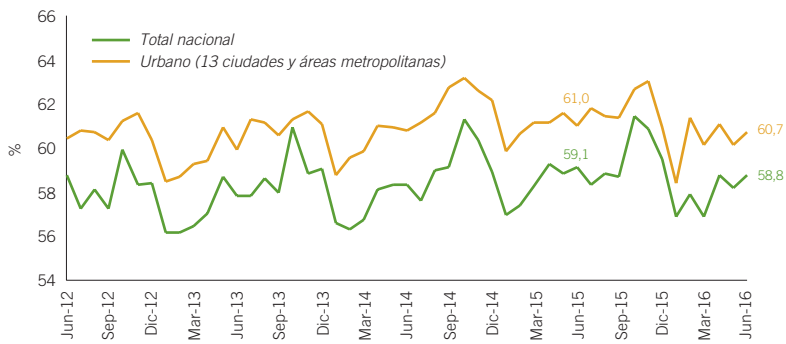


Fuente: DANE.

Gráfico 12. Tasa de ocupación

En junio, la tasa de ocupación (TO) registró una reducción de 0,3 pps frente al mismo mes de 2015, ubicándose en 58,8%. Esa cifra refleja el efecto de un aumento 1,4% en la población en edad de trabajar.

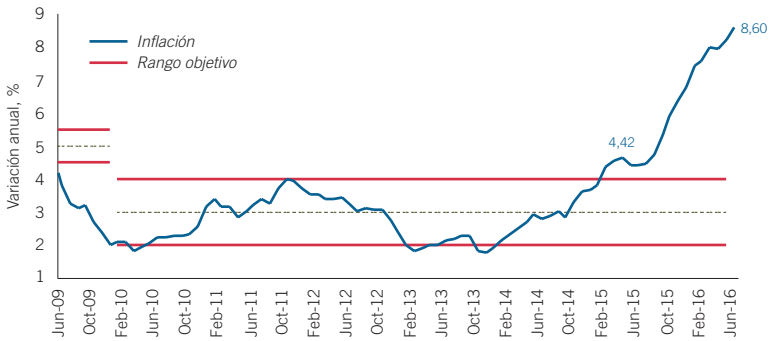
Así mismo, la tasa de ocupación para las 13 ciudades principales presentó una disminución de 0,3 pps, situándose en 60,7%, que corresponde a una reducción mensual de 118 mil en el número de ocupados.



Fuente: DANE.

Gráfico 13. Inflación y rango objetivo del Banco de la República

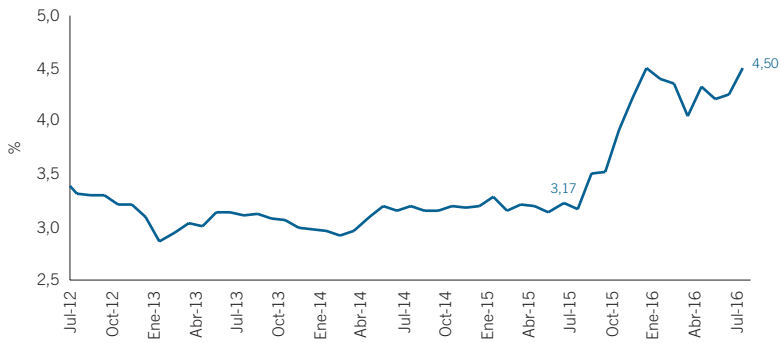
El índice de precios al consumidor (IPC) registró una variación anual en junio de 8,60%, lo que representa un incremento de 4,18 pps respecto al mismo mes de 2015. Esta es la inflación anual más alta desde diciembre del año 2000.



Fuente: DANE y Banco de la República.

Gráfico 14. Expectativas de inflación*

En julio, las expectativas de inflación de los analistas encuestados por el Banco de la República para una perspectiva de 12 meses se ubicaron en 4,50%, un incremento de 24 pbs respecto al mes anterior.

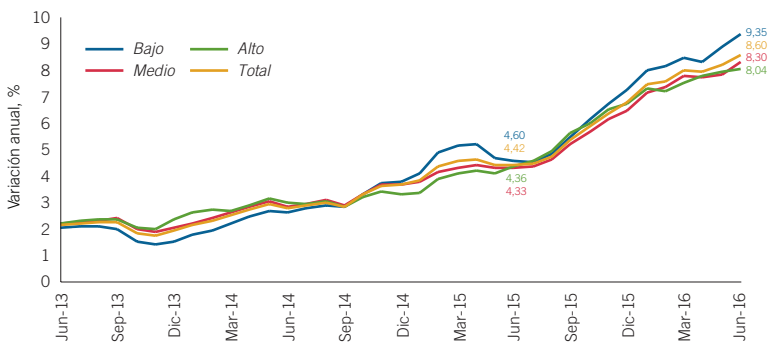


* Respuesta mediana 12 meses adelante.
Fuente: Banco de la República y Bloomberg.

Gráfico 15. Inflación por nivel de ingreso

Al observar la inflación por nivel de ingreso en junio, se destaca una aceleración en todas las canastas de consumo respecto al mes de mayo y frente al mismo mes de 2015.

La población con ingresos bajos ha recibido el mayor impacto de la subida de precios (9,35%), resultado principalmente de las presiones inflacionarias sobre el componente de alimentos.

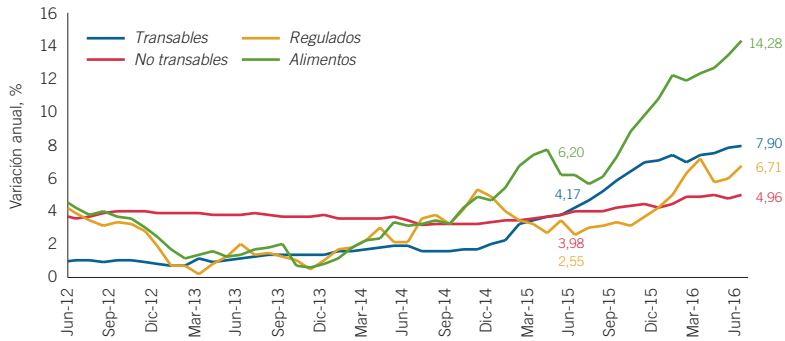


Fuente: DANE.

Gráfico 16. Inflación por componentes

En junio, el componente de alimentos tuvo una variación anual de 14,28%, presentando la mayor aceleración en el último mes y su nivel más alto desde febrero de 1999. Por otro lado, la inflación de bienes regulados se ubicó 0,71 pps por encima del valor observado en el mes de mayo.

La inflación de bienes transables tuvo un ligero incremento de 0,02 pps respecto al mes de mayo y la de bienes no transables también aumentó, jalonada principalmente por los gastos básicos en educación (6,63%) y pensiones (6,66%).

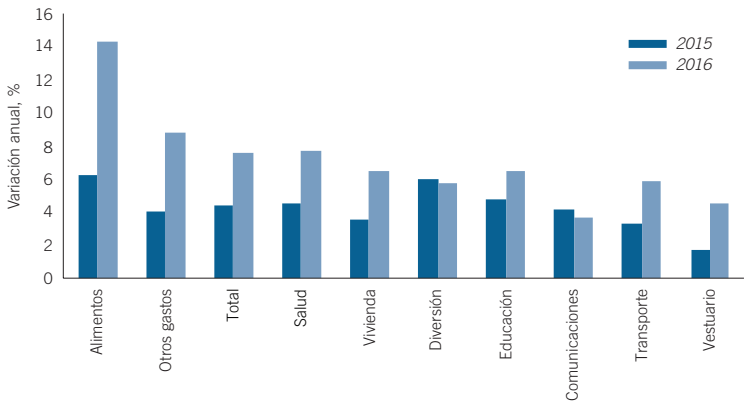


Fuente: Banco de la República.

Gráfico 17. Inflación por grupos de gasto con corte a junio

Al observar la inflación por tipo de gasto sobresalen los incrementos en los precios asociados a alimentos y otros gastos, con variaciones superiores en 8,08 y 4,76 pps respectivamente frente a las del mismo mes de 2015.

Los rubros que presentaron la mayor contribución al crecimiento anual del IPC en junio fueron alimentos (4,10 pps), vivienda (2,01 pps) y transporte (0,85 pps).

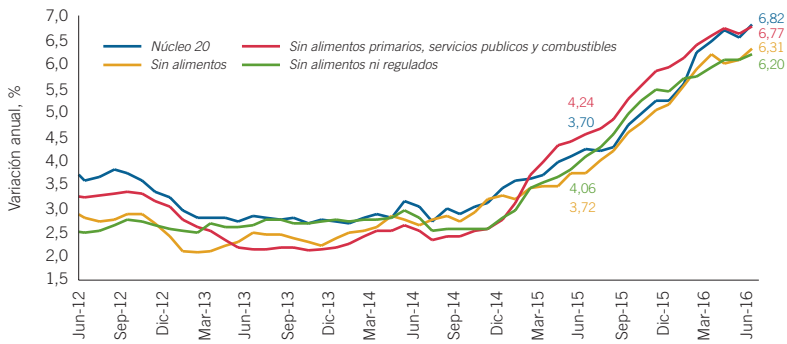


Fuente: DANE.

Gráfico 18. Medidas de inflación básica

En junio, la inflación promedio de las cuatro medidas de inflación básica fue de 6,52%, lo que representa un incremento de 0,19 pps frente al mes anterior y de 2,36 pps respecto al mismo mes de 2015.

La inflación del IPC núcleo 20 exhibió la aceleración más pronunciada en el mes de junio con un incremento de 0,26 pps respecto al mes anterior. Por su parte, la inflación sin alimentos presentó un incremento mensual de 0,12 pps y se ubicó en 6,20%.

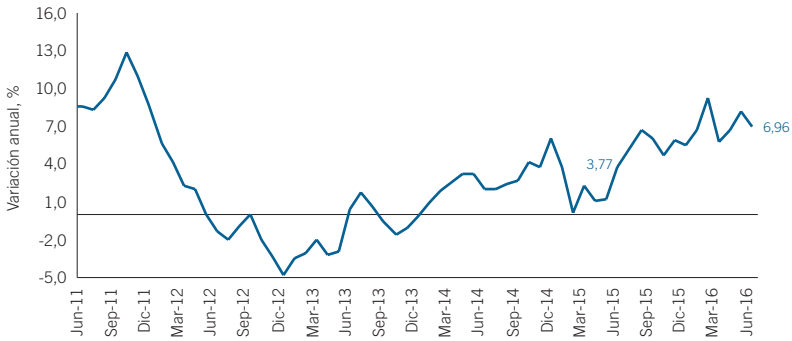


Fuente: Banco de la República.

Gráfico 19. Índice de Precios del Productor

El índice de Precios del Productor (IPP) registró un crecimiento anual de 6,96% en junio, lo que representa una caída de 1,19 pps respecto al mes anterior, pero un incremento de 3,19 pps frente al mismo mes de 2015.

De acuerdo con la procedencia de los bienes, el aumento en el IPP frente a junio de 2015 se explica principalmente por los precios de los de los bienes importados, que tuvieron un incremento de 10,0% en los últimos 12 meses.

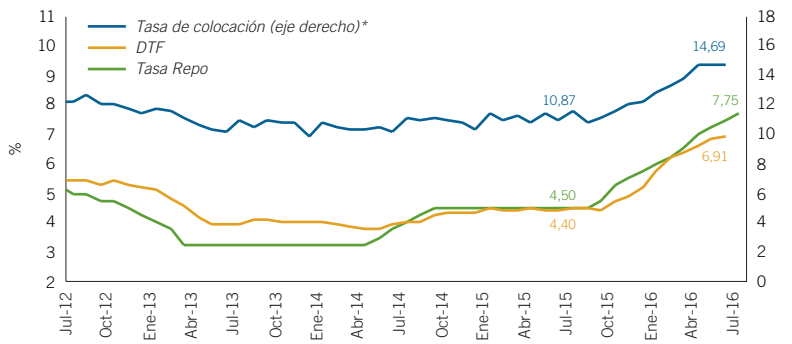


Fuente: DANE.

Gráfico 20. Tasas de interés

Durante su reunión del 29 de julio la Junta Directiva del Banco de la República aumentó la tasa repo en 25 puntos básicos (pbs), ubicándola en 7,75%.

La tasa de captación DTF pasó de 6,83% en mayo de 2016 a 6,91% en junio de este año. Por su parte, la tasa promedio de colocación reportó una reducción mensual de 0,05 pps en junio.

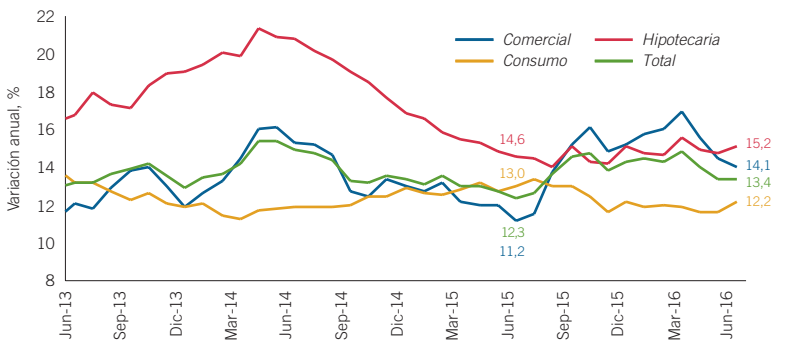


* La tasa de colocación incluye créditos de consumo, ordinario, preferencial y tesorería.
Fuente: Banco de la República.

Gráfico 21. Cartera real por tipo de crédito

Durante junio, la cartera total mostró una variación nominal de 13,4%, 1,1 pps por encima del crecimiento observado durante el mismo mes de 2015.

La expansión de la cartera de crédito se explica en mayor medida por la aceleración en los créditos comerciales cuya tasa de crecimiento se ha incrementado en 2,9 pps en los últimos 12 meses. No obstante, dicha variación cayó 2,8 pps frente a marzo. Por su parte, el crecimiento de los créditos de consumo se ha desacelerado en 0,8 pps en el último año.

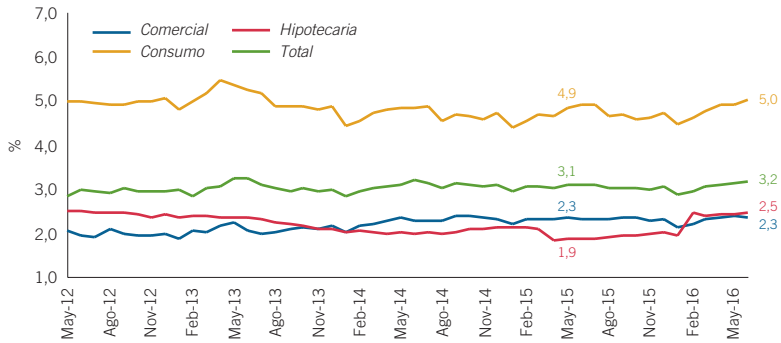


Fuente: Banco de la República y cálculos Fedesarrollo.

Gráfico 22. Evolución de la cartera de crédito vencida por tipo de crédito*

El indicador de calidad de la cartera de crédito en junio se ubicó en 3,2%, ligeramente superior al valor observado en el mismo mes de 2015 y 0,3 pps por encima del registro de diciembre de 2015.

Al desagregar por modalidad de crédito sobresale el deterioro de la cartera hipotecaria en el último año, con un incremento de 0,6 pps frente a mayo del año anterior. Por otro lado, aunque la calidad de la cartera de consumo se ubica en un nivel similar al observado en mayo de 2015, en lo corrido del año ha exhibido un empeoramiento de 1 pp.

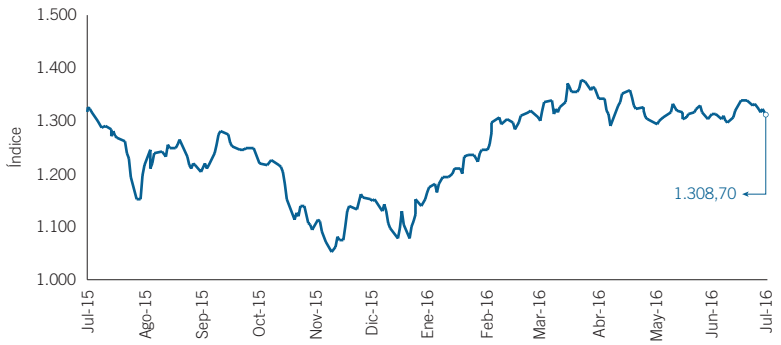


* Calidad medida como la proporción de la cartera vencida sobre la total.
Fuente: Superintendencia Financiera.

Gráfico 23. Índice COLCAP

El índice COLCAP de la Bolsa de Valores de Colombia cerró el pasado 29 de julio en 1.308,7 puntos, con una valorización del 13,4% en lo corrido del año.

En julio el índice registró un comportamiento lateral ubicándose entre los 1.290 y 1.340 puntos. Lo anterior refleja la incertidumbre en los mercados internacionales alrededor de la salida del Reino Unido de la Unión Europea y del reciente descenso del precio del petróleo.

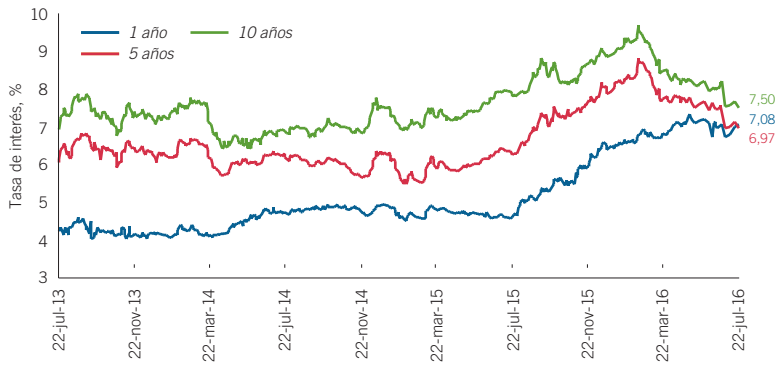


Fuente: Bloomberg.

Gráfico 24. Tasas de interés de títulos TES

El 22 de junio, la tasa de los TES 2024 se ubicó en 7,20%, una caída de 63 pbs frente al observado un mes atrás, pero 8 pbs por encima de la tasa a la que se negociaban hace un año.

Frente a los niveles observados hace un mes, las tasas de los TES a 5 y 10 años cayeron 59 pbs y 67 pbs, respectivamente. Por su parte, en dicho periodo las tasas de los TES a 1 año aumentaron en 5 pbs.



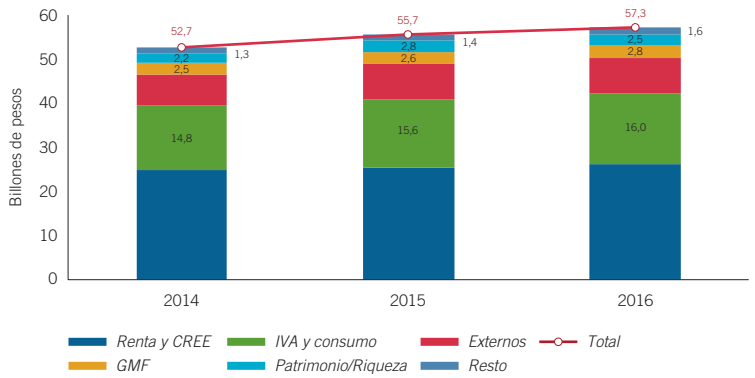
Fuente: Banco de la República.

Sector fiscal

Entre enero y mayo de 2016 el recaudo tributario fue de 57,3 billones de pesos, equivalente a un aumento nominal del 2,9% en comparación con el mismo periodo de 2015. Este crecimiento es inferior a la meta anual del gobierno (5,0%).

En lo corrido del año sobresale la contracción en el recaudo de los impuestos externos (-0,5%), considerablemente inferior al crecimiento de 15,1% registrado un año atrás. Lo anterior está en línea con la fuerte caída de las importaciones en los primeros cinco meses del año.

Gráfico 25. Recaudo tributario por tipo de impuesto *(Enero - mayo)*



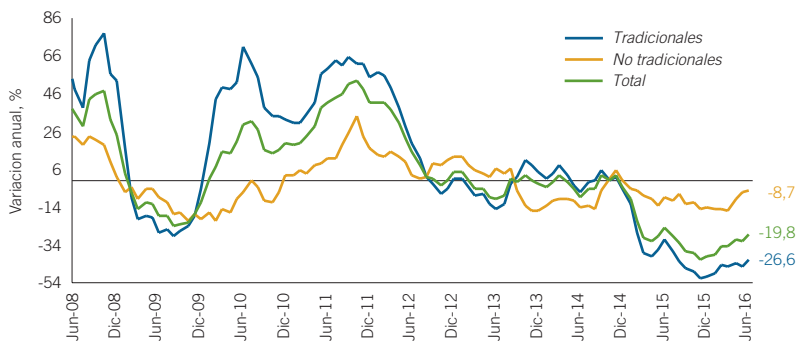
Fuente: DIAN.

Sector externo

En el promedio móvil abril-junio las exportaciones totales registraron una variación de -19,8% con respecto al mismo trimestre del año anterior. Por su parte, las exportaciones tradicionales tuvieron una caída anual de 26,6%, principalmente por un dinamismo desfavorable en las ventas de combustibles y productos de industrias extractivas durante ese trimestre.

Las exportaciones no tradicionales, por su parte, registraron una caída interanual de 8,7% durante el promedio móvil abril-junio.

Gráfico 26. Exportaciones tradicionales y no tradicionales

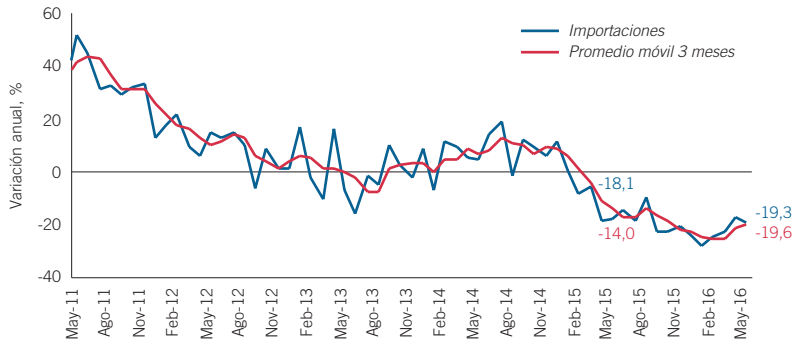


* Variación anual de las exportaciones tradicionales y no tradicionales en promedios móviles a tres meses.
Fuente: DANE.

Gráfico 27. Importaciones *(Valor CIF)*

En mayo, las importaciones en dólares CIF registraron una contracción de 19,3% con relación al mismo mes de 2015.

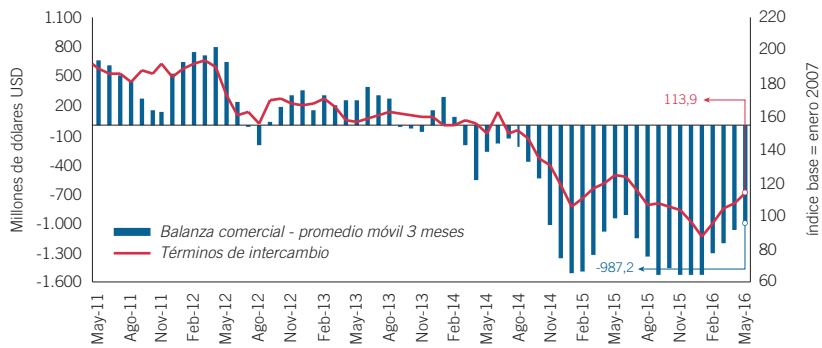
La disminución de las importaciones obedeció principalmente a una caída del 18,2% en las importaciones de manufacturas, explicada por una contracción de 18,7% en compras de vehículos de carretera y de 38,9% en hierro y acero.



Fuente: DANE.

Gráfico 28. Evolución de la balanza comercial y los términos de intercambio *(enero 2007 = 100)*

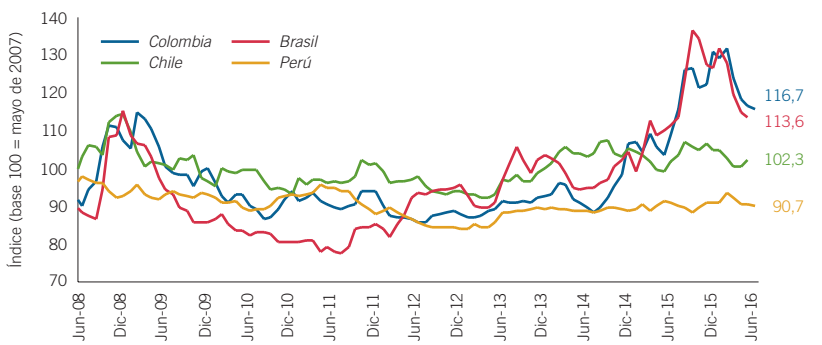
En el trimestre móvil marzo-mayo el déficit comercial fue de USD 987,2 millones FOB, inferior en USD 30,3 millones al registrado en el mismo periodo del año anterior. El déficit en la balanza comercial es explicado por las mayores importaciones frente a las exportaciones.



Fuente: Banco de la República - DANE.

Gráfico 29. Tasa de cambio real de Colombia, Chile, Brasil y Perú *(base mayo 2007 = 100)*

En el primer semestre del año, la tasa de cambio de Colombia se ha apreciado 11,5% en términos reales, en línea con lo ocurrido con el real brasilero hasta el mes de abril (13,0%). Sin embargo, la tasa de cambio real de Colombia sigue mostrando la depreciación anual más grande de la región (6,4%). Por su parte, en los últimos 12 meses la tasa de cambio real de Perú cayó 0,9%, mientras que la de Chile se depreció 1,1%.

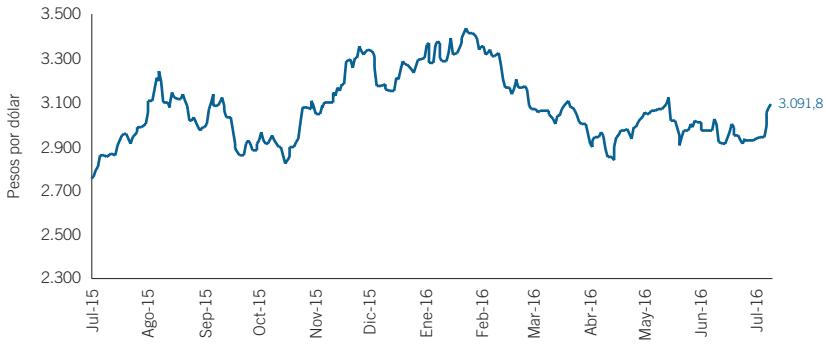


Fuente: Banco de la República, Banco Central de Brasil, Banco de Chile, Banco Central de la Reserva de Perú.

Durante el mes de junio el promedio de la tasa de cambio se ubicó en $ 2.991,68 pesos por dólar, cerrando el mes en $3.091,8.

La caída de los precios del petróleo y la sobreoferta de crudo sigue fortaleciendo al dólar a nivel global, lo que ha reforzado la tendencia devaluacionista del peso colombiano.

Gráfico 30. Comportamiento del tipo de cambio

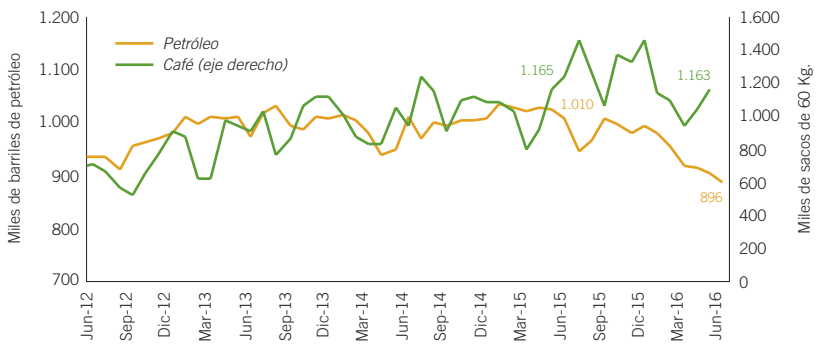


Fuente: Banco de la República.

La producción cafetera del país registró un decrecimiento anual de 0,2% en mayo de 2016, ubicándose cerca de 1,2 millones de sacos de 60 kilos.

En junio de 2016 la producción petrolera cayó 12% respecto al año anterior y alcanzó un promedio de 888 mil barriles diarios. Esto representa una disminución de 1,8% respecto al mes anterior como consecuencia del impacto de los bajos precios del petróleo.

Gráfico 31. Producción de café y petróleo



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos y Federación Nacional de Cafeteros.

CALENDARIO ECONÓMICO
Agosto 2016*

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes
1	2 Indicador de Seguimiento de la Economía (ISE) Exportaciones	3 Inventario de crudo de Estados Unidos	4 Índice de Precios del Productor (IPP)	5 Índice de Precios al Consumidor (IPC) Tasa de desempleo Estados Unidos
8 Balanza Comercial de China	9	10	11 Indicadores Mercado laboral informalidad y juventud	12
15	16 Encuesta Mensual Manufacturera Encuesta Mensual de Comercio al por Menor	17 Encuesta de Opinión del Consumidor de Fedesarrollo (EOC)	18	19 Importaciones Balanza Comercial
22	23	24	25 Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo (EOE)	26
29 Producto Interno Bruto Oferta Estadísticas de Cemento Gris Encuesta de Opinión Financiera de Fedesarrollo (EOF)	30	31 Reunión Junta Directiva del Banco de la República Indicadores Mercado Laboral		

* La fecha de publicación de las encuestas de opinión de Fedesarrollo están sujetas a cambios.
Fuente: DANE, Bloomberg y EuroStat.

Una
Prospectiva Económica
de manos expertas

Suscripción año 2016



Incluye:

- Cuatro ediciones al año
- Servicio de Acompañamiento Macroeconómico
- Envío mensual de la Encuesta de Opinión Financiera
- Envío mensual de los Boletines de Encuesta de Opinión al Consumidor y Encuesta de Opinión Empresarial
- Envío virtual de la publicación mensual Tendencia Económica
- Envío de Informes Trimestrales
- Pauta publicitaria
- Invitación a Debates de Coyuntura Económica y Social Fedesarrollo

Oficina Comercial

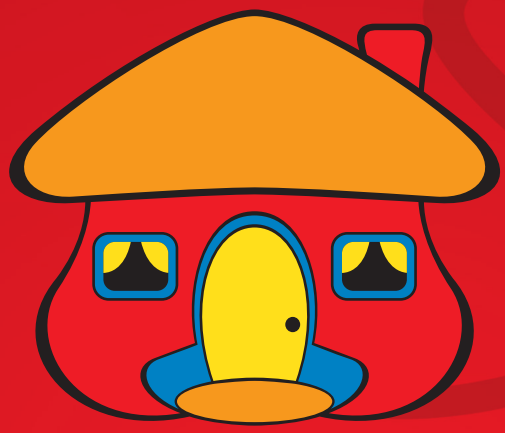
Teléfono (571) 325 97 77 Ext.: 340

E-mail: mruiz@fedesarrollo.org.co | www.fedesarrollo.org.co

Calle 78 No. 9-91 | Bogotá, Colombia

FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social



DAVIVIENDA

APOYAMOS
EL CRECIMIENTO
DEL PAÍS

Banco Davivienda S.A.

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA