

TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

131

Mayo 2013



Editorial: TLC con Estados Unidos: un año después

Actualidad: Pobreza en Colombia: progresos en lo urbano y desafíos en lo rural

EDITORES TENDENCIA ECONÓMICA

Leonardo Villar
Juan Mauricio Ramírez

DIRECTOR EJECUTIVO

Leonardo Villar

SUBDIRECTOR

Juan Mauricio Ramírez

DIRECTOR DE ESTUDIOS MACROECONÓMICOS Y SECTORIALES

Jonathan Malagón

INVESTIGADORES ASISTENTES

Gabriel Angarita
Juan Sebastián Betancur
Wilber Jiménez
María Alejandra Peláez
Carlos Ruíz
Daniela Sánchez
Julio César Vaca

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda | formas.finales@gmail.com

IMPRESIÓN

La Imprenta Editores S.A.
Calle 77 No. 27A-39
laimprenta@etb.net.co
Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

FEDESARROLLO

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

TLC con Estados Unidos: un año después

Tras un largo periodo de intensas discusiones, el 15 de mayo de 2012 entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, el acuerdo comercial más grande de la historia de nuestro país. El balance del primer año ha generado especial interés entre analistas y opinión pública, y se ha convertido en un referente a la hora de hacer juicios de valor sobre los nuevos acuerdos comerciales de Colombia con otros países¹.

Debe reconocerse, sin embargo, que los verdaderos efectos de un tratado comercial de amplia envergadura solo se observan en el mediano y largo plazo, por lo que la evaluación de impacto del TLC de Colombia con EE.UU. es a todas luces prematura. El TLC no puede evaluarse simplemente a partir de su impacto sobre la estructura arancelaria, máxime cuando una parte importante de las preferencias que otorga a los exportadores colombianos ya existían bajo el ATPDEA. Lo novedoso es la estabilidad en las reglas de juego, tanto para el comercio bilateral como para la inversión, no solamente porque las preferencias se volvieron permanentes y ya no están sujetas a un proceso de renovación dependiente de la coyuntura política estadounidense, sino porque el acuerdo cobija muchos aspectos adicionales de las relaciones económicas entre los dos países que otorgan un marco de certidumbre y claridad, sano para el desarrollo de los negocios. Este beneficio, sin embargo, no puede evaluarse tras solo un año de vigencia del acuerdo.

Igualmente, vale la pena señalar que el efecto del TLC sobre el comercio exterior de Colombia va más allá del impacto sobre la balanza comercial bilateral. Al menos teóricamente,

¹ En la actualidad el país cuenta con ocho tratados de libre comercio vigentes, dentro de los cuales se encuentran los acuerdos con Canadá, Estados Unidos, Triángulo del Norte, Países de la Efta, México, Chile, CAN y Mercosur. Asimismo, los acuerdos con la Unión Europea y Corea del Sur están en vísperas de entrar en vigencia, mientras faltan cuatro acuerdos para su aprobación de los respectivos Congresos: con Corea, Costa Rica, Panamá e Israel. Recientemente se llevó a cabo la aprobación del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, el cual consolidará la integración económica con Perú, Chile y México.



DAVIVIENDA

AQUÍ, LO TIENE TODO

el tratado podría generar un déficit comercial con Estados Unidos, pero permitir aumentos en el superávit comercial con otros países, particularmente si se estimula la inversión en sectores que favorezcan la inserción en las cadenas globales de valor y si las importaciones son de bienes de capital y materias primas que mejoran la competitividad de los exportadores colombianos en otros mercados.

En cualquier caso, resulta de interés revisar el comportamiento del comercio exterior bilateral entre Colombia y Estados Unidos desde la entrada en vigencia del TLC y compararlo con lo que ha sucedido en otros países que cuentan con el mismo tipo de acuerdo con EE.UU.

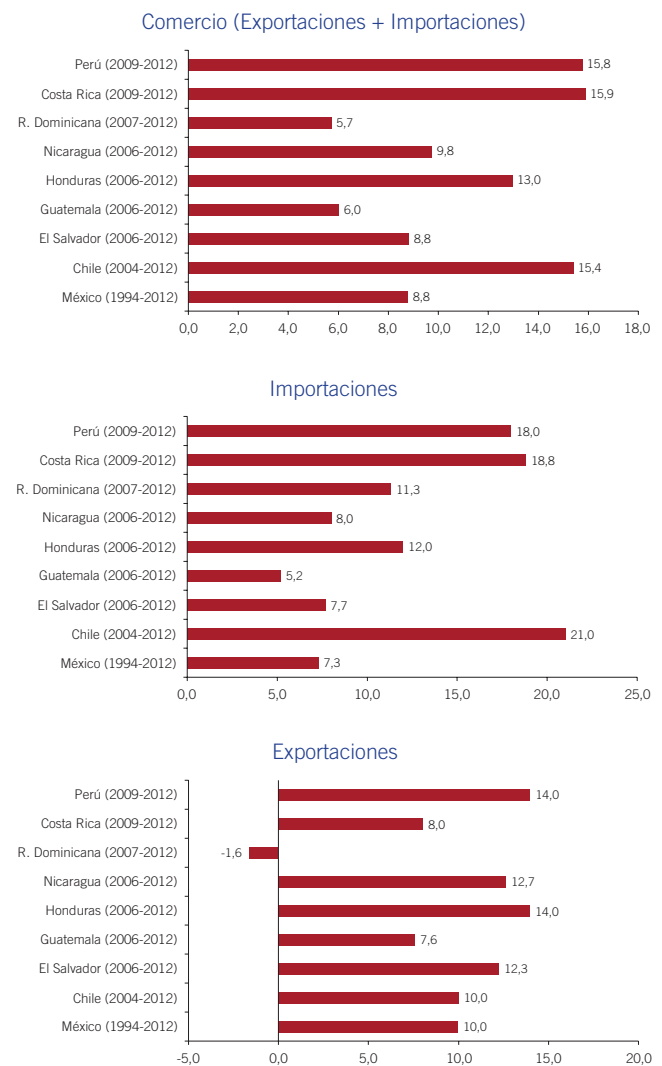
Experiencia de otros países

Al revisar la experiencia de la región, se encuentra que nueve países de Latinoamérica han firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos. En todos ellos, el monto total de comercio (exportaciones + importaciones) experimenta un aumento luego de la suscripción del acuerdo, resaltándose los casos de Costa Rica, Perú y Chile, que registraron un crecimiento anual promedio de los flujos comerciales hasta 2012 de 15,9, 15,8, y 15,4% respectivamente (Gráfico 1).

Sin embargo, en cinco de los nueve países latinoamericanos que tienen TLC con Estados Unidos la balanza comercial bilateral se deterioró luego de suscrito el tratado, favoreciendo al país norteamericano. Solo en los casos de México, Guatemala, Honduras y Nicaragua hubo mejoras en la balanza comercial. En efecto, las exportaciones hacia Estados Unidos de los países con tratado de libre comercio crecieron en promedio al 10% anual, mientras que las importaciones lo hicieron en promedio al 12%. Los países donde más crecieron las exportaciones fueron Perú, Honduras, Nicaragua y El Salvador, con crecimientos entre el 12% y el 14% anual promedio, mientras en República Dominicana las ventas hacia Estados Unidos decrecieron

a un ritmo de 1,6% anual promedio. En lo que respecta a las importaciones provenientes desde Estados Unidos los resultados son disímiles, pues por un lado en Chile y Costa Rica las importaciones crecieron cerca de un 20% anual promedio, mientras que los cambios en Guatemala y Nicaragua fueron menores.

Gráfico 1
CRECIMIENTO DE LOS FLUJOS DE COMERCIO CON EE.UU. PARA LOS PAÍSES CON TLC (TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO ENTRE LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL TLC Y 2012)



Fuente: Bancos Centrales de los respectivos países. Cálculos Fedesarrollo.

Evolución del comercio total y la balanza comercial de Colombia con Estados Unidos

Transcurrido un año desde la entrada en vigencia del TLC, el comercio total entre Colombia y Estados Unidos en el periodo junio 2012 - abril 2013 se redujo levemente en 0,9% (Cuadro 1), lo cual se compara de manera desfavorable frente al comportamiento del comercio global de Colombia, que creció solo 1,1% en el mismo periodo. Aunque Colombia conserva un superávit comercial en la relación, la balanza comercial entre los dos países se ha venido deteriorando para el nuestro. En efecto, el superávit comercial con Estados Unidos decreció 46,6% en comparación con el mismo periodo de un año atrás, pasando de 9,6 mil a 5,1 mil millones de dólares.

Cuadro 1
COMERCIO EXTERIOR CON ESTADOS UNIDOS
(MILLONES DE DÓLARES)

| | Junio 2011 abril 2012 | Junio 2012 abril 2013 | Variación (%) |
|-------------------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| Comercio Total | 33.517 | 33.207 | -0,9 |
| Balanza Comercial | 9.625 | 5.141 | -46,6 |
| Exportaciones | 21.571 | 19.174 | -11,1 |
| Importaciones | 11.946 | 14.033 | 17,5 |

Fuente: DANE.

Exportaciones hacia EE.UU.

En el periodo junio 2012 - mayo 2013 las ventas colombianas a Estados Unidos mostraron una variación negativa de 10,5%. Este resultado se explica por las menores exportaciones de productos tradicionales, que representan el 80% de las ventas al país norteamericano. En particular, las exportaciones de minerales cayeron 75% y las de combustibles 18%.

La separación entre las exportaciones tradicionales y no tradicionales es particularmente relevante a la hora de

analizar el impacto del tratado comercial. En general, los sectores exportadores tradicionales tienen decisiones de producción que suelen ser más inelásticas, por lo que las variaciones en su valor suelen darse por choques de oferta o por importantes cambios en el precio de los productos básicos. En cambio, las exportaciones que mostrarían mayor sensibilidad a un acuerdo comercial son las no tradicionales, para las cuales se observaron resultados positivos en el primer año de puesto en marcha el TLC. En efecto, entre los meses de junio de 2012 y mayo de 2013, las exportaciones no tradicionales de Colombia a EE.UU. mostraron un importante crecimiento de 13,2% frente al mismo periodo del año anterior y ascendieron a USD5,5 mil millones (Cuadro 2).

Los sectores más dinámicos fueron los de maquinaria eléctrica, autopartes y vehículos, perlas y piedras precio-

Cuadro 2
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES HACIA EE.UU. (MILLONES DE DÓLARES)

| | Junio 2011 mayo 2012 | Junio 2012 mayo 2013 | Variación (%) |
|-----------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------|
| Perlas y piedras preciosas | 2.329 | 2.833 | 21,6 |
| Vegetales | 1.149 | 1.225 | 6,6 |
| Alimentos, bebidas y tabaco | 293 | 307 | 4,8 |
| Confecciones | 210 | 234 | 11,4 |
| Metales y sus manufacturas | 150 | 137 | -8,7 |
| Materias plásticas | 158 | 131 | -17,1 |
| Productos químicos | 91 | 115 | 26,4 |
| Fundición, hierro y acero | 83 | 72 | -13,3 |
| Cueros y productos | 56 | 63 | 12,5 |
| Maquinaria eléctrica | 44 | 60 | 36,4 |
| Animales y sus productos | 44 | 49 | 11,4 |
| Textiles | 18 | 23 | 27,8 |
| Papel y sus manufacturas | 28 | 19 | -32,1 |
| Vehículos | 12 | 14 | 16,7 |
| Navegación aérea o espacial | 1,5 | 2,1 | 39,6 |
| Resto | 224 | 254 | 13,4 |
| Total no tradiciones | 4.891 | 5.538 | 13,2 |

Fuente: DANE.

sas, textiles y productos químicos, con crecimientos entre 20% y 30% anual. En menor medida se destaca el sector de confecciones, que aumentó sus ventas hacia Estados Unidos en 11%.

De igual forma, se logró avanzar en la diversificación de la oferta exportadora. En el primer año del TLC, se exportaron alrededor de 200 nuevos productos, de los cuales 132 corresponden a manufacturas, 32 a bienes agroindustriales y 23 a confecciones y prendas de vestir. Por su parte, 775 empresas colombianas, que antes de entrar en vigencia el acuerdo comercial no exportaban, lo empezaron a hacer en el periodo junio 2012-mayo 2013². Lo anterior constituye un avance importante en el número de nuevos exportadores, si se tiene en cuenta que en todo 2012 las empresas colombianas que exportaron a EE.UU. ascendieron a 3.089, 68 más que en 2011.

Por otra parte, el impacto del TLC en las regiones, tal como se anticipó en un informe de Fedesarrollo de 2007, no ha sido neutral. En efecto, el acuerdo comercial probablemente induce la relocalización de las empresas desde el centro del país hacia la Costa Caribe o a la ubicación de una segunda planta en dicha región para exportar con mayor facilidad. Los problemas de infraestructura exacerban esta situación, pues de acuerdo con estimaciones realizadas por la Misión para la Consolidación del Sistema de Ciudades, el costo de transporte de Bogotá a Barranquilla es de 70 USD/ton y a Cartagena de 82 USD/ton, lo cual es mucho más costoso que el flete marítimo desde un puerto colombiano en la Costa Caribe hacia los Estados Unidos.

Así, en el periodo junio 2012 - mayo 2013 las exportaciones no petroleras crecieron 43% en el departamento de Santander, y 11% en Atlántico y Antioquia³. En contraste, para el Valle del Cauca y Bogotá los resultados en el mismo periodo no son positivos, puesto que las exportaciones no petroleras disminuyeron 7% y 4% respectivamente.

Importaciones desde EE.UU.

El comportamiento de las importaciones da cuenta de un dinamismo superior al de las exportaciones. En el periodo comprendido entre junio de 2012 y abril de 2013 las ventas de Estados Unidos a Colombia ascendieron a USD14 mil millones y se incrementaron 17% con respecto al mismo periodo un año atrás.

Si se analiza por tipo de bienes, las importaciones de equipos de transporte en los primeros 11 meses de vigencia del acuerdo comercial se incrementaron 60% anual, mientras que las manufacturas de la industria extractiva y los productos electrónicos y de tecnología crecieron 37 y 17% respectivamente. De igual forma, hubo un importante crecimiento de las importaciones de productos agrícolas, como es el caso de soya (467%), lácteos (214%), carne de cerdo (66%) y trigo (15%).



En resumen, tras un año de entrada en vigencia del acuerdo comercial de Colombia con Estados Unidos, el comercio bilateral se ha reducido ligeramente, mientras que el comercio de Colombia con el resto del mundo presentó

² Los datos de empresas exportadoras a EE.UU. son tomados de los informes realizados por Proexport Colombia y el Ministerio de Comercio a raíz del primer año de vigencia del TLC.

³ En línea con el buen desempeño del Atlántico, datos de ProBarranquilla muestran que la inversión empresarial en el departamento ascendió a USD447 millones en 2012 y se incrementó en 52% frente a 2011.

un leve crecimiento. En efecto, las exportaciones hacia EE.UU. registraron una considerable reducción, liderada por las menores ventas que en EE.UU., por razones ajenas al tratado, presentaron los productos tradicionales colombianos. Sin embargo, las exportaciones no tradicionales se incrementaron significativamente a tasas superiores del 20%, destacándose un importante número de empresas que gracias al acuerdo exportaron por primera vez a EE.UU. Por el contrario, las exportaciones no tradicionales se incrementaron significativamente a una tasa de 13,2%, con varios sectores creciendo a ritmos superiores al 20%, destacándose un importante número de empresas que gracias al acuerdo exportaron por primera vez a EE.UU. Las importaciones colombianas de productos estadounidenses, por su parte, crecieron a buen ritmo, lo que conlleva un debilitamiento del superávit comercial mantenido por Colombia con dicho país.

Por otra parte, los resultados preliminares del TLC dan cuenta de que el acuerdo tiene un impacto diferenciado sobre las regiones colombianas. En los departamentos de Santander, Antioquia y Atlántico las exportaciones no petroleras mostraron un incremento significativo, mientras que los resultados observados para Bogotá y el Valle del Cauca no son buenos. Este fenómeno es consistente con el importante crecimiento que ha tenido la Costa Atlántica en los últimos años, particularmente beneficiado por las expectativas generadas por el acuerdo comercial, lo cual ha venido de la mano de importantes inversiones en infraestructura y complejos logísticos. Ahora bien, este hecho no se observa en la Costa Pacífica, a pesar del

gran auge del comercio mundial de Asia Pacífico y de las buenas perspectivas que genera el reciente proceso de profundización de la integración económica con Chile, Perú y México a través de las Alianza del Pacífico.

Sin duda, todo lo que se diga hasta ahora sobre los impactos del TLC es preliminar. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que la entrada en vigencia del acuerdo se dio en el marco de un complejo panorama mundial, donde Estados Unidos tuvo una modesta recuperación económica, presentando un crecimiento de tan solo 2,2% en 2012. Las exportaciones mundiales consolidadas, por su parte, decrecieron 0,2%; mientras, que las importaciones totales por parte de los Estados Unidos crecieron tan solo 3% en 2012 (frente a un 15% en 2011). Finalmente, las condiciones coyunturales internas no fueron propicias, pues hasta finales de abril en la economía colombiana se observó una fuerte apreciación cambiaria que jugó en contra del dinamismo exportador. Pese a todo lo anterior, el balance inicial del primer año luce positivo para nuestro país, pues se observaron crecimientos importantes en las exportaciones no tradicionales y se logró diversificar la oferta exportadora del país. Adicionalmente, y pese a la reducción en el superávit comercial, la victoria indiscutible tras la firma del TLC está dada en términos de la estabilidad en las reglas de juego y la certidumbre respecto a las relaciones comerciales entre ambos países. Lo anterior permite concentrar nuestros esfuerzos en los temas fundamentales de la agenda de competitividad nacional, lo que permitirá sacar mayor provecho a éste y otros acuerdos comerciales.

Pobreza en Colombia: progresos en lo urbano y desafíos en lo rural

Los datos más recientes de pobreza publicados por el DANE el pasado 18 de abril, muestran que los últimos dos años fueron de suma importancia para el país en términos de movilidad social. La tasa de pobreza monetaria, entendida como el porcentaje de la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza, se ubicó en 32,7% en 2012, mientras que tres años antes superaba el 40%. Este resultado hace posible pensar que Colombia puede cumplir con la meta de pobreza de 28,5% para 2015 establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y de 8,8% en pobreza extrema (frente a 10,4% en 2012).

La reducción de la pobreza monetaria ha ido de la mano de la reducción de la pobreza multidimensional. Esta es una medida de la pobreza que tiene en cuenta las privaciones que caracterizan a los hogares pobres en 15 variables agrupadas en cinco dimensiones diferentes que se sintetizan en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)¹. De acuerdo al IPM, el 27% de la población colombiana se ubicaba en situación de pobreza multidimensional en 2012, frente a 30,4% en 2010.

Como se observa en el Cuadro 1, las variables que más han contribuido a reducir la pobreza multidimensional desde 2010 son el aseguramiento en salud, el acceso a servicios de cuidado a la primera infancia, el mayor logro educativo y la reducción en el hacinamiento crítico. Las variables que han contribuido en menor grado o han empeorado la pobreza multidimensional son el desempleo de larga duración en las cabeceras, y la falta de acceso a fuentes de agua mejoradas en la zona rural (sin cabeceras)².

Los avances en la disminución de la pobreza monetaria en los últimos dos años, reflejan los buenos resultados en términos de crecimiento económico y las características de dicho crecimiento. En efecto, éste no sólo ha contribuido a reducir la pobreza por el crecimiento de los ingresos per cápita de la población sino que además ha sido “pro-

¹ Las dimensiones que componen el IPM son condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud, vivienda y servicios públicos.

² Desafortunadamente la información del DANE sobre el IPM no tiene ninguna desagregación a nivel regional o departamental que permita evaluar con mayor precisión la evolución de las brechas de pobreza multidimensional y brindar elementos para focalizar mucho más adecuadamente las políticas sociales desde una perspectiva territorial.

Cuadro 1
VARIACIÓN DE LOS COMPONENTES DEL IPM 2012 VERSUS 2010

| Dimensión (IPM) | Variable (IPM) | Nacional | Cabeceras | Resto |
|---------------------------------------|--|----------|-----------|-------|
| Condiciones Educativas del Hogar | Bajo logro educativo | -2,3 | -2,3 | -3,4 |
| | Analfabetismo | -1,1 | -1,1 | -1,6 |
| Condiciones de la Niñez y la Juventud | No acceso a servicios cuidado de la primera infancia | -2,4 | -1,9 | -4,2 |
| | Rezago escolar | -1,8 | -1 | -4,8 |
| | Trabajo infantil | -0,9 | -0,7 | -1,6 |
| | Inasistencia escolar | -0,5 | -0,3 | -1,3 |
| Trabajo | Empleo informal | -0,9 | -1,3 | 0,5 |
| | Desempleo de larga duración | 0,1 | 0 | 0,5 |
| Salud | No acceso a servicio de salud dada una necesidad | -0,3 | -0,5 | 0,6 |
| | No aseguramiento | -3,1 | -2,8 | -3,8 |
| Vivienda y servicios públicos | Inadecuada eliminación de excretas | 0,1 | -0,4 | 1,4 |
| | Hacinamiento crítico | -2 | -1,9 | -2,8 |
| | Paredes inadecuadas | -0,8 | -0,9 | -1 |
| | Pisos inadecuados | -0,4 | -0,6 | 0,3 |
| | No acceso a fuente de agua mejorada | 0,7 | -1,1 | 6,2 |

Fuente: DANE y cálculos Fedesarrollo.

pobre”³. El coeficiente Gini de la distribución del ingreso alcanzó en 2012 el nivel más bajo de los últimos diez años, en particular por la reducción de la desigualdad en las trece áreas metropolitanas (Gráfico 1). Este resultado se ve corroborado por el crecimiento de los ingresos per cápita, el cual fue mayor en los quintiles de ingreso más bajos.

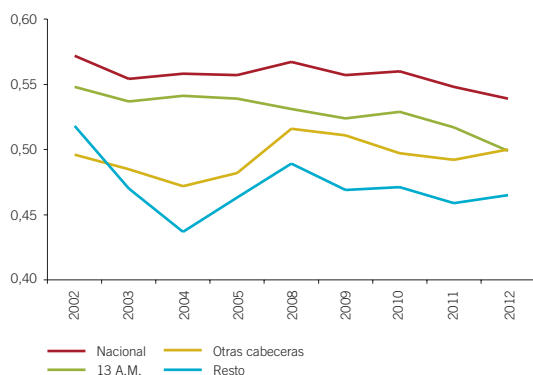
Sin embargo, el buen dato en la evolución de la pobreza total esconde preocupaciones y retos mayores desde el punto de vista social, al menos en cuatro frentes: i) una situación que pese al avance reciente sigue comparándose desfavorablemente con otros países de América Latina,

tanto en términos de pobreza como de equidad; ii) un virtual estancamiento durante el último año en términos de los avances para la reducción de la pobreza extrema; iii) un retroceso en el sector rural y iv) grandes disparidades en el comportamiento regional que no están generando la convergencia que sería deseable entre los ingresos *per cápita* de los diferentes departamentos.

Los logros de Colombia en reducción de la pobreza son similares a los obtenidos por otros países de la región (Gráfico 2) aunque aún se comparan desfavorablemente con países de mayor ingreso per cápita como Chile y Brasil,

³ En la literatura se llama “crecimiento pro-pobre” a aquel que mejora la distribución del ingreso de tal manera que la pobreza disminuye no sólo como consecuencia directa del crecimiento sino también por una mejoría en la distribución del ingreso.

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE GINI



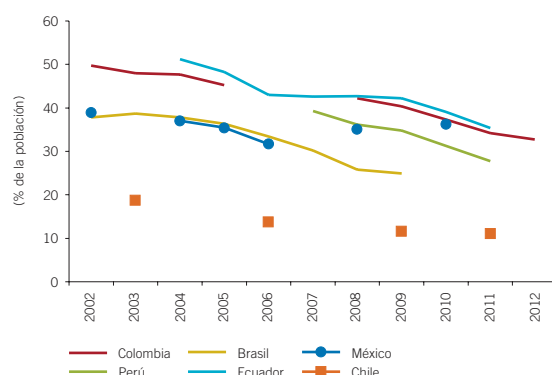
Fuente: DANE.

y también con respecto a Perú, un país de ingreso per cápita similar y que sin duda alguna, ha obtenido mayores logros en reducción de la pobreza, especialmente por su acelerado crecimiento económico y sus avances en la disminución de la pobreza rural.

Por su parte, si bien es importante resaltar la reducción en el coeficiente de Gini de Colombia durante los dos últimos años, también debe recordarse que el resto de América Latina mostró avances notables en este frente a lo largo de la primera década del presente siglo, avances que en ese período no se vieron en nuestro país. De alguna manera, por lo tanto, los logros de 2010 a 2012 están simplemente reduciendo el rezago que teníamos.

En términos de la llamada *pobreza extrema*, tras resultados muy halagadores entre 2010 y 2011, cuando el porcentaje de la población en situación de indigencia bajó de 12,3% a 10,6%, este indicador se mantuvo virtualmente inalterado en 2012, al ubicarse en 10,4%. Este pobre resultado da cuenta de un retroceso en materia de pobreza extrema en el sector rural, el cual a duras penas alcanzó a ser compensado por modestos avances en las cabeceras urbanas.

Gráfico 2
TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA



Fuente: CEPAL - elaboración Fedesarrollo.

De manera general, la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema se concentra en forma desproporcionada en las zonas rurales y en las cabeceras de ciudades y municipios pequeños diferentes a las 13 grandes ciudades y sus áreas metropolitanas.

Ello no constituye ninguna sorpresa ante los bajos niveles de productividad que caracterizan las actividades agropecuarias en la mayor parte de Colombia y cuando se tienen en cuenta los mayores costos que representa para el Estado atender a una población dispersa, en un ambiente de muy baja disponibilidad de infraestructura. En cualquier caso, las cifras sí alertan sobre el enorme reto que se enfrenta precisamente en esas zonas dispersas para poder avanzar en el proceso de reducción de la pobreza. En efecto, mientras el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza en las 13 principales áreas metropolitanas es de tan solo 18,9%, en las demás cabeceras municipales alcanza 42,2% y en el resto del país, el estrictamente rural, alcanza un 46,8% (Cuadro 2). En términos de pobreza extrema, la indigencia en las 13 principales áreas metropolitanas se redujo para situarse en el 3,3% de la población, en las demás cabeceras alcanza el 11,4% y en las áreas estrictamente rurales aumentó 0,7 pps en 2012 ubicándose en 22,8%.

A pesar de que las trece principales áreas metropolitanas tienen la menor tasa de pobreza, las disparidades al interior de ellas son enormes. Es así como mientras Bogotá, Manizales y Medellín tienen tasas de pobreza inferior al 20% (11,6, 17,6 y 17,7% respectivamente), Armenia, Riohacha y Quibdó se ubican en el otro extremo con tasas de 39,1, 45,5, 51,2% respectivamente (Cuadro 3). Por otra parte al mirar la evolución reciente se observa que en Bogotá y en Barranquilla la pobreza monetaria se redujo durante el periodo 2010-2012 en

3,9 y 9,1 pps respectivamente, mientras que en Armenia se evidenció un significativo aumento de 4,5 pps durante este mismo periodo (Gráfico 3). De esta manera, las reducciones más importantes en la tasa de pobreza se observaron en aquellas urbes con las menores tasas, mientras que las ciudades con mayor pobreza presentaron los menores avances o, en algunos casos, incluso, retrocesos. Esto resulta preocupante, ya que aumenta la brecha existente entre las diferentes ciudades, en lugar de reducirla.

Cuadro 2
**POBREZA Y POBREZA EXTREMA
(2010-2012)**

| | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|-----------------|---------|-----------------|---------|-----------------|---------|-----------------|
| | Pobreza | Pobreza extrema | Pobreza | Pobreza extrema | Pobreza | Pobreza extrema |
| Nacional | 37,2 | 12,3 | 34,1 | 10,6 | 32,7 | 10,4 |
| 13 A.M. | 23,2 | 4,6 | 20,6 | 3,5 | 18,9 | 3,3 |
| Otras cabeceras | 48,0 | 13,5 | 44,5 | 12,2 | 42,2 | 11,4 |
| Resto | 49,7 | 25,0 | 46,1 | 22,1 | 46,8 | 22,8 |

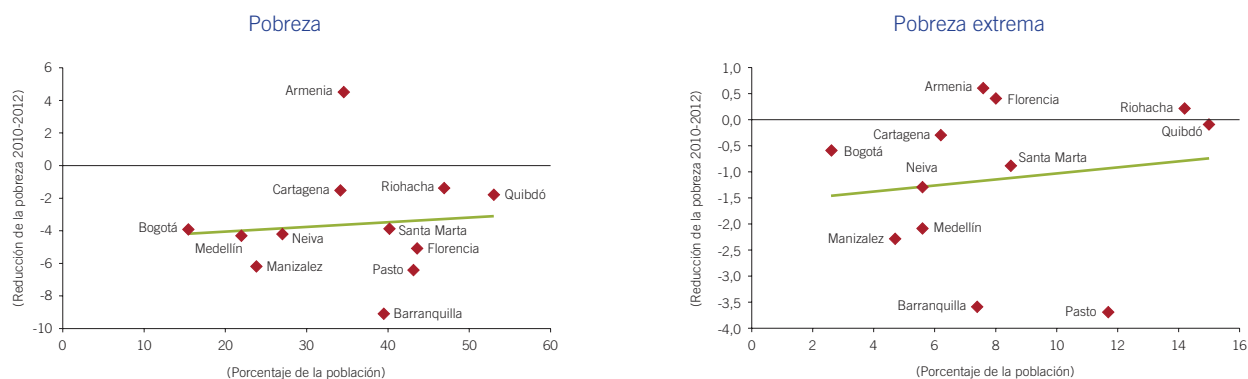
Fuente: DANE.

Cuadro 3
**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN LAS PRINCIPALES CIUDADES
(2010-2012)**

| Ciudad | Pobreza (%) | | | Pobreza Extrema (%) | | | Diferencia 2010-2012 | |
|--------------|-------------|------|------|---------------------|------|------|----------------------|-----------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 | Pobreza | Pobreza extrema |
| Bogotá | 15,5 | 13,1 | 11,6 | 2,6 | 2,0 | 2,0 | -3,9 | -0,6 |
| Manizales | 23,8 | 19,2 | 17,6 | 4,7 | 2,3 | 2,4 | -6,2 | -2,3 |
| Medellín | 22,0 | 19,2 | 17,7 | 5,6 | 4,0 | 3,5 | -4,3 | -2,1 |
| Neiva | 27,0 | 24,9 | 22,8 | 5,6 | 3,9 | 4,3 | -4,2 | -1,3 |
| Barranquilla | 39,5 | 34,7 | 30,4 | 7,4 | 5,3 | 3,8 | -9,1 | -3,6 |
| Cartagena | 34,2 | 33,4 | 32,7 | 6,2 | 4,7 | 5,9 | -1,5 | -0,3 |
| Santa Marta | 40,2 | 38,3 | 36,3 | 8,5 | 7,9 | 7,6 | -3,9 | -0,9 |
| Pasto | 43,2 | 40,6 | 36,8 | 11,7 | 8,8 | 8,0 | -6,4 | -3,7 |
| Florencia | 43,6 | 41,5 | 38,5 | 8,0 | 7,6 | 8,4 | -5,1 | 0,4 |
| Armenia | 34,6 | 33,9 | 39,1 | 7,6 | 8,4 | 8,2 | 4,5 | 0,6 |
| Riohacha | 46,9 | 42,7 | 45,5 | 14,2 | 9,3 | 14,4 | -1,4 | 0,2 |
| Quibdó | 53,0 | 46,7 | 51,2 | 15,0 | 12,7 | 14,9 | -1,8 | -0,1 |

Fuente: DANE.

Gráfico 3
REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN LAS PRINCIPALES CIUDADES



Fuente: DANE y cálculos Fedesarrollo.

Es de esperar que las áreas más densamente pobladas sean las de menor pobreza monetaria debido a que es allí donde se concentran las actividades económicas, son mayores los niveles de productividad y también son mayores las tasas de formalización laboral y empresarial. En este sentido las ciudades juegan un rol fundamental en la reducción de la pobreza y ello explica también los flujos migratorios endógenos de población en situación de pobreza hacia las ciudades y sus áreas metropolitanas en busca de mayores oportunidades. Dichos flujos migratorios no deben ser desalentados y antes bien ameritan políticas dirigidas a reducir los costos de migración (por ejemplo a través de menores costos de transporte) y a mejorar la probabilidad de inserción exitosa de los migrantes rurales en las áreas urbanas⁴.

Sin embargo, esto no va a solucionar el problema de la pobreza rural. Se necesitan políticas dirigidas a lograr

incrementos sostenidos de los ingresos y de la productividad rural, y en particular de los pequeños productores agrícolas. En este sentido, como lo menciona un reciente estudio de Leibovich *et al.* (2013)⁵, 2,9 millones de trabajadores están vinculados a la agricultura y a su vez el 72% de quienes conforman esta actividad son pequeños productores (2,2 millones de personas). Al tener en cuenta a sus familias, los pequeños productores agrícolas generarían el sustento para un grupo de cerca de 9 millones de colombianos, más del 80% de los 11,2 millones de personas que viven en zonas rurales y cerca del 19% de la población total del país. Esto ratifica la fuerte incidencia que tiene este segmento de la población si se quiere tener impacto sobre la pobreza y en particular sobre la pobreza extrema, así como en la distribución del ingreso.

Asimismo, para lograr un desarrollo competitivo e incluyente dirigido a crear una clase media rural, es

⁴ Por ejemplo, a través de un mayor acceso a educación técnica y tecnológica para jóvenes residentes en las áreas rurales y en sus cabeceras municipales.

⁵ Leibovich *et al.* (2013). "Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura" en Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Fedesarrollo, 2013.

necesario aumentar el acceso a la tierra, así como hacer un uso productivo de la misma. Como señalan Balcázar y Rodríguez (2013)⁶, los índices de concentración de la tierra en Colombia son de los más elevados del mundo. En 2011, cerca del 70% de los predios (los de menos de cinco hectáreas) poseían solamente el 6% de la tierra, mientras que las grandes extensiones (de más de 200 hectáreas) representaban menos del 1% del total de predios, concentrando el 43% de la tierra (Cuadro 4). Este fenómeno se ve reflejado en el coeficiente de Gini de las tierras, que para 2012 se ubicó en 0,86⁷, mostrando un altísimo grado de concentración. Igualmente es importante resaltar que la Nación podría tener cerca de 12 millones de hectáreas de terrenos baldíos, lo cual abre un gran espacio para reformas que estimulen el desarrollo de los mercados de tierras y que, unidas a la inversión en capital humano y en capital básico para la agricultura (Hernández y Becerra,

2013)⁸ permitan un impacto importante sobre el nivel de vida de los pequeños productores, que conforman una buena parte de los pobres extremos de este país.

Un incremento sostenido en los ingresos rurales requiere también el desarrollo del capital básico requerido para la producción en las zonas rurales, el cual incluye capital humano, investigación y tecnología, información, servicios financieros e infraestructura de riego y de transporte⁹. Sobre el caso específico de la infraestructura de transporte, la experiencia peruana en la última década muestra la relevancia que tiene para los ingresos de los habitantes rurales una red vial terciaria que reduzca sustancialmente los tiempos de desplazamiento de las veredas y zonas de producción campesina hacia los mercados. Este es un tema que junto con el desarrollo de la red vial secundaria se ha diluido en responsabilidades confusas

Cuadro 4
ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD, SEGÚN RANGOS TAMAÑO 2012

| Rango tamaño propiedad (has) | Área terreno (has) | (%) | Número de predios | (%) |
|------------------------------|--------------------|-------|-------------------|--------|
| < 5 | 2.441.511 | 6,0% | 1.790.335 | 69,71% |
| 5 - 10 | 1.921.275 | 4,7% | 265.896 | 10,35% |
| 10 - 15 | 1.502.726 | 3,7% | 121.474 | 4,73% |
| 20 - 50 | 5.806.883 | 14,3% | 180.629 | 7,03% |
| 50 - 100 | 5.248.806 | 12,9% | 74.770 | 2,91% |
| 100 - 200 | 4.787.171 | 11,8% | 34.833 | 1,36% |
| > 200 | 17.454.973 | 43,1% | 25.260 | 0,98% |
| Total | 40.470.875 | | 2.567.942 | |

Fuente: Balcázar y Rodríguez (2013).

⁶ Balcázar, A. y Rodríguez, C. (2013). "Tierra para uso agropecuario" en Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Fedesarrollo, 2013.

⁷ IGAC - CEDE. (2012). "Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia". Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá.

⁸ Hernández, A. y Becerra, A. (2013). "Capital básico para la agricultura colombiana" en Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Fedesarrollo, 2013.

⁹ Ver Hernández y Becerra, 2013, Op. Cit.

y falta de capacidad institucional de los entes territoriales. Es urgente que el Gobierno Nacional lidere una estrategia para apoyar a los Gobiernos departamentales en la estructuración de proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de red vial terciaria y secundaria que perfectamente pueden ser financiados con recursos de regalías. El desarrollo de la infraestructura de transporte debe ser complementado, como correctamente lo ha planteado el Gobierno, con una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial.



En resumen, durante los últimos dos años Colombia ha logrado grandes avances en sus objetivos de reducir la pobreza y la desigualdad. Lo anterior como resultado del buen desempeño económico que ha tenido el país, el cual creció en promedio 5,3% por año, del carácter “pro-pobre” de dicho crecimiento, y de diversas políticas sociales implementadas por el Gobierno, en particular del

mayor acceso a servicios de cuidado de la primera infancia, al aseguramiento en salud, y al mayor logro educativo. A pesar de estos avances, todavía hay mucho camino por recorrer, en especial cuando se observa la persistencia de la pobreza extrema y las grandes asimetrías regionales y urbano-rurales que se presentan en el país. Para mantener la tendencia decreciente de la pobreza es necesario focalizar políticas sociales en lo rural, donde existen grandes desafíos de vinculación de los pequeños productores agrícolas al desarrollo. Enhorabuena, la agenda del primer acuerdo temático de las negociaciones de paz de la Habana reconoce parte de esta problemática.

Finalmente, el gran reto en la lucha contra la pobreza y con miras a la consolidación de una clase media pujante y dinámica es el acceso de la población pobre a los mercados laborales formales. El 93% de los hogares pobres rurales y el 76% de los hogares pobres urbanos no tienen acceso al mercado laboral formal. La agenda por la formalización es, por lo tanto, una agenda contra la pobreza.

Una Prospectiva Económica de manos expertas



Incluye:

- ❑ Servicio de acompañamiento macroeconómico a suscriptores
- ❑ Tres actualizaciones al año
- ❑ Doce informes mensuales de seguimiento

Informes oficina comercial

Teléfono (571) 325 97 77 Ext.: 340 | 365 | 332

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

Calle 78 No. 9-91 | Bogotá, Colombia