

# TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

97

Mayo de 2010



Editorial: Reflexiones sobre el TLC con la Unión Europea

Actualidad: Pobreza, indigencia y desigualdad: la revisión al SISBEN y los retos de los programas sociales

Indicadores económicos

**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

**DIRECTOR EJECUTIVO**

Roberto Steiner

**TENDENCIA ECONÓMICA**

Editor

Roberto Steiner

**INVESTIGADORES**

María Alejandra Arias

David Forero

Alejandra González

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda | [formas.finales@gmail.com](mailto:formas.finales@gmail.com)

**IMPRESIÓN**

La Imprenta Editores S.A.

Calle 77 No. 27A-39

[laimprenta@etb.net.co](mailto:laimprenta@etb.net.co)

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

## Reflexiones sobre el TLC con la Unión Europea

Después de dos años y siete meses de arduo trabajo, el pasado 18 de mayo finalizó el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y la Unión Europea (UE). El mismo fue firmado el día siguiente en España, con ocasión de la VI Cumbre Unión Europea - América Latina y el Caribe. El acuerdo pasa ahora a ratificación por parte de los respectivos órganos legislativos. Este hecho constituye un gran avance en el proceso de internacionalización de la economía colombiana y una excelente oportunidad para mejorar las posibilidades de crecimiento de importantes segmentos de nuestro sector productivo. El DNP, por ejemplo, estima que con la entrada en vigencia de este acuerdo, el PIB colombiano tendría un aumento adicional de 0,46 por ciento anual. Sea bienvenido, entonces, el acuerdo comercial con la UE.

Como ya lo ha dicho Fedesarrollo en ediciones anteriores de Tendencia Económica, no obstante el esfuerzo del actual gobierno por suscribir tratados de comercio con diferentes países y regiones, Colombia todavía presenta una limitada inserción internacional. Así por ejemplo, en 2008 la relación entre la suma de las exportaciones e importaciones y el PIB alcanzaba 75% en Chile y 44% en Perú, mientras en Colombia era de apenas 32%<sup>1</sup>. La finalización de esta negociación con la UE y la consecuente ratificación del acuerdo permitirán a las exportaciones colombianas llegar sin barreras arancelarias a 27 naciones que agregan una población de 500 millones de habitantes y participan con 30% del PIB mundial. A manera de comparación, la población en Estados Unidos es de 300 millones de habitantes y dicho país tiene una participación de 24% en el PIB mundial.

La finalización de las negociaciones revivió un viejo debate en razón a que si bien los acuerdos comerciales generan ganancias importantes para el agregado de la economía, evidentemente pueden acarrear pérdidas a sub-sectores específicos. Entre estos últimos

---

<sup>1</sup> Ver Tendencia Económica No. 94 de febrero 2010 y No. 90 de octubre 2009.



se destacan aquellos que se verán abocados a competir con productos que nuestros socios comerciales venden a menor precio, bien sea porque son más productivos o porque de una forma u otra se benefician de mayores subsidios. En algunos casos se trata de sub-sectores que si bien no son altamente representativos de la actividad económica nacional, cuentan con la suficiente injerencia política como para demorar o detener la negociación y/o la eventual ratificación parlamentaria de un acuerdo comercial.

A este respecto vale la pena recordar que durante el proceso de negociación del TLC con Estados Unidos ésta se vio dilatada de manera importante por la polémica que se desató en el sector agrícola en el que hizo mucho eco la eventual importación de cuartos traseros de pollo a precios inferiores a los que podía ofrecer la oferta nacional en razón a que en Estados Unidos éstos son saldos. La demora que dicha controversia ocasionó fue uno de los factores que condujo a desperdiciar una oportunidad dorada, en momentos en que el Presidente George Bush todavía contaba con el suficiente capital político como para impulsar la ratificación del tratado en el Congreso norteamericano.

Es importante reconocer que en todo proceso de reforma económica, incluida la suscripción de acuerdos comerciales y la subyacente liberalización comercial, hay ganadores y perdedores y que lo que justifica la reforma es que, en el agregado, las ganancias son superiores a las pérdidas. Evidentemente, cuando en el agregado las ganancias son positivas, tiene sentido que, en alguna medida y durante un período de tiempo, se compense parcialmente a los perdedores. Lo que evidentemente carece de sentido es pretender que en un tratado comercial todos los sectores salgan ganando. El gobierno y su equipo negociador deben ser los primeros en reconocer esta realidad. Es deseable que en el transcurso de la negociación se identifiquen los sectores más vulnerables a la liberalización de manera que

se diseñen esquemas de compensación adecuados. Estos últimos pueden incluir el desmonte transitorio de aranceles, acompañado de programas temporales que financien la modernización tecnológica para facilitar a dichos sectores mejorar su competitividad. De cualquier manera, es importante resaltar que la política de subsidios y apoyos no se puede concentrar únicamente en los sectores que estén destinados a verse adversamente afectados por el tratado comercial, sino que además debe contemplar a aquellos sectores emergentes que tienen un verdadero potencial competitivo en virtud a la entrada en vigencia del acuerdo.

El cierre de la negociación del TLC con la UE suscitó controversia en el sector lechero en virtud a que la producción nacional de lácteos podría estar en desventaja frente a la de los países europeos, en gran medida debido a los subsidios que dicho sector recibe al interior de la UE. La respuesta del gobierno colombiano ante esta situación ha sido la correcta, comprometiéndose con un conjunto de medidas cuyo objetivo es la paulatina apertura del sector para aminorar los costos de transición que pueda generar el acuerdo. Se dispone de un plazo de desgravación de productos lácteos de 17 años y la Comisión Europea se compromete a destinar en un periodo de siete años hasta 30 millones de euros para mejorar la competitividad y las condiciones de producción del sector lácteo en Colombia. Adicionalmente, la UE adquiere el compromiso de eliminar los subsidios a las exportaciones para estos productos. Finalmente, se elaborará un documento Conpes en el que se precisarán programas que respalden esta actividad económica.

Sobre este particular, trátase del sector de lácteos o de cualquier otro que pueda resultar adversamente afectado con la firma de acuerdos comerciales con otros países o regiones, el gobierno debe dar señales precisas a los involucrados en el sentido de que los programas de apoyo van a ser temporales. Es necesario acotar desde

cuándo se hacen efectivas las ayudas, por cuánto tiempo y los montos de las mismas. Primero, los mecanismos de compensación deben quedar supeditados a que el tratado entre en vigencia. En este sentido vale la pena recordar lo sucedido con Agro Ingreso Seguro, programa que se implementó a partir de abril de 2007 (Ley 1133) y se financia anualmente con 500 mil millones de pesos del presupuesto de la Nación, con el objetivo de preparar al campo para competir en mejores condiciones con los productos agrícolas estadounidenses una vez entrara en vigencia el TLC con ese país. Hoy, dicho acuerdo, no está vigente. En cuanto a la duración de las ayudas, se deber tener en cuenta que la reconversión competitiva de cual-

quier sector con verdadero potencial debe darse en un plazo razonablemente corto y el monto de estos programas debe circunscribirse a las restricciones presupuestales del país. Así como no es sensato que la negociación, firma y ratificación de un acuerdo comercial quede supeditada a intereses sectoriales específicos, tampoco encontramos razonable ni sostenible fiscalmente que a sectores que se espera sean afectados adversamente se les ofrezcan subsidios por un período de tiempo indefinido, con lo cual difícilmente se mandarían las señales apropiadas para estimular las reconversiones que resultan necesarias para que el sector sea viable en el nuevo contexto de mayor apertura comercial.

## Pobreza, indigencia y desigualdad: la revisión al SISBEN y los retos de los programas sociales

Los resultados en términos de pobreza, indigencia y desigualdad para 2009 presentados por el DNP y el DANE a finales de abril muestran un ligero avance frente al registro de 2008, no obstante la crisis financiera internacional y la desaceleración económica. La proporción de la población bajo condiciones de pobreza pasó de 46% en 2008 a 45,5% en 2009. De acuerdo a explicaciones ofrecidas por el DNP, este resultado está determinado por el comportamiento de la inflación de alimentos, que a lo largo de 2009 se ubicó por debajo de la inflación total, y no por el aumento en el ingreso promedio de la población. De hecho, 2009 es el primer año desde 1999 en que el ingreso real por habitante disminuye, al pasar de \$570 mil en 2008 a \$560 mil en 2009. Teniendo en cuenta que en 2009 la inflación de alimentos fue negativa (-0,32%) y la participación de este rubro en el gasto total de los hogares de bajos ingresos es de 34,6%, la caída real del ingreso se vio compensada por la caída en los precios de los alimentos.

No obstante la ligera reducción en la incidencia de la pobreza, el porcentaje de pobres y de indigentes se mantie-

ne en niveles altos. De hecho, en 2009 el número absoluto de colombianos en situación de pobreza se incremento en 48 mil respecto a 2008, aunque el número de indigentes se redujo en algo más de 534 mil (Cuadro 1). En la población rural, el resultado es más satisfactorio. Entre 2008 y 2009 el número de pobres rurales decreció 1% y la población en indigencia cayó 10,6%. En total, la proporción de pobres en zonas rurales pasó de 65,2% en 2008 a 64,3% en 2009. Si bien la población rural representa apenas el 24% de la población total, 43% de la población nacional en extrema pobreza vive en zonas rurales.

Consistente con la disminución de la proporción de la población pobre, la distribución del ingreso también mejoró. El indicador de desigualdad Gini disminuyó 1,1 puntos entre 2008 y 2009, pasando de 58,9 a 57,8. Este resultado se da tras 5 años de aumento continuo en la desigualdad; en 2002 el Gini se ubicaba en 57,3.

Es evidente que desde 2002 ha habido progreso en diversos indicadores sociales. El ingreso real por habitante aumentó 20% entre 2002 y 2009, la población pobre como porcentaje de la población total cayó 8,2 puntos y la indigencia decreció 3,3 puntos. Sin embargo, el FMI

Cuadro 1  
**NÚMERO DE PERSONAS POBRE E INDIGENTES - TOTAL NACIONAL 2008-2009**

	2008	2009	Cambio absoluto	Cambio % anual	% de población total	
					2008	2009
Indigencia	7.693.238	7.159.172	-534.066	-6,9	17,8	16,4
Pobreza	19.850.721	19.899.144	48.423	0,2	46,0	45,5
No pobres	23.345.673	23.806.363	460.690	2,0	54,0	54,5
Total población	43.196.394	43.705.507	509.113	1,2	100,0	100,0

Fuente: DANE - DNP.

estima que el PIB por habitante (medido a tasas de cambio que corrigen por la paridad de precios) en Colombia (US\$8.936) es bajo si se le compara con Costa Rica (US\$10.579), México (US\$13.628) y Chile (US\$14.340). En efecto, el producto per cápita en Colombia es tan solo el 19,3% del de Estados Unidos. Entre 2002 y 2009 Chile y Perú convergieron ligeramente más rápido que Colombia al PIB por habitante de Estados Unidos (Cuadro 2).

En desarrollo de los mandatos de la Constitución de 1991, el gasto público en Colombia ha ganado mucha importancia. Desde 1991 éste aumento en 10,7 puntos del PIB, y su componente social lo hizo en 6,8 puntos del PIB. En el país, el gasto público social (GPS) como porcentaje del PIB es superior al de otros países de la región que reportan mejores índices de pobreza, como son República Dominicana, Panamá y México. A pesar de que el GPS de Colombia es similar al de Chile, el nivel de pobreza de nuestro país es comparable con el de Ecuador, país que entre 2006 y 2008 registró un GPS muy inferior al colombiano (Gráfico 1).

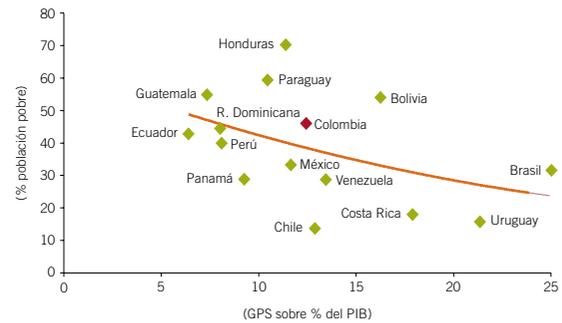
**Cuadro 2**  
**PIB PER CÁPITA EN RELACIÓN AL PIB PER CÁPITA\***  
**DE ESTADOS UNIDOS**

	2002	2009	Convergencia
México	29,1%	29,4%	0,2%
Brasil	20,5%	22,7%	2,2%
Costa Rica	19,9%	22,8%	2,9%
Colombia	16,1%	19,3%	3,2%
Chile	27,6%	30,9%	3,3%
Perú	14,5%	18,6%	4,1%

\* PIB per cápita medido a tasas de cambio que corrigen por paridad de precios.

Fuente: IMF - Cálculos Fedesarrollo.

**Gráfico 1**  
**GASTO PÚBLICO SOCIAL (GPS) Y POBREZA**  
**(2006-2008)**



Fuente: CEPAL.

Teniendo en cuenta el alto nivel de gasto social que se ejecuta en Colombia y el papel que se espera que éste juegue en cualquier estrategia de reducción de la pobreza, es fundamental evaluar tanto la focalización como la eficiencia del mismo. En este escrito nos ocupamos del primer tema, con particular énfasis en el principal instrumento de focalización, el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN). En la actualidad, 8 instituciones y 22 programas de orden nacional utilizan el SISBEN como criterio principal o complementario de focalización (Cuadro 3). Según el DNP, el SISBEN II, implementado en 2003, presenta serios problemas tanto de inclusión como de exclusión. Así, de acuerdo a esta entidad mientras que el 25% de las personas incluidas en los niveles 1 y 2 del SISBEN II no son pobres (inclusión), cifra que se encuentra alrededor de 7,7 millones de personas, el 20% que sí lo son no están clasificados en estos dos niveles (exclusión)<sup>1</sup>.

El SISBEN es un instrumento de focalización individual que identifica los hogares, familias o individuos más

<sup>1</sup> Evidentemente, hay problemas de focalización de subsidios que no están relacionados con problemas de diseño que pueda tener el Sisbén. Así por ejemplo, mientras que en el Régimen Subsidiado de Salud -donde se utiliza el Sisbén para determinar a la población elegible-- los dos quintiles más bajos de la distribución del ingreso perciben un poco más del 66% de los subsidios, en el régimen de pensiones -donde no se utiliza el Sisbén-- estos mismo quintiles reciben menos del 2% del total de subsidios (Santa María et al. 2010- Fedesarrollo).

Cuadro 3

**PROGRAMAS E INSTITUCIONES DE ORDEN NACIONAL QUE UTILIZAN EL ÍNDICE SISBEN PARA FOCALIZAR**

Institución	Programas	Criterio de Focalización
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Hogares FAMI</li> <li><input type="checkbox"/> Materno Infantil</li> <li><input type="checkbox"/> Hogares Comunitarios de Bienestar</li> <li><input type="checkbox"/> Jardines Comunitarios</li> <li><input type="checkbox"/> Desayunos infantiles tipo 1 y 2</li> <li><input type="checkbox"/> Clubes Pre-juveniles y Juveniles</li> <li><input type="checkbox"/> Asistencia Nutricional al Escolar y Adolescente</li> <li><input type="checkbox"/> Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor</li> <li><input type="checkbox"/> Acciones de Apoyo a Dispersa</li> </ul>	Principal criterio: Índice SISBEN, complementado con características de la población objetivo
Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional	Familias en Acción	Índice SISBEN, complementado con características de las familias
Ministerio de la Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Programa de Protección Social al Adulto Mayor</li> <li><input type="checkbox"/> Fondo de Solidaridad Pensional- Subcuenta de Subsistencia</li> <li><input type="checkbox"/> Régimen Subsidiado de Salud</li> </ul>	Principal criterio: Índice SISBEN
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Subsidio para Vivienda de Interés Social Rural	Principal criterio: Índice SISBEN
Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Subsidio de interés social- Hogares sector informal	Índice SISBEN complementado con ingresos y características de la familia
SENA	Programa Jóvenes Rurales	Índice SISBEN con criterio de edad
ICETEX	Programa ACCES	Índice SISBEN y estrato socioeconómico
Ministerio de Educación Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Gratuidad en matrícula y pensión para nivel básica primaria</li> <li><input type="checkbox"/> Subsidio de alimentación escolar, transporte escolar y útiles</li> <li><input type="checkbox"/> Atención Integral a la Primera Infancia</li> <li>Fondo de Cooperativas</li> </ul>	Índice SISBEN con criterio de edad
Red Juntos		1,5 millones de familias más pobres según puntaje SISBEN

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

pobres y vulnerables, de acuerdo con sus condiciones económicas, a partir del cálculo del puntaje SISBEN. Esta estimación se hace a través de un software utilizando como insumo los resultados de la encuesta que se le aplica a cada hogar. La entidad encargada de diseñar la metodología a nivel nacional del SISBEN, consolidar las bases

de encuestados de todos los municipios del país, validar y certificar la información es el Departamento Nacional de Planeación. Luego de que la información es certificada, la base es enviada a las entidades del sector social para que éstas, de acuerdo con los requisitos que tengan establecidos, seleccionen a la población beneficiaria de los

programas y los subsidios que ellas otorgan en las áreas de salud, vivienda y educación.

La primera versión del SISBEN se implementó en 1995, la segunda en 2003 y la tercera comenzó en agosto de 2009. El SISBEN III está dividido en cuatro entregas de información; en mayo de 2010 se realizó la primera entrega, la cual cuenta con información actualizada para 271 municipios y 4,6 millones de personas. Para esta fecha, el 80% del total de los municipios del país había terminado el proceso de recolección de la información. Dos de las entregas restantes se realizarán en 2010 (3 de julio y 3 de octubre) y una en 2011 (3 de marzo).

Dos factores motivaron la implementación del SISBEN III. En primer lugar, con el tiempo las variables que hacen parte del índice pierden vigencia, aportando cada vez menos información sobre las verdaderas necesidades que enfrenta la población. En segundo lugar, las personas aprenden a manipular la información que suministran a través de la encuesta. Teniendo en cuenta las motivaciones para el cambio de SISBEN, la versión III presenta innovaciones importantes con respecto a las dos anteriores. Un grupo de modificaciones está relacionado con las variables que hacen parte de la encuesta y por lo tanto del índice que se construye. Por un lado, se incluyen nuevas características del hogar que permiten capturar de manera más adecuada sus condiciones económicas; se resalta, en particular, la inclusión de la vulnerabilidad de los hogares para poder estimar la probabilidad de que un hogar no pobre lo sea en el futuro. Por otro lado, el índice se calculará para 3 grandes zonas geográficas: las 14 principales ciudades del

país, la zona urbana restante y la zona rural. La segunda modificación importante es que, buscando depurar en el mayor grado posible el instrumento de focalización, el DNP cruzará la base de encuestados con otras fuentes de información como el Registro Único de Aportantes<sup>2</sup> y el Registro Único de Afiliación<sup>3</sup>.

Finalmente, el SISBEN III no contará con niveles generalizados, como se hizo con el SISBEN I y II cuando se clasificaron los hogares en niveles del 1 al 6. A cambio, siguiendo las recomendaciones del Conpes Social 117, cada entidad del sector social será la responsable de definir los puntos de corte para ser o no elegible de los subsidios o programas ofrecidos. Este último punto es de gran importancia, pues al otorgar flexibilidad para que cada entidad defina el punto de corte se logrará que a determinado programa no entren todas las personas clasificadas en SISBEN 1 y 2 como sucede en la actualidad, sino un número limitado, facilitando de esta forma que se cumpla con la restricción presupuestal correspondiente a cada programa.

Si bien el SISBEN III permitirá una mejor focalización de los recursos de los programas sociales, el diseño de la política social debe atacar un problema adicional. La mayoría de programas y subsidios para vivienda, educación y salud no cuenta con cláusulas claras de entrada y de salida, generando incentivos perversos a la informalidad. La Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo muestra un claro ejemplo de lo anterior: en 2008, 32% de los encuestados dijeron no estar dispuestos a perder los beneficios en salud del Régimen Subsidiado a cambio de trabajar en el mercado formal. Es importante romper con este círculo

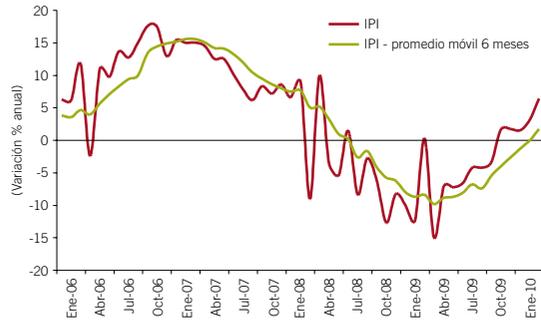
<sup>2</sup> El Registro Único de Aportantes es un mecanismo que permite cruzar la información de los afiliados de los sub-sistemas de Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales del Sistema de Seguridad Social Integral.

<sup>3</sup> El Registro Único de Afiliados es la base de datos de la totalidad de la población con información de afiliaciones a salud, pensiones, riesgos profesionales, subsidio familiar, cesantías, programas de asistencia social, y la información del SISBEN de cobertura nacional. Incluye los códigos de nacimientos, defunciones, y registro de extranjeros.

vicioso que lleva a que muchas de las personas que se benefician de los programas sociales no tengan incentivo a superar su condición de pobreza. Reiteramos el llamado

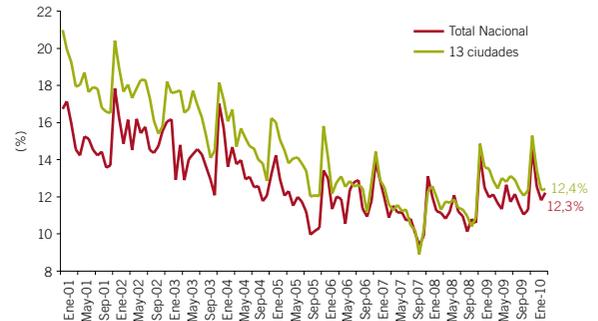
a que todos los programas de asistencia pública a los más necesitados sea temporal, con cláusulas explícitas y transparentes tanto de entrada como de salida.

## ÍNDICE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL - IPI



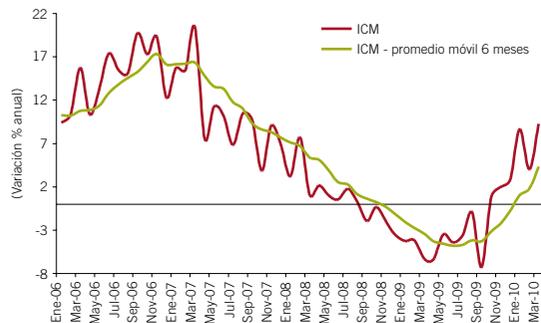
Fuente: DANE.

## TASA DE DESEMPLEO



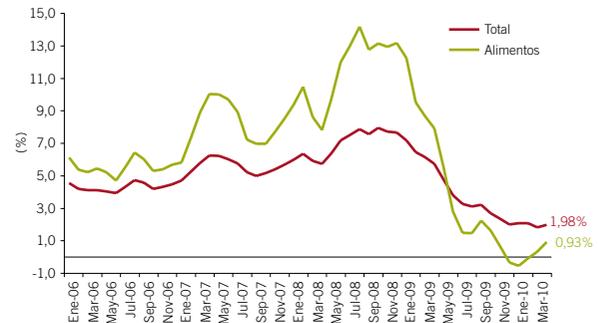
Fuente: DANE.

## ÍNDICE COMERCIO MINORISTA - ICM



Fuente: DANE.

## INFLACIÓN % ANUAL

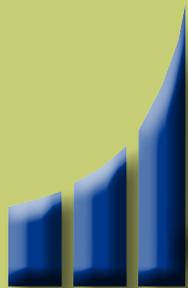


Fuente: Bloomberg.

## PROYECCIONES PIB COLOMBIA (CRECIMIENTO REAL ANUAL, %)

Institución	Proyección PIB (%)	
	2010	2011
Fedesarrollo	2,7	3,9
Consensus (promedio)	2,8	3,8
Más alto	3,5	5,0
Más bajo	2,1	2,8

Fuente: *Latinamerican Consensus Forecast.*



**FEDESARROLLO**

Centro de Investigación Económica y Social