

# Crisis y pobreza rural en Paraguay

Noviembre 2009

La crisis económica mundial afectará de manera directa, aunque diferenciada, a los países de América Latina. Este estudio intenta descifrar cuáles serán los efectos de esta crisis en la población rural latinoamericana; cómo influirá en la pobreza rural de los 11 países estudiados; y qué acciones deberían tomar los gobiernos y la cooperación internacional para mitigar sus efectos. Las investigaciones que pertenecen a la serie "Crisis y pobreza rural en América Latina" se llevaron a cabo en: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Colombia, Brasil, Bolivia, República Dominicana, Paraguay y Perú.

- ▶ En Paraguay, los primeros efectos de la crisis se han hecho sentir con más fuerza en los sectores no agrícolas de la economía, como la construcción y la industria manufacturera, que son actividades predominantes en el sector urbano.
- ▶ Dada la alta dependencia de los hogares rurales de las actividades agrícolas, donde predomina el ingreso independiente, se espera que la crisis tenga severos efectos negativos en ese sector.
- ▶ Una reducción de entre 10% y 15% de las remesas enviadas por los paraguayos desde el exterior impactará a los hogares pobres, que las usan para cubrir sus necesidades básicas.
- ▶ Un empeoramiento de la crisis aumenta el riesgo de que los hogares no pobres del segundo quintil de ingresos caigan en la pobreza.

Julio Ramírez y  
Cynthia González

**Para mitigar los impactos de la crisis en el ámbito rural, las acciones y políticas de corto, mediano y largo plazo del gobierno y de la cooperación internacional deberían enfocarse en los pequeños productores agropecuarios de rubros intensivos en mano de obra, ya sean de exportación o de consumo interno. En esta perspectiva se sugiere:**

- ▶ **Desarrollar un plan de manejo integral de la pequeña agricultura campesina que incorpore cultivos diversificados de renta y de consumo, cría de animales, reforestación y rubros alternativos, como la apicultura y piscicultura.**
- ▶ **Aumentar la asistencia técnica en las fincas y habilitar mayores líneas de financiamiento en condiciones y plazos adecuados para el pequeño productor rural.**
- ▶ **Apoyar la comercialización de productos para el consumo interno.**
- ▶ **Aplicar medidas de fondo y no solo paliativas frente a los efectos negativos de la actual coyuntura internacional.**
- ▶ **Esto implica tratar, entre otros aspectos, el tema del acceso y distribución equitativa de la tierra.**

# Dimensiones de la crisis en Paraguay

Paraguay tiene un mercado financiero poco integrado a la economía mundial, por lo cual los efectos de la crisis son indirectos y devienen por cuatro vías: una caída en sus principales productos de exportación (carne vacuna y soya) debido a la menor demanda internacional y a los bajos precios; una reducción de los ingresos fiscales, tanto por el menor nivel de actividad económica como por la disminución de las importaciones de los productos de reexportación; restricciones al crédito por medio de mayores exigencias de las entidades financieras para concederlo así como del incremento de las tasas de interés; y un menor flujo de remesas de los nacionales que trabajan en el extranjero.

## ► A fines de 2008 e inicios de 2009 ya se percibían diversas señales de la crisis:

- Según el Banco Central del Paraguay (BCP), el efecto de la crisis en el ámbito sectorial (sumado a otros factores, como la sequía en el caso agrícola) se hizo sentir a partir del cuarto trimestre de 2008. En ese período, la economía en su conjunto creció apenas un 3.6% (versus el 8.6% del mismo periodo en el 2007).
- La caída se basa en las cifras negativas registradas en la industria (-2%) y en el estancamiento de las construcciones (0%), debido a los problemas de provisión de cemento y a la fuerte desaceleración del crecimiento de los demás sectores.
- En su conjunto, la agricultura en 2008 tuvo un crecimiento del 10.5%, muy inferior al 24.1% del 2007.
- La información suministrada por las cámaras empresariales del calzado y confecciones, así como por el Ministerio de Justicia y Trabajo, confirma la retracción en las actividades y el empleo.
- Se puede concluir que para fines de 2008 la crisis se hizo sentir en los sectores no agrícolas de la economía, como la construcción y la industria manufacturera, que son las actividades predominantes en el sector urbano.

## ► Las proyecciones para los años 2009 y 2010 se han referido a los siguientes ámbitos:

- Mientras los efectos de la crisis económica (más la sequía) en el sector rural agrícola se hacen esperar, todo indica que ante la actual coyuntura, tanto la exportación como la producción y el empleo sufrirán un impacto negativo.

### Exportaciones agrícolas

- En el 2007, las exportaciones agrícolas en Paraguay representaron el 50.7% de las exportaciones totales, mientras que las importaciones agrícolas apenas el 1.6%. Las exportaciones se concentran en los *commodities* agrícolas, por lo que la economía rural y campesina se ve muy influida por las fluctuaciones de los precios y la demanda en el mercado internacional.
- El superávit de la balanza agrícola, que en el año 2007 representó el 10.8% del PIB, se produce en tres rubros: cereales (trigo, maíz, otros), semillas y frutos oleaginosos (sobre todo soya) y algodón. En los dos primeros rubros predomina la agricultura empresarial, intensiva en capital y maquinaria, mientras que el algodón se produce en el ámbito de la pequeña agricultura intensiva en mano de obra.
- Dada la estructura de producción y exportación agrícola, se espera que la crisis internacional impacte negativamente tanto en los productores de los rubros de exportación como en los orientados al mercado interno.
- Ello ocurrirá por diversas vías, como la reducción de los precios internacionales e internos, la contracción de la demanda interna y el aumento de la competencia por medio de la importación de productos similares de los países vecinos.

- Se espera que en el año 2009 el PIB agrícola presente una contracción del 12%.
- El problema que enfrentan los productores agrícolas paraguayos para la campaña de 2009 es que el precio de los *commodities* está a la baja, una situación que podría compensarse hasta en un 50% mediante la reducción de la gran mayoría de los insumos derivados del petróleo.
- Según el BCP, las remesas de dinero de los paraguayos en el exterior se reducirán entre un 10% y 15% por causa de la crisis, lo que menguará la capacidad de consumo de los familiares de emigrantes y afectará a su vez el PIB local.
- Si bien se estima una reducción del ingreso fiscal de la administración central para el año 2009, se espera que la inversión pública en infraestructura y el gasto social se mantengan o se incrementen por medio de programas financiados con endeudamiento externo.
- En el ámbito crediticio, uno de los riesgos para el año 2009 es el incremento de la mora, pues las pérdidas en el sector agrícola impedirán a los productores cumplir con sus compromisos financieros, especialmente los relacionados con el financiamiento de maquinarias, tierras y hasta con una parte del financiamiento del costeo.

## Impacto sobre la pobreza

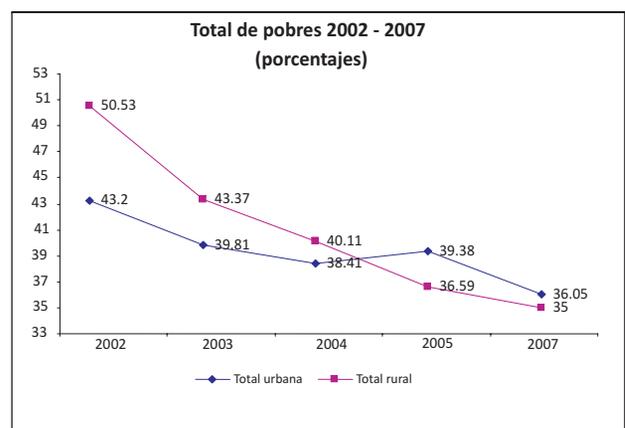
En Paraguay, la población pobre es definida como aquella cuyos niveles de ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo, que incluye bienes y servicios que satisfacen los requerimientos calóricos mínimos para la sobrevivencia humana. Según las estadísticas de 2007, el costo mensual de la canasta básica de consumo es menor en las áreas rurales. Mientras la línea de pobreza del país oscila en torno a los 69.29 dólares mensuales, en el área rural se estima en 40.9 dólares. El ingreso rural mensual per cápita es de alrededor de 138 dólares, mientras que el nacional solo es 20% superior (168 dólares). La desigualdad en la distribución del ingreso según el índice de Gini entre el área rural (0.55) y el nacional (0.50) es levemente notoria.

La evolución de la pobreza rural y urbana en los últimos cinco años muestra una tendencia decreciente (ver gráfico). Desde el inicio de la medición de la pobreza, la incidencia de esta en el área rural era siempre mayor que en las áreas urbanas hasta el año 2005, cuando aparece un punto de inflexión en el que la pobreza urbana toma la vanguardia. Sin embargo, la pobreza extrema de los últimos cinco años sigue teniendo una fuerte incidencia en el campo: en 2002, la tasa de pobreza extrema rural era de 31.1% y la urbana de 14.6%; en 2007 alcanzaban el 24.4% y 15.7%, respectivamente.

En términos absolutos, la población pobre de 2007 ascendía a 2 millones 150 mil personas, de las cuales el 40% se encontraban en la estricta definición de áreas rurales.

► Si bien hay un margen para aplicar políticas contracíclicas, la crisis afectará el ritmo del crecimiento de los últimos años.

Tras una visita al país en el año 2008, una misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) afirmó que gracias a las prudentes políticas macroeconómicas de estos últimos años, Paraguay se encuentra en mejor situación que otros países para hacer frente a la turbulencia financiera y la recesión económica mundial. "Las cuentas fiscales han registrado varios años de



Fuente: DGEEC - Resultados de la Encuesta Permanente de hogares - 2007.

superávit, y la deuda pública externa es baja, proveyendo al gobierno con el margen suficiente para conducir políticas contracíclicas hasta que la recuperación económica global se afiance”. No obstante, tanto la crisis internacional como la sequía de 2008 afectarían la tendencia de expansión del PIB observada en los últimos años.

► **La reducción de las remesas enviadas por los paraguayos desde el exterior influirá en los hogares pobres.**

Las remesas son importantes para estos hogares, ya que la mayor parte es utilizada para cubrir las necesidades básicas. Según el BCP, en 2008 Paraguay recibió remesas

por un valor de 202 millones de dólares, lo que representó el 1.2% del PIB. Las remesas provenientes de España, que representan el 51% del total (habría unos cien mil paraguayos trabajando en ese país), se pueden ver afectadas por la desaceleración de la economía y el aumento del desempleo en ese país. Considerando un monto de 400 millones de dólares en remesas, la reducción del 10% a 15% podría significar este año unos 40 a 60 millones de dólares menos. Si bien las remesas no son una variable significativa que pueda afectar la probabilidad de ser pobre, tienen una relación inversa con dicha posibilidad, lo que implica que un aumento de las mismas podría reducir la pobreza.

## Crisis y pobreza rural

Paraguay es un país con una alta ruralidad. En este país se define como urbanas a todas aquellas áreas *amanzanas* de los distritos, mientras que las áreas restantes no *amanzanas* constituyen la población rural. En 2007, la población total ascendía a alrededor de 6 millones de habitantes, 42% de la cual vivía en áreas rurales y 58% en áreas urbanas.

El área rural concentra el 41% de la fuerza laboral del país. Sus principales actividades económicas son la agricultura, ganadería, caza y pesca (60.9%), seguidas de las actividades comerciales, restaurantes y de hotelería, que aparecen como las actividades secundarias más importantes, con un 11.9% de participación. Los servicios comunales, sociales y personales constituyen el 11.4%, mientras que la industria manufacturera tiene una importancia del 7.8% en el área rural.

En el contexto de la crisis, se estima que el empleo formal será afectado en menor grado en el sector rural, ya que solamente el 4.1% de los hogares rurales con actividades agropecuarias tienen jefes de hogar con un empleo formal. A esto se suma que la mayor parte de los ingresos en los hogares rurales (16.4%) provienen de actividades independientes agrícolas, donde el grado de formalidad es reducido.

► **Dada la alta dependencia de los hogares rurales de las actividades agrícolas, y considerando que el ingreso independiente agrícola es el principal, se espera que la crisis internacional tenga severos efectos negativos en ese sector.**

El impacto de la crisis en los rubros agrícolas de exportación se dará por medio de una reducción de los precios de exportación y, por ende, de los volúmenes producidos. A los efectos de la crisis se suma la fuerte sequía que se arrastra desde 2008, lo que implicará una menor cosecha. Estos hechos afectarán a los más de 286 mil hogares que producen rubros de exportación, más unas 50 mil familias productoras de sésamo. La merma de los precios de los productos de exportación que también se utilizan para subproductos en el ámbito interno, afectará a unos 223,611 hogares que producen para la industria doméstica.

## Hogares rurales y actividad agrícola

- De los hogares rurales, el 67% posee cultivos agrícolas. De este porcentaje, un 70% produce cultivos para la exportación. El 98% de los hogares produce algún rubro para el consumo interno (esto incluye a aquellos que producen rubros para el procesamiento interno y rubros de exportación).
- La mayoría de los hogares rurales del quintil más pobre realizan actividades agropecuarias (97%) y presentan los niveles de ingresos más bajos (23 dólares mensuales).
- Análogamente, en el ámbito nacional, cerca del 60% de los hogares del quintil más pobre son de áreas rurales (resto rural) y el 67% de ese quintil se dedica a actividades agropecuarias con un nivel de ingreso mensual de 32 dólares.

- ▶ Las restricciones de acceso al crédito afectan a todos los hogares agrícolas, pero en particular a los que producen rubros de exportación.

Ello se debe a que la producción de esos rubros depende, en el ámbito de la pequeña y mediana finca agrícola, de la financiación de los acopiadores, cooperativas y empresas multinacionales (Cargill, ADM), los que podrían restringir el crédito a esos sectores dada la falta de cumplimientos con los pagos.

- ▶ La crisis también se hará notar en los más de 400 mil hogares dedicados a la producción agrícola para el mercado interno.

En los rubros agrícolas destinados al mercado interno, el efecto se dará por medio de una contracción de la demanda interna, lo que presionará para una deflación de precios de dichos productos. El 85% de los hogares que producen para el consumo interno son rurales (el resto de las fincas se encuentran en zonas *aman-*

*zanadas*), de los cuales el 22.4% están en la extrema pobreza mientras que el 12.4% son pobres. Además, casi todos los hogares rurales definidos como no pobres vulnerables producen para el mercado interno.

- ▶ Un empeoramiento de la crisis aumenta el riesgo de que los hogares no pobres del segundo quintil de ingresos caigan en la pobreza.

Los hogares no pobres vulnerables rurales, ubicados en el quintil 2 de ingresos, ostentan un promedio de ingresos per cápita mensual igual a 51 dólares, solo 10 dólares (20%) por encima de la línea de pobreza total; es decir, si sus ingresos se redujesen en un 20%, se ubicarían en la clasificación de pobres. Por otra parte, hay que considerar que el 70.8% de los hogares del segundo quintil posee cultivos de exportación. Con la reducción de los ingresos, estos productores también tendrán serios problemas para pagar los créditos contraídos, lo que implicará un corte en la cadena de créditos a los hogares rurales.



Foto: Globe Visions / Flickr

# ¿Qué se ha hecho para responder a la crisis?

## ► Acciones tomadas por el sector público.

- El gobierno paraguayo ha lanzado un plan estratégico para enfrentar la crisis global, que busca defender el empleo, proteger a los sectores más vulnerables y facilitar el crecimiento del sector productivo.
- En política monetaria y financiera, las medidas han incluido una reducción del encaje legal para depósitos en moneda nacional y extranjera (principios de octubre de 2008 y febrero de 2009); una disminución de la curva de tasa de interés referencial de colocación de los instrumentos de regulación monetaria de un 1%; la habilitación de una línea de liquidez para las entidades financieras de plaza; iniciativas para fortalecer el Banco Central del Paraguay; y un aumento de las provisiones bancarias de hasta el 1.5% del total de la cartera de créditos para las entidades que no cumplan las exigencias de la banca matriz.
- En política fiscal se ha enfatizado: el blindaje financiero por medio de líneas excepcionales aprobadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (50 millones de dólares del BID y 250 millones de dólares del Banco Mundial); la dinamización de la ejecución de gastos de inversión pública en los proyectos que ya cuentan con financiamiento de organismos multilaterales y bilaterales, por un monto de 900 millones de dólares; la agilización de la asignación y ejecución de los recursos del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) por un monto de 340 millones de dólares para el período 2009-2015, que se canalizarán prioritariamente a obras de infraestructura; y la negociación con organismos internacionales de un crédito de contingencia de 300 millones de dólares.
- En política cambiaria y de comercio exterior, se ha optado por la depreciación del tipo de cambio en torno al 20%, a fin de acompañar la baja del real brasileño.
- En cuanto a políticas laborales y sociales, se destaca la ampliación a 120 mil familias de la transferencia condicionada de recursos, con un valor de 50 millones de dólares.

- Otras acciones incluyen la promoción del programa Compre Paraguay, en el que se da preferencia a la compra de productos nacionales por parte del Estado; la distribución de semillas de rubros de consumo al pequeño sector agrario; y las inversiones municipales con uso intensivo de mano de obra en seis departamentos.

## Medidas para el sector rural y agrícola

- En la política sectorial referida a la agricultura, se postergó la discusión del plan de aumento de impuestos al sector agroexportador y se logró un préstamo de 50 millones de dólares para la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), que se utilizará para dotarla de fondos y complementar los recursos asignados por el sector privado, de tal manera que la falta de financiamiento no impida levantar oportunamente la cosecha. Asimismo, se estableció un subsidio a pequeños productores de hasta tres hectáreas, por un valor de 8 millones de dólares.
- El gobierno enfatizó que los programas a ser desarrollados en el sector rural beneficiarán a más de 473 mil familias mediante una inversión de 125.5 millones de dólares. A través del Ministerio de Agricultura y Ganadería se ejecutará un total de 69.8 millones de dólares en beneficio directo de unas 448,660 familias, en tanto que, mediante el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), la inversión asciende a 55.7 millones de dólares que beneficiarán a unas 25 mil familias. Los programas incluidos son: un programa de extensión agraria y otro programa nacional de apoyo a la agricultura familiar; el desarrollo agrícola de la región Oriental a través de un programa nacional de algodón; la competitividad del sector agropecuario por medio del apoyo a la reactivación económica y la agricultura, así como un programa de apoyo a la lucha contra la pobreza focalizada del sector rural.

El lado positivo de las acciones del plan es que las medidas incluyen un gran aumento de la inversión estatal en proyectos de inversión vial, viviendas sociales y obras públicas, por un valor aproximado de 393 millones de dólares y un impacto esperado, tanto urbano como rural, de 350 mil puestos de trabajo, de los cuales 60 mil son directos y 290 mil son indirectos.

### ► Participación de la cooperación internacional.

La participación de la cooperación internacional se dará fundamentalmente a través de la provisión, y aceleramiento en el proceso de desembolso, de líneas de créditos necesarias para llevar adelante las medidas anticrisis y hacer frente al déficit fiscal esperado para el año 2009. En el cuadro se resumen las fuentes de financiamiento internas y externas.

Recursos a ser invertidos (millones de dólares)		
Origen	2009	2010
Banco Interamericano de Desarrollo	250	200
Banco Mundial	150	150
CAF	85	100
Total	485	500

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales

## Propuestas para mitigar los efectos de la crisis

### ► En la población rural.

En el contexto actual, se proponen las siguientes acciones y prioridades:

- **Enfocarse en los pequeños productores rurales.** Las acciones y políticas de corto, mediano y largo plazo del gobierno y de la cooperación internacional deberían enfocarse en los pequeños productores rurales de rubros intensivos en mano de obra, ya sean de exportación o de consumo interno.
- **Diversificar la producción.** Hay una gran cantidad de fincas agrícolas dependientes de pocos rubros, como el algodón y el sésamo, debido a que estos son promovidos y apoyados por el sector público y privado con financiamiento y cierta asistencia técnica. Sin embargo, estos productos son extremadamente sensibles a los precios internacionales, los que provocan efectos negativos en la economía campesina cuando se producen crisis internacionales. Una propuesta es desarrollar un plan de manejo integral de la pequeña agricultura campesina que incorpore cultivos diversificados de renta y de consumo, cría de animales, reforestación y rubros alternativos, como la apicultura y piscicultura. Los rubros alternativos deberían concentrarse en productos para el mercado interno, como frutas y

hortalizas, cuyos ingresos por hectárea son superiores incluso a los rubros de exportación, como algodón y sésamo.

- **Incrementar la asistencia técnica y el apoyo financiero al pequeño productor.** Con miras a promover la diversificación, se requiere aumentar la asistencia técnica en las fincas y habilitar mayores líneas de financiamiento en condiciones y plazos adecuados para el pequeño productor rural, así como dotar a las fincas rurales de tecnología. El apoyo a la comercialización también es esencial, pues actualmente los mercados y supermercados de las ciudades paraguayas están abarrotados de frutas y verduras importadas.
- **Aplicar medidas de fondo y no solo paliativas frente a los efectos negativos de la actual coyuntura internacional.** Un tema central que siempre está presente en el debate sobre el desarrollo de la pequeña agricultura, es el acceso y distribución equitativa de la tierra, un aspecto que muchos señalan como el principal limitante para un despegue de la economía familiar campesina y motivo por el cual muchos programas y proyectos ejecutados en el sector han fracasado.

- **Ampliar el impacto de la cooperación internacional.**

La cooperación internacional ha jugado y seguirá jugando un papel importante en el apoyo a la pequeña agricultura campesina. Si bien en ciertos grupos o comunidades se han logrado resultados, estos no han podido difundirse de manera que repercutan en el conjunto de la población campesina, reduciendo los niveles de pobreza y extrema

pobreza. Hoy se observa una dirigencia política que está demostrando una real preocupación por el tema de la difícil situación de la población rural. Los esfuerzos del sector público deben ser acompañados de las acciones de la ayuda internacional, para que las tareas realizadas en los últimos años para combatir la pobreza rural puedan ahora ampliar su impacto y tener continuidad.

Los contenidos de esta publicación se basan en el documento: Ramírez, J. y González, C. 2009 "Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso Paraguay". Documento de trabajo No. 48, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago, Chile. Forma parte de la serie "Crisis y pobreza rural en América Latina" llevada a cabo en 11 países de la región. Se puede acceder al documento completo y a las citas y referencias bibliográficas en:

[www.rimisp.org/dtr/documentos](http://www.rimisp.org/dtr/documentos)

El Proyecto Crisis y Pobreza Rural en América Latina es una iniciativa conjunta de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). El estudio en que se basa esta publicación fue financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo ([www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)) a través del programa Dinámicas Territoriales Rurales coordinado por Rimisp. La publicación de los documentos de la serie Crisis y Pobreza Rural ha sido posible gracias a una donación del FIDA.

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión sin fines de lucro de este informe con la apropiada citación de la fuente.



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza



**IEP Instituto de Estudios Peruanos**