



Crisis y pobreza rural en Perú

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 Perú, los principales efectos de la crisis sobre el nivel de empleo y los salarios se verán en los sectores textiles y de manufacturas, y afectarán directamente a los pobladores urbanos.
- ▶ Los mayores niveles de desempleo en el ámbito internacional repercutirán en una reducción de un 17% en el flujo de remesas, afectando principalmente el consumo del hogar.
- ▶ El deterioro del empleo formal puede afectar particularmente a los "no pobres vulnerables", es decir, a aquellos que están cercanos a la línea de pobreza y que con la crisis pueden caer en ella.
- ▶ Los hogares rurales se verán afectados por la depreciación del nuevo sol y los altos precios de los insumos agrícolas.

Johanna Yancari

Aunque el Perú tiene cuentas superavitarias gracias al manejo fiscal de los últimos años y posee un significativo monto de reservas internacionales netas que le dan un margen de manejo económico frente a la actual crisis, no es inmune a ella.

Entre las medidas necesarias para mitigar el impacto de la crisis en el sector rural, destacan:

- ▶ **Controlar el gasto público para prevenir la falta de liquidez del gobierno en caso de que la crisis dure más de dos años.**
- ▶ **Reorientar el gasto público hacia políticas de desarrollo rural.**
- ▶ **En el sector agrícola, implementar políticas que ayuden a ampliar las estrategias de diversificación de ingresos de los hogares rurales.**
- ▶ **Continuar la inversión en infraestructura productiva y de servicios tradicionales.**

Dimensiones de la crisis en Perú

Durante los últimos años, Perú ha mostrado signos de estabilidad macroeconómica, lo que se ha traducido en cuentas superavitarias y en un buen nivel de reservas internacionales en la coyuntura de la actual crisis financiera. El país ha mantenido una tasa de crecimiento de 6% y una inflación por debajo del 4%. El crecimiento se ha sustentado esencialmente en la demanda interna, es decir, la asociada a los sectores de la construcción, manufactura de textiles, agroindustria y servicios. Sin embargo, este buen desempeño económico no lo ha hecho inmune a los efectos de la crisis: en el año 2008, la tasa de crecimiento del PIB fue de 8.9% y hasta enero de 2009 se desaceleró por cuarto mes consecutivo y registró una variación de 3.14%, la menor desde junio de 2004.

Los efectos de la crisis se están dando a través de cuatro canales: una menor demanda externa, que se verá reflejada principalmente en una menor cantidad de exportaciones no tradicionales; el deterioro de los precios de exportación, que afecta a las exportaciones de productos tradicionales (minerales) y a los ingresos fiscales (por una menor recaudación); tasas de interés al alza, debido a la escasez de liquidez internacional; y un menor flujo de capitales externos (créditos privados y públicos, y remesas).

► Desde el año 2008 se han observado impactos en distintos indicadores económicos:

- Se registró un déficit de 4% del PIB en la cuenta corriente de la balanza de pagos.
- La inflación llegó a 6.2%, influenciada tanto por la crisis financiera como por el alza de precios del petróleo (y sus derivados) y de los alimentos.
- Desde el año 2007, los precios de los fertilizantes en el ámbito interno subieron en 34.3% y a lo largo de 2008 en 71.3%, debido al incremento en el precio del petróleo.
- Los sectores de exportaciones que han presentado un mayor retroceso son los de manufacturas y textiles, lo que ha generado un aumento del desempleo, sobre

todo en las zonas urbanas. El 30% de las exportaciones de este sector se dirigía a Estados Unidos: con la crisis, las ventas han caído en un 15%.

- Las exportaciones agrarias tradicionales se contrajeron en un 15.6% en diciembre de 2008 y las no tradicionales en un 18% en enero de 2009. No obstante, ambos sectores muestran una tendencia de crecimiento en general.
- Hasta inicios de 2009, la caída en los precios de los minerales había originado el despido de cinco mil personas (4% del total de trabajadores mineros).
- En enero de 2009, los créditos al sector privado se redujeron en dos puntos porcentuales respecto de la cantidad colocada en diciembre de 2008, y en ocho puntos porcentuales respecto de la colocada en enero de 2008, lo que revela la restricción del financiamiento.

► Entre los potenciales efectos de la crisis y sus proyecciones, se visualiza que:

- El Estado podría recibir en 2009 la mitad de los ingresos por el canon a la explotación de los recursos mineros, que constituye un importante ingreso de los gobiernos regionales y locales.
- El incremento en el precio de los insumos agrícolas afectará a todos los productores agrícolas, especialmente a aquellos con cultivos para el consumo interno.
- Los principales efectos sobre el nivel de empleo y salarios se verán en los sectores textiles y de manufacturas, y afectarán directamente a los pobladores urbanos.
- Los mayores niveles de desempleo en el ámbito internacional repercutirán en una reducción de un 17% en el flujo de remesas y afectarán principalmente el consumo del hogar.

La escasez de liquidez internacional está provocando que las tasas de interés se eleven, por lo que los bancos locales podrían aplicar una mayor rigurosidad o replantear los préstamos que otorgan. Esto afectará la construcción, manufactura, comercio y servicios, sectores que lideran la economía nacional.

- El nuevo sol se depreciará durante el año 2009, hasta llegar a una equivalencia aproximada de S/. 3.40 por dólar, afectando los ingresos de la población y el consumo.
- La tasa de crecimiento del PIB se desacelerará el año 2009, estimándose que bajará a menos del 2%.

Impacto sobre la pobreza

Hasta el año 2007, el buen desempeño económico se había visto reflejado en una moderada reducción de la pobreza, la que afectaba al 38.9% de los más de 29 millones de habitantes, 5 puntos porcentuales menos que en el año 2006 (ver gráfico).

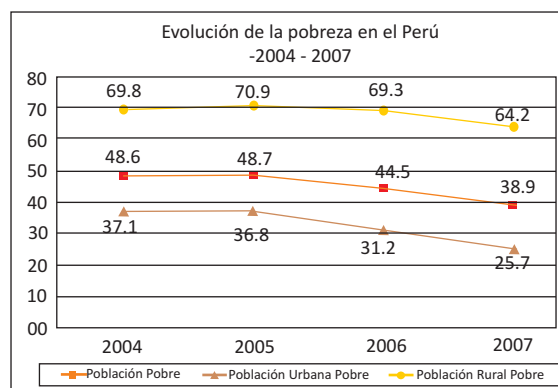
En las zonas rurales, sin embargo, la pobreza alcanza al 65%. La situación más extrema se da en la sierra rural, con un 73% de la población en situación de pobreza y la mayor concentración de pobres extremos (40.6%). Además, la brecha y la severidad de la pobreza en el sector rural duplican los valores del total nacional.

- ▶ **En el ámbito nacional, los hogares más susceptibles de caer en la pobreza son los de ascendencia indígena, los de zonas rurales, los que tienen un bajo ratio de perceptores de ingresos sobre el total de sus miembros y los que destinan un mayor porcentaje de su gasto de alimentos en mercados.**

Pero en particular, los hogares que dependen en mayor medida de los ingresos agrícolas es decir, que no diversifican sus actividades económicas, tienden a ser más pobres y esa condición los vuelve más vulnerables a eventos negativos inesperados en el hogar (como la enfermedad, accidente o muerte de alguno de sus miembros) o a los shocks económicos (como la actual crisis internacional).

Algunos signos positivos

- El Estado peruano presenta cuentas superavitarias, lo que le da un margen de manejo económico frente a la crisis. Además, cuenta con un significativo monto de reservas internacionales netas, que en 2008 alcanzaron alrededor de 32 mil millones de dólares.
- Para 2009, no se ha disminuido el gasto público ni el gasto social, ni se han detenido las inversiones públicas.
- La inversión privada en 2009 será de 6,916 millones de dólares, monto 25% mayor que el del año 2008, y se estima que el crecimiento de la inversión se mantendrá en alrededor de un 8% el año 2010.
- En el sector agrícola el efecto de la crisis sobre el nivel de empleo y salarios es nulo, debido al crecimiento de las exportaciones agrarias.



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2004, 2005, 2006 y 2007. Elaboración: IEP

- Entre la población considerada “no pobre”, hay hogares cercanos a la línea de pobreza que con la crisis pueden caer en ella.

Según las líneas de pobreza, los hogares pobres extremos son aquellos que gastan en promedio menos de 1.28 dólares diarios por persona, y pobres son todos aquellos que gastan menos de 2.3 dólares. Pero hay un grupo, que llamamos “no pobres vulnerables” (el quintil 3 de la población), con un gasto promedio por persona de 2.9 dólares diarios, apenas 0.60 dólares por encima del valor de la línea de pobreza. Este grupo tiene características que lo acercan al grupo de los hogares pobres: solo el 25% tiene algún miembro empleado formalmente, el 44% tiene desahorro, el 16% tiene teléfono y solo el 14% cuenta con ahorros. Dos rasgos, sin embargo, lo acercan al grupo de los “no pobres no vulnerables”: el 40% de sus ingresos procede de actividades asalariadas (dependientes) y un 71% de sus gastos se realiza en el mercado. De todas formas, la crisis aumenta las probabilidades de que este grupo caiga en la pobreza, incluso en la pobreza extrema.

- El deterioro del empleo formal puede afectar particularmente a los “no pobres vulnerables”.

Menos del 8% de los hogares pobres tiene miembros del hogar con un trabajo formal, que es el principal afectado por el retroceso de los sectores textil, manufactura y minería. El grupo que más preocupa en este sentido es el de los pobres no vulnerables en el ámbito nacional (donde el 69% de los hogares son urbanos), pues la cuarta parte de los hogares cuenta con algún miembro con trabajo formal que se verá perjudicado por el desempleo en alguno de estos sectores, ya que un 40% de sus ingresos procede de las actividades dependientes. El grupo de los no pobres vulnerables de las zonas rurales tiene menos del 10% de sus hogares con miembros realizando trabajo formal, por lo que el impacto del desempleo no será tan grave.



Foto: Kevin Connors



Foto: Scott Wallace / World Bank

Crisis y pobreza rural

Según la Encuesta Nacional de Hogares 2007, Perú tiene un 34.7% de población rural (19 millones de personas), definida como aquella que vive en centros poblados de menos de 2 mil habitantes o 400 viviendas, y que no corresponden a capitales de distritos.

De los distintos mecanismos de transmisión de la crisis, no todos se expresarán en el sector rural, dadas sus características. Por ejemplo, el monto de las remesas recibidas representa el 1.7% del total de los ingresos de los hogares rurales y un 2.8% del de los hogares no pobres vulnerables rurales, por lo que una caída en ellas no cambia sustancialmente la situación. En lo que se refiere al desempleo especialmente el ligado al retroceso de los sectores textil, manufactura y minería, el impacto tampoco es grave en los hogares rurales pobres, donde menos del 8% tiene miembros con un trabajo formal. Por otra parte, 2008 fue un año positivo con relación a los precios de los productos agrícolas y la tendencia en el año 2009 se mantiene, lo que beneficia al 86% de los hogares rurales que se dedica a la actividad agropecuaria y, en este grupo, al 93% que produce para el consumo interno. Por último, las fuentes de financiamiento para el agro, pese a la crisis, se han incrementado.

Sin embargo, en otros frentes la crisis se expresa en mayor o menor medida:

► Los altos precios de los insumos agrícolas seguirán afectando a los hogares rurales.

Aunque el precio de los insumos agrícolas ha comenzado a bajar desde octubre de 2008, a principios de este año la reducción había sido de apenas un 6% sobre el precio que ya se había incrementado en 71.3% en un año. Esta elevación de los costos de producción seguirá afectando a los hogares rurales, ya que el 64% del gasto agrícola de ellos considera la compra de estos productos. Lo mismo sucederá con los no pobres vulnerables de las zonas rurales, donde el gasto agrícola en mercados representa el 67%.

► Los hogares rurales se verán afectados por la depreciación del nuevo sol.

Esto se debe a que sus ingresos agrícolas (que representan el 41%) son principalmente en esta

moneda. Los hogares no pobres vulnerables rurales, con un 40% de sus ingresos procedentes de la actividad agrícola, también se verán afectados por la depreciación del nuevo sol. No obstante, la posible disminución en el consumo de ambos grupos puede verse atenuada por la estabilización de la inflación.

► Una eventual reducción de la inversión en infraestructura perjudicará a los hogares con ingresos no agrícolas.

Por efectos de una disminución de los ingresos, como resultado del menor crecimiento estimado de la economía (menos del 2%), se produciría una disminución de la inversión en infraestructura y, por ende, una disminución del empleo, lo que traerá como consecuencia una reducción de los ingresos en los hogares. Aunque esto perjudicaría en mayor medida a la población urbana, también afectaría a los hogares rurales no pobres vulnerables del quintil 4 con ingresos no agrícolas, que representan más del 35% de los ingresos totales del hogar.

Los hogares rurales en el contexto nacional

- Los hogares rurales tienen una tasa de dependencia mayor que la de los hogares en el ámbito nacional.
- El 86% de estos hogares realiza actividades agrícolas, pecuarias o forestales y sus ingresos y gastos per cápita son menores que los de los hogares en el ámbito nacional en todos los quintiles de gasto per cápita.
- Los ingresos totales en las zonas rurales equivalen a la mitad del valor de los ingresos totales de los hogares en el ámbito nacional.
- El mayor porcentaje de los ingresos en los hogares rurales proceden de actividades independientes (46.4%), el 28.3% de actividades asalariadas y el 25.3% de otras fuentes de ingresos, mientras que en los hogares en el ámbito nacional el mayor porcentaje de los ingresos procede de actividades asalariadas (42.2%), el 34% de actividades independientes y el 23.8% de otras fuentes de ingresos.

- ▶ El 7.8% de hogares rurales con cultivos para la industria verán afectados el 55% de sus ingresos provenientes de la venta de sus productos.

El impacto no es mayor debido a que solo el 14.4% de los hogares rurales que tiene cultivos para la industria doméstica (principalmente textil), puede verse afectado por una menor demanda de sus cultivos por parte de este sector, pero el 45% de este grupo tiene, además, cultivos de exportación, los cuales no se verán afectados por la

crisis, debido al crecimiento de las exportaciones agrarias.

- ▶ No está claro cómo la inflación afectará el consumo de los hogares.

Aunque la inflación está en retroceso, no se puede afirmar que esto permitirá a los hogares urbanos y rurales mantener sus niveles de consumo, pues la inflación no es pareja en el ámbito nacional y hay zonas del país donde superó el 10% durante el año 2008. En caso de que el proceso inflacionario se volviera a activar, elevando nuevamente el índice de precios de alimentos, la pobreza aumentaría en un 3.2%.

¿Qué se ha hecho para responder a la crisis?

- ▶ Acciones tomadas por el sector público.

El Perú ha implementado un plan fiscal anticrisis con las siguientes medidas:

- Acelerar el gasto en inversión de proyectos que el gobierno ya tenía en cartera, por un monto equivalente a 1,725 millones de dólares.
- Mantener la actividad constructora mediante el financiamiento de créditos hipotecarios y proyectos de agua y desagüe hasta por un monto de más de mil millones de dólares.
- Apoyar a las micro y pequeñas empresas (MYPE) y al sector exportador por un monto cercano a 470 millones de dólares.
- Destinar 190 millones de dólares a programas sociales y apoyo a trabajadores.

En resumen, un total de aproximadamente 3,460 millones de dólares financiados por el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) y a través de créditos ya pactados por 3 mil millones de dólares adicionales con entidades financieras internacionales y 7 mil millones de dólares de rápido acceso, de ser necesarios.

El plan anticrisis podría generar mayor gasto e inversión públicos para contrarrestar los efectos de una menor tasa de crecimiento de la inversión privada. Por otra parte, al destinarse muchos de estos recursos básicamente a la ejecución de obras públicas y edificación de viviendas (a través del Fondo Mi Vivienda, Mi Hogar y el Bono Familiar

Habitacional), se está involucrando al sector de la construcción, que tiene un alto efecto multiplicador por requerir insumos y servicios elaborados dentro del país. Sin embargo, el plan anticrisis tiene dos puntos en contra: la lentitud demostrada por el gobierno en la capacidad de gasto, sobre todo en los ámbitos de los gobiernos regionales y locales, y que no es posible identificar en qué programas sociales se invertirán los 190 millones de dólares presupuestados.

- ▶ El sector agropecuario.

En este ámbito, el plan anticrisis contempla el incremento temporal (solo para el año 2009) de la devolución de impuestos del 5% al 8%. Ello beneficia a empresas dedicadas a las exportaciones agrícolas no tradicionales (una reducida minoría de productores), pero no a los productores que se orientan al mercado interno.

En el rubro de gasto en inversión, el plan ha asignado 51.7 millones de dólares al Ministerio de Agricultura (MINAG), los cuales deben ser destinados a la reparación y mantenimiento de la infraestructura de riego, que supone la generación de empleo temporal rural. Esto beneficia sobre todo a los pobladores rurales de la costa, donde existe una organizada infraestructura de riego, ya que el 95% de las tierras agrícolas de la sierra son de secano, por lo que solo se podría aplicar este gasto de inversión en el 5% de tierras que tiene infraestructura de riego.

Otras medidas del MINAG para enfrentar la crisis son:

- El lanzamiento del programa Sierra Productiva para beneficiar a zonas de pobreza rural.
- La asignación de más de 10 millones de dólares para dar líneas de microcrédito con el fin de comprar fertilizantes a las poblaciones rurales de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac.
- El otorgamiento, en coordinación con el Banco Agropecuario (Agrobanco), de fondos de fideicomiso con recursos de los gobiernos regionales para la consolidación de la propiedad rural.
- El establecimiento de plataformas de producción y comercialización, con el programa Agrorural, para poder llegar a los mercados con mejores posibilidades y con mayores precios en beneficio de las familias de los productores.

En suma, son políticas para ayudar a cubrir los costos de producción de los productores agropecuarios, pero no políticas que permitan a los pobladores rurales desarrollar otras formas de generación de ingresos.

Propuestas para mitigar los efectos de la crisis en la población rural

- **Control del gasto público.** Aunque el Perú tiene cuentas superavitarias gracias al manejo fiscal de los últimos años y un significativo monto de reservas internacionales netas, puede verse afectado por la crisis si no se maneja bien el gasto público. Es necesario controlar ese gasto para prevenir la falta de liquidez del gobierno en caso de que la crisis internacional dure más de dos años.
- **Reorientar el gasto público hacia políticas de desarrollo rural.** Si bien la pobreza extrema es un problema más rural que urbano, las políticas de corte social, aunque efectivas en el corto plazo por la cobertura inmediata que tienen, no solucionarían el problema de fondo de esta población rural: la poca capacidad de inversión en activos productivos o de capital humano, lo que la hace más vulnerable a los eventos negativos inesperados en el hogar (como la enfermedad, accidente o muerte de alguno de sus miembros) o a los shocks económicos (como la actual crisis internacional).
- **Implementar en el sector de agricultura políticas que ayuden a ampliar las estrategias de diversificación de ingresos de los hogares rurales.** Programas dentro del Ministerio de Agricultura como Corredor Puno-Cusco, Sierra Sur y Marenass, focalizados en la sierra sur del país pueden servir como modelo para implementar políticas nacionales que manejen los mismos principios de desarrollo rural bajo la estrategia de intervención desde la demanda, lo que aseguraría la sostenibilidad de la política y evitaría los sesgos de focalización que usualmente tienen las políticas de corte nacional, ya que se adaptan a la demanda local de la población. Actualmente estas políticas enfrentan dos dificultades para su implementación: la falta de articulación con otros sectores (aunque podría aprovecharse el marco de la estrategia CRECER, eje 2, sobre la “generación de oportunidades económicas para los más pobres”); y la falta de presupuesto para el diseño de políticas (en la que podría intervenir la cooperación internacional).
- **Continuar la inversión en infraestructura productiva y de servicios tradicionales (agua, desagüe, electricidad, internet, telefonía fija y celular, etc.).** Esto debe hacerse con el fin de darles a los pobladores rurales el acceso a distintos mercados de productos y factores productivos, además de promover el desarrollo de mercados como el sistema financiero, que tiende a expandirse principalmente en aquellas zonas que cuentan con servicios básicos, pues disminuye considerablemente sus costos de operación.



Foto: Kevin Connors

Los contenidos de esta publicación se basan en el documento: Yancari, J. 2009. "Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Perú". Documento de Trabajo No. 41, 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

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) 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