



Proyecto “La nueva cara de la pobreza rural en Brasil: transformaciones, perfil y desafíos para las políticas públicas”

CARLOS MIRANDA, BRENO TIBURCIO¹

Resumen

El objetivo del proyecto es diseñar propuestas de política para enfrentar la pobreza rural en Brasil, con base en los cambios estructurales ocurridos en la economía y sociedad brasileña y sus consecuencias en los sectores más vulnerables de la población del medio rural. Para generar las propuestas, se realizaron estudios en nueve áreas temáticas, ejecutados en dos etapas: la primera terminó en diciembre de 2010 con la realización de V Foro Internacional: estrategias de desarrollo territorial para combatir la pobreza, y la segunda en junio de 2011.

¹ Especialistas en Desarrollo Rural, IICA Brasil, carlos.miranda@iica.int y breno.tiburcio@iica.int

INTRODUCCIÓN

Esta iniciativa fue ejecutada por la Representación del IICA en Brasil en asociación con los Ministerios de Desarrollo Agrario, de Desarrollo Social y de Educación, el Instituto de Investigación Económica Aplicada y el Consejo Nacional para el Desarrollo Rural Sostenible. Cuenta con el apoyo académico del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas y las universidades federales de Uberlândia y Rural de Río de Janeiro. Este es un proyecto que pretende formular propuestas de política para la lucha contra la pobreza rural en Brasil, con un enfoque más apropiado y diferenciado para acciones de inclusión productiva, que tengan en cuenta las especificidades y potencialidades de los diferentes segmentos de la población rural en condiciones de pobreza. Este artículo establece los supuestos, las orientaciones y el estado actual del proyecto.

EL CONTEXTO CONTEMPORÁNEO DE LA POBREZA RURAL EN BRASIL

La economía y la sociedad brasileña sufrieron profundas transformaciones estructurales en las últimas dos décadas, que incluyen desde cambios en las instituciones en general, en la estructura productiva, en la organización tecnológica y en la dinámica demográfica, lo cual se unió a la definición y redefinición de los espacios y los territorios natural y socialmente construidos. En este proceso, la naturaleza y el significado de la ruralidad han cambiado como consecuencia de la aproximación de una mayor

interacción económica, geográfica y cultural entre las zonas rurales y urbanas. También la expansión de la infraestructura de transporte contribuyó a optimizar estas transformaciones y favoreció la intensificación de movimientos de población y flujos de información en el territorio nacional.

Las políticas públicas sociales para generar rentas permitieron la incorporación de millones de personas que viven en zonas rurales al mercado interno, acción que había sido más propia del sector urbano.

Las políticas públicas sociales para generar rentas permitieron la incorporación de millones de personas que viven en zonas rurales al mercado interno, acción que había sido característica en el sector urbano. También las políticas de salud, electrificación y educación tuvieron repercusiones importantes en las condiciones de vida de la población rural.

El crecimiento de pequeñas ciudades con amplias poblaciones rurales demuestra el acercamiento entre el campo y la ciudad, así como de las relaciones establecidas entre sí, con importantes efectos sobre las condiciones y forma de vida de la población rural.

Este marco general de transformaciones y sus consecuencias en las zonas rurales apuntan a la necesidad de profundizar en el conocimiento de la magnitud y la naturaleza de los cambios relacionados con la pobreza rural, dado que en Brasil un importante segmento de la población vive en esas condiciones. Por esta razón, el proyecto propone realizar una serie de estudios y propuestas de las políticas que tengan como punto de partida las siguientes hipótesis explícitas:

- Análisis recientes informan tanto el descenso de los niveles de pobreza como de la desigualdad económica en el campo. Además de esta reducción, todo indica que la pobreza rural está cambiando su cara y dinámica reproductiva. Por la importancia social de estos cambios, se requiere un mayor conocimiento de los procesos de transformación en las zonas rurales, necesarios para la consolidación de las políticas existentes y para la construcción de otras nuevas que puedan reforzar el movimiento positivo y reciente de transformación social en el campo.

- Se debe considerar la diversidad regional y sociocultural del medio rural, específicamente las comunidades tradicionales como las indígenas, las afrodescendientes, los pueblos del bosque, pescadores, artesanos, entre otros. Incluso en este contexto de diversidad, es necesario tomar en cuenta a las familias de las casas de los trabajadores asalariados rurales que están por debajo de la línea de pobreza. También es



importante estudiar los impactos socioeconómicos sobre las poblaciones circundantes a los territorios, luego de la implementación de los grandes emprendimientos gubernamentales y privados.

- Históricamente el medio rural concentró al mayor número y a la mayor proporción de pobres. Esta situación cambió en los años noventa, cuando el número de personas pobres que viven en ciudades, precisamente en las metrópolis, superó a la población rural pobre. Los estudios más recientes indican una reducción sustancial de la pobreza en general; sin embargo, no se ha dimensionado la situación en las zonas rurales. La disponibilidad de cifras estadísticas permitiría determinar si es factible superar la pobreza extrema en un futuro no tan lejano, pero esto depende de la continuidad y la buena gestión de las políticas sociales.

PERSPECTIVAS DEL PROYECTO FRENTE A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Independientemente de las controversias metodológicas que van desde la definición de zonas urbanas y rurales en Brasil hasta los criterios para medir la pobreza, es posible justificar el análisis de la “nueva pobreza rural en Brasil”, mediante los siguientes aspectos:

- a. La reducción de la pobreza es diferenciada entre las distintas zonas urbanas, rurales y periurbanas.
- b. El perfil de la pobreza también sufrió profundas transformaciones en las últimas décadas y también es diferenciada entre espacios y territorios.

Todo indica que la pobreza rural está cambiando su cara y dinámica reproductiva. Por la importancia social de estos cambios, se requiere un mayor conocimiento de los procesos de transformación en las zonas rurales.

- c. El propio significado de la pobreza ha cambiado radicalmente, lo que desde el punto de vista dinámico, trae implicaciones relevantes en las políticas públicas.
- d. La dinámica de reproducción de la pobreza rural también sufrió cambios profundos que se rebaten sobre las políticas y sobre el desarrollo de zonas rurales y urbanas.
- e. La superación de la pobreza dependerá aún más del crecimiento sostenido con el fortalecimiento del mercado de trabajo rural y el mantenimiento de los procesos de distribución de ingresos.
- f. La continuidad del proceso dependerá no solo de la definición y el manejo adecuado de políticas públicas específicas para combatir la pobreza, sino también de otras políticas sociales y económicas.

Hasta un pasado reciente, el ambiente y la pobreza rural estuvieron fuertemente asociados con la actividad agrícola. Los pobres rurales se identificaban princi-

palmente con los trabajadores rurales sin tierra, sub-ocupados y sub-remunerados, y con el pequeño productor rural sin acceso a los medios de producción necesarios para generar ingresos y condiciones de vida adecuadas para sus familias. La pobreza fue identificada, medida y analizada a la luz de los déficits o la insuficiencia de ingresos. Sin embargo, se sabe que es un fenómeno multidimensional que va mucho más allá de una escasez específica. En la definición de pobreza influyen muchos factores que afectan no solo las condiciones de vida presentes de un pueblo, sino también su futuro.

Para Sen (2011): “La pobreza se expresa como privación de la capacidad para realizar proyectos personales o simplemente para desarrollarse como un ser dentro de las posibilidades que están disponibles a otros en la misma sociedad. Esta categoría va más allá de la falta de material o de la capacidad humana e implica una evidente dimensión social e histórica que tiene como hito la importancia de privación y la calificación de las capacidades propias”.

La evolución de los sistemas de información en Brasil ha permitido la profundización del análisis de la pobreza en sus diversas dimensiones, sea de renta o relacionadas con las condiciones de vida. A pesar de que se han realizado muchos trabajos sobre el tema, la reflexión sobre la naturaleza, la dinámica y el sentido de la pobreza rural son aún deficientes. Ello tiene implicaciones relevantes sobre las políticas públicas, que en gran parte aún reflejan la “visión agraria” de la pobreza rural y se

ejecutan con bajos niveles de coordinación sectorial. Un ejemplo paradigmático de la desconexión entre el fenómeno y las políticas es el de la educación, que incluso hoy día no se ha incorporado ni se ha aceptado plenamente como una política para erradicar el casi determinismo de la “pobreza hereditaria” (o círculo vicioso de la pobreza) en Brasil y en América Latina en general. Esta conexión podría constituirse en un instrumento para intervenir activamente la dinámica de evolución de la pobreza.

En conclusión, este posible déficit de reflexión sobre la pobreza rural contemporánea refleja en parte el mayor atractivo por los temas relacionados con el medio ambiente urbano, los cuales preocupan más a la sociedad y están más presentes en los medios de comunicación. Aunque a menudo existe algún punto de conexión entre los problemas urbanos y la situación de la población en las zonas rurales, como la seguridad o el desempleo en las grandes ciudades, lo cierto es que las evidencias no se han traducido en líneas de investigación y en políticas permanentes para comprender las relaciones efectivas entre las zonas urbanas y rurales, las estructuras de reproducción de problemas rurales en el medio urbano y mucho menos las políticas para detener los flujos negativos e intervenir en sus causas y fuerzas.

DIMENSIONES PARA EL LOGRO DEL PROYECTO

El proyecto se centrará en tres dimensiones principales, las cuales se mencionan a continuación:





Este posible déficit de reflexión sobre la pobreza rural contemporánea refleja en parte el mayor atractivo por los temas relacionados con el medio ambiente urbano, los cuales preocupan más a la sociedad y están más presentes en los medios de comunicación.

- Dimensión metodológica. Se analizan las principales metodologías utilizadas para conceptualizar y medir la pobreza rural en Brasil. Esta reflexión metodológica tiene dos focos: a) la conceptualización y parámetros para calificar y cuantificar la pobreza rural; y b) la definición de lo rural en el contexto actual, tomando en cuenta los aspectos de disponibilidad de información y de la dinámica socioeconómica, lo cual determina y redefine la vida social en los territorios.

- Dimensión empírica. Se realizan estudios para analizar la pobreza rural en sus di-

versas dimensiones en Brasil. Las preguntas de fondo son: ¿en qué consisten los cambios en la pobreza? ¿hay elementos recientes en las características de la pobreza rural que permiten calificarla como “nueva” u “otra” pobreza rural? ¿qué son los rostros de la pobreza de hoy? ¿cómo se expresan en las diferentes regiones?

- Dimensión política. Contiene dos objetivos: a) analizar la adecuación y suficiencia de las actuales políticas públicas para ese segmento de la población en estudio; y b) determinar las implicaciones políticas e institucionales de este marco de adecuación y complementación de las políticas, es decir: ¿hasta qué punto es necesario establecer políticas diferenciadas para servir a los pobres rurales y cuál es la institucionalidad necesaria? ¿cómo coordinar las acciones de las diversas instituciones involucradas en la lucha contra la pobreza en toda su complejidad?

Ejes temáticos de las propuestas de política para enfrentar la pobreza rural en Brasil:

- a. Reflexiones sobre la naturaleza y los límites de lo rural en la sociedad brasileña contemporánea, con el objetivo de proporcionar elementos metodológicos para la identificación y la medición de la pobreza rural.
- b. Análisis de carácter teórico y conceptual de la dinámica de la pobreza rural en Brasil.
- c. Revisión crítica de las principales metodologías utilizadas para medir la pobreza rural en Brasil y América Latina.

- d. Balance de los últimos acontecimientos de la pobreza rural en Brasil.
- e. Análisis de las dimensiones regionales de la pobreza rural, según las características específicas del medio rural en las regiones, las relaciones socioculturales y de trabajo en cada región.
- f. Análisis teórico-conceptual del significado y del contenido de la pobreza en la sociedad contemporánea brasileña.
- g. Análisis de los factores determinantes de la pobreza rural en Brasil.
- h. Análisis de las políticas actuales de desarrollo social y de combate a la pobreza rural, su dinámica y las relaciones con las políticas sectoriales.
- i. Estudios de evaluación de impactos socioeconómicos en las poblaciones circundantes de los territorios al desplegar grandes proyectos entre el gobierno y empresas privadas.

Históricamente el medio rural concentró al mayor número y a la mayor proporción de pobres. Esta situación cambió en los años noventas, cuando el número de personas pobres que viven en ciudades, precisamente en las metrópolis, superó a la población rural pobre.

ESTADO ACTUAL DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

El proyecto está diseñado para ejecutarse en dos etapas:

- La primera etapa terminó en diciembre del 2010 con el V Foro Internacional de Desarrollo Territorial: Estrategias de Combate a la Pobreza Rural, cuyo objetivo fue analizar la evolución y las características actuales de la pobreza rural y coleccionar los insumos técnicos e institucionales con miras a la construcción de una agenda de políticas públicas para enfrentar el problema en Brasil. La agenda del foro consideró lo

siguiente: a) estrategias de articulación de las políticas para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad social; b) mecanismos e instrumentos de apoyo a las políticas para enfrentar la pobreza; y c) requisitos para la creación de capacidades y arreglos institucionales para la participación y desarrollo de las familias rurales y sus organizaciones.

- La segunda etapa se ha previsto que finalice a inicios del segundo semestre del 2011. En ella se profundizarán los instrumentos de política para enfrentar la pobreza, los cuales se han propuesto en las diferentes discusiones y en los modelos de gestión social.

Literatura consultada

Sen A. 2011. Conceptos de pobreza. Zona Económica. Disponible en <http://www.zonaeconomica.com/blog/franciscoumpierresanchez/conceptosdepobreeaa>

Buainain, AM; Miranda, C; Tiburcio, B. 2010. Proyecto "El nuevo rostro de la pobreza rural en Brasil: desafíos para las políticas públicas, perfil y transformaciones". IICA. Documento mimeografiado.

Buainain, AM; Dedecca, C; Neder, H. 2010. Proyecto "El nuevo rostro de la pobreza rural en Brasil transformaciones, perfil y desafíos para las políticas públicas". IICA.