



Crisis y pobreza rural en Brasil

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 Brasil, la crisis internacional seguramente interrumpirá la tendencia virtuosa de reducción de la pobreza observada en los últimos 15 años.
- ▶ La desaceleración del crecimiento económico puede lanzar a nuevas familias rurales a la situación de pobreza, especialmente a aquellas con ingresos equivalentes al 120% de la línea de pobreza, muy vulnerables a los cambios en el empleo y en el ingreso.
- ▶ Las perspectivas para la agricultura brasileña en el contexto de la crisis no son negativas. En las últimas tres décadas, la agricultura ha desempeñado un rol anticíclico, apoyado tanto en la expansión de las exportaciones como en políticas públicas activas de sostén del nivel de actividades.

**Antônio Márcio Buainain
y Henrique Dantas Neder**

- ▶ La economía brasileña enfrenta la actual crisis en condiciones excepcionales en comparación con el escenario del país en el pasado reciente. Los efectos dependerán de la profundidad que alcance esta recesión mundial y de la consistencia de las políticas internas del gobierno federal.
- ▶ Los impactos negativos de la desaceleración del crecimiento sobre la pobreza se pueden mitigar con políticas compensatorias dirigidas a los segmentos más sensibles a los efectos de esas políticas.
- ▶ La magnitud de los efectos de la crisis sobre los pobres rurales no está aún definida. Es posible evitar esos efectos, o al menos mitigarlos, con políticas que estimulen la producción local y que refuercen la competitividad del agro brasileño en el mundo.

Dimensiones de la crisis en Brasil

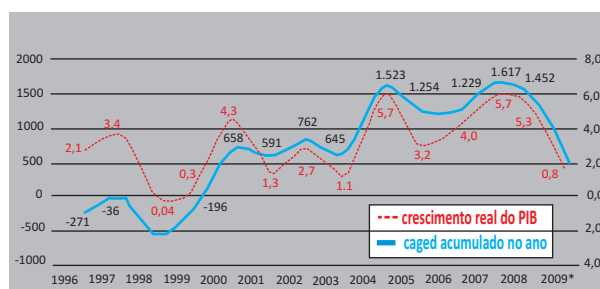
A pesar de presentar indicadores macroeconómicos consistentes, todo indica que la crisis financiera internacional ha interrumpido la trayectoria de vigorosa aceleración que había experimentado la economía brasileña. Los datos sobre el desempeño en el periodo que siguió al desencadenamiento de la crisis confirman sus efectos negativos sobre el nivel de empleo, ingresos, exportaciones y un cambio de expectativas del sector privado, que en pocos meses pasó de una casi euforia en relación con las perspectivas del futuro inmediato a un cuadro de pesimismo.

► Las señales de la crisis se hicieron sentir a fines de 2008 y principios de 2009:

- El primer efecto macroeconómico fue la fuerte devaluación del real.
- A partir de agosto, los saldos de la balanza comercial que desde el año 2001 habían sido elevados y crecientes cayeron con rapidez y en diciembre de 2008 y enero de 2009 los resultados fueron negativos, principalmente por la caída de precios de los *commodities* (y en algunos casos también del volumen exportado) y la retracción de las exportaciones de productos industriales. Aun así, la balanza comercial cerró en 2008 con un superávit de 24.7 mil millones de dólares.
- En el último trimestre de 2008, la tasa de crecimiento del PIB fue de -3.6% comparada con el último trimestre de 2007. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), fue la mayor retracción registrada desde 1996. No obstante, el PIB creció un 5.1% en 2008, algo menos que el 5.7% registrado en 2007.
- Según la Banca Central de Brasil, el año pasado el país registró un déficit de 23.3 billones de dólares en transacciones corrientes, el peor resultado de las cuentas externas desde 1998, en vigencia del régimen de tipo de cambio fijo. Ha sido el primer déficit desde 2002, lo que confirma que a pesar de tener una posición externa favorable, Brasil no está exento de los efectos negativos del movimiento de capital.

- En enero, en las seis regiones metropolitanas el desempleo fue de 8.2%, la tasa más elevada desde abril de 2008. Según el IBGE, el número de personas desocupadas creció 20.6% al inicio del año, totalizando 1.9 millones de personas en enero.
- De acuerdo a datos publicados por la *Gazeta Mercantil*, entre septiembre de 2008 y febrero de 2009 los segmentos vinculados al agro cortaron 153 mil empleos formales.

PIB vs geração líquida de emprego formal acumulada no ano (1996-2009)



Fuente: Macroplan: Prospectiva, Estratégia e Gestão.

► Sin embargo, las informaciones tras el primer trimestre de 2009 podrían estar indicando que la economía brasileña ha superado el peor momento:

- El superávit acumulado de la balanza comercial hasta la primera semana de abril fue aproximadamente 10% superior al registrado en el mismo periodo del 2008.
- El saldo de despidos y contrataciones formales en marzo fue positivo: si bien la industria de transformación mantuvo un resultado neto negativo (-35,775 puestos), la construcción civil, los servicios, la administración pública y la actividad agropecuaria tuvieron un desempeño positivo.
- El saldo del empleo formal en la actividad agropecuaria en marzo también fue positivo.

- Ese mes, las exportaciones superaron el valor registrado en 2008, alcanzando 4.79 mil millones de dólares, impulsadas por el buen desempeño de las exportaciones de soya (crecimiento de 11.9%) y de azúcar y alcohol (crecimiento de 29.3%).
- Las previsiones para el año 2009 apuntan a un superávit de la balanza comercial de alrededor de 10 billones de dólares. La expectativa del mercado,

consolidada en marzo por la Banca Central, prevé un superávit de 13 billones de dólares.

- Las previsiones respecto del crecimiento varían según las diferentes fuentes, desde la que estima un crecimiento cero hasta las más optimistas que pronostican un 4%.

Impacto sobre la pobreza

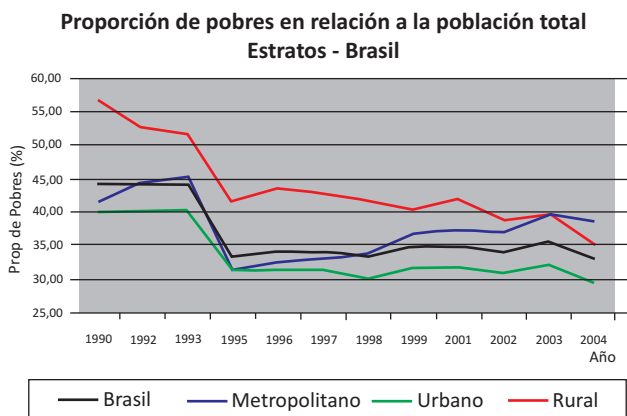
En los últimos 15 años, todos los indicadores de pobreza (urbana, rural y metropolitana) registraron una reducción paulatina, persistente y significativa. La disminución ha sido aún más acentuada en el medio rural, donde se concentraba la mayoría de los indigentes y pobres. Las regiones metropolitanas concentran hoy la mayoría de los pobres en términos absolutos. Aún así, en términos proporcionales, la población rural pobre es mayor que la proporción de pobres en el medio urbano. Por otra parte, para Brasil como un todo, la proporción de indigentes cayó a la mitad desde 1994 (Plan Real y políticas distributivas).

Un rasgo importante de la evolución social reciente en Brasil es la reducción de la extrema desigualdad de la distribución de ingresos, un hito histórico de la sociedad brasileña. El índice de Gini viene mejorando desde 1994 con la estabilización monetaria y, en particular, desde el año 2003.

Los principales factores que hasta antes de la crisis habían contribuido a disminuir el número de pobres eran: la reducción de la inflación y la relativa estabilidad monetaria a partir del Plan Real; la dinámica del mercado de trabajo urbano y rural; la reducción relativa de los precios de los alimentos; la paulatina ampliación de las políticas de protección social definidas en la Constitución de 1988; la introducción y ampliación de los programas de transferencia de ingresos para los más pobres; y la política de valorización del sueldo mínimo.

Cuando se toma en cuenta los factores que han sido responsables de la disminución de la pobreza, es inevitable pensar que la crisis internacional interrumpirá la tendencia virtuosa observada en esta área en los últimos 15 años.

► Como no se espera una recesión generalizada en la economía brasileña, sino solo la reducción del crecimiento, y se estima que las políticas redistributivas se mantendrán, los principales factores que inciden sobre la pobreza rural estarían más o menos bajo control.



Fuente: Rocha (2006).

Es cierto que la disminución del crecimiento económico afectará la tendencia de reducción de la pobreza, pero es posible mitigar los efectos negativos de la desaceleración del crecimiento con políticas compensatorias dirigidas a los segmentos más sensibles a los efectos de esas

políticas. Nuestra hipótesis es que la pobreza rural aumentaría más en función de la agregación de “nuevos pobres” que hoy trabajan en las zonas urbanas, que de los efectos negativos de la crisis sobre la actividad agropecuaria propiamente dicha.

- **En el escenario de crisis internacional controlada y reacción interna articulada, la población más pobre es, paradójicamente, la que más debe sufrir los efectos negativos de la crisis transmitidos a través de los mercados de productos y servicios.**

La población más pobre que sobrevive de transferencias públicas, ventas de pequeños excedentes de producción para autoconsumo que sin embargo tienen importancia estratégica para el sustento familiar e ingresos laborales provisorios e informales, es paradójicamente la que más debe sufrir los efectos negativos de la crisis transmitidos a través de los mercados de productos y servicios. La paradoja se debe a que, justamente por su bajo grado de inserción en los mercados, debería ser la menos afectada por la vía de los mercados, pero en la práctica en Brasil eso no ocurre así.

- **Se estima que las transferencias públicas no serán afectadas negativamente.**

El gobierno federal tiene condiciones para mantener las transferencias a pesar de la reducción de la recaudación respecto de la expectativa vigente antes de la eclosión de la crisis, sin comprometer de forma significativa la consistencia de la política macroeconómica. A menos que la crisis se profundice al punto de generar rupturas que hoy en día no son parte de los escenarios para el futuro inmediato y a mediano plazo, las actuales políticas sociales y transferencias públicas hacia los pobres parecen razonables. En las políticas públicas se incluye el apoyo a la agricultura familiar el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) que hoy desempeña un rol crucial para absorber la producción de esos agricultores.

La pobreza en cifras

- En el año 2007, poco más de 66 millones de personas, aproximadamente el 35% de la población brasileña, tenían ingresos por debajo de la línea de la pobreza.
- Ese porcentaje era aún más elevado en el medio rural, donde representaba un 51%.
- Entre los pobres, el grupo de los pobres indigentes o pobres extremos, cuyo nivel de ingreso es insuficiente para garantizar la ración alimentaria diaria, suma 18.9 millones de personas (10.04% de la población total).
- La brecha de la pobreza en general, para todo el país, es de 0.1561, y para la pobreza rural es de 0.25.
- La distribución de la pobreza refleja los desequilibrios regionales en Brasil: el Norte y el Nordeste tienen niveles más elevados de pobreza no extrema y extrema, mientras el Sur, Sudeste y Centro-Oeste, en ese orden, presentan una proporción más elevada de población no pobre. La pobreza rural extrema en el Nordeste (21.73%) es cinco veces más elevada que en el Sur (4.36%).



Foto: Yosef Hadar / World Bank

Pobreza rural y hogares vulnerables

Se afirma que Brasil es un país urbano industrial. En los años cuarenta, el 70% de su población era rural, pero tras el veloz proceso de urbanización experimentado en el resto del siglo este porcentaje se redujo en forma notoria. Hoy, de los aproximadamente 190 millones de habitantes del país, la población urbana se estima en poco más que 158 millones de personas (el 83.5%) y la rural en “solo” 31 millones. También la agricultura perdió relevancia en la economía. Del PIB total para el año 2007, calculado en 1.3 mil billones de dólares, la agricultura representó solo el 5.98%, mientras que la contribución de los sectores industriales y de servicios, en general identificados con actividades urbanas, fue de un 94%.

En cuanto a los efectos de la crisis sobre los pobres rurales, se debe considerar que la pobreza rural en Brasil no es homogénea bajo ningún aspecto, excepto los déficits que caracterizan a la propia pobreza. Los pobres tienen fuentes diferenciadas de ingreso; se insertan en la economía como productores agrícolas y no agrícolas, como trabajadores permanentes o temporeros en la agricultura o en actividades no agrícolas; algunos viven en el campo, pero trabajan en los pueblos o ciudades; la composición de la familia y del hogar es diferenciada; y las condiciones y particularidades regionales son también distintas y condicionan las oportunidades y la propia estrategia de sobrevivencia de los pobres. En ese contexto, es una tarea compleja evaluar los posibles impactos de la crisis sobre los pobres rurales. Factores que podrían incidir negativamente sobre algunos grupos, para otros podrían significar lo opuesto.

- **La desaceleración del crecimiento económico y la crisis pueden lanzar a nuevas familias rurales a la situación de pobreza, así como intensificar y profundizar la pobreza.**

Entre los no pobres, existe un grupo con ingresos levemente superiores al umbral que define la pobreza, pero que son especialmente vulnerables. Incluimos aquí a quienes perciben hasta un 120% del valor de la línea. En su caso, pequeñas pérdidas de ingreso son suficientes para remitirlos a la situación de pobreza. El mismo riesgo corren los trabajadores asalariados pertenecientes a este grupo en caso de perder su trabajo (en muchos casos es justamente el salario lo que los diferencia del

grupo de pobres). Se trata entonces de un contingente de hogares que podría agregarse al actual grupo de los pobres por efectos de la crisis, mientras que los ya pobres afectados por ella se distanciarían más de la situación deseable definida por la línea de pobreza.

- **Algunas áreas podrían registrar problemas asociados al redimensionamiento de las inversiones y el nivel de producción corriente del agro.**

Esta es la situación en particular de los polos concentradores de producción de aves y cerdos, o de azúcar y alcohol. Estas actividades son responsables del empleo de casi el 20% de la mano de obra de los hogares no pobres vulnerables, sumando 242 mil trabajadores (empleados de agroindustrias, trabajadores legalizados de la construcción civil, del comercio local, y prestadores de servicios). Un parte de esta población cuenta con la protección transitoria de la red de protección social desde el seguro de desempleo hasta programas de reabsorción y recualificación de mano de obra, suficiente para evitar tensiones sociales, pero insuficiente para asegurarle condiciones adecuadas de sobrevivencia. Otra parte quedaría en el desempleo sin protección y seguramente bajaría a la situación de pobreza. Pero ese es un escenario para algunas áreas y, aun así, válido para un periodo corto de ajuste inmediato a la crisis.

Un hecho positivo y distintivo es la proporción de otros ingresos como jubilación, pensiones y subsidios que corresponde al 29% para el grupo de hogares no pobres vulnerables, contra el 24% para todos los hogares rurales. En principio, esa porción de los ingresos no sufrirá cambios en el escenario actual y, por lo tanto, esa cuota promedio de los ingresos de los no pobres vulnerables quedaría protegida de los peores efectos de la crisis externa.

Crisis y agricultura

Del análisis de los principales factores que determinan el nivel de ingreso de los hogares rurales, precios de los productos que comercializan, remuneración del trabajo en ocupaciones agrícolas y no agrícolas fuera de la finca, transferencias públicas y producción para el autoconsumo, resulta una visión más bien optimista sobre los impactos posibles de la crisis si ella se mantiene bajo control.

- **A pesar de la perspectiva de estancamiento/retracción de la economía mundial, las probabilidades inmediatas para la agricultura brasileña no son negativas. El sector tiene condiciones para desempeñar un importante rol anticíclico, con efectos positivos sobre la economía urbana y rural.**

Por una parte, mantener el actual nivel de exportaciones es factible, aun a precios en dólares más bajos que los vigentes en el periodo reciente; por otra parte, el mercado doméstico continuará desempeñando un rol importante en la absorción de la producción agropecuaria. La cuestión clave para evaluar la extensión de la crisis en el campo brasileño es la evolución de los precios y la real capacidad de los productores para convivir con la inestabilidad y las fluctuaciones de los precios, y con presiones bajistas que suelen ocurrir cuando la economía como un todo opera a ritmo lento, como seguramente ocurrirá al menos en el año 2009.

- **Los productores de subsistencia podrían ser los más afectados por la caída de los precios de los cereales de granos, maíz, arroz y mandioca.**

Los granos, el maíz, el arroz y la mandioca tienen mercados bien estructurados y mecanismos de precios mínimos garantizados por el gobierno federal, que aseguran cierto nivel de protección a los agricultores familiares que producen para vender y no para su subsistencia. Quienes producen para su subsistencia y venden los pequeños excedentes en mercados locales no cuentan con ninguna protección y, por lo tanto, sufrirán más en el escenario de contracción de esos mercados.

- **En las perspectivas actuales, el nivel de ocupación en el campo no debería tener fuertes bajas.**

Algunos rubros, como los de la caña de azúcar y la soya, que podrían ser más duramente afectados por la crisis, son financieramente más fuertes, tienen un elevado poder de presión política y, por ende, mejores condiciones para transferir al gobierno aun en un contexto de restricción fiscal parte de las pérdidas y para mantener el nivel corriente de producción. Además, aparte del segmento de carne bovina que registró un resultado negativo a principios de año, el desempeño reciente de los demás segmentos es más bien bueno, lo que aleja el escenario negativo.

Proyecciones para el agro

- Según la Confederación Brasileña de Agricultura (CNA), el saldo comercial del agro en 2008 fue de 59 billones de dólares, mientras que los demás sectores registraron un déficit de 35 billones de dólares.
- Para la Consultora RC, una de las más respetadas en el mercado, las exportaciones del agro caerán en un 26% en el año 2009, volviendo a un nivel inferior al registrado en 2007.
- Se espera fuertes retracciones en las exportaciones de carnes (-27%), soya (-39%), café (-25%) y jugo de naranja (-33%), y un crecimiento en las exportaciones de azúcar (11%).
- Las importaciones de insumos y alimentos caerán, en particular las de cereales (-33%), debido al aumento de la producción doméstica de trigo y arroz.
- Aun así, la CNA estima que las expectativas de mediano plazo son buenas. La demanda de alimentos seguirá elevada en el bloque de los países emergentes, algunos de los principales productores mundiales continuarán enfrentando restricciones para expandir la oferta y el mercado seguirá favorable para las exportaciones brasileñas.

Ventajas y medidas de cara a la crisis

► Ventajas actuales para enfrentar la crisis.

Es innegable que la economía brasileña enfrenta la actual crisis en condiciones excepcionales en comparación con el escenario del país en el pasado reciente. Entre otros aspectos:

- La posición macroeconómica es bastante sólida, tanto internamente como en relación con las cuentas externas. De deudor en los mercados internacionales, Brasil pasó a una posición acreedora en el año 2007, cuando las reservas internacionales superaron la deuda externa total.
- La política macroeconómica es consistente con el mantenimiento de los equilibrios macro, y viene siendo ejecutada con relativa autonomía y sostenibilidad.
- Los sectores productivos han atravesado fuertes ajustes macroeconómicos en el periodo reciente y, a pesar del elevado costo, Brasil está en mejores condiciones para enfrentar el endurecimiento de la competencia externa que en el pasado.
- El sistema financiero público y privado se muestra bastante sólido, y los bancos públicos están capitalizados y tienen condiciones de financiar inversiones estratégicas con potencial para mitigar los efectos de la crisis.
- La tasa de interés doméstica es la más elevada del mundo y, por lo tanto, hay un amplio margen para una reducción no inflacionaria y virtuosa desde el punto de vista del incentivo a las inversiones.

► Medidas adoptadas.

Pasado el primer momento de rechazo a la posibilidad de que la crisis pudiera afectar la economía brasileña, el gobierno viene adoptando medidas globales y localizadas para contrarrestar sus efectos.

- La primera es el movimiento de reducción de la tasa de interés básica de la economía la Tasa Selic, interrumpiendo la tendencia a la elevación aso-

ciada a presiones inflacionarias presentes en la economía debido al crecimiento de la demanda y al aumento de los precios internacionales de los *commodities*.

- También anticipó el reajuste anual del salario mínimo, protegiendo así el poder de compra de las familias de ingresos más bajos y el mercado doméstico de bienes corrientes de una caída todavía más abrupta en las ventas.
- Otra medida relevante fue la decisión de acelerar las inversiones previstas en el Programa de Aceleración del Crecimiento, y el lanzamiento de un gran programa de construcción de viviendas.
- En paralelo, el gobierno federal ha bajado la carga fiscal para algunos sectores clave, como el automotor, contribuyendo a interrumpir la caída en las ventas en el mercado doméstico.
- En relación con la actividad agropecuaria, trató de reforzar el financiamiento del sector y la campaña 2009-2010 promete un incremento del financiamiento y de los mecanismos de gestión de riesgo y una renegociación de las deudas. La decisión del gobierno de bajar los impuestos sobre el diesel también favorecerá la campaña agrícola 2009-2010.
- En el plan social, el gobierno reajustó el salario mínimo y el valor de la Bolsa Familia; al mismo tiempo, amplió el periodo de protección al desempleado (seguro de desempleo) y la liberación de recursos para la recalificación del desempleado.

- En 2010 se realizarán elecciones generales en Brasil, y nada indica que el gobierno federal renunciará a las políticas sociales que aseguran al presidente Lula un elevado nivel de reconocimiento y popularidad entre los sectores más pobres de la población. Por ende, a menos que la crisis se profundice al punto de generar rupturas que hoy en día no son parte de los escenarios para el futuro inmediato y a mediano plazo, la hipótesis de mantener las actuales políticas sociales y transferencias públicas a los pobres parece razonable.



Foto: Thomas Sennet / World Bank

Los contenidos de esta publicación se basan en el documento: Buainain, A. M. y Neder, H. D. 2009 "Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Brasil". Documento de Trabajo No. 38, 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