POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PARAGUAY

Gustavo Indart*

Enero de 2000

* Coordinador, Programa para América Latina y el Caribe, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Toronto. Agradezco los valiosos comentarios de Albert Berry y de un árbitro anónimo a una versión preliminar de este trabajo.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN 1

2. POLITÍCAS ECONÓMICAS Y RESULTADOS MACROECONÓMICOS 2

2.1 Período de Crisis y Transformación Económica (1982-1988) 2

2.2 Democratización y Reformas Económicas (1989-1997) 4

3. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PARAGUAY 7

3.1 Problemas en la Medición de la Distribución del Ingreso 7

3.2 Diferencias Regionales en la Distribución del Ingreso en Paraguay 10

3.3 Estimaciones de la Distribución del Ingreso 13

3.3.1 El trabajo de Weisskoff 14

3.3.2 El Trabajo de Sauma 16

3.3.3 El Trabajo de Morley y Vos 19

3.3.4 Conclusiones 20

3.4 Algunas Características del Mercado Laboral Según los Niveles de Ingreso 21

4. LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN PARAGUAY 23

4.1 Evolución de la Incidencia de la Pobreza 23

4.2 Pobreza y Distribución del Ingreso 29

4.3 El Perfil de la Pobreza Rural 31

5. RECOMENDACIONES DE POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES 37

BIBLIOGRAFÍA 40

APÉNDICE 43

1. INTRODUCCIÓN

Con un área de 406.752 km^2 y una población de cinco millones de habitantes, Paraguay es uno de los países más pequeños y menos poblados de América del Sur. Su crecimiento demográfico ha sido muy alto durante las últimas tres décadas y, aunque ha disminuido más recientemente, todavía se encuentra al nivel del 2,7% anual. El 52% de la población vive en áreas urbanas y el 40% de la misma tiene menos de 15 años de edad. La esperanza de vida al nacer es de 70 años y la mortalidad infantil era de 34 por mil en 1995. En dólares americanos corrientes, el ingreso per cápita fue de $1.934 en 1997.[1]

Cuadro 1. Indices de Desarrollo Social (1970-1995)

Año	Crecimiento de la Población[1]	Crecimiento de la PEA[1]	Porcentaje de Población Urbana[2]	Esperanza de Vida al Nacer	Tasas Globales de Fertilidad[3]
1970-75	2,5	3,5	39,0	65,6	5,7
1975-80	3,2	4,1	41,7	66,0	4,9
1980-85	2,9	3,7	44,4	67,4	4,8
1985-90	3,1	3,2	47,5	68,7	4,7
1990-95	2,7	3,0	51,8	70,0	4,3

Notas: [1] Tasas de promedio anual. [2] Al final de cada período. [3] Expresado en el número de niños.

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*, 1996.

Durante el gobierno de Stroessner (1954-89), Paraguay adoptó una estrategia de crecimiento basada en la exportación de productos agrícolas, la cual resultó en un incremento del PIB a una tasa promedio anual del 4,5% en la década de 1960. Con el efecto expansivo adicional ocasionado por la construcción de grandes complejos hidroeléctricos con Brasil y Argentina, el PIB creció a un promedio anual del 8,7% en los años 70s, y el ingreso per cápita más que se duplicó en el período 1960-80. Durante estas dos décadas también se registró un aumento en la concentración del ingreso y en la represión campesina (Weisskoff, 1992b,

[1] Medido en dólares americanos de 1990, el ingreso per cápita fue de $1.490 en 1997. Las cifras correspondientes para Argentina, Brasil y Uruguay fueron de $6.512, $3.239 y $3.437 respectivamente (IDB, *Economic and Social Progress in Latin America: 1998-1999 Report*, 1998).

1531).[2]
El crecimiento del PIB se redujo significativamente en los primeros años de los 80s, promediando alrededor del 3,2% anual en esa década. Dado el elevado incremento demográfico, el PIB per cápita se redujo en 0.1% anual en ese período. En la segunda mitad de los 80s --y más claramente después del cambio de gobierno en 1989-- la política económica tomó una nueva dirección en un intento de restablecer una senda de crecimiento sostenido. Siguiendo las tendencias internacionales, Paraguay adoptó una estrategia de menos gobierno y más orientada al mercado que incluyó el ingreso al MERCOSUR, la reducción de barreras al comercio exterior, el achicamiento del sector estatal, intentos de transformación del sistema impositivo, la deregulación de los mercados de bienes, la reforma del sector financiero, y la simplificación del régimen cambiario. Los resultados, sin embargo, han sido menos prometedores de lo esperado y el PIB creció a una tasa anual de sólo el 2,8% en la primera mitad de los 90s, dejando así el producto per cápita al mismo nivel de 1980. La tendencia a la concentración del ingreso también continuó en los años 90, principalmente como resultado de un marcado deterioro social en las zonas rurales.

El propósito de este trabajo es analizar la incidencia y el perfil de la pobreza en Paraguay, más particularmente en el sector rural, durante el período de liberalización de la economía. En la sección 2 de este trabajo se describen las política económicas implementadas a partir de los primeros años de la década de los 80s. La sección 3 estudia la evolución de la distribución del ingreso, mientras que la sección 4 analiza la incidencia de la pobreza en Paraguay. En la sección final se presentan algunas recomendaciones de políticas económicas y sociales dirigidas a la reducción de la pobreza en Paraguay.

2. POLITÍCAS ECONÓMICAS Y RESULTADOS MACROECONÓMICOS

2.1 Período de Crisis y Transformación Económica (1982-1988*)*

Después de crecer a una tasa promedio anual del 10,4% en 1979-81, el PIB se redujo casi un 4% en 1982.83.[3] Por su parte, el producto per cápita cayó 3,6% y 5,9% en 1982 y 1983 respectivamente (véase Cuadro A1). La caída en la actividad económica provocó que la tasa de desempleo saltara del 2,1% en 1980 al 9,4% en 1982 y al 13,8% en 1983.[4] La causa de este desempeño negativo de la economía paraguaya puede atribuirse a la recesión mundial

---

[2] Borda y Masi (1998, 125) señalan que cuando el foco de las demandas de las organizaciones campesinas pasó de lo económico a lo social y político, las Ligas Agrarias fueron Afuertemente reprimidas y destruidas por el régimen autoritario≅ durante la década del setenta.

[3] Otras cálculos sugieren que las estadísticas oficiales subestiman la profundidad de la recesión. Utilizando precios constantes de 1977, por ejemplo, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos ha estimado que el PIB cayó un 5,5% en 1982 y un 10% en 1983 (véase CEPAL, *Economic Survey*, 1985).

[4] Nótese que, contrario a la tendencia histórica, a partir de 1981 el problema del desempleo pasa a ser más agudo en el sector rural.

con la correspondiente caída de los precios internacionales y de la demanda externa por productos agrícolas, a malas condiciones climáticas resultando en bajos rendimientos en el sector rural, y a la finalización de la construcción del complejo hidroeléctrico de Itaipú. De todas maneras, la elección de políticas económicas también jugó un papel importante aquí. Por un lado, el alto grado de apertura característico de la economía paraguaya aumenta su vulnerabilidad a los choques externos y, por lo tanto, es en parte responsable por el impacto negativo interno de la recesión mundial. Por otro, la indecisión del gobierno acerca de qué acciones se debían tomar para restablecer los equilibrios interno y externo permitió que el impacto negativo fuera mayor de lo que debería haber sido (Schreiner y Monges, 1992, 13).

El gobierno no tuvo un plan viable aceptable para superar la crisis y se limitó a intentar conseguir ayuda externa para el financiamiento de nuevos proyectos de infraestructura. Sin embargo, los tiempos habían cambiado y países donantes tradicionales como Argentina y Brasil no estaban en condiciones de financiar nuevos proyectos como en el pasado, y tampoco los Estados Unidos estaba interesado en hacerlo. De todas maneras, Paraguay logró obtener ayuda financiera de Francia, Brasil y Japón para aumentar la producción doméstica de cemento y acero y para construir dos aeropuertos. Estos proyectos, sin embargo, no solamente fueron mal concebidos sino que además fueron relativamente pequeños como para tener un impacto significativo en la economía (Birch, 1993, 38). El financiamiento de estos proyectos aumentó por otra parte el grado de endeudamiento externo del país, subiendo ésta de $1.323 millones en 1980 (y de menos de $1.000 millones en 1979) a $2.339 en 1984 (véase Cuadro A2). Como porcentaje del PIB, la deuda externa aumentó del 16,9% en 1981 a 37,1% en 1984 (Baer y Breuer, 1986, 136) y el servicio de la misma pasó del 17% de las exportaciones en 1981 al 42% en 1985 (CEPAL, *Economic Survey*, 1985).

Un primer intento para introducir cambios estructurales significativos y necesarios en la economía se produjo en el primer trimestre de 1986 cuando el gobierno anunció el *Plan de Impulso Económico*. Este plan incluía la reforma del sistema tributario,[5] cambios al sistema de determinación del tipo de cambio, y la reforma del sector financiero. Falta de decisión política, sin embargo, dejó el sistema de tasas de cambio múltiples prácticamente igual e inconclusa la implementación de la reforma impositiva. En los años siguientes, la necesidad imperiosa de introducir cambios estructurales disminuyó dado que condiciones climáticas favorables permitieron una mayor producción y exportación de productos agrícola, a la vez que los gastos del gobierno se reducían como resultado de una caída de las inversiones y de los salarios en el sector público. De todas maneras, algunas cambios de políticas fueron implementados principalmente como resultado de la presión ejercida por las instituciones financieras internacionales. Tanto el Banco Mundial como el BID suspendieron nuevos préstamos a Paraguay debido a la insatisfacción con el aumento de la brecha entre el tipo de cambio oficial y el paralelo. Esta suspensión fue levantada a fines de 1986, cuando el

[5] Es interesante notar que una propuesta para introducir un impuesto a la renta en la década de los 60s resultó en el encarcelamiento de su proponente (Birch, 1993, 41).

gobierno alcanzó un acuerdo con ambas instituciones en lo referente al tipo de cambio que debía aplicarse a los desembolsos del préstamo.

Sin un intento mayor por parte del gobierno, la economía salió tímidamente de la recesión en 1984 --principalmente como resultado de cosechas excelentes y de un aumento importante en los precios internacionales-- y el PIB creció a una tasa promedio anual del 3,7% en 1984-85. Sin embargo, el PIB experimentó nuevamente un crecimiento negativo en 1986 para luego crecer a tasas anuales de 5,6% en 1987-88 --determinado nuevamente por el desempeño del sector agrícola. Estas oscilaciones en la actividad económica provocaron que la tasa de desempleo cayera del 13,8% en 1983 al 8,3% en 1984-85, aumentara nuevamente al 12% en 1986-87, para caer luego una vez más al 8,6% en 1988. Nuevamente, estos vaivenes afectaron mayormente el sector rural.

Mientras que la cuenta corriente de la balanza de pagos mostró un déficit crónico de alrededor de $336 millones por año en 1980-88, el superávit en la cuenta de capital se redujo enormemente debido a la disminución del flujo de capitales externos luego de finalizada la construcción del complejo hidroeléctrico de Itaipú en los 80s. Desequilibrios externos y sobreevaluación de la moneda pasaron entonces a ser problemas de mayor preocupación. Sin embargo, el rechazo del gobierno a devaluar el Guaraní mostró claramente que la prioridad se centraba en el mantenimiento del equilibrio interno, aún al costo de sacrificar el equilibrio externo.[6] Por lo tanto, el gobierno no tomó en esos momentos las medidas drásticas necesarias para resolver el desequilibrio externo crónico y sólo intentó retrasar el drenaje de las reservas internacionales mediante la introducción de un sistema de tipo de cambio múltiple. En efecto, esta medida sólo postergó la solución real de la precaria situación del sector externo mientras que, al mismo tiempo, agregó unos cuantos problemas más. Sin embargo, el deterioro de los términos de intercambio y la aguda caída de la entrada de capitales (y el aumento de la salida de capitales de corto plazo) forzaron al gobierno a devaluar el Guaraní un 33% en 1985 --aunque la brecha entre el tipo de cambio oficial y el paralelo todavía aumentó-- y posteriormente un 50% más en 1986.

2.2 Democratización y Reformas Económicas (1989-1997)

Una nueva era comenzó en 1989 con la caída del régimen de Stroessner luego de más de tres décadas en el poder. El gobierno de transición tomó una dirección de política nueva e intentó corregir gradualmente los desequilibrios causados por el sistema de tipo de cambio múltiple en efecto desde 1982. Así, la determinación del tipo de cambio fue inmediatamente liberalizada, los precios mínimos para la exportación fueron eliminados, y el sistema arancelario fue simplificado. A su vez, se profundizó el proceso de liberalización del comercio exterior con la decisión en 1991 de formar parte del MERCOSUR. Además de

[6] Una devaluación tiene un gran impacto en la tasa de inflación en un país como Paraguay donde la proporción de bienes importados en la canasta de consumo se estima entre el 30-35% (directamente) y el 60% (indirectamente) (Schreiner y Monges, 1993, 15).

acordar un itinerario para la reducción gradual de aranceles dentro del MERCOSUR, en 1992 se introdujo una reforma radical del sistema general de aranceles estableciendo un arancel máximo del 10%. El sistema tributario también fue reformado en 1991 con la introducción del IVA --sustituyendo el impuesto a las ventas-- y de un impuesto a las empresas unipersonales. No hubo, sin embargo, mayores avances en lo referente al proceso de privatizaciones. Otras reformas estructurales fueron detalladas en una carta de intención firmada con el FMI en octubre de 1990, pero este acuerdo fue rechazada por el Congreso. Las negociaciones con el FMI llegaron a un impase en 1991-92 lo cual afectó la renegociación de la deuda de Paraguay con el Club de París.

Cuadro 2. Composición Sectorial de la Economía (porcentajes)

Año	Agricultura[1]	Manufactura	Construcción	Servicios Básicos	Comercio[2]	Otros
1954	42	16	1	4	23	14
1960	39	17	3	5	18	18
1970	32	17	3	5	24	19
1975	37	16	4	5	23	15
1980	30	17	6	6	26	15
1985	27	16	6	7	27	17
1989	29	16	6	8	26	16
1992	25	17	6	7	32	13
1995	25	16	6	8	32	13
1996	27	15	6	4	31	17
1997	27	15	6	4	30	17

Notas: [1] Incluye ganadería, silvicultura, y pesca. [2] Incluye finanzas.

Fuentes: 1954-1989: Birch (1993); 1992-1995: CEPAL, *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*; 1996-97: BID, *Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*.

Con la instauración de un gobierno democráticamente elegido en 1993, el foco de la política económica cambió hacia el logro del equilibrio financiero y de la estabilización de precios. Un programa de estabilización --caracterizado por políticas monetarias y fiscales restrictivas y un sistema de tipo de cambio flotante con intervención del Banco Central-- fue presentado con la finalidad de reducir la tasa de inflación al 15%. El nuevo gobierno permitió el aumento gradual del tipo de cambio para eliminar el desequilibrio externo sin afectar mayormente el nivel de precios. Sin embargo, para reducir el déficit fiscal se aumentaron al mismo tiempo los precios de los servicios de las empresas públicas afectando así la tasa de inflación en

sentido contrario. Además --consistente con la estrategia de menos gobierno y mayor orientación hacia el mercado-- el sector financiero fue liberalizado, una mayor autonomía para implementar políticas monetarias fue otorgada al Banco Central, y una bolsa de valores empezó a operar con el fin de desarrollar un mercado de capitales. Al igual que en el período del gobierno de transición, no se logró ningún progreso importante en el proceso de privatizaciones con la excepción del caso de la línea aérea estatal.

Impulsado por el sector agrícola, el PIB creció un 5,9% y el producto per cápita alcanzó en 1989 el nivel de 1980. De 1990 a 1995, sin embargo, el PIB creció a una tasa promedio anual del 3,1% --muy similar a la tasa de crecimiento de la población-- y del sólo 1,2% en 1996-98, por lo que el producto per cápita en 1998 fue inferior al nivel alcanzado en 1980. Una vez más, el nivel de actividad general de la economía estuvo determinado por el desempeño del sector agrícola, el cual fue afectado --particularmente en 1991-92-- por malas condiciones climáticas y bajos precios internacionales. Para el país en su conjunto, la tasa de desempleo permaneció alta, aumentando del 6,7% en 1989 al 9,8% en 1992, para luego caer al 9,0% en 1993-94; en Asunción, la tasa de desempleo permaneció relativamente estable al 5-6% durante el período 1990-94 --sugiriendo una vez más que el problema del desempleo en los últimos tiempos es más agudo en el sector rural-- para luego crecer y alcanzar el 9,0% en 1996. A pesar de superávits fiscales durante la mayor parte de estos años, la tasa de inflación permaneció alta e inestable durante la década --alcanzando un récord histórico del 44% en 1990, cayendo drásticamente al 12% al año siguiente, aumentando en 1992, disminuyendo luego hasta llegar al 6,2% en 1997, para después saltar al 16% en 1998. Entre las principales causas de la inflación se encontraron el ajuste de la tasa de cambio --particularmente en 1989-90--, los aumentos en los precios de los servicios de las empresas públicas, y la expansión de la base monetaria como resultado del aumento de las reservas internacionales.

Cuadro 3. Grado de Apertura de la Economía (1970-1994) - Porcentaje del PIB

	1970	1980	1982	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Exportaciones	15,7	13,9	12,2	15,5	30,0	33,4	31,1	40,0	38,1	46,0	40,2	38,9
Importaciones	19,4	20,7	20,7	22,9	44,8	48,1	48,2	62,0	64,6	63,4	58,9	57,5
Export. + Import.	35,1	34,6	32,9	28,4	74,8	81,5	79,3	102,0	102,7	109,4	99,1	96,4

Fuente: 1970-1994: CEPAL, *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*, 1996; 1995-1997: BID, *Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*.

Algunos cambios en la estructura de la economía pueden observarse durante este período (véase el Cuadro 2). A pesar de su papel determinante en el desempeño general de la economía, el sector agrícola continuó una tendencia descendente y su participación en el PIB se redujo del 29% en 1989 al 25% en 1992-95, para luego aumentar al 27% en 1996-97. El sector manufacturero mantuvo estable su participación en el PIB alrededor del 16-17% hasta

1995, para luego disminuir al 15% en 1996-97. El sector comercial y financiero continuó una tendencia ascendente y su participación en el PIB aumentó del 26% en 1989 al 32% en 1992-95, para luego caer al 30% en 1996-97. La participación del sector de servicios básicos se redujo del 7-8% en 1985-95 al 4% en 1996-97, mientras que "otros" servicios --i.e., servicios gubernamentales, comunitarios, sociales y personales-- disminuyó su participación en el PIB del 16% en 1989 al 13% en 1992-95, para luego aumentar al 17% en 1996-97.

El proceso de apertura se intensificó en este período y la participación de exportaciones más importaciones en el PIB aumentó dramáticamente. Como puede observarse en el Cuadro 3, el grado de apertura subió de un promedio del 33% en 1970-85 al 78% en 1990-92 y al 105% en 1993-95, para luego disminuir al 98% en 1996-97. Aunque las exportaciones aumentaron en términos absolutos y también como porcentaje del PIB, fue la expansión sin precedentes de las importaciones --impulsadas particularmente por la sobreevaluación del Guaraní-- que determinó este aumento enorme en el grado de apertura de la economía. El Cuadro 4 muestra que, hasta fines de los 80s, el grado de apertura de la economía paraguaya no difería mayormente del promedio latinoamericano y se encontraba muy por debajo del de Uruguay y Costa Rica. Hacia 1994, sin embargo, la economía paraguaya ya se había convertido en una de las más abiertas de América Latina.

Cuadro 4. Grado de Apertura de la Economía - Países Seleccionados (1970-1994)

	1970	1980	1985	1990	1994
Argentina	16,2	19,8	19,0	22,4	27,0
Brasil	21,5	20,4	20,2	22,4	32,1
Chile	32,2	50,3	43,2	55,4	62,1
Costa Rica	84,7	80,6	77,2	104,5	128,6
México	20,5	26,5	28,2	39,1	48,1
Paraguay	35,1	34,6	28,4	74,8	102,7
Uruguay	44,7	55,1	47,9	54,6	73,7
América Latina	31,0	29,9	28,2	33,9	42,5

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, 1996.

3. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PARAGUAY

3.1 Problemas en la Medición de la Distribución del Ingreso

La *Encuesta de Hogares* y la *Encuesta de Presupuestos Familiares* --ambas conducidas por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC)-- constituyen las dos fuentes principales de datos estadísticos que permiten estimar la desigualdad relativa en la distribución del ingreso en Paraguay.

La *Encuesta de Hogares* es conducida anualmente desde 1983 con el particular propósito de recabar información sobre la estructura y evolución de la fuerza de trabajo, incluyendo el desempleo y los ingresos. Inicialmente esta encuesta sólo cubría el área metropolitana de Asunción, pero a partir de 1994 su cobertura se extendió al resto del área urbana, y en 1995 también incluyó el área rural. Algunos investigadores --e.g., Sauma (1993, 81-85)-- han cuestionado la calidad de los datos suministrados por esta encuesta debido a que el procesamiento de los mismos muestra como resultado una concentración del ingreso bastante inferior a la estimada en estudios anteriores,[7] y una concentración rápidamente decreciente entre 1986 y 1990 (con el coeficiente de Gini disminuyendo más de seis puntos porcentuales de 0,463 a 0,400). Sauma (*ibid*.) puntualiza que estas cifras parecerían sospechosas ya que ninguna política redistributiva se adoptó durante ese período corto de tiempo, y señala que probablemente sean el resultado de una medición inadecuada del ingreso familiar, particularmente del de las familias más ricas.

[7] En efecto, estudios previos han encontrado una concentración alta del ingreso en Paraguay: el estudio realizado por ECIEL (1974) encontró un coeficiente de Gini de 0,554 para Asunción en 1970-71; Flecha (1975) reportó un coeficiente de Gini de 0,494 en 1973; y Laird (1979) estimó un coeficiente de Gini de 0,563 para el área rural en 1978.

Cuadro 5. Distribución del Ingreso en el Área Urbana (1990-91)

Deciles de Familias	Total		Asunción		Resto	
	Sin Ajustar	Ajustado	Sin Ajustar	Ajustado	Sin Ajustar	Ajustado
I	2,2	1,8	2,4	1,9	2,2	1,7
II	3,7	2,9	3,7	2,9	3,9	3,0
III	4,7	3,7	4,7	3,7	4,7	3,7
IV	5,6	4,4	5,6	4,4	5,8	4,6
V	6,8	5,3	6,7	5,2	7,1	5,6
VI	7,9	6,2	7,7	6,0	8,4	6,6
VII	9,4	7,4	9,4	7,3	9,6	7,6
VIII	11,5	9,1	11,6	9,1	11,7	9,2
IX	15,7	12,3	15,6	12,2	15,3	12,0
X	32,5	46,9	32,8	47,3	31,2	46,0
Gini	0,404	0,527	0,405	0,531	0,389	0,513

Fuente: Sauma (1993) con datos de la *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

La *Encuesta de Presupuestos Familiares* de 1990-91 es la otra fuente estadística importante para la medición de la distribución del ingreso en Paraguay. Sin embargo, la confiabilidad de los datos suministrados por esta encuesta también ha sido cuestionada. Sauma (*ibid*.), por ejemplo, analizó la información de la *Encuesta de Presupuestos Familiares* y descubrió que la muestra de familias de altos ingresos estaba subrepresentada, lo cual se traducía en una concentración del ingreso significativamente más baja que la verdadera. Afortunadamente, este autor fue capaz de encontrar cuántas familias de altos ingresos habían rehusado contestar el cuestionario --y fueron subsecuentemente reemplazadas por familias de ingresos más bajos-- e hizo los ajustes necesarios. De esta manera, como se puede observar en el Cuadro 5, el coeficiente de Gini para el área urbana aumenta de 0,404 a 0,527 después de los ajustes, y el cociente entre la participación en el ingreso total del 10% de las familias más ricas y la del 10% de las más pobres aumenta de 14,5 a 26,7.

Cuadro 6. Distribución del Ingreso Familiar - Área Metropolitana de Asunción

Deciles de Familias[1]	1986		1990		1992		1994	
	Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Acumulado
I	2,2		2,7		2,0		2,4	
I-II	5,8	5,8	6,8	6,8	5,7	5,7	6,1	6,1
III-IV	10,6	16,4	11,8	18,6	10,5	16,2	10,1	16,2
V-VI	14,5	30,9	15,7	34,3	14,9	31,1	13,6	29,8
VII-VIII	20,2	51,1	21,4	55,7	23,3	54,4	20,4	50,2
IX-X	48,9	100,0	44,3	100,0	45,6	100,0	49,8	100,0
X	31,8		28,9		29,2		35,2	
Gini[2]	0,399		0,351		0,385		0,393	

Nota: [1] Ordenado de menor a mayor ingreso familiar. [2] Cálculos del autor con datos de este cuadro.

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*, 1996.

Desafortunadamente, no todos los investigadores son tan cuidadosos con la utilización de los datos estadísticos como Sauma y muchos de los resultados presentados en otros estudios son engañosos. La CEPAL, por ejemplo, emplea los datos sin ajustar de la *Encuesta de Hogares* y reporta una concentración del ingreso bastante menor.[8] En efecto, como se puede observar en el Cuadro 6, de acuerdo a los datos suministrados por la CEPAL el coeficiente de Gini sería de 0,351 en 1990, cifra no sólo extremadamente inferior a la encontrada por Sauma utilizando los datos ajustados de la *Encuesta de Ingresos Familiares* de 1990-91 --Gini de 0,531-- sino que también muy por debajo del coeficiente obtenido con las cifras sin ajustar --Gini de 0,405. Las cifras de la CEPAL también indican que el 10% de las familias de ingresos más altos recibían el 28,9% del total de los ingresos familiares en 1990, un porcentaje similar a las cifras sin ajustar que Sauma encontró utilizando la *Encuesta de Ingresos Familiares* de 1990-91, pero muy inferior a las cifras ajustadas de 47,3%

[8] Un informe del Banco Mundial (1994, 10-12) parece aún mucho menos cuidadoso en su análisis y concluye que, dado un coeficiente de Gini de 0,398 en 1990, "la distribución del ingreso en Paraguay es más equitativa que en la mayoría de los países de la Región, muchos de los cuales tienen un ingreso per cápita mayor." Aunque este informe menciona al pasar que estas cifras dependen de la confiabilidad de los datos disponibles y que "otros estudios ofrecen resultados radicalmente diferentes," fácilmente concluye que "el desempeño de Paraguay en esta área significa que manteniendo una economía abierta con un gobierno pequeño y con poca interferencia podría ayudar a reducir la pobreza y a generar una distribución del ingreso más equitativa."

presentadas por este autor. Como se indicó anteriormente, estas cifras dejan sin explicar la razón de la mejora experimentada en la distribución del ingreso entre 1986 y 1990, cuando el cociente entre el porcentaje del ingreso recibido por el 10% de las familias más ricas y el del 10% de las más pobres disminuyó de 14,5 a 10,7. El deterioro posterior en la distribución del ingreso --el cociente anterior aumentando del 10,7 en 1990 al 14,6 en 1994-- podría ser interpretado por su parte como el resultado de la implementación de políticas neoliberales en Paraguay --aunque la cifra de 1990 también puede ser considerada como un *outlier* debido a posibles errores metodológicos en la recolección de la información.

La dificultad de obtener resultados confiables mediante el procesamiento de los datos de las encuestas de la DGEEC es confirmada por el procesamiento de los datos de la *Encuesta sobre las Características Socioeconómicas de las Familias Paraguayas* realizada por la Universidad Nacional de Asunción en 1992 bajo la dirección de Pablo Sauma y el apoyo financiero del BID. No sólo parece ser esta encuesta la única que presenta datos confiables, sino que también fue la única hasta entonces de cobertura nacional. Gran parte del análisis que sigue se basa en la información obtenida en esta encuesta. Cabe anotar que la no existencia de otras fuentes confiables de datos implica que es muy difícil hacer comparaciones intertemporales y, por lo tanto, limita el análisis en profundidad de la evolución temporal de la distribución del ingreso en Paraguay. Sin embargo, para dar una idea aproximada de la tendencia general en la distribución del ingreso en Paraguay haremos también uso del trabajo reciente de Morley y Vos (1997) quienes utilizaron los datos sin ajustar de las *Encuestas de Hogares*.

3.2 Diferencias Regionales en la Distribución del Ingreso en Paraguay

El análisis de la distribución regional del ingreso familiar muestra una desigualdad significativa entre las áreas urbana y rural en Paraguay, y entre el área metropolitana de Asunción y el resto del país. En efecto, mientras el 55,5% del total de las familias reside en zonas urbanas, éstas reciben el 74,8% del total de los ingresos familiares; y más aún, mientras que las familias residentes en el área metropolitana de Asunción representan el 29,8% del total, éstas reciben el 48,4% de los ingresos familiares totales del país. Consecuentemente, las diferencias regionales son también muy grandes con respecto al ingreso familiar promedio --en 1992, por ejemplo, el ingreso familiar promedio en el área metropolitana de Asunción era dos veces mayor que el del resto del área urbana, y casi tres veces mayor que el de las áreas rurales.

La desigualdad en la distribución regional del ingreso familiar entre las áreas rural y urbana se puede apreciar en el Cuadro 7. Como ya se indicara, el 55,5% de las familias viven en el área urbana y 44,5% en el área rural.[9] Ordenado de acuerdo al ingreso familiar, el porcentaje

[9] El porcentaje de la población rural en el total se redujo del 65% en 1950 al 49,5% en 1992 (Banco Mundial, 1994, 38). A pesar de esta disminución en la participación de la población rural en el total, Paraguay sigue siendo uno de los países más rurales de América Latina donde la participación promedio de la población rural en el total es del 27% (BID, 1998, 1).

de familias rurales en cada nivel de ingreso disminuye a medida que el ingreso familiar aumenta. En efecto, las familias rurales representan el 73% del total de las familias en los dos deciles de ingresos más bajos y solamente el 13% en el decil de ingresos más altos. Una situación similar se observa entre el área metropolitana de Asunción y el resto del área urbana, con una concentración mucho mayor de las familias ricas en el área metropolitana -- 58,5% de las familias en el decil de ingresos más altos-- y de las más pobres en el resto del área urbana --cerca del 19% de las familias en los dos deciles de ingresos más bajos. Esto refleja el hecho de que como ya se indicara, en promedio las familias rurales tienen ingresos bastante más bajos que las familias urbanas, y que dentro del área urbana, el salario promedio de las familias residentes en el área metropolitana de Asunción es mayor que el de las que viven en el resto del área urbana.[10]

Cuadro 7. Área de Residencia de las Familias Según Nivel de Ingreso, 1992 (porcentajes)

		Área Urbana			Area Rural
Deciles de Familias[1]	TOTAL	Total	Asunción	Resto	
Total	100,0	55,5	29,8	25,7	44,5
I	100,0	27,0	8,4	18,6	73,0
II	100,0	26,5	9,3	17,2	73,5
III	100,0	36,0	13,6	22,4	64,1
IV	100,0	40,6	18,4	22,2	59,5
V	100,0	54,1	27,9	26,2	45,9
VI	100,0	58,9	29,1	29,8	41,1
VII	100,0	72,2	40,1	32,1	27,8
VIII	100,0	70,2	41,5	28,7	29,8
IX	100,0	81,9	50,5	31,4	18,2
X	100,0	86,9	58,5	28,4	13,1

Nota: [1] Ordenado de menor a mayor ingreso familiar.

Fuente: Sauma (1993).

Como se puede observar en el Cuadro 8, la distribución funcional del ingreso muestra que el ingreso del trabajo a nivel nacional --o renta primaria (salarios y ganancias)--[11] es una fuente

[10] Nótese que la encuesta sólo considera la localidad donde se recibe el ingreso familiar y no donde se genera. De esta manera, el 19,3% del ingreso generado en el sector agrícola aparece como ingreso familiar urbano (Sauma, 1993, 14). A su vez, este hecho reduce la desigualdad en la distribución del ingreso dentro del sector rural y la aumenta dentro del sector urbano y entre las áreas rural y urbana.

[11] Por *ganancias* se entiende principalmente el ingreso del trabajador por cuenta propia, es decir, del trabajador no asalariado. Las *ganancias capitalistas* son consideradas principalmente parte del ingreso o renta de la propiedad y, por lo tanto, no el resultado del trabajo per se. Por ingreso o renta de la propiedad se entiende principalmente los intereses, dividendos, alquileres, y alquileres imputados.

más importante del ingreso familiar (76,2% del total) que la del ingreso de la propiedad (17,7% del total) y de las transferencias (6,1% del total). Al interior del ingreso del trabajo o renta primaria, las ganancias (40,4% del total del ingreso familiar) aparecen como una fuente más importante que los salarios (35,8% del total). Esto último es un reflejo del hecho que el 44,9% del total de la población ocupada es cuentapropista, el 41,5% es asalariada, y el 13,6% restante son trabajadores familiares no remunerados (Sauma, 1993, 9). Al interior del ingreso de la propiedad --intereses, dividendos, alquileres y alquiler imputado-- el peso del alquiler imputado es extremadamente alto: el 14,1% del total de los ingresos familiares y el 79,7% del total del ingreso de la propiedad. La *Encuesta sobre las Características Socioeconómicas de las Familias Paraguayas* indica que el alquiler imputado se incluye en el ingreso familiar del 86,9% de los hogares, sugiriendo así que la tenencia de la vivienda no es un problema en Paraguay. Al interior de las transferencias, las institucionales alcanzan sólo el 3,9% del total de los ingresos familiares lo cual sugiere la existencia de limitaciones serias de cobertura del sistema paraguayo de seguridad social.[12] Por su parte, las transferencias familiares parecerían ser un sustituto relativamente bueno de las transferencias institucionales, al menos para los segmentos más pobres de la población.[13]

La distribución funcional del ingreso también muestra importantes diferencias entre las áreas rural y urbana, y entre el área metropolitana de Asunción y el resto del área urbana. Como fuente de ingresos, el ingreso del trabajo es significativamente más importante en el área rural que en la urbana, mientras que lo opuesto sucede con respecto a los ingresos de la propiedad y de las transferencias. En efecto, el Cuadro 7 muestra que el ingreso del trabajo representa el 81,9% del ingreso rural total y el 74,3% del ingreso total urbano, mientras que los porcentajes del ingreso de la propiedad y de las transferencias son respectivamente el 13,1% y el 5% en el área rural y el 19,3% y el 6,1% en el área urbana.

Dentro del ingreso del trabajo, los salarios son una fuente de ingreso significativamente más importante en el área urbana (33,7% del ingreso urbano total) que en la rural (21,5% del ingreso rural total), mientras que lo opuesto sucede con las ganancias --40,4% del ingreso urbano total vs. 60,4% del ingreso rural total. Esto es un reflejo del hecho que, cómo era de esperarse, el ingreso generado en el sector agrícola es significativamente mayor en el área rural (51,9% del ingreso rural total) que en la urbana (4,2% del ingreso urbano total), y que sólo el 13,6% de aquellos ocupados en actividades agrícolas son asalariados comparado con el 58,0% en el caso de los ocupados en actividades no agrícolas. Los porcentajes de aquellos ocupados como trabajadores familiares y cuentapropistas son respectivamente el 33,5% y el 50,1% en el sector agrícola, y el 1,9% y el 34,1% en el sector no agrícola. Los

[12] El sistema de seguridad social paraguayo ofrece cobertura a sólo el 20% de la población, una de las más bajas coberturas en América Latina (BID, 1998, 25).

[13] Se estima que sin las transferencias privadas la incidencia de la pobreza podría aumentar un 22% y la incidencia de la indigencia un 42%. La incidencia de la pobreza es mayor en los hogares donde el principal proveedor es una mujer, y el 65% de ellos reciben transferencias familiares --comparado con el 15% de los hogares donde el principal proveedor es un hombre (Banco Mundial, 1994, 29-30).

datos muestran la escasa importancia relativa de la relación salarial en las zonas rurales donde casi la mitad de la población del país reside. Esto también refleja el hecho de que el sector formal emplea sólo una tercera parte de la fuerza de trabajo, y que el 98% de este empleo es generado en el área urbana (BID, 1998, 18).

Cuadro 8. Diferencias Regionales en la Distribución Funcional del Ingreso (1992)

		Zona Urbana			Zona Rural
	TOTAL	Total	Asunción	Resto	
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
RENTA PRIMARIA	76,2	74,3	72,1	78,3	81,9
Salarios	35,8	40,6	42,0	38,0	21,5
Ganancias	40,4	33,7	30,1	40,2	60,4
Agropecuaria	16,2	4,2	3,6	5,3	51,9
No-agropecuaria	60,0	70,1	68,5	73,0	30,0
RENTA DE LA PROPIEDAD	17,7	19,3	21,7	15,0	13,1
Intereses	0,8	1,0	1,3	0,3	0,2
Dividendos	1,2	1,6	2,4	0,1	0,2
Alquileres	1,4	1,6	1,7	1,6	0,6
Otros ingresos de la propiedad	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2
Alquiler imputado	14,1	14,8	15,9	12,8	12,0
TRANSFERENCIAS	6,1	6,4	6,3	6,7	5,0
Pensiones y jubilaciones	3,7	4,2	4,5	3,8	2,1
Transferencias familiares	2,2	2,0	1,6	2,8	2,6
Otras transferencias institucionales	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2

Fuente: Sauma (1993).

3.3 Estimaciones de la Distribución del Ingreso

Los únicos datos estadísticos disponibles que permitirían analizar la tendencia en la distribución del ingreso es la recolectada en las *Encuestas de Hogares* conducidas anualmente por la DGEEC desde 1983. Sin embargo, como se indicó anteriormente, los datos presentados por estas encuestas no son muy confiables debido a errores metodológicos de envergadura cometidos en la recolección de la información. Por lo tanto, es bastante difícil presentar un panorama exacto de la evolución temporal de la distribución del ingreso en Paraguay. Existen, sin embargo, estudios puntuales que nos dan una idea del grado de inequidad en determinados momentos, pero diferencias en metodología y cobertura hacen las comparaciones intertemporales muy difíciles. A pesar de la imposibilidad de

comparar los resultados entre ellos, los tres estudios citados en la nota 7 muestran de todas maneras una distribución del ingreso muy desigual en Paraguay, con coeficientes de Gini de 0,494 a 0,563.

A pesar de la dificultad cierta de comparar intertemporalmente valores *absolutos* en la distribución del ingreso en Paraguay, intentaremos hacer una comparación de valores *relativos* para dar una idea de la tendencia en la distribución del ingreso en Paraguay. Para ello utilizaremos el trabajo reciente de Morley y Vos (1997) basado en los datos de la *Encuesta de Hogares* de la DGEEC. Efectivamente, considerando en términos relativos --y no absolutos-- los valores presentados por estos autores, podremos entonces obtener una visión panorámica aproximada de la evolución de la distribución del ingreso en Paraguay. En esta sección vamos a presentar los datos presentados en dicho trabajo junto con los publicados en otros dos estudios relativamente recientes: uno realizado por Richard Weisskoff en 1992, y otro el ya citado de Pablo Sauma llevado a cabo en 1993. Comenzaremos con la descripción del trabajo de Weisskoff.

3.3.1 El trabajo de Weisskoff

Ajustando varias encuestas y estudios sobre ingresos --y haciendo así sus resultados comparables-- Weisskoff (1992a) construye una distribución del ingreso familiar en Paraguay para los años 1972, 1982, y 1988. La metodología que emplea consiste en distribuir en las células los ingresos sectoriales totales conocidos, y agregar luego todas las partes en un todo. Como se puede apreciar en el Cuadro 9, de acuerdo a este autor la distribución del ingreso a nivel nacional habría empeorado enormemente durante todo el período --la razón de la participación en los ingresos totales del 10% de las familias de mayores ingresos con la del 40% de las familias de menores ingresos aumentando de 5,6 en 1972 a 7,1 en 1982 y a 9,7 en 1988. En el período 1972-82, la participación del decil de ingresos más altos en el ingreso total habría aumentado mientras que la de los otros nueve deciles habría disminuido. En el período 1982-88, la participación del 60% de las familias de ingresos más bajos habría continuado cayendo mientras que la del 40% restante habría aumentado. Si las cifras fueran correctas, Paraguay tendría entonces la distribución del ingreso más desigual de toda América Latina y el empeoramiento experimentado en 1972-82 no tendría precedentes.

A nivel sectorial, el Cuadro 9 muestra un incremento enorme de la desigualdad en la distribución del ingreso en el sector agrícola, donde la razón de la participación del 10% de las familias más ricas en los ingresos totales con la del 40% de las familias de menores ingresos habría aumentado de 4,8 en 1972 a 7,5 en 1982 y a 19,9 en 1988. Weisskoff señala que este aumento de la desigualdad en el sector rural parecería ser el resultado de la promoción de la agro-industria junto con la persistencia del minifundio. En particular, este autor indica que el deterioro experimentado en 1972-82 habría sido el resultado del fomento de las grandes empresas agroindustriales, la conversión masiva de bosques vírgenes en tierras de pastoreo, y el crecimiento del minifundio algodonero, mientras que el empeoramiento del período 1982-88 habría sido causado por el ensanchamiento de la

brecha entre los ingresos recibidos por propietarios de tierras de diferentes tamaños (Weisskoff, 1992a, 174).

Cuadro 9. Distribución del Ingreso Familiar

Año	Quintiles de Familias[1]					10% Mas Alto	10% Mas Alto/ 40% Mas Bajo
	I	II	III	IV	V		
1972	3,6	5,6	10,4	15,2	65,2	51,1	5,6
1982	2,3	5,5	9,6	14,1	68,5	55,1	7,1
1988	1,3	4,5	8,9	14,6	70,7	56,0	9,7
1972							
Agricultura	10,5		12,3	17,1	61,3	50,4	4,8
Todos los demás	9,0		10,4	18,6	61,9	46,3	5,1
1982							
Agricultura	8,4		9,0	11,7	61,1	62,6	7,5
Todos los demás	11,9		10,7	15,9	61,6	48,7	4,1
1988							
Agricultura	3,8		5,7	9,5	82,3	75,7	19,9
Todos los demás	12,6		10,3	22,9	59,9	37,9	3,0

Nota: [1] Grupos de 20% de familias, ordenadas de menor a mayor ingreso familiar total.

Fuente: Weisskoff (1992a).

Mientras que la distribución del ingreso se habría deteriorado en el sector agrícola, lo opuesto habría tenido lugar en el resto de la economía donde la razón de la participación del 10% de las familias de ingresos más altos en el total de ingresos con la del 40% de las familias de menores ingresos habría caído continuamente de 5,1 en 1972 a 4,1 en 1982, y a 3,0 en 1988. Weisskoff (1992a, 174) señala que esta disminución de la desigualdad en el sector no agrícola podría estar relacionada con Ainversiones modestas en infraestructura urbana, servicios, y manufactura, y la redistribución de ingresos agrícolas hacia el sector no agrícola mediante el llamado estado de prebenda.≅

El deterioro en la distribución del ingreso observado a nivel nacional parecería ser, por lo tanto, el resultado del empeoramiento producido en el sector agrícola. Más aún, llama mucho la atención el "cruce" entre los sectores agrícola y no agrícola en 1982, ya que en 1972 la distribución del ingreso habría sido menos desigual en el sector agrícola mientras que en 1982, y aún más en 1988, la distribución del ingreso en este sector habría pasado a ser bastante más desigual que en el sector no agrícola. Como veremos más adelante, Sauma (1993) llega a resultados diferentes con una distribución del ingreso más equitativa en el sector rural en 1992. Dados los supuestos "heroicos" --en palabras del autor-- detrás de la metodología empleada en este estudio, hasta que otros estudios confirmen los resultados

presentados por Weisskoff éstos deberían ser utilizados con extremada precaución.

Weisskoff también señala que en 1982 y 1988 la concentración del ingreso en Paraguay habría sido mayor que en cualquier otro país latinoamericano. En efecto, si las cifras presentadas por Weisskoff fueran correctas, la distribución del ingreso en Paraguay sería aún más desigual que en países tan notorios en esta materia como Brasil. El Cuadro 10 muestra que el cociente entre la participación en el ingreso total del 10% de las familias de mayores ingresos y la del 40% de menores ingresos es significativamente mayor en Paraguay que en cualquiera de los otros países en la muestra en los dos períodos considerados. El Cuadro 10 también muestra un deterioro mayor en la distribución del ingreso en Paraguay durante este período que en los otros tres países en la muestra --Argentina, Brasil y Panamá-- que también experimentaron un empeoramiento. Nuevamente, aún si la distribución del ingreso en Paraguay no fuera tan desigual como las cifras presentadas por Weisskoff sugerirían, en base a este y otros estudios, se podría concluir que la situación es ciertamente bastante peor de la descrita en el informe del Banco Mundial (1994).

Cuadro 10. Desigualdad Relativa del Ingreso en América Latina (1979-82, 1988-89)[1]

País	1979-82	1988-89
Argentina	1,75	2,56
Brasil	4,74	6,58
Colombia	4,97	3,38
Costa Rica	2,61	1,96
Panamá	1,66	2,39
Paraguay[2]	7,06	9,66
Uruguay	2,48	2,06
Venezuela	3,87	3,74

Notas: [1] Cociente entre la participación en el ingreso total del 10% de las familias de mayores ingresos y la del 40% de menores ingresos. [2] Weisskoff (1992a)

Fuente: Calculado con datos de Fiszbein y Psacharopoulos (1994).

3.3.2 El Trabajo de Sauma

Dadas las serias limitaciones de la *Encuesta de Hogares* realizada por la DGEEC, la Universidad Nacional de Asunción decidió conducir --con el financiamiento del BID-- la *Encuesta sobre las Características Socioeconómicas de las Familias Paraguayas* en 1992. El objetivo de este estudio fue aprender acerca de la composición y las fuentes del ingreso familiar, así como sobre las características asociadas con las familias de acuerdo a sus

niveles de ingreso.

El Cuadro 11 muestra la distribución relativa del ingreso familiar excluyendo el alquiler imputado. Los resultados señalan que Paraguay tendría una de las distribuciones del ingreso más desiguales en América Latina, con un coeficiente de Gini de 0,52. Mientras que las familias en los cuatro deciles más bajos reciben el 10,5% --y aquellas en el decil más bajo sólo el 1,0%-- del total de los ingresos, las familias en el decil más alto se apropian del 42% del ingreso total producido en el país. Por lo tanto, a nivel nacional, la razón de la participación en el ingreso total del 10% de las familias de mayores ingresos con la del 40% de menores ingresos llega a 4,0.[14]

Cuadro 11. Participación Relativa en el Ingreso Total[1] (1992)

		Área Urbana			Área Rural
Deciles de Familias[2]	TOTAL	Total	Asunción	Resto	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I	1,0	1,2	1,4	1,1	1,4
II	2,2	2,7	2,8	2,7	2,7
III	3,2	3,7	3,6	3,8	3,9
IV	4,1	4,5	4,6	4,9	4,8
V	5,3	5,6	5,5	6,0	6,0
VI	6,5	7,1	6,8	7,4	7,2
VII	8,6	8,6	8,7	9,2	8,8
VIII	11,2	11,3	10,8	11,8	11,1
IX	15,9	15,5	15,4	16,2	15,7
X	42,0	39,8	40,4	36,8	38,4
Gini	0,52	0,49	0,49	0,47	0,47

Nota: [1] Excluyendo el alquiler imputado. [2] Ordenadas de menor a mayor de acuerdo al ingreso familiar. El ordenamiento es independiente para cada área.

Fuente: Sauma (1993).

Dada la importante brecha de ingresos entre las regiones urbana y rural, la distribución a nivel nacional es más desigual que las distribuciones al interior de cada región. En el área rural, por ejemplo, el coeficiente de Gini alcanza a 0,47 y el cociente entre la participación en el

[14] Si se incluyera el alquiler imputado, el ingreso promedio aumentaría alrededor del 16% y el nivel de inequidad disminuiría. A nivel nacional, el coeficiente de Gini disminuiría de 0,52 a 0,50 y el cociente entre la participación en el ingreso total del 10% de las familias de mayores ingresos y la del 40% de menores ingresos caería de 4,0 a 3,6. Aunque la inclusión del alquiler imputado reduce la medida de concentración del ingreso, Sauma arguye que es preferible no incluirlo porque su estimación está abierta a distorciones y esto afectaría aún más el análisis de la distribución del ingreso.

ingreso total del 10% de las familias de mayores ingresos y la del 40% de menores ingresos sólo llega al 3,0. En el total del área urbana, tanto el coeficiente de Gini de 0,49 como el cociente entre la participación en el ingreso total del 10% de las familias de mayores ingresos y la del 40% de menores ingresos de 3,3 son un poco más altos que en el área rural. Por lo tanto, este estudio contradice los resultados de Weisskoff's de que la distribución del ingreso es más desigual en el área rural que en la urbana.

Pero no sólo se detectan importantes diferencias distributivas entre las áreas rural y urbana sino que también al interior del área urbana. En efecto, el área metropolitana de Asunción -- con un coeficiente de Gini de 0,49-- muestra una distribución del ingreso más desigual que el resto del área urbana --con un coeficiente de Gini de 0,47. Aquí vemos que los respectivos cocientes entre la participación en el ingreso total del 10% de las familias de mayores ingresos y la del 40% de menores ingresos son de 3,3 y 2,9.

Cuadro 12. Tamaño de la Familia y Número de Miembros Ocupados (Promedios)

Quintiles de Familias[1]	Tamaño Promedio		Número Promedio de Miembros Ocupados	
	Ingreso Total	Ingreso Per Cápita	Ingreso Total	Ingreso Per Cápita
Total	4,7	4,7	1,6	1,6
I	4,2	6,1	1,1	1,5
II	4,7	5,4	1,4	1,5
II	4,7	4,6	1,5	1,5
IV	4,8	4,1	1,8	1,7
V	5,0	3,4	2,1	1,7

Nota: [1] Grupos de 20% de familias, ordenadas de menor a mayor ingreso familiar total.
Source: Sauma (1993).

Sauma (1993, 20) también calcula la distribución del ingreso familiar per cápita y encuentra que es menos desigual que la del ingreso familiar total. En efecto, excluyendo el alquiler imputado, este autor estima un coeficiente de Gini de 0,46 para la distribución del ingreso familiar per cápita para todo el país --bastante más bajo que el 0,52 estimado para la distribución del ingreso familiar total-- y un cociente entre la participación en el ingreso total del 10% de las familias de mayores ingresos y la del 40% de menores ingresos de 2,9 -- también significativamente menor que el 4,0 calculado para la distribución del ingreso familiar total. Según Sauma, la razón de esta distribución menos desigual es que el factor determinante en el ordenamiento per cápita es el número de miembros por familia, y por lo tanto familias de altos ingresos totales y numerosos miembros se ubicarían en deciles más bajos que cuando son ordenadas según el ingreso total, mientras que lo opuesto sucedería

en el caso de familias con ingresos medios y número de miembros por debajo del promedio. El Cuadro 12 muestra que en el ordenamiento per cápita el tamaño de las familias disminuye a medida que pasamos a quintiles de familias de ingresos más altos, mientras que lo opuesto sucede cuando consideramos el ordenamiento según el ingreso familiar total. También se puede observar que el número promedio de miembros familiares ocupados aumenta con el nivel de ingresos en ambas distribuciones, aunque el aumento es menos significativo en el caso de la distribución per cápita.

3.3.3 El Trabajo de Morley y Vos

Utilizando los datos de las *Encuestas de Hogares* de la DGEEC, Morley y Vos (1997) calculan la distribución del ingreso familiar y estiman coeficientes de Gini bastante más elevados que los presentados en estudios anteriores basados en la misma fuente de datos. Según los autores, esta desigualdad aparentemente mayor en la distribución del ingreso se debe a que este estudio mide la distribución del ingreso familiar per cápita y no la del ingreso familiar total. Cabe enfatizar que, como se indicó anteriormente, Sauma arriba a resultados totalmente opuestos, con una distribución del ingreso per cápita en 1992 menos desigual que la del ingreso familiar total.[15]

Cuadro 13. Evolución Relativa del Ingreso en el Área Metropolitana de Asunción

Año	Coeficiente de Gini	
	Ingreso per Cápita	Ingreso Total
1983	0,473	0,451
1984	0,463	
1985	0,479	
1986	0,489	0,463
1987	0,449	
1988	0,463	
1989	0,483	0,430
1990	0,412	0,400
1991	0,445	
1992	0,454	
1993	0,472	
1994	0,482	
1995	0,503	
1996	0,483	

Fuente: Ingreso total: Sauma (1993); ingreso per cápita: Morley y Vos (1997).

Morley y Vos (1997, 11) indican que la obtención de coeficientes de Gini elevados

[15] Cabe anotar que esta contradicción entre el estudio de Sauma y el de Morley y Vos también podría deberse a la calidad de los datos de las *Encuestas de Hogares*.

Aconfirman la percepción de una gran desigualdad en la distribución del ingreso en Paraguay.≅ Para 1995, por ejemplo, estos autores estiman un coeficiente de Gini de 0,588 para la totalidad del país, de 0,505 para el área urbana, y de 0,566 para el área rural. Cabe anotar que el coeficiente más elevado para el país en su totalidad es un reflejo de la brecha de ingresos existente entre las áreas rural y urbana. También es importante destacar que estos autores encuentran una mayor desigualdad en la distribución del ingreso en el área rural que en la urbana en 1995. Aunque no hay datos para otros años --y particularmente para 1992-- este último resultado contradiría por un lado el obtenido por Sauma y por otro daría apoyo al obtenido por Weisskoff en el trabajo citado anteriormente.[16]

Los datos presentados en el Cuadro 13 nos dan una idea de la evolución intertemporal de la distribución del ingreso en el área metropolitana de Asunción. Podemos observar que con algunas oscilaciones, la distribución del ingreso per cápita --según el coeficiente de Gini-- se mantiene relativamente estable entre 1983 y 1989 y luego cae abruptamente en 1990. Como se indicara anteriormente, no se encuentra ninguna explicación para la mejora notable en la distribución del ingreso aparentemente experimentada en 1990 ya que ninguna política redistributiva fue implementada entonces.[17] A partir de 1990-91, la desigualdad en la distribución del ingreso parecería haber aumentado en forma significativa, alcanzando su máximo en 1995. A pesar de que la calidad de los datos de las encuestas de la DGEEC puede ser cuestionable y ocultaría una distribución del ingreso aún peor, los datos presentados por Morley y Vos permiten a estos autores concluir de todas maneras que Asin duda la desigualdad de los ingresos en Paraguay es una de las más grandes en la región, lo cual en sí dice mucho≅ (*ibid*.).

3.3.4 Conclusiones

A pesar de utilizar tanto fuentes de datos como metodologías diferentes, la mayoría de los estudios coinciden en que Paraguay tiene una distribución del ingreso extremadamente desigual --posiblemente tanto o peor que la de Brasil. La mayoría de los estudios regionales y nacionales --con la excepción del estudio realizado por el Banco Mundial-- estiman coeficientes de Gini para la distribución del ingreso familiar que oscilan entre 0,50 y 0,58.

Los tres estudios aquí analizados también arriban a conclusiones similares, tanto a nivel nacional como regional. En el caso más extremo, Weisskoff encuentra a nivel nacional una concentración creciente del ingreso en el período 1972-88, donde el 10% de las familias de

---

[16] Nuevamente, la poca confiabilidad de los datos de la *Encuesta de Hogares* pone en tela de juicio este resultado. Morley y Vos (1997, 10) señalan, por ejemplo, que los datos de la encuesta de la DGEEC en el sector rural indican que una tercera parte de los trabajadores rurales no tuvieron ningún ingreso en 1995, y que la encuesta no consideró el auto-consumo como una fuente de ingreso.

[17] También como se indicara anteriormente, este salto tan abrupto en el coeficiente de Gini pone en duda la calidad de la encuesta en general y de los datos obtenidos en ese año en particular.

mayores ingresos llegan a apropiar el 56,0% del ingreso familiar total en 1988. Para este último año, los datos presentados por Weisskoff permiten calcular un coeficiente de Gini extremadamente alto de 0,637. Sauma también encuentra a nivel nacional una concentración del ingreso relativamente alta, aunque menos extrema, y estima un coeficiente de Gini de 0,52 para 1992. Morley y Vos, por su parte, arriban a una conclusión intermedia, indicando una alta concentración del ingreso a nivel nacional --el coeficiente de Gini alcanzando 0,588 en 1995.

Aunque existe consenso de que la distribución del ingreso a nivel nacional se concentra marcadamente en las áreas urbanas, no está claro si la concentración del mismo es mayor al interior del área urbana o de la rural. En este respecto, los tres estudios aquí analizados llegan a conclusiones aparentemente opuestas. Morley y Vos concluyen que la concentración del ingreso es mayor al interior del área rural, mientras que Sauma sostiene justamente lo opuesto. Weisskoff, por su parte, encuentra una mayor concentración del ingreso al interior del área urbana en 1972, y una menor para 1982 y 1988. Parecería que, al menos en los últimos 20 años, la concentración del ingreso sería mayor al interior del área rural. Sauma sólo encuentra una concentración del ingreso levemente mayor al interior del área urbana, y esto podría deberse al hecho de que 1992 fue un año bastante atípico para el sector rural en Paraguay.

3.4 Algunas Características del Mercado Laboral Según los Niveles de Ingreso

El sector agrícola es el principal generador de empleo en la economía paraguaya, seguido en orden por los sectores de servicios, comercio, e industria. El Cuadro 14 muestra que la mayoría de las personas en los quintiles de ingresos más bajos se encuentran ocupadas en actividades agrícolas y que la tasa de actividad en este sector disminuye a medida que el nivel de ingresos aumenta. En efecto, el 79,8% de las personas en el primer quintil trabaja en el sector agrícola comparado con sólo el 8,9% de las personas en el quinto quintil. Ya que la mayor parte de las actividades agrícolas son rurales por naturaleza, estas cifras confirman que la mayoría de las familias de bajos ingresos reside en el área rural. Todas las otras actividades siguen la tendencia opuesta, con personas en familias de ingresos más altos concentradas en actividades en los sectores comercial y de servicios. El empleo en el sector público, por su parte, sólo representa el 9,3% de la población económicamente activa y se concentra en los dos quintiles de ingresos más altos de la población.

Otras características laborales asociadas con las familias de bajos ingresos son que sus miembros tienden a trabajar por cuentra propia o como trabajadores familiares no remunerados, y a trabajar en el sector informal o tradicional de la economía. También se puede observar que la incidencia de estas características decrece con el nivel de ingresos, aunque la relevancia del cuentapropismo y la informalidad permea todos los estratos de ingresos.[18] Por lo tanto, sería correcto concluir que la mayoría de aquellos incluidos en los

[18] Mientras que el sector informal abarca el 67,2% de todas las actividades económicas en Paraguay, la

estratos de más bajos ingresos residen en el área rural, se encuentran ocupados en actividades agrícolas, trabajan por cuenta propia o como trabajadores familiares no remunerados, y su actividad tiene lugar en el sector informal de la economía.

Table 14. Características Laborales Según el Nivel de Ingresos[1]

	Total	Quintiles de Familias[2]				
		I	II	III	IV	V
Actividad[3]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Asalariado	49,5	40,6	45,3	47,8	53,6	56,7
Desempleado	4,4	6,3	4,9	5,0	3,7	3,0
Inactivo	46,1	53,1	49,8	47,2	42,7	40,3
Tasa de Dependencia	2,4	2,9	2,7	2,6	2,0	1,7
Tasa de Desempleo	8,2	13,5	9,8	9,5	6,4	5,0
Rama de Actividad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	37,3	79,6	67,0	42,3	19,3	8,9
Industria	12,3	4,6	7,2	14,0	16,8	14,3
Construcción	4,9	1,8	3,3	5,5	6,1	6,2
Comercio	19,3	7,9	10,2	16,4	23,9	29,0
Servicios	26,2	6,1	12,3	21,8	33,9	41,6
Sector Institucional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Público	9,3	0,5	3,2	7,1	12,6	16,4
Privado	90,7	99,5	96,8	92,9	87,4	83,6
Categoría Ocupacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Asalariado	41,5	9,7	23,7	40,7	55,2	57,6
Trabajador Familiar	13,6	18,9	26,4	19,3	7,3	4,0
Cuentapropista	40,0	70,4	48,7	36,2	33,3	27,9
Patrón	4,9	1,0	1,2	3,7	4,2	10,5
Segmento	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Informal	67,2	95,3	85,8	72,2	57,8	45,6
Formal	32,8	4,7	14,2	27,8	42,2	54,4

Notas: [1] Excluyendo el alquiler imputado. [2] Grupos de 20% de familias, ordenadas de menor a mayor ingreso familiar total. [3] De la población de 12 y más años.

Source: Sauma (1993).

También se puede observar que la tasa de miembros ocupados por familia aumenta con el nivel de ingresos de 40,6% en el primer quintil a 56,7% en el quinto, mientras que la tasa de miembros desempleados por familia sigue la tendencia opuesta de 6,3% en el primer quintil a 3,0% en el quinto; por lo tanto, la tasa de miembros inactivos por familia en cada quintil

incidencia es mucho mayor en el área rural (87,2%) que en el área urbana (49,5%))(Del Cid, 1992).

sigue una tendencia decreciente a medida que el nivel de ingresos aumenta de 53,1% en el primer quintil a 40,3% en el de ingresos más altos. Ya que la mayoría de las personas de bajos ingresos viven en zonas rurales, la mayor dificultad para las personas de bajos ingresos de entrar en la fuerza de trabajo y de encontrar empleo podría estar asociada con la vida rural tradicional, particularmente con el papel de la mujer en el contexto rural. En efecto, como puede apreciarse en el Cuadro 15, aunque la tasa de participación femenina en Paraguay ha estado creciendo desde comienzos de los 80s, todavía se encuentra muy baja a niveles del 25,3% y aún más en actividades agrícolas donde alcanza sólo el 12,0% (CEPAL, *Economic Survey*, 1996).[19] Con respecto al subempleo --una de las características más salientes del mercado laboral paraguayo-- también se observa que existe una mayor incidencia en el sector rural (68,9%) que en el sector urbano (40,0%) (Del Cid, 1992).

Tabla 15. Tasas de Participación en Actividades Económicas[1]

	1970	1980	1985	1990	1995
Total	46,5	47,6	48,3	49,2	49,3
Hombres	73,9	76,5	76,1	74,2	73,0
Mujeres	19,6	18,9	20,6	24,0	25,3

Nota: [1] Población económicamente activa de 10 o más años de edad como porcentaje de la población total de 10 o más años de edad.

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*, 1996.

4. LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN PARAGUAY

4.1 Evolución de la Incidencia de la Pobreza

Existen dos métodos principales para estimar la incidencia de la pobreza: el método de las *necesidades básicas insatisfechas* (NBI) y el método de la *línea de pobreza*. El primer método consiste en determinar el conjunto de necesidades básicas y el nivel en el cual éstas se consideran ya satisfechas. De acuerdo a esta metodología, una familia es considerada pobre si tiene una o más necesidades básicas insatisfechas. El segundo método consiste en estimar el costo de satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, agregando luego el de otras necesidades tales como vestimenta, vivienda, etc. El costo per cápita de satisfacer todas estas necesidades se denomina la *línea de pobreza*, mientras que el costo

[19] Se refiere a tasas de participación en la población de más de 10 años de edad. Paraguay tiene una de las tasas de participación femenina más baja de América Latina seguido de cerca por Chile con el 28,7%. En el otro extremo se encuentran Uruguay con el 40,3%, Brasil con el 38,5%, y Cuba con el 37,4%. Cabe anotar que la tasa de participación total (masculina y femenina) en actividades agrícolas ha estado cayendo desde los comienzos de los 70s del 51% en 1972 al 37% en 1992 (CEPAL, *Economic Survey*, 1996).

per cápita de satisfacer sólo las necesidades alimentarias se denomina la *línea de indigencia*. Utilizando cualquiera de estos dos métodos, varios estudios indican que la incidencia de la pobreza es muy extensa en Paraguay.

Cuadro 16. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (Porcentajes)

Departamento	Con Una NBI	Con Dos NBIs	Con Tres/CuatroNBIs	Con Una o Más NBIs
Asunción	22,35	8,56	2,55	33,46
Central	35,15	18,20	5,43	58,78
Alto Paraná	34,39	19,31	9,38	63,08
Itapúa	34,03	20,96	12,48	67,47
Cordillera	34,80	23,95	11,24	69,99
Paraguarí	33,67	23,68	13,32	70,67
Misiones	32,32	23,98	14,41	70,77
Guaira	35,48	24,14	13,40	73,02
Canindeyu	35,38	22,93	15,82	74,13
Amambay	29,70	23,17	21,36	74,23
San Pedro	40,19	22,92	11,57	74,68
Caazapá	35,39	23,91	15,71	75,01
Caaguazú	35,28	26,04	14,03	75,35
Ñeembucú	32,22	26,37	17,34	75,93
Concepción	34,62	27,31	17,25	79,18
Boquerón	46,07	16,98	22,12	85,17
Presidente Hayes	29,68	27,70	29,43	86,81
Alto Paraguay	17,83	31,89	43,22	92,94
Total	33,28	20,29	10,60	64,17

Fuente: Fogel, 1996.

Utilizando el método de las necesidades básicas insatisfechas, Fogel (1996, 12-13) señala que el 64% de las familias paraguayas tenían por lo menos una necesidad básica insatisfecha en 1995--y por lo tanto eran consideradas pobres-- con una mayor incidencia en el área rural (72,0%) que en la urbana (56,9%).[20] La mayor concentración regional se encontraba en el Chaco (85%) y en el Alto Paraguay (93%), donde la población indígena reside principalmente. Cabe anotar que la pobreza también se encuentra concentrada al interior de los departamentos, incluyendo aquellos donde la incidencia total no es muy

[20] Fogel utiliza los datos publicados en *Necesidades Básicas Insatisfechas - Atlas del Paraguay* (DGEEC/PNUAP/PNUD, 1995).

significativa (e.g., Itapúa). Si definimos a una familia con tres o más necesidades básicas insatisfechas como extremadamente pobre o indigente, entonces el 10,6% de las familias eran indigentes en Paraguay en 1995 (Cuadro 16). Fogel señala que las estimaciones obtenidas utilizando el método de las necesidades básicas insatisfechas no son muy útiles para fines de políticas sociales enfocadas a grupos específicos ya que el porcentaje de familias consideradas como pobres es demasiado grande.

Estudios basados en el uso del método de las líneas de pobreza presentan estimaciones de la incidencia de la pobreza que parecen más útiles desde el punto de vista de las políticas sociales. Sauma (1993), por ejemplo, presenta estimaciones utilizando dos canastas de consumo: una definida por Miranda para 1980, y la otra por el Centro de Documentación y Estudios (CDE) para 1989. Utilizando la canasta de Miranda, el Cuadro 17 muestra que el 53,6% de las familias y el 63,0% de los individuos se encontraban por debajo de la línea de pobreza, y el 33,7% de las familias y el 42,9% de los individuos se encontraban por debajo de la línea de indigencia en 1992 en Paraguay. La incidencia de la pobreza básica es mucho mayor en el área rural --70,6% de las familias y el 78,6% de los individuos-- que en la urbana--40,0% de las familias y el 47,7% de los individuos--, y lo mismo sucede con la incidencia de la indigencia --51,7% de las familias y el 61,8% de los individuos en el área rural, y el 19,3% de las familias y el 24,4% de las personas en el área urbana. Dentro de la zona rural, la incidencia de la pobreza es mucho menor en el área metropolitana de Asunción que en el resto urbano. Los datos por lo tanto señalan que, aunque la situación de pobreza permea todas las regiones, ésta se concentra mayormente fuera del área metropolitana de Asunción y particularmente en la zona rural. Cabe anotar que Miranda utiliza una línea de pobreza relativamente alta y, por lo tanto, las estimaciones de pobreza obtenidas también son poco útiles para fines de políticas sociales enfocadas a grupos específicos.

Cuadro 17. Incidencia de la Pobreza Utilizando la Canasta de Miranda (1992)

	Total	Área Urbana			Área Rural
		Total	Asunción	Resto	
Familias					
Pobreza Básica	53,6	40,0	31,4	49,9	70,6
Indigencia	33,7	19,3	12,7	26,9	51,7
Individuos					
Pobreza Básica	63,0	47,7	38,6	57,9	78,6
Indigencia	42,9	24,4	16,4	33,5	61,8

Fuente: Sauma (1993).

Utilizando la canasta del CDE, Sauma haya una distribución regional de la pobreza similar a la encontrada utilizando la canasta de Miranda, pero una incidencia significativamente más baja. Aquí, el 30,2% de las familias y el 39,0% de los individuos se encontraban por debajo

de la línea de pobreza a nivel nacional en 1992, mientras que el 12,6% de las familias y el 17,0% de los individuos se hallaban por debajo de la línea de indigencia. Nuevamente, tanto la incidencia de la pobreza como de la indigencia eran bastante mayores en el área rural que en la urbana. Efectivamente, el 45,1% de las familias y el 55,3% de los individuos se encontraban por debajo de la línea de pobreza en el área rural comparado con el 18,3% y el 23,1% en el área urbana respectivamente. Con respecto a la incidencia de la extrema pobreza, ésta se encontraba aún más concentrada en la zona rural con el 23.2% de las familias y el 29,1% de los individuos comparado con el 4,1% y el 5,1% en el área urbana respectivamente. Dentro de la zona urbana, también nuevamente la mayor concentración se encontraba fuera del área metropolitana de Asunción.

Sauma (1993, 37-38) también calculó la incidencia de la pobreza utilizando la metodología del Banco Mundial que define la línea de pobreza como un tercio del ingreso per cápita promedio del país. De esta manera, este autor encontró que a nivel nacional el 29,6% de las familias --el 51,2% en el área rural y el 12,3% en la urbana-- y el 41,6% de los individuos --el 69,2% en el área rural y el 16,1% en la urbana-- estaban por debajo de la línea de pobreza en 1992.[21]

Cuadro 18. Incidencia de la Pobreza Utilizando la Canasta del CDE (1992)

	Total	Área Urbana			Área Rural
		Total	Asunción	Rest	
Familias					
Pobreza Básica	30,2	18,3	11,7	26,0	45,1
Indigencia	12,6	4,1	2,0	6,6	23,2
Individuos					
Pobreza Básica	39,0	23,1	14,9	32,5	55,3
Indigencia	17,0	5,1	2,1	8,6	29,1

Fuente: Sauma (1993).

Cualquiera sea la definición o la metodología empleada, los datos disponibles indican que a nivel nacional por lo menos el 29,6% --y hasta el 53,6%-- de las familias se encontraban por debajo de la línea de pobreza en Paraguay en 1992. La situación en el área rural era aún más seria donde por lo menos el 45,1% --y hasta el 70,6%-- de las familias se encontraban por debajo de la línea de pobreza. Por lo tanto, sin importar la definición o metodología que se use y contrario a lo indicado en el informe del Banco Mundial, la incidencia de la pobreza es un problema muy serio en Paraguay y su reducción parecería requerir políticas activas por

[21] El informe del Banco Mundial (1994), sin embargo, indica que el 20,5% de los individuos se encontraban en 1990 por debajo de la línea de pobreza y sólo el 3,5% por debajo de la línea de indigencia. Las cifras respectivas para el área rural eran el 28,5% y el 5,7%, y para el área urbana el 19,7% y el 3,3%.

parte del gobierno.

Utilizando la canasta de Miranda, Sauma también realizó una comparación intertemporal para analizar cómo la incidencia de la pobreza había evolucionado entre 1982 y 1992. Aquí no es tan importante el método que se use para estimar la incidencia de la pobreza ya que lo que interesa no son las cifras absolutas sino su evolución en el tiempo. Miranda no consideró el alquiler imputado en sus cálculos, y por lo tanto Sauma tampoco lo hizo aquí para 1992. El Cuadro 19 muestra las nuevas estimaciones y podemos observar que a nivel nacional --pero no en el área rural-- el porcentaje de familias por debajo de la línea de pobreza permaneció relativamente estable entre el principio y el final del período. Sin embargo, el porcentaje de familias por debajo de la línea de indigencia aumentó significativamente en todas las regiones y más particularmente en el área rural. Los datos estimados por este autor sugieren, por lo tanto, que mientras el porcentaje de familias pobres no ha aumentado entre 1982 y 1992, las familias que se encontraban por debajo de la línea de pobreza se habían empobrecido aún más en 1992. Este proceso parecería haber continuado después de 1992, al menos en el área rural. Efectivamente, Morley y Vos (1997, 28) señalan que mientras el porcentaje de familias por debajo de la línea de pobreza permaneció relativamente sin cambio en las zonas rurales entre 1992 y 1995, el porcentaje de familias por debajo de la línea de indigencia continuó en ascenso del 29,1% en 1992 al 33,6% en 1995.[22]

Cuadro 19. Porcentaje de Familias en Condiciones de Pobreza

	Pobreza Básica		Indigencia	
	1980[1]	1992	1980[1]	1992
Total	66,8	66,3	37,5	47,1
Asunción	44,0	43,9	15,3	20,6
Resto Área Urbana	55,4	60,4	27,7	36,7
Área Rural	78,7	84,7	48,7	70,8

Nota: [1] De acuerdo a Miranda (1982).

Fuente: Sauma (1993).

Utilizando los datos de la *Encuesta de Hogares* de la DGEEC, Morley y Vos (1997) también estimaron la evolución de la pobreza en Paraguay. El Cuadro 20 muestra la evolución de la pobreza utilizando dos líneas de pobreza: la *línea baja de pobreza* que representa US$60 per cápita por mes en PPP de 1985, y la *línea alta de pobreza* que indica la línea de pobreza establecida por la DGEEC.[23] Los datos sin ajustar de cualquiera de las dos líneas indican

[22] Morley y Vos utilizan la misma canasta del CDE empleada por Sauma (véase el Cuadro 18).

[23] Como Morley y Vos (1997, 9) señalan, Atrabajando con dos líneas de pobreza ayuda a establecer si las tendencias y los perfiles de pobreza parecieran ser >robustos= o no.≅

que la incidencia de la pobreza ha disminuido continuamente en el área metropolitana de Asunción desde el año 1983. Utilizando la línea baja de pobreza, los datos ajustados del BID confirman esta tendencia pero sugieren que la caída de la incidencia de la pobreza no ha sido tan dramática en este período. Los datos presentados por la CEPAL también confirman esta tendencia, con la incidencia de la pobreza en el área metropolitana de Asunción reduciéndose del 46,0% en 1986, al 37,0% en 1990, y al 36,0% en 1992 (Morley y Vos, 1997, 12). Por lo tanto, independientemente de las metodologías utilizadas, los datos disponibles indican que la incidencia de la pobreza en el área metropolitana de Asunción se ha reducido desde principios de los 80s hasta 1996.

Cuadro 20. Estimaciones de la Incidencia de la Pobreza

Year	Línea Baja de Pobreza[1]		Línea Alta de Pobreza[2]
	Área Metropolitana de Asunción		
	Sin Ajustar	Ajustada[3]	
1983	14,0	4,3	50,8
1984	14,9		54,5
1985	13,6		46,5
1986	12,8	3,8	47,4
1987	10,9		42,1
1988	8,7		38,6
1989	5,5		32,7
1990	5,8	1,8	31,5
1991	6,0		31,3
1992	4,6	2,4	29,2
1993	4,6		27,6
1994	4,7	3,0	22,3
1995	2,2	1,9	21,8
1996	2,4		20,8
	Resto Área Urbana		
1994	11,9		30,4
1995	13,9		31,0
1996	12,8		28,0
	Área Rural		
1995	47,5		59,5

Notas: [1] La línea baja de pobreza se refiere a US$60 por mes y per cápita en PPP de 1985. [2] La línea alta de pobreza se refiere a la línea de pobreza establecida por la DGEEC. [3] BID (1996).

Fuente: Morley y Vos (1997) basado en los datos de la *Encuesta de Hogares* de la CGEEC.

Con respecto al resto del área urbana, desafortunadamente sólo existen datos para el período 1994-96, y éstos parecerían indicar un ligero empeoramiento en la situación de la pobreza en esa región (Cuadro 20). Según Morley y Vos (1997, 11), este deterioro podría estar asociado tanto con el Ainsatisfactorio desempeño del sector agrícola tradicional donde muchos de los pobres de las ciudades secundarias encuentran empleo como con el enlentecimiento experimentado en el negocio del contrabando.=[24] Para el total del área

[24] Aproximadamente el 8% de la fuerza de trabajo urbana encuentra ocupación en actividades agrícolas --3% en el área metropolitana de Asunción y el 14% en el resto urbano. La incidencia de la pobreza en hogares urbanos cuyo jefe es un trabajador agrícola era del 46% en 1995, más del doble del promedio urbano utilizando la *línea alta de pobreza* (Morley y Vos, 1997, 16).

urbana, la CEPAL (1998, 38) estima una pequeña reducción en la incidencia de la pobreza, el porcentaje de hogares pobres pasando del 42% en 1994 al 40% en 1996, y el porcentaje de hogares indigentes disminuyendo del 15% al 13%.[25] Los datos de la DGEEC sobre la situación de la pobreza en el área rural sólo existen para el año 1995, y por lo tanto no permiten hacer un análisis intertemporal. Estos datos sí confirman, sin embargo, que el problema de la pobreza en Paraguay es extremadamente serio en el área rural donde vive casi la mitad de la población. Efectivamente, los datos sin ajustar de la DGEEC indican que el 47,5% de la población rural vivía en 1995 por debajo de la línea baja de pobreza comparado con el 2,2% en el área metropolitana de Asunción y el 13,9% en el resto del área urbana.

Como un informe del BID (1998) indica, las estimaciones de la incidencia de la pobreza en Paraguay difieren enormemente de estudio a estudio y hasta parecen contradictorias. Estas diferencias se deben principalmente a las distintas líneas de pobreza utilizadas y a los métodos de medición de la pobreza empleados. Este trabajo del BID resume los resultados de los diferentes estudios y presenta dos estimaciones de la línea de pobreza: una basada en un ingreso de US$60 per cápita por mes, y la otra en un ingreso de US$30 per cápita por mes. Los datos del Cuadro 21 confirman la conclusión de que la incidencia de la pobreza es un problema muy serio en Paraguay donde entre el 28% y el 32% de las familias se encontraban a principios de la década de los 90s por debajo de la línea de pobreza definida como el ingreso per cápita de US$60 por mes. Este cuadro también confirma que el problema de la pobreza se encuentra ubicado en el área rural donde la incidencia se mantiene a niveles extremadamente elevados de entre el 55% y el 65% de las familias residentes en la zona, bastante más alta que en las zonas urbanas donde alcanza al 15-25% de las familias.

Cuadro 21. La Extensión de la Pobreza en Paraguay a Principios de los 90s (Porcentaje de Familias)

Área Geográfica	Extrema Pobreza (US$30)	Pobreza (US$60)
Área Metropolitana de Asunción	3 a 6%	15 a 25%
Otras Áreas Urbanas	10 a 15%	15 a 25%
Áreas Rurales	20 a 40%	55 a 65%
Total del País	15 a 25%	28 a 32%

Fuente: BID (1998).

4.2 Pobreza y Distribución del Ingreso

Los diferentes estudios sobre la incidencia de la pobreza en Paraguay parecerían coincidir

[25] En el estudio de la CEPAL (1998, 53), la línea de pobreza esta determinada por un presupuesto mensual de casi US$100 por persona, y la línea de indigencia por un presupuesto mensual de US$50 por persona.

que ésta se ha localizado principalmente en el área rural. Estos estudios también parecerían coincidir en que mientras la incidencia de la pobreza ha seguido una tendencia decreciente desde principios de los 80s en las zonas urbanas, lo opuesto ha sucedido en el área rural de Paraguay. Estas tendencias en la extensión de la pobreza se deben a los efectos producidos en distinta medida por el crecimiento del ingreso medio y por los cambios en la distribución del ingreso.

Cuadro 22. Elasticidad del Cambio en la Incidencia de la Pobreza - Área Urbana

Respecto a:	1983	1989	1992	1995
Ingreso Promedio	-1,0	-1,4	-1,4	-1,3
Desigualdad (Gini)	0,5	1,4	1,9	3,3

Fuente: Morley y Vos (1997).

Morley y Vos (1997, 14) señalan que la tendencia descendiente en la incidencia de la pobreza urbana está asociada fuertemente con el crecimiento del ingreso medio per cápita. Utilizando la *línea alta de pobreza* definida anteriormente, estos autores estiman que la elasticidad de la pobreza con respecto al ingreso medio es negativa y mayor (en términos absolutos) que uno. En efecto, como se puede observar en el Cuadro 22, la elasticidad de la pobreza con respecto al ingreso medio ha permanecido relativamente estable en el período 1983-95 --aumentando de -1,0 en 1983 a -1,3 en 1995. Por otra parte, la elasticidad de la pobreza con respecto a la desigualdad del ingreso (el coeficiente de Gini) ha aumentado continua y significativamente de 0,5 en 1983 a 3,3 en 1995. Morley y Vos (1997, 14) señalan que este último resultado es consistente con el aumento observado en la concentración del ingreso urbano y el enlentecimiento en la reducción de la pobreza en los años 90s. Con respecto al sector rural, desafortunadamente no existe información que permita estimar la elasticidad de la pobreza con respecto al ingreso medio y a la desigualdad para estos mismos períodos. Con los datos de la *Encuesta de Hogares* de 1995, Morley y Vos (1997, 29) calculan, sin embargo, una elasticidad de la pobreza rural con respecto al ingreso medio de -0,6 y con respecto a la desigualdad de 0,3 para ese año. Utilizando estos parámetros, estos autores estiman que, sin cambios en la distribución del ingreso, la actividad económica en el sector urbano debería crecer continuamente al 15% anual para erradicar la pobreza urbana en 20 años, mientras que el ingreso rural medio debería crecer continuamente a una tasa anual del 35% para eliminar la pobreza en el sector rural en ese mismo lapso.

El Cuadro 23 muestra que el efecto crecimiento ha tenido un peso determinante en la reducción de la incidencia de la pobreza en el área metropolitana de Asunción hasta 1995, y particularmente en la década de los 80s. Aunque el efecto distribución no ha jugado un papel determinante en las variaciones de la incidencia de la pobreza, se puede observar que mientras en el período 1983-89 reforzaba el efecto positivo del crecimiento, en 1989-95 su efecto sobre la pobreza fue en sentido contrario a este efecto. Por lo tanto, de no haber sido

por el efecto crecimiento, la mayor concentración del ingreso experimentada en la primera mitad de los 90s habría resultado en un incremento de la pobreza en el área metropolitana de Asunción.

Cuadro 23. Descomposición del Cambio en la Pobreza en el Área Metropolitana de Asunción, 1983-96

Período	Cambio en la Pobreza	Efecto Distribución	Efecto Crecimiento	Efectos de Interacción
1983-89	-18,1	-2,4	-15,0	-0,7
1989-92	-3,5	3,2	-5,2	-1,5
1992-95	-7,4	3,4	-9,6	-1,2
1995-96	-1,0	-1,6	2,2	-1,5

Fuente: Morley y Vos (1997).

4.3 El Perfil de la Pobreza Rural

A pesar de que la participación relativa del sector agrícola en el PIB ha seguido desde la década de los 50s una línea descendente --situándose en el presente en alrededor del 25%– Paraguay sigue siendo un país esencialmente agrícola. Efectivamente, el sector agrícola en Paraguay emplea el 35% de la fuerza de trabajo y provee el 68% de los ingresos registrados por exportaciones (BID, 1998, 2). Las exportaciones agrícolas más que se triplicaron en los últimos 20 años, particularmente impulsadas por el incremento enorme en la producción de dos productos: soja y algodón. Entre otras causas, condiciones climáticas desfavorables determinaron que los años 1991-92 fueran críticos para el sector agrícola en su conjunto, y particularmente para los productores de soja y algodón. Con respecto a 1990, la producción de soja fue un tercio más baja en 1992, y la de algodón casi un 40% menor (véase el Cuadro 24).

Cuadro 24. Producción de Soja y Algodón en Paraguay

Año	Soja			Algodón		
	Superficie[1]	Producción[2]	Rendimiento[3]	Superficie[1]	Producción[2]	Rendimiento[3]
1982	502.236	756.606	1,51	246.052	260.414	1,06
1984	638.800	975.404	1,53	294.012	319.934	1,09
1986	539.300	662.260	1,23	384.600	343.184	0,89
1988	765.500	1.407.362	1,84	402.600	543.190	1,35
1990	900.000	1.794.618	1,99	509.000	642.663	1,26
1992	594.811	1.192.074	2,00	437.322	391.380	0,89
1993	634.993	1.793.544	2,82	235.454	420.772	1,79
1994	694.117	1.795.792	2,59	381.186	379.877	1,00
1995	735.503	2.212.109	3,01	332.280	461.239	1,39
1996[4]	830.000	1.950.000	2,35	315.000	438.000	1,39

Notas: [1] Hectáreas. [2] Toneladas. [3] Toneladas/Hectárea. [4] ECLAC, *Statistical Yearbook* (1997).

Fuente: Fogel (1996).

La producción de soja y algodón tienen características muy específicas y diferentes entre sí. La explotación de soja se realiza básicamente en extensiones relativamente grandes de tierra, generalmente utilizando tecnologías inapropiadas para la dotación factorial relativa de Paraguay. Efectivamente, la soja es relativamente fácil de cultivar y cosechar mecánicamente y, por lo tanto, requiere poca mano de obra por hectárea plantada o por tonelada cosechada. La producción de soja para exportación creció muy rápidamente a partir de la década de los 70s, pasando su participación en el total de las exportaciones de bienes de ser inexistente en 1970 a representar el 9,9% en 1975, el 36,7% en 1985, y el 40,2% en 1997 (Baer y Breuer, 1986; CPES, 1998).[26] El monocultivo de la soja o la rotación por períodos muy cortos ha causado la erosión o pérdida de fertilidad del suelo en grandes extensiones de tierra. Buenas condiciones climáticas y mejoras tecnológicas introducidas en los últimos años han permitido aumentar en un 85% la producción de soja --y en un 50% la productividad por hectárea-- en el período 1992-95, lo cual ha agudizado aún más los problemas de sostenibilidad de las tierras cultivadas. Estas mejoras tecnológicas permitieron que el sector productor de soja se recuperara rápidamente de la crisis de 1991-92, y que en 1995 la producción total superara en casi una cuarta parte la de 1990 (véase el Cuadro 24).

La producción de algodón, por su parte, es realizada casi en su totalidad por pequeños productores utilizando métodos tradicionales e intensivos en el uso de la mano de obra. Según un informe del BID (1998, 2), entre los principales problemas que deben enfrentar los productores de algodón en Paraguay se encuentran las limitaciones tecnológicas, la pérdida de fertilidad de los suelos, la incidencia creciente de plagas, el uso de semillas de baja calidad, y la falta de programas gubernamentales de mejoramiento de las cosechas. El Cuadro 24 muestra que el sector productor de algodón no se ha podido recuperar todavía de la crisis de 1991-92. Efectivamente, en 1996 la superficie cultivada de algodón era todavía un 38% menor y la producción total un 32% inferior a la de 1990. Como porcentaje del valor de la producción agrícola total, la producción de algodón pasó de representar el 17,7% en 1991 al 11,3% en 1995, y a sólo el 6,5% en 1996 (Borda y Masi, 1998, 214).[27] La falta de apoyo gubernamental junto con la producción esencialmente campesina del sector han determinado que los rendimientos por hectárea permanezcan bajos, variando de año a año

[26] Como porcentaje del valor de la producción agrícola total, la producción de soya pasó de representar el 17% en 1989 al 28% en 1996 (Borda y Masi, 1998, 214).

[27] La participación de las exportaciones de algodón en el valor total de las exportaciones se redujo del 36,6% en 1990-92 al 21,8% en 1993-94, aumentó al 26,2% en 1995-96, para luego caer abruptamente al 7,8% en 1997 (CPES, 1998).

de acuerdo a condiciones naturales tales como el clima y las plagas. Cabe resaltar que este sector también ha sido seriamente afectado por la política anti-inflacionaria seguida por el gobierno desde principios de los 90s, la cual ha determinado la sobreevaluación del Guaraní y la consecuente pérdida de competitividad internacional del sector.

Como ya se señalara, la producción de algodón en Paraguay es una actividad esencialmente campesina realizada en parcelas pequeñas de menos de dos hectáreas en promedio.[28] Se estima que más de 200.000 hogares campesinos tienen el algodón como la principal fuente de ingreso en efectivo (Fogel, 1996, 24), representando entre un tercio y casi la mitad del ingreso familiar total (BID, 1998, 19). Por lo tanto, es fácil concluir que el problema de la pobreza rural en Paraguay está estrechamente ligado a la crisis del sector algodonero ya que éste afecta a los segmentos sociales de más bajos recursos del medio rural. Desafortunadamente, como el informe del BID (1998) señala, Ael gobierno ha sido incapaz de responder efectivamente [a esta crisis] debido a su limitada capacidad institucional para planear y coordinar estrategias que dieran alivio a este importante segmento del sector agrícola.≅ Debido en gran medida a que el sector recibe muy poca ayuda del gobierno en lo referente a créditos y a la comercialización del producto, los productores están ligados en una relación desventajosa de dependencia con intermediarios tanto para la compra de insumos agrícolas como para la venta del producto.[29] El gobierno también ha fallado en diseñar, financiar, e implementar un programa para erradicar la plaga que en los últimos años ha afectado a más del 70% del área de producción algodonera. El costo de controlar las plagas que afectan la producción de algodón se estima entre $100 y $200 por hectárea, un costo muy por encima de las posibilidades del productor algodonero medio (Morley y Vos, 1997, 25).[30]

---

[28] En 1981, el tamaño promedio de las explotaciones de algodón era de 1,76 hectáreas, el de las de soja 13,39 hectáreas, y el de las de trigo 16,11 hectáreas (Weisskoff, 1992b, 1534).

[29] El 70% de los pequeños productores no tienen acceso al crédito, sólo el 7% tiene acceso al sistema formal de crédito, y el resto recibe crédito del intermediario local en condiciones desventajosas. El gobierno tampoco se ha esforzado en resolver el problema de titularidad de la tierra y el 60% de los pequeños productores no tienen un claro título de propiedad. Este problema, por su parte, impide que estos productores utilicen sus tierras como colateral para acceder a créditos del sector formal (Morley y Vos, 1997, 23-24).

[30] Por otro lado, cualquier programa efectivo de lucha contra las plagas requiere la acción concertada de los productores y el gobierno. A pesar del mejor esfuerzo, de nada sirve que un campesino aplique insecticidas en su tierra si el vecino no hace lo mismo en la suya al mismo tiempo.

Cuadro 25. La Distribución de la Tierra en Paraguay (1991)

Tamaño	En Miles		Porcentaje del Total	
	Unidades	Hectáreas	Unidades	Hectáreas
0-5	114,8	231,3	38,4	1,0
5-10	66,6	430,7	22,3	1,8
10-20	66,2	806,8	22,1	3,4
20-50	31,5	857,9	10,5	3,6
50-100	7,6	502,6	2,5	2,1
100-1000	9,3	2.061,0	3,1	8,7
>1000	3,2	18.927,4	1,1	79,5
Total	299,3	23.817,7	100,0	100,0

Fuente: Censo Agrícola, 1991 (citado en Morley y Vos, 1997, 24).

Pero si la pobreza rural está ligada con la situación del sector algodonero, entonces también se encuentra altamente correlacionada con el tamaño de la explotación de la tierra operada por la unidad familiar campesina. Un estudio de FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) estima que en 1990 había 189.000 familias pobres en Paraguay y que todas trabajaban parcelas de tierra de menos de 10 hectáreas --el 17% no poseía ninguna extensión de tierra, el 56% tenía entre una y cinco hectáreas, y el 27% restante entre 5 y 10 hectáreas de tierra (citado en Morley y Vos, 1997, 22). Se ha documentado que el problema de la extrema pobreza rural se localiza en familias explotando extensiones de tierra de menos de tres hectáreas (Fogel, 1996, 25-26), y se estima que una familia necesitaría aproximadamente 10 hectáreas para obtener un ingreso suficiente (en dinero y en especie) como para poder superar la situación de pobreza (BID, 1998, 20).

Debemos entender que el problema del minifundio es simplemente la otra cara del problema del latifundio, es decir, ambos son el resultado del proceso de concentración de la tierra. El elevado grado histórico de la concentración de la tierra en Paraguay ha estado aumentando a partir de principios de los años 80s, y en 1991 las explotaciones de más de mil hectáreas representaban sólo el 1% del total y ocupaban el 80% de la tierra (véase el Cuadro 25). El problema del acceso de los campesinos a la tierra ha aumentado en los últimos años debido a que la mayoría de las tierras públicas ya fueron distribuidas entre 1984 y 1990. Por lo tanto, si no se quiere trasladar el foco del problema de la pobreza al área urbana, la erradicación de la pobreza rural requeriría la redistribución de tierras ya apropiadas para asegurarse de que todas las familias rurales puedan trabajar parcelas de por lo menos 10 hectáreas. Morley y Vos (1997, 22) estiman que si los precios del algodón y las condiciones de producción se mantuvieran relativamente estables, Aentonces el problema de la pobreza rural podría resolverse con la transferencia de alrededor de un millón de hectáreas de tierra, donde al menos la mitad deberían ser arables.≅

Cuadro 26. Nivel de Escolaridad del Jefe de Familia - Área Metropolitana de Asunción (Porcentajes)

	Todos	Muy Pobres	Pobres	No-Pobres
Primaria Incompleta	25,4	51,9	41,2	21,3
Primaria Completa	26,2	34,5	35,1	23,9
Secundaria Incompleta	17,0	9,0	15,4	17,4
Secundaria Completa	18,2	4,5	6,6	21,2
Más que Secundaria	13,2	0,0	1,7	16,2
Años de Escolaridad	8,2	5,0	5,6	8,8

Fuente: Banco Mundial (1994).

Los pequeños productores agrícolas obtienen entre el 15% y el 50% de su ingreso familiar total realizando actividades fuera de la parcela familiar (Morley y Vos, 1997, 24). Esta fuente de ingresos es crítica para la economía campesina porque permite mejorar el nivel de vida de las familias rurales al tiempo que asegura temporalmente la sostenibilidad del sistema. Morley y Vos (1997, 27) señalan que parecería que las oportunidades de empleo fuera de la parcela familiar se han reducido significativamente luego de la terminación de la construcción de los grandes complejos hidroeléctricos. También parecería que la falta de educación apropiada podría estar limitando las posibilidades de empleo fuera del sector rural tradicional. La calidad y la cobertura de la educación primaria en las áreas rurales --donde más de la mitad de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza-- es significativamente más baja que en las áreas urbanas, y el nivel de educación de los pobres es significativamente más bajo que el de los no-pobres. En el área metropolitana de Asunción, por ejemplo, el 41,2% de los pobres y el 51,9% de los muy pobres no han terminado la escuela primaria --comparado con el 21,3% en el caso de los no-pobres (véase el Cuadro 26). La situación parecería ser aún peor en el área rural donde se estima que el 80% de los campesinos son analfabetos funcionales (BID, 1998, 20).

Como indicáramos anteriormente, la *Encuesta de Hogares* de la DGEEC abarcó en 1995 por primera vez el área rural. Esta encuesta nos da valiosa información sobre el perfil de la pobreza rural paraguaya en ese año. El Cuadro 27 muestra que la pobreza rural en Paraguay está localizada fuera del área central donde el 55,5% de los individuos se encuentran por debajo de la línea de pobreza y contribuyen a explicar el 96,4% del índice de pobreza rural. Por otra parte, el idioma parecería ser un determinante importante de la pobreza ya que el 60,6% de los individuos que hablan sólo el Guaraní y el 30,9% de los que hablan Guaraní y español se encuentran por debajo de la línea de pobreza --comparado con el 17,1% de los que hablan solamente español-- y el hecho de hablar sólo el idioma Guaraní contribuye a explicar el 85,6% del índice de pobreza rural. Al mismo tiempo, llama la atención que el sexo

del jefe de hogar no sea un factor determinante de la pobreza rural, y que el porcentaje de pobres en hogares cuyo jefe es una mujer sea menor que el de hogares donde el jefe es un hombre.

Cuadro 27. Perfil de la Pobreza Rural en 1995[1]

Características Socio-Demográficas del Jefe de Familia		Incidencia[2]	Contribución[3]
Área	Central	17,7	3,6
	Otras	55,5	96,4
Idioma/Etnicidad	Guaraní	60,6	85,6
	Guaraní y Español	30,9	9,1
	Español	17,1	1,3
	Otro	25,5	4,0
Sexo	Hombre	52,5	84,4
	Mujer	46,9	15,6
Actividad Económica	Agricultura	46,9	62,2
	Minería	54,7	1,1
	Manufactura	21,1	11,1
	Electricidad	0,0	0,0
	Construcción	13,7	3,9
	Comercio	29,1	5,5
	Transporte	27,6	2,2
	Servicios Financieros	10,5	0,4
	Otros Servicios	24,4	13,6
Categoría Ocupacional	Obrero	31,9	13,8
	Empleado	12,5	0,8
	Patrón	41,9	0,2
	Cuentapropista	59,3	84,0
	Otro	42,6	1,2
Miembros Familiares	1 a 3	33,8	21,2
	4 a 5	48,0	28,3
	6 a 9	68,4	40,8
	más de 10	76,7	9,7
Sector	Público	9,3	2,9
	Privado	31,4	89,8
	Empleados Domésticos	42,6	7,3
Nivel Educacional	Sin Educación	64,5	10,5
	Primaria Incompleta	55,9	63,8
	Primaria completa	49,4	19,9
	Secundaria Incompleta	30,8	5,0
	Secundaria Completa	11,4	0,5
	Más que Secundaria	11,9	0,3
Edad del Jefe de Familia	15 a 19	40,5	0,3
	20 a 29	48,2	13,2
	30 a 39	52,5	25,5
	40 a 49	54,4	24,7
	50 a 59	49,4	14,8
	60 a 64	53,0	7,1
	65+	50,5	14,6
Tamaño de la Empresa	Un Empleado	47,2	10,9
	2 a 5	36,9	62,8
	6 a 10	26,3	13,2

	11 a 20	17,6	6,7
	21 a 50	14,5	3,1
	50+	8,7	3,2

Notas: [1] Las estimaciones de pobreza se refieren a individuos y están basadas en la línea alta de pobreza. [2] Porcentaje de pobres en la población total. [3] Contribución de cada subgrupo al índice de pobreza de la población total.

Fuente: Morley y Vos (1997) con datos de la DGEEC.

El cuadro 27 también muestra, como era de esperarse, que la mayoría de los pobres rurales trabajan en el sector privado --explicando el 89,8% del índice de pobreza rural--, en actividades agrícolas --explicando el 62,2% del índice de pobreza--, y principalmente como trabajadores por cuenta propia--explicando el 84,0% del índice. También observamos que la incidencia de la pobreza rural aumenta significativamente con el número de miembros familiares, y que disminuye a medida que aumenta el nivel de educación del jefe de hogar. En este último caso, un corte importante se puede observar al nivel de jefes de hogares con secundaria incompleta, nivel en el cual sólo el 30,8% de los individuos se encuentran por debajo de la línea de pobreza --comparado con el 55,9% en el caso de jefes de hogar con educación primaria incompleta.

5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

A pesar de importantes diferencias en las fuentes de datos y las metodologías utilizadas, la mayoría de los estudios coinciden en que Paraguay tiene una distribución del ingreso extremadamente desigual --posiblemente tanto o peor que la de Brasil. Con la excepción del trabajo del Banco Mundial de 1994, la mayoría de los estudios regionales y nacionales realizados en los últimos 20-25 años estiman coeficientes de Gini para la distribución del ingreso familiar entre 0,50 y 0,58. Hay importantes diferencias regionales en la distribución del ingreso y gran desigualdad entre las áreas urbana y rural. Mientras que el 55,5% de las familias residían en áreas urbanas en 1992, éstas recibían el 74,8% del ingreso familiar total. La evidencia también parecería sugerir que, al menos en los últimos años, la distribución del ingreso familiar es más desigual al interior de la zona rural que la urbana.

Con la excepción del informe del Banco Mundial, todos los otros estudios de importancia concuerdan con que la incidencia de la pobreza es un problema serio en Paraguay, y uno localizado principalmente en el área rural. La información disponible permite concluir que por lo menos el 29,6% de las familias se encontraba por debajo de la línea de pobreza en 1992 –el 45,1% en el área rural y el 18,3% en la urbana-- y que por lo menos el 12,6% se encontraba por debajo de la línea de indigencia --23,2% en el área rural y el 4,1% en la urbana. La evidencia también sugiere que aunque el porcentaje de pobres en la población total podría haber permanecido relativamente estable durante los últimos 10-15 años, los pobres se han vuelto más pobres en Paraguay en la década de los 90s. Esto último pudo haber sido particularmente el resultado de la crisis en la producción de algodón, pero la pobreza rural también parece estar fuertemente correlacionada con el grado de concentración de la tierra y la calidad y cobertura de la educación.

Parece claro que el problema de la pobreza no puede ser resuelto con sólo crecimiento económico ya que se estima que la brecha de pobreza representa entre el 4,7% y el 13,2% del PIB, y que la brecha de indigencia representa entre el 0,9% y el 6,1% del PIB (Sauma, 1993, 44). Por su parte, Morley y Vos (1997) estiman que la economía urbana debería crecer continuamente al 15% anual para erradicar la pobreza urbana en 20 años, mientras que el ingreso rural medio debería crecer continuamente a una tasa anual del 35% para eliminar la pobreza rural en ese mismo lapso. Por lo tanto, la evidencia sugiere que una mejora significativa de largo plazo en la situación de la pobreza en Paraguay requiere una acción fuerte y decidida del gobierno en las siguientes direcciones:

1. Programas de apoyo a los productores de algodón

La crisis en la producción de algodón ha afectado negativamente a los segmentos más vulnerables de la población rural, a los pobres y a los muy pobres. Programas de asistencia deberían ser diseñados e implementados para aumentar la productividad de los productores de algodón, al mismo tiempo de dar asistencia técnica y apoyo para la introducción de productos alternativos. De fundamental importancia sería diseñar, financiar, e implementar un programa nacional para erradicar la plaga que está afectando la producción de algodón desde principios de los 90s. También de gran importancia sería prestar apoyo al desarrollo e introducción de nuevas variedades de semilla y técnicas de producción para aumentar los rendimientos por hectárea en el sector algodonero.

2. Programas de apoyo a los productores agrícolas pequeños y medianos

El gobierno debería facilitar la creación de un sistema de distribución que permitiera a los pequeños y medianos productores tener acceso directo a los mercados para sus productos – eliminando así la intervención explotativa de los intermediarios. También debería apoyar el desarrollo y la adopción de nuevas tecnologías que permitieran aumentar los rendimientos por hectárea en el cultivo de los productos relevantes al sector. De fundamental importancia sería facilitar el acceso de los pequeños y medianos productores al sistema de crédito formal. En forma complementaria, el gobierno debería apoyar la creación y desarrollo de empresas y actividades no agrícolas dentro de las áreas rurales (Berry, 1999). Esto último contribuiría a aumentar la demanda de mano de obra en estas regiones, creando así un complemento importante a la fuente principal de ingreso de las familias rurales.

3. Aumento del gasto social dirigido a los pobres

Aunque el gasto social ha aumentado significativamente en la presente década --pasando del 3.0% del PIB en 1990-91 al 7.9% en 1996-97-- se mantiene aún bastante por debajo del promedio latinoamericano del 12.4% en 1996-97 (CEPAL, 1998).[31] Políticas

[31] En 1996-97, el gasto social como porcentaje del PIB fue del 17.9% en Argentina, 22.5% en Uruguay, y 19.8% en Brasil (CEPAL, 1998, 25)

gubernamentales deberían ser dirigidas al mejoramiento de los sistemas de salud y educación. Con respecto a este último, se debería enfatizar la calidad de la educación primaria y aumentar su cobertura particularmente en el área rural. El gobierno también podría contribuir directamente a un mejoramiento de la calidad de vida de los sectores de menos recursos a través de una mayor inversión pública en sistemas de vivienda, transporte, alcantarillado, agua potable, etc. Estas políticas deberían ser complementadas con subsidios directos a segmentos de la sociedad identificados como vulnerables y en mayor necesidad.

4. Acceso a la tierra

La expansión de la frontera agrícola ha alcanzado el límite en Paraguay, y la distribución de tierras públicas que tuvo lugar en los 80s reprodujo los elevados niveles de concentración existentes ya entonces. La solución del problema de acceso a la tierra --en un país predominantemente agrícola como Paraguay-- requiere la redistribución de la tierra ya apropiada. La alternativa --i.e., el no hacer nada en esta dirección-- sería muy costosa en términos sociales y económicos. Por un lado, la no solución del problema de acceso a la tierra sólo contribuirá a exacerbar el creciente descontento de la población rural sin suficiente tierra como para superar la pobreza, con costos tanto sociales como económicos posiblemente muy elevados. Por otra parte, la no solución del problema de la pobreza rural implicará su eventual traslado a las áreas urbanas lo cual se traducirá, por lo tanto, en costos sociales y económicos mucho más elevados.

5. La creación de empleo

Uno de los problemas de Paraguay no es que tenga un Estado muy grande, sino más bien que tiene un Estado demasiado pequeño. No sólo debería incrementarse la calidad del capital humano en el sector público a través de entrenamiento y contratación de personal más calificado, sino que el gobierno debería embarcarse en un programa de inversión en proyectos de infraestructura en el área rural (por ejemplo, caminos, irrigación, etc.). Estos proyectos de inversión contribuirían a aumentar la productividad de los productores agrícolas y ayudarían a crear nuevas oportunidades de empleo para la población rural. Además, como se señalara anteriormente, el gobierno debería prestar un apoyo decidido a la creación y desarrollo de pequeñas y medianas empresas rurales no agrícolas como forma de potenciar la creación de empleo en el sector rural. Estos programas --juntos con un aumento del gasto social-- necesitarían ser acompañados con un aumento en los ingresos fiscales y, por lo tanto, con una reforma del sistema tributario --muy regresivo en el presente, con los impuestos indirectos representando el 85% de los ingresos totales del Estado.

6. Mejoramiento en la recolección de información

La información recabada en las encuestas de la DGEEC parecería ser de poca confiabilidad. Para poder dirigir las políticas sociales a los segmentos sociales en mayor necesidad, es necesario primero poder identificar estos segmentos. Para ello se necesita tener una fuente de datos confiable y de amplia cobertura. Por lo tanto, sería imprescindible mejorar la

calidad de las encuestas a través de una mayor capacitación del personal profesional de la DGEEC y de un control más cuidadoso en la realización de las encuestas mismas.

BIBLIOGRAFIA

Baer, Werner; y Breuer, Luis. 1986. "From Inward- to Outward-Oriented Growth: Paraguay in the 1980s." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 28:3, pp. 135-40.

Banco Inter-Americano de Desarrollo. 1998. "Country Paper: Paraguay." Documento GN-1990-1. Washington, DC: Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Banco Mundial. 1994. "Poverty and the Social Sectors in Paraguay: A Poverty Assessment." Report No. 12293-PA. Washington, DC: Banco Mundial.

Berry, Albert. 1999. ALas Causas de la Pobreza Rural en América Latina y Políticas para Reducirlas, con Referencia Especial al Paraguay.≅ Mimeo.

Birch, Melissa H. 1993. "El Legado Económico de los Años de Stroessner y el Desafío por la Democracia" en Diego Abente Brun (compilador), *Paraguay en Transición*, pp. 31-49. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Borda, Dionisio; y Masi, Fernando. 1998. *Los Límites de la Transición. Economía y Estado en el Paraguay en los Años 90*. Asunción: CIDSEP, Universidad Católica.

CEPAL. Varios años. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

CEPAL. Varios años. *Economic Survey for Latin America and the Caribbean*. Santiago: CEPAL.

CEPAL. 1996. *Social Panorama of Latin America*. Santiago: CEPAL.

CEPAL. 1998a. *Panorama Social de América Latina*. Santiago: CEPAL.

CPES. 1998. *Anuario >97 de Coyuntura Económica*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

Del Cid, Miguel. 1993. "Situación del Empleo en Paraguay," en Pablo Sauma *et al*., *Producción, Ingresos, Empleo y Estratificación Social en el Paraguay*. Asunción: DIS/UNA.

ECIEL. 1974. *Urban Household Income and Consumption Patterns in Latin America: A Comparative Analysis of Colombia, Paraguay, Peru and Venezuela*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Fiszbein, Ariel; y Psacharopoulos, George. 1994. "Income Inequality Trends in Latin America in the 1980s," en Nora Lustig (compiladora), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Flecha, Agustín. 1975. *Distribución del Ingreso y Subdesarrollo: Un Modelo Matemático*. Asunción.

Fogel, Ramón. 1996. "Pobreza y Políticas Sociales en el Paraguay." Mimeo.

Inoussa, Nafiou. 1993. "Aspectos Demográficos de la Educación en Paraguay," en Fulvio Monges *et al*., *Ingresos y Política Económica, Educación y Empleo Agropecuario en Paraguay*, pp. 109-79. Asunción: DIS/UNA.

Laird, Judith F. 1979. *Rural Women in Paraguay: The Socio-Economic Dimension*. Asunción: USAID.

Miranda, Aníbal. 1982. *Desarrollo y Pobreza en Paraguay*. Asunción: Inter-American Foundation y Comité de Iglesias.

Monges, Fulvio; Schreiner, Jorge; Espínola, Zulma; e Inoussa, Nafiou. 1993. *Ingresos y Política Económica, Educación y Empleo Agropecuario en Paraguay*. Asunción: DIS/UNA.

Morley, Samuel; and Vos, Rob. 1997. "Poverty and Dualistic Growth in Paraguay." Washington, D.C.: Banco Inter-Americano de Desarrollo, mimeo.

Plant, Roger. 1998. "Issues in Indigenous Poverty and Development." Washington, D.C.: Banco Inter-Americano de Desarrollo, mimeo.

Renshaw, John. 1995. "Sustainable Rural Investment Project Programme for Indigenous Peoples," mimeo.

Sauma, Pablo. 1993. *La Distribución del Ingreso en el Paraguay*. Asunción: DIS/UNA.

Sauma, Pablo; Del Cid, Miguel; Jara, Milcíades J.; y Coniglio, Alfredo. 1993. *Producción, Ingresos, Empleo y Estratificación Social en el Paraguay*. Asunción: DIS/UNA.

Schreiner, Jorge; y Monges, Fulvio. 1993. "Política Económica y Distribución del Ingreso en el Paraguay," en Fulvio Monges *et al*., *Ingresos y Política Económica, Educación y Empleo Agropecuario en Paraguay*, pp. 7-107. Asunción: DIS/UNA.

Weisskoff, Richard. 1992a. "Income Distribution and Economic Change in Paraguay, 1972-88." *Review of Income and Wealth*, 38:2 (June), pp. 165-83.

Weisskoff, Richard. 1992b. "The Paraguayan Agro-Export Model of Development." *World Development*, 20:10 (October), pp. 1531-40.

Cuadro A1. Indicadores Macroeconómicos

Año	PIB[1]	Cambio en PIB	Pob.[2]	PIB Per Capita[1]	Cambio en PIB per Capita	Superávit Fiscal como % del PIB	IPC	Cambio en Salarios Reales[3]	Tasa de Desempleo	
									Urbano[3]	Total
1982	108,0	-0,7	3,4	101,5	-3,6	-1,7	8,9	-2,7	5,6	9,4
1983	104,7	-3,0	3,5	95,6	-5,9	-4,3	14,1	-7,1	8,4	13,8
1984	108,1	3,3	3,6	95,8	0,2	-1,0	29,8	-3,5	7,4	8,3
1985	112,5	4,0	3,7	96,8	0,9	-1,5	23,1	-2,2	5,1	8,3
1986	112,2	-0,3	3,8	92,7	-3,3	0,6	24,1	-4,4	6,1	12,8
1987	117,2	4,5	3,9	94,0	1,2	0,2	32,0	12,3	5,5	11,6
1988	125,1	6,7	4,0	97,4	3,4	0,7	16,9	7,7	4,7	8,6
1989	132,4	5,8	4,2	100,2	2,5	1,5	28,7	5,6	6,1	6,7
1990	136,6	3,0	4,3	100,5	0,0	3,0	44,0	-5,7	6,6	7,5
1991	139,7	2,4	4,4	100,0	-0,5	4,4	11,8	-1,2	5,1	9,4
1992	142,2	1,6	4,5	99,0	-1,1	-0,1	17,8	-0,3	5,3	9,8
1993	147,7	4,1	4,6	100,1	1,3	-0,2	20,4	1,8	5,1	9,0
1994	151,9	2,9	4,7	100,3	0,2	3,0	18,3	1,0	4,4	9,0
1995	158,7	4,5	4,8	102,1	1,8	0,5	10,4	…	4,8	…
1996	160,3	1,0	4,9	100,5	-1,6	-0,8	8,2	3,1	8,2	…
1997	164,5	2,6	5,0	100,4	-0,1	-0.4	6,2	-0,4	9,0	…
1998	164,5	0,0	5,1	97,7	-2,7	-0.8	16,0	-0,8	…	…

Notas: [1] 1980 = 100. [2] En millones. [3] Asunción.

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, varios años; ECLAC, *Preliminary Overview of the Economies* (1998); BID (1998).

Cuadro A2. Indicadores del Sector Externo (millones de US$ corrientes)

Año	Exportaciones	Importaciones	Cuenta Corriente	Cuenta de Capital	Tasa de Cambio Real[1,2]	Términos de Intercambio[2]	Cambio en las Reservas Internacionales	Deuda Externa
1981	566	978	-378	421	93,3	99,8	43	1.641
1982	517	962	-381	316	112,1	87,0	-65	1.939
1983	…	…	-252	255	132,2	83,3	3	2.272
1984	…	…	-329	305	126,2	130,0	-24	2.339
1985	618	…	-258	160	156,7	110,4	-101	1.772
1986	…	840	-375	235	167,4	110,4	-140	1.855
1987	…	…	-515	553	180,6	115,0	39	2.043
1988	1.102	1.331	-243	75	187,3	126,1	-173	2.002
1989	1.575	1.319	234	-88	196,4	145,3	109	2.383
1990	1.880	2.093	-221	440	196,5	146,7	229	2.106
1991	2.024	2.414	-574	689	169,2	143,8	301	2.067
1992	1.907	2.492	-866	284	173,8	127,6	-401	1.634
1993	2.672	3.280	-687	727	181,2	123,0	70	1.597
1994	2.737	3.594	-815	1.142	191,4	141,0	327	1.979
1995	4,578	5,225	-538	585	…	141,0	10	2.112
1996	4,145	4,878	-670	625	…	145,3	-158	2.190
1997	4,130	5,045	-820	670	…	155,2	…	…

Nota: [1] Tasa para exportación en el mercado paralelo. [2] 1980 = 100.

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, varios años; ECLAC, *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 1997-*

1998 (1998); BID (1998).