



TEKOHA
RESÁI
SÁMBYHYHA
SECRETARÍA DEL
AMBIENTE



SECRETARÍA
TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL



Al servicio
de las personas
y las naciones

DIAGNÓSTICO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE PARAGUAY

PROYECTO 88354 "ECONOMÍA VERDE E INCLUSIVA PARA REDUCIR LA BRECHA ENTRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA"

CONTRATO 1210/2017

**INFORME FINAL - DIAGNÓSTICO SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CON
ÉNFASIS EN EL NIVEL REGIONAL – NACIONAL.**

Responsable de la consultoría: Renaud GACHE

CONTRATO 1211/2017

**INFORME FINAL - DIAGNÓSTICO SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO
INSUMO PARA EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL A NIVEL
MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL.**

Responsable de la consultoría: Jean-Baptiste JACQUEL

Con la participación técnica de:

_ **Kévin Goetz**, geógrafo urbanista, director de la Dirección de Análisis Territoriales, STP

_ **Jorge Fernandez**, especialista SIG, Dirección de Análisis Territoriales, STP

_ **Jean-François Abéride**, arquitecto urbanista, consultor responsable de la redacción de una guía sobre ordenamiento territorial por la STP, el PNUD y el ONU Medio Ambiente.

_ **Colin Gache**, geógrafo urbanista por ISTHME-Estudio Meridional.

_ **Benoit Payrastre**, arquitecto urbanista por ISTHME-Estudio Meridional.

_ **Atahualpa Ayala**, ingeniero forestal, especialista en catastro.

_ **Fiorella Pirovano**, ingeniera ambiental.

_ **Constantin Aynaud**, paisajista.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I: CONTINENTAL	7
A. ESPACIO FÍSICO Y MODELO DE OCUPACIÓN.....	9
I. LA CORDILLERA DE LOS ANDES	11
II. LAS TIERRAS BAJAS.....	12
1. La Llanura del Gran Chaco Americano	12
2. La Llanura de la Pampa	14
3. El Sistema Fluvial y de Humedales	16
III. Macizo de Brasilia	17
1. El bosque Atlántico de la Cuenca del Plata.....	18
2. El Cerrado de la Cuenca de la Plata	20
3. Las Praderas Uruguayas	21
B. MODELO DE GOBERNANZA Y COOPERACIONES	22
I. MERCOSUR.....	22
II. ZICOSUR.....	24
III. UNASUR.....	25
IV. HIDROVÍA.....	26
CAPITULO 2: NACIONAL Y REGIONAL	29
A. ESPACIO FÍSICO Y MODELO DE OCUPACIÓN.....	31
I. El Paraguay Central o Zona de Depresión Periférica del Macizo de Brasilia	32
II. El Oriente Abarcado por el Bosque Atlántico	37
III. El Chaco Paraguayo	39
B. DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS	41
I. Datos Generales	41
II. Un sostenido crecimiento demográfico en los departamentos “no tradicionales” del interior	45
III. La intensificación de los procesos de urbanización vinculado al crecimiento del sector terciario.....	50
C. ACTIVIDADES E INFRAESTRUCTURAS	52
I. Agricultura y Ganadería	53

II.	Industria	57
III.	Infraestructuras de comunicación.....	59
D.	GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA DEL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO PARAGUAYO	62
I.	UN ESTADO MUY CONCENTRADO	62
1.	DISPOSITIVO EDUCACIONAL	62
2.	DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.....	63
3.	VIVIENDAS SOCIALES Y DISPERSIÓN URBANA.....	64
4.	EL PAPEL ARTICULADOR Y TÉCNICO DE LA STP	66
II.	UNA GESTIÓN FRAGMENTADA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	67
III.	UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CURSO	68
1.	EL PAPEL ROTULA DE LOS DEPARTAMENTOS.....	68
2.	LAS MUNICIPALIDADES EN EL ÚLTIMO NIVEL DE LA ACCIÓN	70
3.	LA DESCENTRALIZACIÓN PARAGUAYA A CONSTRUIR.....	72
CAPITULO 3: DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL.....		75
A.	Concepción	77
B.	San Pedro.....	78
C.	Cordillera	79
D.	Guairá.....	80
E.	Caaguazú.....	81
F.	Caazapá	82
G.	Itapúa	83
H.	Misiones.....	84
I.	Paraguarí	85
J.	Alto Paraná	86
K.	Central	87
L.	Ñeembucú	88
M.	Amambay	89
N.	Canindeyú.....	90
O.	Presidente Hayes.....	91
P.	Boquerón.....	92
Q.	Alto Paraguay	93
BIBLIOGRAFÍA.....		96

INTRODUCCIÓN

Articulados en torno del Río Paraguay, la “vulnerable espina dorsal de agua¹”, son dos grandes regiones, una de influencia oceánica y la otra de influencia andina, que configuran al país. El Oriente, que dispone de un medio natural muy poco restrictivo, con una tierra fértil y aguas en abundancia, estuvo paradójicamente sub-ocupado durante mucho tiempo. El Occidente, más hostil, cuenta con menos de 3 % de la población nacional.

La necesidad de poner en marcha una política de ordenamiento del territorio en el Paraguay se impone con fuerza desde la segunda mitad del siglo XX. Es solamente a partir de aquel periodo que el país experimenta una verdadera fase de explosión demográfica, pasando su población total de 1.819.103 habitantes en 1962 a 6.953.646 habitantes en 2017. De este modo, por primera vez en su historia, el Paraguay fue capaz de emprender el poblamiento efectivo de su espacio interior, trascendiendo así los límites de un “Paraguay útil”² confinado en una escueta región de Asunción y de sus alrededores inmediatos.

La consiguiente reconfiguración de la estructura socio-económica del país es otro factor que exigió la movilización de una política de ordenamiento del territorio. Efectivamente, la población económicamente activa pasó de ser predominantemente primaria para adquirir luego un perfil orientado a las actividades terciarias. Aunque considerable, el crecimiento reciente del sector industrial aún es limitado tanto en su despliegue espacial como en los sectores de producción. Además, el fenómeno de tercerización de la economía y de las actividades humanas ya no interesa solamente a los principales centros urbanos del país, es decir Asunción y las ciudades de frontera, sino también a las zonas otrora eminentemente campesinas y rurales.

¹ ROA BASTOS Augusto, *hijo de hombre*, P&J, 1984, 1era edición. 1960, Barcelona, p. 222.

² GAINARD, R.; 1973, “Sub-desarrollo y desequilibrios regionales en el Paraguay”, In: Revista Geográfica, n°69, páginas 29 a 73.

Más recientemente, la progresiva densificación de la red de infraestructuras viales, así como el proceso de equipamiento de los hogares tanto en bienes duraderos como en medios de transporte individuales se han traducido en una recomposición profunda de la organización socio-económica de los territorios. De este modo, se operan profundas transformaciones: amplias porciones del territorio nacional superan su estadio de “espacios indiferenciados”, caracterizados por un sub-equipamiento crónico, una economía de subsistencia y una debilidad de equipamientos colectivos. Especialmente, se ha experimentado un cambio mayor en el uso de los suelos con la progresión reciente de los cultivos de soja y de la multiplicación de parcelas destinadas a la ganadería: muy consumidores de espacio, este tipo de explotaciones impactan a los grandes ecosistemas naturales.

Las mutaciones económicas, sociales y espaciales ocurridas a partir de la segunda mitad del siglo XX han generado fuertes desequilibrios y desajustes regionales. No obstante, estas mutaciones no se han acompañado de una respuesta eficaz por parte de las políticas públicas territoriales que no propusieron alternativas de organización del territorio nacional ni estrategias de convergencia regional (en términos de distribución espacial de la población, de organización de los equipamientos, de las infraestructuras y de los servicios, pero también de los procesos de producción, etc.). En la actualidad, el proceso reciente de urbanización y la aparición de patrones urbanos en la ocupación del espacio se presentan como los elementos más destacables del nuevo escenario que se dibuja, exigiendo una verdadera adaptación por parte de las políticas públicas. Efectivamente, las formas difusas y lineales de extensión urbana (o “periurbana”) generaron y generan altos sobrecostos a la hora de equipar los territorios.

De este modo, la intensidad con que han ido operando las transformaciones socio-económicas y espaciales ha exigido una rápida adaptación por parte de los actores públicos, quienes no siempre han conseguido enmarcar la política nacional en el marco de un proyecto de largo plazo. No obstante, la planificación espacial aparece como una herramienta indispensable para hacer frente a las numerosas desigualdades socio-espaciales, ya sean urbanas o rurales. En este contexto global, hasta el momento no ha sido posible anticipar y responder eficientemente a los desafíos demográficos, económicos, ambientales y espaciales.

La Constitución de 1992 trajo consigo un nuevo modelo de gestión y de organización político-administrativa, otorgando competencias y recursos a los gobiernos locales (Gobernaciones y Municipios), quienes desde entonces deben gestionar la administración de sus jurisdicciones. La experiencia de descentralización político-administrativa es reciente en el Paraguay, por lo que es crucial seguir avanzando en el fortalecimiento de las instancias municipales y departamentales para la construcción de visiones y de proyectos que deben ser encarados desde una perspectiva multi-escalar, movilizándolo el esfuerzo de distintos actores tanto públicos como privados. Desde 2010, el aumento considerable de los recursos financieros de los gobiernos locales (Royalties y FONACIDE) constituye un avance significativo que exige y legitima el fortalecimiento técnico y la coordinación en la acción territorial de nivel local y regional.

Al nivel reglamentario, la Ley Orgánica Municipal 3966 de 2010 designó dos ejes de planificación para los municipios, a través del Plan de Desarrollo Sustentable (PDS) y del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT). Si la Secretaría Técnica de Planificación (STP) pudo acompañar la implementación de

aproximadamente 230 PDS municipales³ en el país, dicha institución tiene la intención de hacer lo mismo con los POUT. Efectivamente, por el momento, solamente 10 à 15 % de los municipios contarían con dichos documentos de ordenamiento local. Más aún, no existe una reglamentación nacional de urbanismo para poder substituirse a la deficiencia generalizada de proyectos especializados en los distritos. En definitiva, dentro un proceso de descentralización mitigado, los fondos públicos de inversión están poco optimizados debido a las lagunas técnicas y a la débil territorialización de la planificación.

En los primeros años de la década de 2010, se debe subrayar que el Plan Nacional de Desarrollo "Paraguay 2030" es el primer documento estratégico de escala nacional que considera al "Ordenamiento del Territorio" como un sector clave de actuación. Efectivamente, junto con las líneas transversales "Igualdad de oportunidades", "Gestión pública eficiente y transparente" y "Sostenibilidad Ambiental", el "Ordenamiento territorial" constituye una prioridad de una política de Estado que pretende inscribirse en el largo plazo.

En 2011, la elaboración del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no contó con apoyo y seguimiento para su implementación. Muy global y sintético, este documento de planificación nacional contempla principalmente el aspecto de la gobernanza con una metodología general de acción. Sus carencias en la representación cartográfica y en la falta de proyección territorializada invitan a una profundización de estos elementos.

De este modo, el presente diagnóstico apunta a desarrollar la producción gráfica, la cual apoyará la toma de decisiones en el ordenamiento y la planificación del territorio. El estudio se elaboró a partir de tres grandes ejes de reflexión:

- El enfoque nacional y regional: analizar el Paraguay desde su integración continental, teniendo en cuenta sus grandes componentes físicos, humanos y infraestructurales;
- El enfoque departamental y municipal: desarrollar una reflexión sobre la armadura urbana y los sistemas rurales vinculados a los grandes conjuntos naturales del Paraguay, a través de los perímetros departamentales y de algunos zooms sobre polos urbanos relevantes;
- De manera transversal, el enfoque ambiental se desarrollará en cada escala del diagnóstico. Se trata de captar los puntos claves a integrar en la fase de planificación, buscando el equilibrio justo entre actividades humanas e impactos en los distintos medios naturales.

De la misma forma, el presente documento busca a establecer un diagnóstico del territorio paraguayo así como del modelo de gobernanza relacionado al ordenamiento territorial. Obviamente, estudiar el país sin integrarlo en un contexto global no tiene sentido. Era entonces importante ubicarlo entre sus vecinos y primeros compañeros comerciales. De hecho, el primer capítulo trata de la escala continental. Sin embargo, la decisión fue focalizar sobre el territorio de la cuenda del Plata, en cual parecía ser el más coherente para entender las dinámicas propias del Paraguay sin perderse en consideraciones demasiadas alejadas a nuestro tema principal. Efectivamente, la cuenda del Plata abarca los vecinos directos de Paraguay y permite entender su espacio físico, así como sus dinámicas humanas hacia o desde el exterior de sus límites administrativos.

³ Existen también actualmente 14 PDS Departamentales.

Luego, el estudio atraviesa las escalas para tratar de espacio nacional en el capítulo 2. Este capítulo, dividido en 3 partes aprehende en primero el espacio físico para luego entender su antropización y finalmente analizar la gestión pública del ordenamiento territorial. Mas completo que el precedente, este capítulo trata de los temas históricos, sociales, económicos, etc. de manera más profundizado.

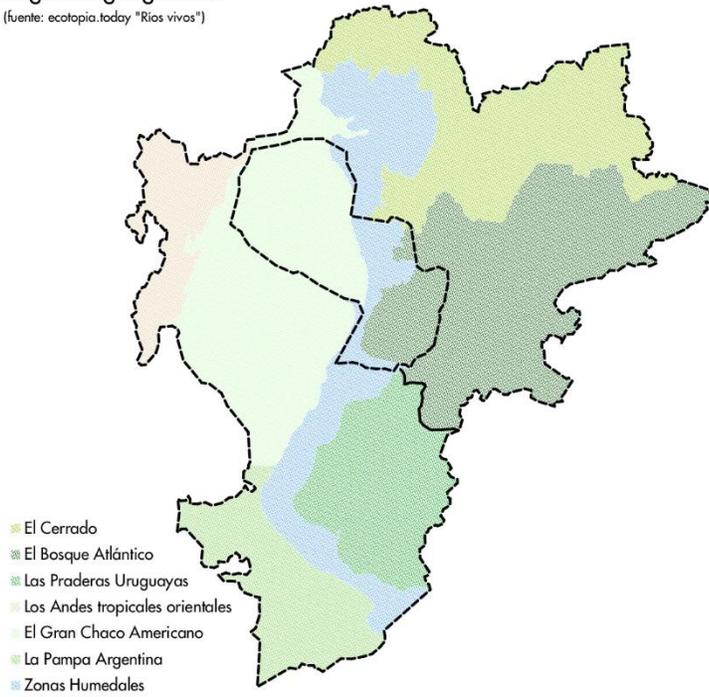
Por fin, la última parte trata de manera sintética de cada departamento siguiendo el orden oficial dado por el gobierno paraguayo. Su carácter de resumen permite a cada uno, técnico como no técnico, aprehender las dinámicas principales de los varios territorios paraguayos para luego orientar el seguimiento de los estudios necesarios al ordenamiento territorial a escala municipal.

De hecho, la escala municipal es clave para aplicar las políticas de ordenamiento territorial y la reglamentación urbanística dentro una visión de proyecto. De manera compartida y transversal, la elaboración de una guía de ordenamiento urbano y territorial permitirá a su vez dotar a los municipios de una herramienta metodológica clara y pedagógica, principalmente para la realización de los POUT (Plano de Ordenamiento Urbano y Territorial).

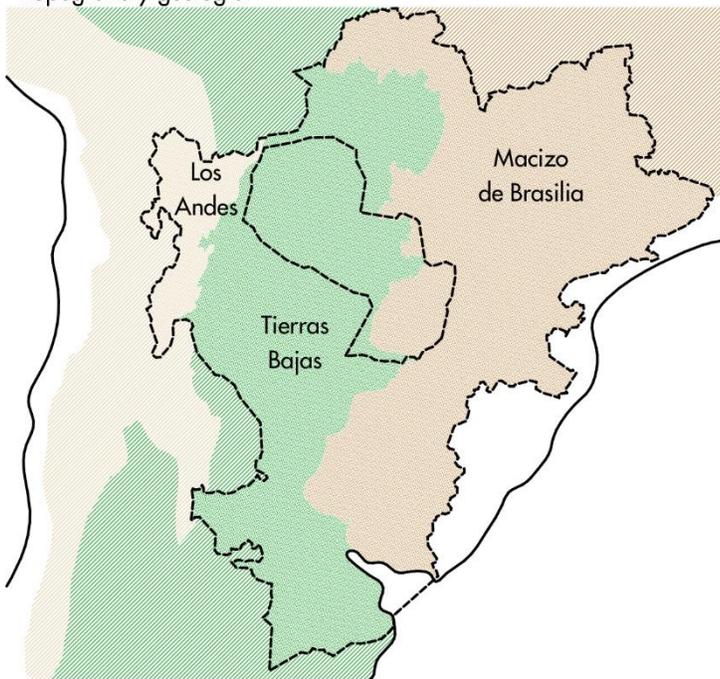
CAPITULO I: CONTINENTAL

Regiones geográficas

(fuente: ecotopia.today "Rios vivos")



Topografía y geología



A. ESPACIO FÍSICO Y MODELO DE OCUPACIÓN

La cuenca del Plata es la quinta mayor cuenca hidrográfica del mundo y la segunda de Sudamérica. Equivalente a un sexto del territorio latinoamericano, la misma cubre una superficie de 3 100 000 km² y se extiende sobre cinco países (Brasil, Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay).

En su ámbito, la escorrentía se reúne en dos grandes cursos, los ríos Paraná y Uruguay, que luego vierten sus aguas en el estuario del Plata que vuelcan sus aguas a través de catorce bocas en el Estuario del Río del Plata. La región presenta extensas áreas boscosas y praderas regadas por una densa red hidrográfica, destacándose la abundancia de minerales y la fertilidad de los suelos.

El conjunto hidráulico de la Cuenca del Plata forma el principal sistema de recarga del acuífero guaraní, una de las mayores reservas de agua dulce del mundo. Este es un inmenso reservorio natural formado por un conjunto de areniscas que se encuentran por debajo de 50 a 800m de profundidad y que poseen agua en sus poros y fisuras. El acuífero está en gran parte debajo de la cuenca fluvial del Río de la Plata, formando con ésta en gran medida un sistema de retroalimentación de agua dulce. En su parte inferior o más meridional el acuífero se conecta con el Paraná, y recibe aportes desde el Oeste (desde los Andes).

Los dos grandes ríos de la cuenca, el Paraná y el Uruguay, tienen una densa red de afluentes, subafluentes y tributarios menores como el Paraguay con el Río Negro, las cuencas de los tributarios andinos: el Pilcomayo, el Bermejo como el Salado del Norte; el Paraná con el Paranaíba, el Grande, el Tietê, el Paranapanema, el Iguazú; el Uruguay con el Canoas, el Pelotas, el Ibicuí y el Negro. La mayoría de estos cursos son navegables por buques de mediano porte y casi todos por barcazas.

La cuenca del Plata es un espacio físico coherente dentro el continente sudamericano. Según los datos recopilados entre 2010 y 2015 en los países de la cuenca, la región contaría con unos 85 533 000 habitantes aproximadamente. Brasil y Argentina constituyen los principales "aportantes demográficos" con 50 518 000 y 24 358 000 habitantes, lo que representa respectivamente el 24 y el 33% de su población. Mientras tanto, en la porción boliviana de la cuenca viven 1 191 000 habitantes, es decir 12% de la población de ese país. En el caso de Uruguay, son 3 005 000 (91% del país) las personas que viven sobre la cuenca del río de la Plata, que cubre la casi totalidad de la superficie del país. En lo que respecta al Paraguay, la totalidad de su población (6 461 000 habitantes) y de su superficie se encuentran sobre la cuenca del Río de la Plata.

Evidentemente, la diversidad de situaciones demográficas de los países de la cuenca del Plata está relacionada con las diferentes condiciones socioeconómicas de cada país, así como con las condiciones territoriales.

Aguas abajo, Argentina y Uruguay se ubican en el área más estratégica de la cuenca, es decir en la desembocadura principal. De este modo, los dos países se benefician de la convergencia de la mayoría de los flujos fluviales con acceso directo al Océano. De hecho, no es casualidad si la población de Argentina y de Uruguay se concentra principalmente a lo largo del Paraná, del río Uruguay y sobre el estuario del Plata. Por su parte, la población del Brasil se concentra principalmente sobre el litoral atlántico, aunque el país mantiene relaciones muy estrechas con su Hinterland, y así con la cuenca del Paraná y del Paraguay. De este modo, es importante destacar que la cuenca del Plata constituye la columna vertebral de Argentina mientras que representa un espacio interior periférico para Brasil.

Los países de la Cuenca del Plata presentan configuraciones geoestratégicas muy diversas y heredaron un esquema territorial propio de la colonización, al que los diferentes países no pudieron integrarse de la misma manera. Este esquema geopolítico tuvo preminencia hasta mediados del siglo XX y marcó fuertemente la organización del espacio y el modelo de desarrollo económico de los países. En dicha organización geopolítica se impone el papel estructurante desempeñado por las ciudades portuarias, situadas en los litorales, y que durante siglos sirvieron de base para la exportación de las materias primas producidas en los espacios interiores. Evidentemente, los países mediterráneos fueron los principales perdedores de este esquema espacial: en el caso específico del Paraguay, los principales ríos del país constituyeron las principales vías para una integración física de antemano desventajosa.

Los procesos de crecimiento económico e industrial ocurridos en el sub-continente durante la segunda mitad del siglo XX interesaron más bien a los grandes centros urbanos situados sobre los litorales, y que disponen de mayores niveles de integración con el exterior. Por su parte, la Sudamérica interior no benefició de las mismas condiciones de evolución socio-económica. Orientados esencialmente hacia el sector primario, los países mediterráneos como Paraguay y Bolivia se encuentran en pleno proceso de transición demográfica y de urbanización tardías.

Más allá de la herencia de este esquema geopolítico colonial, la cuenca del Plata debe ser interpretada también desde el punto de vista de su geografía física y de su altimetría. Primero, como en cualquier valle, una lógica río arriba y río abajo, o sea una lógica Norte-Sur, condiciona el espacio como las dinámicas humanas. Segundo, la cuenca presenta también una configuración espacial y tipológica que se manifiesta horizontalmente, según una lógica Oeste-Este.

Topográficamente, este territorio se divide en tres entidades: la Cordillera de los Andes, las tierras bajas del interior y el Macizo de Brasilia (o escudo continental). El Paraguay se encuentra esencialmente sobre dos de estas últimas entidades, es decir las tierras bajas del interior y el macizo de Brasilia. Sin embargo, la Cordillera de los Andes estructura fuertemente la amplia porción de las tierras bajas del interior que hacen parte del Chaco paraguayo y que representan el 60 % de la superficie de todo el país.

I. LA CORDILLERA DE LOS ANDES

Los Andes centrales peruano-bolivianos despliegan el espesor, la masividad y la altura mediana más importante de toda la cadena cordillerana del continente. La amplitud máxima de esta cadena se encuentra en Bolivia (de 400 a 500 kilómetros de longitud Oeste-Este), mientras que los puntos más bajos del Altiplano culminan a 3600 metros sobre el nivel del mar. En este punto de la Cordillera, ningún paso a menos de 4000 metros permite su franqueamiento. La barrera andina es aquí sin almena.

De manera longitudinal, los Andes presentan 3 conjuntos:

- Las cordilleras occidentales, coronadas por grandes volcanes y orientadas hacia el Pacífico;
- Las plataformas centrales a más de 4000 metros de altura constituyen el altiplano, una importante cuenca sedimentaria intra-montañosa que tiene una amplitud de 150 kilómetros en Bolivia.
- Las cordilleras orientales, que presentan enormes glaciares cuyo derretimiento estival impacta significativamente el caudal hídrico y las crecidas de los ríos Pilcomayo o Bermejo, entre otros.

Los Andes tropicales representan la más antigua de las cuencas de poblamiento humano de Sudamérica, donde evolucionaron las sociedades precolombinas más desarrolladas. Efectivamente, los Andes tropicales ofrecen buenas posibilidades para el escalonamiento de los cultivos y del ganado, y constituyen también espacios más sanos que las planicies tropicales como el Chaco. Rebaños de vacunos u de ovinos recorrían el altiplano, cohabitando con los cultivos de papa, de cebada, de trigo, de maíz, entre otros.

La porción de la Cordillera de los Andes que hace parte de la Cuenca del Plata se despliega sobre cuatro departamentos bolivianos: Santa Cruz, Potosí, Chuquisaca y Tarija, cuyas capitales departamentales son Santa Cruz, Potosí, Sucre (capital política) y Tarija.

La posición oriental del departamento de Santa Cruz y de su capital homónima, Santa Cruz de la Sierra, permite una apertura física y dinámica hacia Brasil, Paraguay y Argentina. Efectivamente, una ruta estructurante bordea los contrafuertes andinos para conectarla a las ciudades del sur (Tarija, Salta, Tucumán, Córdoba, etc.). A la altura de la ciudad de Boyuibe, un tramo se desprende del eje en cuestión y se conecta con la ruta Transchaco y así al Paraguay. Por otro lado, la ruta n°4 se dirige hacia el Este cruzando el Chaco Boliviano para conectarse al río Paraguay. De esta forma, Bolivia cuenta con dos puertos que aparecen cada vez más estratégicos por la conexión al océano Atlántico que permiten: Puerto Suarez/Quijarro y Puerto Busch. De tal forma, el país puede hacer frente a su situación de mediterraneidad para exportar su producción ganadera. Atravesando el río y la frontera, la ruta lleva a la ciudad de Corumbá, puerto brasileño mayor sobre el río Paraguay y continúa su curso hasta Campo después Grande (capital del Mato Grosso do Sul) y hacia el Sur-Este para acceder a São Paulo y al Atlántico.

Definitivamente, el departamento de Santa Cruz participa y se inserta en las dinámicas actuales de las planicies orientales. Efectivamente, a partir del movimiento de colonización agrícola iniciado después de la reforma agraria de la mitad del siglo XX, se pusieron en marcha las condiciones propicias para el desarrollo agro-industrial de esta región Sur-Este de Bolivia. Esencialmente, la producción de caña de azúcar, de algodón, de arroz, de trigo y de soja es exportada. La prospección y el descubrimiento de

napas de petróleo y de gas han fortalecido la atracción de esta región. En mismo tiempo, el mejoramiento de las infraestructuras de comunicación, la articulación creciente con los demás países del Mercosur y el crecimiento económico han fomentado la urbanización de pequeñas ciudades (Bermejo y Yacuiba, con la frontera argentina por el ejemplo), las cuales permiten fijar las migraciones internas.

Los departamentos de Potosí, Chuquisaca y Tarija tienen ventajas económicas distintas. Potosí es famoso por sus suelos ricos en minerales y por la consiguiente explotación minera, como en el caso reciente del litio (mineral utilizado en la fabricación de baterías). Sin embargo, la agricultura y la ganadería no son actividades económicas significativas y en su mayor parte la producción es destinada al mercado local. Por su parte, la rama principal de la economía del departamento de Chuquisaca (Sucre) es la agricultura y la ganadería, aunque la extracción de gas natural y su posterior exportación representan 90% de las exportaciones totales del citado departamento. Así es como esta producción de gas natural es exportada principalmente a Brasil y Argentina. Así es como la ciudad fronteriza de Tarija se beneficia de los flujos de gas que transitan hacia Argentina. No obstante, por su ubicación estratégica en la frontera, la ciudad en cuestión constituye un centro privilegiado para la exportación de cigarrillos, vinos, frutas, orquídeas, especias, entre otros productos. Respecto del sector agropecuario, este participa esencialmente a alimentar el mercado interior.

Además, Bolivia afirma políticamente su rol de país de contacto entre la cuenca del Plata y la cuenca de la Amazonía, entre los Andes y la Amazonía, entre el Pacífico y el Atlántico. En este contexto, el Paraguay tiene, sin ninguna duda, lazos por estrechar con Bolivia. Como sea, por el momento, Brasil es el primer socio comercial de Bolivia (36% de las exportaciones y 22% de las importaciones). De modo más amplio, el Mercosur constituye el primer socio comercial de este país vecino, cuyas enormes reservas de gas son esenciales para el abastecimiento energético de la cuenca del Plata, así como del litoral brasileño.

II. LAS TIERRAS BAJAS

Las tierras bajas pueden dividirse en 3 grandes unidades geográficas: las llanuras chaqueñas y pampeanas se encuentran sobre la ribera derecha del río Paraguay y Paraná, al Norte y al Sur respectivamente, y los humedales de la cuenca mayor del Plata.

1. La Llanura del Gran Chaco Americano⁴

La región geográfica del Chaco constituye en mismo tiempo un área cultural singular de Sudamérica. Esta se extiende por parte de los actuales territorios de la Región del Norte Grande Argentino, de sureste de Bolivia, de toda la parte Occidental del Paraguay y del Mato Grosso do Sul. Se caracteriza por un relieve de formas bastante planas, con muy pocas formaciones sobresalientes, y presenta un suave declive desde

⁴ ID, Investigación para el Desarrollo, "Evaluación de Vulnerabilidad e Impacto del Cambio Climático en el Gran Chaco Americano, 2017

el noroeste hacia el sureste. En algunas zonas las aguas superficiales tienen un escurrimiento lento o directo mientras que forman bañados, esteros o lagunas en otras. Se trata de una unidad ambiental que se extiende desde latitudes tropicales hasta subtropicales. Así, el Gran Chaco Americano constituye una gran llanura de aproximadamente 1,14 millones de kilómetros cuadrados.

La llanura Chaqueña está formada por la sedimentación producida por los ríos que la atraviesan y por el depósito de partículas producidas por la erosión eólica. De este modo, el origen estructural de la llanura del Gran Chaco Americano es el de una cuenca sedimentaria cubierta por erosión de los Andes y del Macizo de Brasilia. Por su horizontalidad marcada, el sistema hidrográfico se encuentra muy poco estructurado. Solamente tres ríos, bajando desde los Andes tropicales logran a cruzar el Chaco: el Pilcomayo, el Bermejo y el Juramento Salado.

Existen diversos criterios para clasificar este gran ecosistema, que se puede dividir en tres sub-zonas: el Chaco Sub-húmedo, el Chaco Semiárido y el Chaco Árido. El régimen pluvial es el principal factor para definir estas zonas. El Chaco es un área natural singular ya que contiene una enorme diversidad de ambientes, tales como selvas ribereñas, bosques secos, sabanas y pastizales, matorrales desérticos, esteros, bañados y salares. La importancia biológica de la región se refleja en la representatividad de la vegetación total de los países que la integran. La región es un importante centro de dispersión de ciertas especies de destacado valor genético y forestal, como Algarrobos y quebrachos. Comprende además una cantidad importante de formas endémicas.

La región chaqueña ofrece una notable diversidad y complejidad social como cultural, lo que constituye una verdadera riqueza. Un amplio mosaico de culturas indígenas está constituido por alrededor de veintiséis etnias⁵ desplegadas sobre la región, donde viven en total aproximadamente 8,9 millones de personas. La presencia humana en esta región, que se define como multicultural y pluriétnica, data de más de 7000 años y la cultura de los diversos pueblos nativos está plenamente asociada con los recursos naturales. Efectivamente, los grupos humanos están agrupados en hogares de nómadas cazadores-recolectores-pescadores, que son ampliamente mayoritarios, y de agricultores sedentarios.

Los indígenas chaqueños se clasifican por afinidades lingüísticas en cinco grupos de idiomas con cuatro que corresponden a los "cazadores-recolectores-pescadores" y uno que corresponde a los "agricultores" (Tupí-guaraní). Cada uno de estos grupos está integrado por varias etnias. Los pueblos indígenas presentes en el Gran Chaco corresponden mayoritariamente a la población rural.

1. Zamuco (Ayoreo y Chamacoco)
2. Guaycurú (Kaduveo, Toba, Pilagá y Mocoví)
3. Lengua-Maskoi (Enxet, Angaité, Sanapaná, Guaná y Toba-Maskoi)
4. Matakó-Maká (Wichí, Chorote, Niwaqlé y Maká)
5. Tupí-guaraní (Guaraní occidentales, Izoceños, Guarayo y Tapiete)

Con la conquista europea a Sudamérica a partir del siglo XV, muchas de estas comunidades indígenas se refugiaron en las zonas más inaccesibles del Chaco.

⁵ Según estudios del Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA, Argentina, 2011)

Además de estas poblaciones nativas, recientes procesos migratorios permitieron la llegada y la instalación de grupos humanos de diversos orígenes étnicos, culturales y geográficos, tales como los menonitas. La disponibilidad de agua y las condiciones climáticas siempre influenciaron los procesos de ocupación del espacio, lo que explica también la heterogénea distribución de la población. Si bien los pueblos característicos del Gran Chaco Americano están distribuidos en la mayor parte del territorio, estos viven en contextos de muy débiles densidades demográficas.

En toda la región del Gran Chaco Americano, es en el Paraguay donde la densidad poblacional es la más baja, ya que no se supera la tasa promedio de un habitante por kilómetro cuadrado. Las mayores concentraciones corresponden evidentemente a los centros urbanos generalmente ubicados en la periferia del gran Chaco (contrafuertes andinos y riberas del río Paraguay y Paraná), mientras que la distribución de población rural es muy dispersa, relacionándose con los modos y formas de producción agropecuaria. Aunque Argentina operó una tecnificación del campo, la falta estructural de servicios e infraestructuras provocó flujos migratorios internos hacia los centros urbanos. Al contrario, Paraguay y Bolivia presentan todavía un alto porcentaje de población rural.

Por fin, es importante destacar que los menonitas contribuyen a la diversidad cultural del Chaco, en particular en Bolivia y en Paraguay, donde son más numerosos. A lo largo del siglo XX, estos grupos e ascendencia europea, norteamericana y rusa alcanzaron avances significativos en materia de producción agrícola, ganadera, así como en provisión de servicios de salud y de educación. Por consiguiente, estos grupos, con sus ciudades, aldeas y zonas productivas, constituyen polos referenciales en la organización de los territorios. Se abordará específicamente el rol determinante de estas comunidades en el segundo capítulo.

2. La Llanura de la Pampa

Exclusivamente en Argentina, la Llanura de la Pampa presenta una planicie de casi 600 000 km² que se extiende desde la Patagonia hacia el Norte, para convertirse en lo que se definió anteriormente como llanura chaqueña debido a la modificación de las características bioclimáticas, de la estructura del suelo y de la vegetación. Al oeste está contenida por los contrafuertes andinos mientras que al este se para contra el macizo de Brasilia. En su mayor extensión la Llanura de la Pampa es una amplia estepa cubierta de pasto continua y permanente, con algunos sectores de sabana.

Su origen estructural es una cuenca sedimentaria. Efectivamente, ubicado río debajo de los ríos de la Plata, las planicies pampeanas cuentan con suelos muy fértiles porque ricos en minerales sedimentarios. Estos suelos permiten abastecer los recursos del país a través de los productos de la ganadería y de la agricultura que son exportados en los principales mercados mundiales.

El sistema hidrográfico es muy poco estructurado. Un único curso de agua perene, el Salado de Buenos Aires, cruza este territorio e adquiere una consistencia solamente por intermedio de la intervención humana que dirige hacia su lecho una red de canales de drenaje. Los ríos que nacen en las sierras occidentales se pierden en vastos esparcimientos semi-palustres. Las napas de inundación temporales, los pantanos, los esteros de la Pampa atlántica, así como los rosarios de lagos de la Pampa mediana revelan las dificultades del escurrimiento.

Estas llanuras pampeanas no presentan realmente una uniformidad de paisaje. Entre otros tantos elementos, se pueden citar: las ondulaciones verdes del bajo Paraná, seguidas por amplias planicies inundadas al sureste de Buenos Aires, los vastos contrafuertes al contacto de las sierras, las planicies arenosas con esteros dispersados de la Pampa mediana, las altas plataformas del suroeste, las dunas de la zona central y del Oeste, etc. De hecho, estas variaciones determinaron la ocupación del suelo y la distribución de la población se caracteriza por importantes contrastes, primeramente, entre el litoral fluvial y el interior, y luego entre las ciudades y los espacios rurales. La estructura urbana, las infraestructuras y las actividades industriales están asociadas al río Paraná y al estuario, cuyas riberas concentran a la gran mayoría de la población nacional. Allí se concentran centros urbanos muy importantes como Corrientes, Resistencia, Santa Fé, Paraná, Rosario, entre otros. Tanto el río Paraná como el estuario del río de la Plata combinan funciones portuarias y ferroviarias, esenciales en la Argentina agro-exportadora. Bien conectadas y equipadas, estas ciudades son a la vez el centro neurálgico y la apertura sobre el mundo.

Gran país agrícola, Argentina no experimentó movimientos recientes e importantes de poblamiento rural. Efectivamente, en este país la tasa de urbanización supera 91%, haciendo de la sociedad argentina una sociedad esencialmente urbana. La red urbana principal coincide ampliamente con las capitales de provincias, cuyo papel es determinante en este país federal.

Dividida en grandes estancias, la llanura pampeana es el soporte de una importante actividad ganadera practicada de manera extensiva. El ganado vacuno encuentra allí un ambiente propicio para su crecimiento y desarrollo debido en particular a la calidad natural de las pasturas. La ganadería provee a los grandes frigoríficos ubicados sobre el litoral y que se dedican a la exportación y a la venta en el mercado nacional. Cerca de las ciudades como Santa Fe, se ubicaban las cuencas lecheras, conectadas a las lecherías industriales. A menudo, la actividad ganadera es complementada y de vez en cuando, remplazada por el cultivo del trigo, del maíz, del girasol, de la remolacha y sobre todo hoy, de la soja. Los grandes productores, que cultivan numerosas hectáreas, cambian de producción según el mercado. El desarrollo de la soja se explica por el doble uso que se puede hacer de esta materia prima: extracción del aceite y el turtó (alimentación para el ganado). El cultivo de soja está organizado por grandes firmas como Bunge y Born, Monsanto o Cargil, quienes producen y venden semilla, así como se han encargado de construir grandes instalaciones de trituración y de construir o reactivar terminales portuarios. Este cultivo tiene como efecto secundario el de degradar los suelos, generar mayor dependencia de los productores respecto de los semillistas transgénicos, así como reforzar la vulnerabilidad a cambio de una menor diversificación.

Definitivamente, el poblamiento, las comunicaciones y las actividades de la Pampa dependen ampliamente de esta orientación agrícola. Una red regulada de pueblos y de ciudades pequeñas se despliegan sobre la totalidad de la llanura, ofreciendo servicios a los productores, para la venta y el mantenimiento de la maquinaria agrícola, así como para la vida social. A veces, estas ciudades constituyen una red de talleres industriales.

Las redes de comunicaciones están organizadas según los itinerarios de exportación, dando a las rutas principales y a los ferrocarriles una forma característica en abanico, convergiendo hacia la capital y sus satélites, es decir hacia el estuario del río de la Plata. Un primer eje está orientado en dirección Noroeste pasando por Rosario, Córdoba, Tucumán, Salta hasta la frontera boliviana, antigua ruta que conduce a las minas de Potosí. Hoy en día, esta ruta es privilegiada para los intercambios con Bolivia. Un segundo

eje bordea la ribera derecha del río Paraná hacia el Paraguay, pasando por Santa Fe, y Corrientes. A partir de allí, una bifurcación permite seguir por Formosa para llegar a Asunción o bien dirigirse en dirección de Misiones y de Posadas, hasta alcanzar la frontera brasilera. Por fin, el tercer eje se dirige al Oeste hacia Mendoza, para luego cruzar los Andes hacia el Pacífico chileno.

Argentina es un gran país agrícola pero su economía es diversificada gracias a su industria y sus actividades de servicios. Las industrias de bienes de consumo (automóvil, pequeña mecánica, textil, aparatos domésticos), y luego de base (siderurgia, química), destinadas principalmente al mercado interior, tienen una ubicación urbana y privilegian las grandes ciudades de fachada fluvial, donde se encuentran los principales mercados de consumo. La producción de hidrocarburos y de minas en los Andes, cerca de Bolivia, constituye también una ventaja mayor. El acceso directo al estuario y, por consiguiente, a las aguas profundas del océano Atlántico, ubica a toda la región como una plataforma muy estratégica que se beneficia de una red de infraestructuras antigua y muy desarrollada.

Como capital económica y portuaria, Buenos Aires presenta la más grande variedad de actividades. Los trabajadores calificados son también una fuente de atracción para los inversionistas. La capital se impone en los ámbitos culturales, científicos, artísticos y eso más allá de sus fronteras nacionales. Por cierto, Buenos Aires constituyó y constituye un centro referencial para el Paraguay. Efectivamente, la principal aglomeración argentina se impuso como uno de los grandes centros de atracción de la migración paraguaya hacia ese país, acaecida especialmente a partir de la década de 1940.

3. El Sistema Fluvial y de Humedales

El sistema de humedales del valle central de la cuenca se despliega por más de 3.400 Km de ríos, desde el Gran Pantanal y el Río Paraguay hasta el estuario del Plata pasando por el valle aluvial del Paraná medio e inferior. Los humedales abarcan un área considerable de 400.000 kilómetros cuadrados que atraviesan zonas climáticas tropicales, subtropicales y templadas, así como el conjunto de los países de la Cuenca del Plata. Actualmente, cuarenta millones de personas dependen directamente de estos ecosistemas, que producen agua dulce y alimentos pero que también regulan las crecientes y los estiajes con un rol fundamental en la estabilidad del clima continental y mundial. Por su extensión geográfica y por el caudal de sus ríos, es el sistema de humedales vivo más amplio del planeta.

Tres ríos mayores, el Paraná, el Paraguay y el Uruguay forman la espina dorsal del sistema fluvial de la cuenca. Sin embargo, estos ríos funcionan de manera bien diferente en función de las zonas geográficas que atraviesan. De hecho, estos ríos tienen lechos contenidos cuando se encuentran en zonas con topografía afirmada (tramo norte-este del río Paraná y Uruguay) y lechos muy extensos cuando se encuentran en las tierras bajas (río Paraguay y tramo sur del Paraná). En nuestro primer caso, el río sigue los valles del Macizo de Brasilia y sus crecidas son controlables mientras que, en el segundo, forma numerosos meandros que evolucionan cambiando sus caminos en el tiempo para ocupar superficies increíbles en periodo de crecidas formando zonas inmensas de humedales.

La red fluvial de la cuenca es históricamente un eje de desplazamiento y de integración humana para toda la región. De hecho, cuando los colonos exploraron los territorios de la cuenca lo hicieron por vía fluvial y así se constituyeron las ciudades mayores de Argentina y Paraguay. Sin embargo, los territorios

del río no son propicios a la instalación humana. Efectivamente, las regulares crecidas inundan las tierras más bajas lógicamente dispuestas a lo largo del río. Por ejemplo, el río Paraguay que encuentra su fuente en el Pantanal, ecosistema singular constituido por inmensos humedales repartidos sobre Brasil, Bolivia y Paraguay, ve su lecho amplificarse cada año de manera significativa creando lo que llamamos bañados (región sud del Chaco Paraguayo, Ñeembucú, región de resistencia y corrientes en Argentina, etc.). Esta paradoja explica la ubicación de las ciudades en los meandros presentando una topografía suficiente para protegerse del agua. Hoy, estas ciudades siguen siendo importantes por el potencial comercial que ofrecen. Por ejemplo, la cuenca del río Paraná es el núcleo central de la producción de soja de todo el subcontinente. En un tramo de 300 km del río Paraná, entre las ciudades de Santa Fe y Ramallo, hay varios puertos y terminales que transfieren cargas desde y hacia las embarcaciones oceánicas. Estos puertos sirven principalmente a la exportación de granos y de minerales. El área vinculada a estos puertos está atravesada por los ríos Uruguay y Paraná y, recibe cargas de Bolivia, Paraguay y Brasil a través de la hidrovía Paraguay-Paraná.

Por otra parte, esta presencia del agua en grande cantidad representa una fuerza natural inmensurable que el ser humano puede explotar por medio de la construcción de represas. Efectivamente, el área cuenta con algunas de las represas hidroeléctricas más importantes del mundo (Itaipú, Yacyretá, Salto Grande), las cuales transforman al río Paraná en un rosario de lagos artificiales. El total de centrales hidroeléctricas en operación, construcción, proyecto e inventario para toda la cuenca es de 276 y el área inundada de la cuenca por embalses es de casi 3 820 000 ha. Esta gran cantidad de represas no solamente han modificado el cauce del río, sino que han hecho desaparecer el valle. Sin embargo, estas modificaciones facilitaron la navegabilidad sobre importantes tramos.

III. Macizo de Brasilia⁶

El escudo continental se separa en dos componentes entre las que se encuentra el Macizo de Brasilia, que hace parte de los más antiguos del planeta. El gran espesor de la capa sedimentaria hace que las rocas características del macizo de Brasilia, como los granitos, ocupen el Este, Centro y Sur de Brasil, Uruguay, el Este de Paraguay y el Noreste de Argentina. El Macizo de Brasilia es un basamento antiguo formado por rocas cristalinas que forman un manto de basalto. Se despliega sobre 4.000 kilómetros entre sus extremos Nordeste y Sudeste. Ocupa la Sierra del mar, con una topografía pronunciada, mientras que al Oeste el descenso es suave, así como al Sur y al Norte. Es de notar que esta configuración topográfica da la inclinación general del gran territorio y explica por qué el sistema de las grandes ciudades del litoral atlántico tal como São Paulo se encuentran en la cuenca del Plata. Efectivamente, los ríos y cursos de agua como el Grande, el Tietê, el Paranapanema, el Iguazu, el Canoas, o el Pelotas, nacen cerca del litoral para irrigar el *Hinterland* y verterse en el Paraná o el Uruguay.

⁶ SOUCHAUD, Sylvain, "Pionniers brésiliens au Paraguay", Editions Karthala, 2002, p.27-33

Este conjunto geomorfológico coherente se compone de tres grandes entidades espaciales y bioclimáticas: el bosque atlántico, el cerrado y las praderas uruguayas.

1. El bosque Atlántico de la Cuenca del Plata

El bosque atlántico (o mata atlántica) es una formación vegetal tropical que supera ampliamente la zona de influencia oriental de la cuenca del Plata. Acompaña en Brasil la zona litoral del país desde Río Grande do Norte hasta Río Grande do Sul y Uruguay, llegando por el interior hasta la Provincia Argentina de Misiones y el Oriente paraguayo.

La mata atlántica, que pertenece a la cuenca del Plata, cuenta con 58 millones de habitantes.

Sao Paulo, con sus 11 millones de habitantes (en 2014), es la ciudad más grande de Brasil y la más grande de Sudamérica. Ubicada sobre la mesita de Piratiniga a 760 metros sobre el nivel del mar, la ciudad está atravesada por dos ríos, el Tietê y el Pinheiros que confluyen antes de cruzar todo el estado de Sao Paulo y verterse en el Paraná.

Corazón económico del Brasil y del continente, la aglomeración de Sao Paulo dispone de todo tipo de industrias y de comercios, como el sector automóvil, electrónico, o metalúrgico. Casi todas las grandes firmas mundiales tienen una sede social en Sao Paulo para vender sus productos y servicios en el mercado brasileño, o producir en el Brasil para exportar. Por su atracción económica, Sao Paulo es una ciudad donde la inmigración es importante, constituida no solamente por brasileños de otras regiones sino también por migrantes de todo el mundo (tales como italianos⁷ o japoneses⁸).

La industrialización de la región debe su crecimiento a una gran capacidad de adaptación económica y a la mixtura fecunda de sus actividades. La ciudad transitó de una tradición agro-exportadora a una economía industrial orientada hacia el mercado interior. Primero, la aglomeración de Sao Paulo concentró lo esencial del dinamismo industrial a través del sector alimentario, textil, forestal, entre otros antes de evolucionar en industrias de base: refinería, química pesada, siderurgia. En las décadas de 1960 y 1970, el proceso de sustitución se amplió a todas las ramas metalúrgicas, mecánicas, químicas, y de herramientas. El parque industrial se complejizó y las instalaciones industrialo-portuarias se extendieron. Santos, el puerto de la aglomeración, tradicionalmente dedicado a la exportación del café, se convirtió en el primer puerto del país para las mercaderías generales (76 millones de toneladas en 2006) y contenedores (1,6 millones de unidades). Además, en la aglomeración se juntan las fábricas de las firmas multinacionales, los constructores de automóviles y sus proveedores. En la fase de diversificación industrial y de descentralización, la progresión de los sectores industriales de punta permite la consolidación de verdaderas tecnópolis en la región.

La agro-industria es todavía un florón de las actividades regionales. Más allá de la soja, dos productos agrícolas tomaron mucha importancia: la caña de azúcar transformada en alcohol y las naranjas que alimentan una potente industria de jugos concentrados. La modernización y la llegada de las grandes

⁷ La comunidad italiana es la más importante y representa 60% de la población total

⁸ La comunidad japonesa de Brasil es la más numerosa fuera de Japón.

empresas en el sector agrícola dan lugar a una profesionalización creciente de los trabajadores rurales. Esto conduce a reactivar los conflictos agrarios alrededor del acceso a la tierra para los excluidos de esta evolución.

El dinamismo de la red urbana y del agro-negocio del estado de Sao Paulo desborda sobre sus márgenes estatales: Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná; y exteriores: el Paraguay Oriental, para integrarlas al modelo agro-industrial. A partir de la década de 1960, un primer movimiento de campesinos brasileños expulsados por el avance del modelo agroexportador desde el Este cruzan el río Paraná y se instalan en el Paraguay. En las décadas siguientes, esta primera corriente migratoria campesina se vio desplazada por un modelo de producción tecnificado, esencialmente dedicado a la soja, el maíz y el trigo. Sin lugar a dudas, la construcción ciudades tales como Ciudad del Este y de las rutas 2 y 7, que conectarían Asunción y esta última se inscribiría en este movimiento de integración regional del Este paraguayo a las dinámicas agrícolas en curso en Brasil: al respecto, el apoyo financiero de Brasil en la puesta en marcha de esta obra mayor no es anodino. Además, la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú y del Puente de la Amistad entre Paraguay y Brasil constituyen hitos importantes de un verdadero estrechamiento de las relaciones económicas entre los dos países.

La región Sur del Brasil (Paraná, Santa Catarina, Río Grande do Sul) cuenta con 27,7 millones de habitantes. Por sus indicadores económicos y sociales, en la coyuntura de desarrollo del Mercosur, la región presenta características originales respecto de los países del Plata (Argentina, Uruguay, Paraguay). En particular, dicha región desempeña un rol de espacio de intercambio y de integración. La singularidad del Sur viene a la vez del origen de su poblamiento, así como de la especificidad de su climática subtropical. El litoral es todavía el de la *Serra do Mar*, cincelado por la erosión, puntuado con cumbres cristalinas culminando a 1900m de altura e accidentado por las bahías, como la de Paranaguá donde se ubica un puerto mayor de exportación (soja, automóviles). Al Oeste, siguiendo el suave descenso, el escalonamiento de las plataformas sedimentarias permitió el desarrollo de una agricultura próspera, mientras que el régimen de las precipitaciones y la profundidad de los valles constituyen enormes potenciales de energía eléctrica explotable. El bosque atlántico, caracterizado por el pino Araucaria, fue sobreexplotado, por lo que solo queda el 7% del bosque nativo original.

La región sur del Brasil fue modelada por olas de inmigración europea. Los campesinos deforestaron y desbrozaron el bosque atlántico para cultivar estas tierras y producir una agricultura específica. La agricultura se modernizó rápidamente por las políticas agrícolas gubernamentales y el desarrollo de potentes firmes agroalimentarias: pollo, leche, vino, y ahora soja. La motorización aceleró el éxodo rural hacia el centro Oeste brasileño, el Oriente paraguayo o la Amazonía.

Esta región cuenta dos metrópolis: Curitiba y Porto Alegre. Con 3,6 millones de habitantes en 2009, la primera constituye la capital del Paraná y es una ciudad famosa por su ordenamiento urbano y territorial, así como por su polo industrial automovilístico (Volvo, Renault, Audi) o por sus actividades de punta. Por su parte, Porto Alegre (4,2 millones de habitantes en 2009), es la capital del Río Grande do Sul, y constituye un puerto industrial que logró desarrollar una gobernanza urbana participativa. La región presenta los mejores indicadores sociales del país: un nivel excepcional de educación, una tasa de evasión escolar muy débil, y la tasa más baja de mortalidad infantil.

Obviamente, el interés económico de la región fue iniciado por la construcción de la represa binacional de Itaipú, la que alimenta en electricidad a todo el Sudeste y al Paraguay. Las aglomeraciones transfronterizas de Foz de Iguazú (Brasil) y de Ciudad del Este (Paraguay) revelan las fuertes interacciones.

Así, el Sur se ubica en articulación con los demás países de la cuenca del Plata. Por un lado, consolida su potencia económica, industrial, tecnológica y portuaria regional a través de sus modernas actividades, y por otro lado, renueva la calidad de sus infraestructuras de rutas, de ferrocarriles y de energía para aumentar sus intercambios con los países de la cuenca del Plata. Definitivamente, el Río Grande del Sur busca jugar su rol de plataforma pivó entre Buenos Aires y Sao Paulo.

2. El Cerrado de la Cuenca de la Plata

El Cerrado se despliega en una enorme ecorregión de sabana tropical trascendiendo ampliamente la cuenca del Plata. Abarca 10 estados con una superficie de 1 916 900 kilómetros cuadrados. Este ecosistema ocupa 22% de la superficie del país y desborda al Este de Bolivia así como al Norte del Oriente paraguayo. Esta región natural limita al Norte con la Amazonía y al Oeste con el Pantanal o el Chaco mientras que el bosque atlántico delimita su lado Oriental. El Cerrado se caracteriza también por una enorme biodiversidad de plantas y de animales.

El Cerrado de la cuenca de la Plata se ubica sobre el macizo de Brasilia, sobre la rivera derecha del Paraná y la rivera izquierda del Paraguay, bajo el Pantanal. Por su ubicación río arriba, el Mato Grosso del Sur (en particular) y el sur del Mato Grosso mantienen una relación fluvial y terrestre con el Paraguay.

El Mato Grosso del Sur, con sus 2 630 000 habitantes (2014), se encuentra relativamente poco poblado y dispone de una muy baja densidad poblacional. El Estado se polariza en torno a sus dos polos urbanos principales: la capital estatal Campo Grande y Dourados así como el eje de comunicación principal con Bolivia y Paraguay manifestado por el dinamismo de la aglomeración fronteriza de Corumbá. La economía del Estado se basa en la agricultura (soja, maíz, algodón, arroz, caña de azúcar), en la ganadería y en la minería (hierro, manganeso, calcáreo), la industria alimenticia, de cemento y minera, así como el turismo, especialmente a través del sitio de Bonito. Sin embargo, la riqueza ofrecida por la enorme biodiversidad de plantas y de animales está amenazada por la deforestación vinculada al monocultivo (70% de la producción nacional de soja), la expansión de la agricultura en general, y la quema de leña para hacer carbón vegetal. Además, el 45% del área ya ha sido convertido en pasturas y tierras de labranza.

Campo Grande, sobre la Sierra de Maracayú, tiene una ubicación estratégica como ciudad ya que se encuentra sobre una suerte de balcón que domina las tierras bajas, constituyendo también la puerta de entrada del macizo de Brasilia y del Atlántico para Bolivia.

Corumbá, localizada sobre la margen derecha del río Paraguay encima de una formación de cal afuera del agua, es considerada como la capital del Pantanal. Polo de desarrollo regional, constituye el más importante puerto del Mato Grosso del Sur, y uno de los más importantes puertos fluviales del Brasil y del mundo. La aglomeración constituida con Puerto Suarez y Puerto Quijaro en Bolivia, cuenta casi 200 mil habitantes, contando también con dos aeropuertos. La misma ciudad está atravesada por el ferrocarril que conecta Santa Cruz y Campo Grande, así como por la Hidrovia Paraguay-Paraná. Por cierto, Puerto

Quijaro y Puerto Suarez cuentan también con puertos que conectan a Bolivia con el río Paraguay gracias al canal de Tamengo.

3. Las Praderas Uruguayas

Las Praderas uruguayas constituyen una bio-región que incluye el Sur del Estado de Río Grande del Sur y todo el territorio uruguayo. Por sus suelos fértiles y una topografía más bien llana se ha convertido en un lugar predilecto para la ocupación humana. El relieve, débilmente ondulado, constituye un degradado meridional del macizo de Brasilia, como lo muestran las sierras de Haedo y Grande, de orientación Norte-Sur, y que se terminan en el estuario de la Plata con algunos panes de azúcar graníticos, diseminados al largo del litoral.

Las actividades de ganadería, vacuna y ovina esencialmente, están omnipresentes en todo el territorio. Practicadas de manera extensiva, estas actividades son poco creadoras de valor agregado, y no participan de la emergencia de dinámicas locales ni de la fijación de las poblaciones en el interior.

Montevideo (1,26 millones de habitantes en 2004) domina una jerarquía urbana somera que se traduce por una oposición entre la capital macrocefálica y un espacio rural abarcando todo el resto país. La gran mayoría de los uruguayos viven en áreas urbanas, aunque las aglomeraciones no superan los 100 000 habitantes. Algunas ciudades como Salto (90 000 habitantes en 2004) o Paysandú (73 000 habitantes), a lo largo del río Uruguay, no dejan de ser centros importantes y estructurantes. Dotadas de funciones industriales, comerciales y culturales, estas ciudades constituyen las segunda y tercera aglomeraciones del país. Suficientemente alejadas de Montevideo, los centros urbanos de Rivera, Artigas, Melo y Tacuarembó, al Norte, también tienen el estatuto de ciudades medianas (40 000 a 60 000 habitantes). Estas ciudades son generalmente las capitales de los departamentos y, junto con la capital, componen la estructura territorial de un espacio sin escalón regional. Sin embargo, la parte Sur dispone de una verdadera red urbana asociada a la atracción del litoral del estuario.

La región agrumícola (producción de cítricos) se despliega al Oeste sobre el río Uruguay; la producción lechera y las industrias de queso se encuentran en el Suroeste, alrededor de las colonias suizas; la cultura de arroz se ubica en las lagunas orientales; la viticultura en la región de Colonia; las plantaciones de eucalipto y las fábricas de pasta de papel a proximidad del puerto de Fray Bentos y del río Uruguay; las actividades industriales, en particular los frigoríficos, se concentran cerca de Montevideo. Por fin, al Este de la capital, el litoral atrae un turismo considerable de las clases medias de sus países vecinos. Punta del Este y sus playas cercanas son muy representativas de este dinamismo.

En esta lógica espacial, Uruguay busca también una autonomía energética con los ordenamientos hidroeléctricos de las represas del río Negro y de Salto Grande (con Argentina) sobre el río Uruguay. Así, el país produce 60% de la energía que consume.

Uruguay tiene dos fronteras internacionales, zonas de rompimiento, de atracción y de turbulencias separan a un enano de dos gigantes.

El dinamismo de estas zonas fronterizas es relativo: el Uruguay no es el espacio de paso obligado entre Argentina y Brasil, quienes establecieron, río arriba, relaciones directas a través de un túnel abajo del río Uruguay, 75Km al sur de Bella Vista.

A pesar de las estimulaciones económicas, agrícolas e infraestructurales fronterizas entre Río del Sur y Uruguay, la influencia argentina sigue siendo más importante. Esto obedece a una lógica evidente: el Uruguay poblado, dinámico y atrayente se limita al eje de la Plata y al atlántico.

CONCLUSIÓN PARCIAL

La intensificación de las exigencias regionales sobre los territorios de la cuenca del Plata explicado por el crecimiento demográfico y por la búsqueda del crecimiento económico, altera durablemente el espacio y sus ecosistemas. Sin embargo, el fenómeno de puesta en peligro de estos territorios proviene esencialmente de una demanda internacional que conduce a un sistema dirigido ampliamente hacia un modelo de exportación. Asimismo, la producción y el flete de energía eléctrica, con las represas, así como la producción ganadera y agrícola, con la hidrovía, transforman el territorio de manera definitiva y en mayoría descontrolada.

B. MODELO DE GOBERNANZA Y COOPERACIONES

La primera cooperación en América Latina apareció en 1960 con el Mercado Común CentroAmericano MCCA que se convirtió luego en el SICA (Sistema de la Integración CentroAmericana), en 1991. Por su parte, Paraguay se mantuvo mucho tiempo al margen de estas iniciativas, sin integrar las principales instancias de cooperación que incluían a Brasil, Argentina, o a la Comunidad Andina (CAN o SICA, por ejemplo). En la actualidad, gracias a otras cooperaciones internacionales, el Paraguay puede beneficiar de la dinámica de los demás países de América Latina para desarrollar su posición a nivel internacional y fortalecer su territorio.

I. MERCOSUR

Entre varios tratados de cooperación económica y política, Paraguay integra el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como país miembro⁹. Este pacto que cuenta hoy con Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay,

⁹ Fuente: www.mercosur.int - Países del MERCOSUR

Venezuela y Bolivia¹⁰ fue concebida *“como una herramienta que permite fortalecer las capacidades de cada uno de los Estados Partes y contribuir a la profundización del proceso de integración regional”*¹¹. Su principal objetivo es el de aumentar la eficiencia de las economías de sus países miembros por un proceso de apertura de los mercados y por una aceleración de su desarrollo económico. Por eso, los países miembros establecieron un mercado común y la libre circulación de las mercancías, de los servicios, de los capitales y de la mano de obra. El comercio libre este instituido sobre 85% de los 9.000 productos entrando en los términos del acuerdo.

El MERCOSUR toma sus decisiones a través de tres órganos:

- el Consejo del Mercado Común (CMC): el órgano superior del MERCOSUR, el cual conduce políticamente el proceso de integración ;
- el Grupo Mercado Común (GMC): el órgano que vela por el funcionamiento cotidiano del bloque ;
- la Comisión de Comercio (CCM), encargada de la administración de los instrumentos comunes de política comercial.

Más de 300 foros de negociación asisten a los diferentes órganos que existen en las más diversas áreas. Estas últimos órganos están integrados por representantes de cada país miembro y promueven iniciativas a ser consideradas por los órganos decisorios.¹²

Esta cooperación representa entonces la primera participación de Paraguay en la construcción de una política internacional. El país integro el MERCOSUR al momento de la creación del bloque en 1991, firmando el tratado de Asunción junto con Argentina, Brasil y Uruguay.

Si Paraguay aparece como país miembro en la página web del MERCOSUR, su posición en esta cooperación se mantiene endeble. En efecto, en 2012, al momento de la destitución del Presidente Fernando Lugo, Paraguay fue suspendido de los órganos decisorios del MERCOSUR. Esta decisión permitió dejar entrar a Venezuela, decisión que hasta hoy no fue aceptada por el Parlamento Paraguayo. Desde la elección de Horacio Cartes en la presidencia de la República, Paraguay expresa claramente su deseo de volver a su posición inicial de país miembro con derecho de voto para poder aprovechar de nuevo y plenamente de la dinámica del MERCOSUR, que representa la quinta mayor economía del mundo¹³. Hoy Paraguay ha recuperado de nuevo su rol activo en el MERCOSUR. Sin embargo las relaciones entre los países esta fragilizada, en particular después de la crisis de 2016 en la que Brasil, Paraguay y Argentina se opusieron a que Venezuela asuma la presidencia pro-tempore del MERCOSUR.

Paraguay expresó su voluntad de mantenerse en esta cooperación reconociendo el potencial económico del MERCOSUR y su facultad de poner a sus países miembros en el escenario internacional. Además, su posición le permite poder aprovechar de un apoyo financiero por parte del MERCOSUR, como por

¹⁰ El Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR ya fue firmado por la totalidad de los Estados Partes en 2015 y ahora se encuentra en vías de incorporación por los congresos de los Estados Partes.

¹¹ Fuente: www.mercosur.int - Objetivos y Principios

¹² Fuente: www.mercosur.int - Su Funcionamiento

¹³ Fuente: www.mercosur.int - En pocas palabras, Fuente: World Economic Outlook Databas – FMI (2014)

ejemplo, a través del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – FOCES. Este fondo fue creado especialmente para fortalecer a países como Uruguay y Paraguay que se abrieron a la competencia internacional sin tener la suficiente capacidad de exportar. En este marco, Paraguay pudo beneficiar de un apoyo financiero para empezar a desarrollar una política de construcción del territorio y llevar a cabo grandes obras de infraestructuras y de edificios: Líneas de Transmisión Eléctrica, Construcción y Rehabilitación de Rutas, Áreas turísticas, Viviendas, entre otros.

Tabla 1 - FOCES - Como Funciona?¹⁴

ESTADO PARTE DEL MERCOSUR	APORTES ANUALES AL FONDO (millones de USD)	%	RECURSOS ANUALES RECIBIDOS (millones de USD)	%
Brasil	70	55,12%	11,55	9,09%
Argentina	27	21,26%	11,55	9,09%
Venezuela	27	21,26%	11,50	9,06%
Uruguay	2	1,57%	36,96	29,10%
Paraguay	1	0,79%	55,44	43,65%
TOTAL	127		127	

(Fuente: UTF)

II. ZICOSUR

En 1997 fue impulsada la Zona de Integración Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) entre regiones del cono Sur incluyendo una parte de Argentina, Chile, Perú, Bolivia y Brasil así como Paraguay, que es el único país que la integra en la totalidad de su extensión. Esta cooperación nació del encuentro con representantes de Asia del Pacífico.

Estas regiones miembros son, en su mayoría, regiones mediterráneas. Estos territorios apuntan entonces al desarrollo de un eje económico Este-Oeste. A través de este, se trata de ofrecer a estas regiones un acceso al Océano Pacífico y a los mercados de Asia y otros mercados del Pacífico. Otro objetivo consiste en generar condiciones para la diversificación de las producciones de bienes y servicios.

Más allá de una conexión económica, se trata también de construir las infraestructuras que sirvan de soporte para estos intercambios socio-económicos (de exportación y de internación) así como para modernizar el transporte de carga masiva.

En esta óptica de cooperación internacional se aspira a la captación de financiamientos extranjeros para el fortalecimiento necesario para el desarrollo y la sustentabilidad del mercado.

¹⁴ Fuente: Unidad Técnica FOCES – UTF, Secretaría del MERCOSUR, Diciembre 2015

El ZICOSUR está conformado alrededor del Secretaría ProTempore con:

- el Comité de Coordinador de Gobernadores
- el Plenario de autoridades
- las 10 Comisiones temáticas

III. UNASUR

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) fue creada en 2000 por los 12 países de América Latina con el objetivo de “impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano”¹⁵.

En 2008 se aprobó el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones SurAméricas (UNASUR). Esta unión que está a punto de cumplir diez años integra a los países miembros del Mercosur, los países de la Comunidad Andina (CAN), Chile, Guyana y Suriname. Esta cooperación es una organización intergubernamental que se inspira de la Unión Europea. Su objetivo es “construir una identidad y una ciudadanía sudamericanas desarrollando un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, a fin de contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”¹⁶. A través de esta organización política, se trata de constituir un cuerpo administrativo a fin de reemplazar los órganos políticos del MERCOSUR y de la CAN.

La UNASUR está conformada por cuatro órganos que toman decisiones, de acuerdo a su nivel jerárquico:

- Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno
- Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores
- Consejo de Delegadas y Delegados
- Secretaría General

Su trabajo se concretiza en la realización de lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos hasta la implementación de las decisiones y la ejecución de proyectos. Este trabajo pasa por una coordinación y una cooperación internacional con representantes de cada país.

En este ámbito institucional se establecieron consejos sectoriales de nivel ministerial, entre los cuales se encuentra el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Esta instancia de discusión política y estratégica aspira a planificar e implementar infraestructuras en América del Sur en compromiso con el desarrollo social, económico y ambiental. Como ejemplos importantes de la concretización de su trabajo, el COSIPLAN está a punto de llevar a cabo¹⁷ el proyecto SIG COSIPLAN

¹⁵ Fuente : www.iirsa.org

¹⁶ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

¹⁷ El proyecto SIG COSIPLAN de constitución de base de datos geo-referenciada y unificada empezado en 2012 se proyecto por 2022

que consiste en construir una base de datos geo-referenciados y unificados de todos los países de América del Sur.

CELAC

Dos años después, en 2010, fue creada la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Esta cooperación se presenta como mecanismo intergubernamental de diálogo y de concertación pública.¹⁸ En marcha desde 2011, el tratado firmado en Playa del Carmen (México) engloba a la UNASUR incluyendo a 600 millones de habitantes de los 33 países de América Latina y del Caribe. La CELAC propone un espacio para hacer frente a desafíos comunes y que facilita aún más la presencia de sus miembros en el mundo. Su trabajo se basa sobre el consenso y la convergencia de acciones e intereses comunes.

IV. HIDROVÍA

La iniciativa de proyecto de la Hidrovía Paraguay Paraná nació del tratado entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1969. El acuerdo tiene por objetivo que *“los países miembros se colaboraran en la facilitación y asistencia de materia de navegación, la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple en y equitativo, entre otros aspectos^{19”}*.

Es importante también destacar el acuerdo de Las Leñas²⁰, firmado en 1992, que oficializa un convenio de transporte fluvial por la Hidrovía Paraguay Pantanal. Este establecido que los países miembros beneficiaron de una libertad de transferencia de carga, trasbordo, depósito de mercadería y navegación (excepto el tránsito de buques de guerra y otras actividades sin fines de lucro). Estos países rivereños de la Cuenca del Plata son *“responsables soberanamente para llevar a cabo las obras en su territorio en la forma que crea más conveniente, de acuerdo al cronograma y plan director trazado^{21”}*.

Al final, se trata sobre todo la distribuir según los tramos de los distintos territorios nacionales la responsabilidad de llevar a cabo las acciones necesarias a una navegación fluvial mejorada, dentro un marco articulado.

El Comité Intergubernamental de la Hidrovía (CIH) es el organismo que define el marco normativo y de acciones para facilitar el transporte fluvial y comercial. Más específicamente, se trata de competir con los mercados ultramar. Los estudios son financiados con el apoyo de distintos entes cooperación internacional tales que el PNUD o el BID.

¹⁸ Fuente: www.sela.org - Que es el CELAC

¹⁹ Resolución n°238 del Tratado de Brasilia de la Cuenca del Plata, firmada en el Acta de Santiago de Chile el 01.09.89

²⁰ Este protocolo es también llamado “Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra”

²¹ Acuerdo de Las Leñas, 26 junio de 1992

CAPITULO 2: NACIONAL Y REGIONAL

A. ESPACIO FÍSICO Y MODELO DE OCUPACIÓN

El río paraguay es la columna vertebral del país homónimo. Ese inmenso curso de agua constituye nada más y nada menos que el eje estructurante sobre el que se construyó el Estado Nacional paraguayo, y que también lo divide en dos regiones bien distintas: el Chaco y el Oriente. El río Paraguay materializa también un límite entre una América Andina y una América Atlántica. Sin embargo, la posición de Paraguay en el centro de Sudamérica fue sinónimo, paradójicamente, de posición abandonada y periférica.

Desde su nacimiento, el Paraguay se caracteriza por sus dinámicas espaciales vacilantes, lo que va a marcar profundamente las estructuras del territorio y de la sociedad.

Estas dinámicas resumen bien la epopeya de las diferentes etapas de colonización, de ocupación y de puesta en valor del territorio paraguayo. Asimismo, los guaraníes, los conquistadores españoles y portugueses, los jesuitas, el Estado y los colonos paraguayos, los grandes inversionistas extranjeros y los latifundios, los emigrantes europeos, los colonos brasileños, así como los menonitas son algunos de los grandes actores que modelaron el territorio paraguayo en diferentes contextos históricos.

Es la parte Oriental del país la que se constituyó como la plataforma privilegiada de la implantación humana. La margen izquierda del río Paraguay y la cuenca del Paraná se erigieron como el soporte que durante la mayor parte de la historia de la nación paraguaya estuvo sub ocupado, permaneciendo los habitantes confinados en la capital Asunción y sus alrededores. Así, es solamente a partir de la segunda mitad del siglo XX que los habitantes del país pudieron ocupar, poblar y transformar la totalidad de la región Oriental.

Los ríos Paraguay y Paraná, ambos navegables, constituyeron las dos vías navegables para la penetración de las tierras interiores del subcontinente sudamericano. Desde el principio estos ejes fluviales se erigieron como los canales de exportación de la producción nacional, desde siempre esencialmente orientada a los productos primarios. Al respecto, es de notar que las condiciones climáticas y naturales siempre fueron propicias al desarrollo de una agricultura diversificada de rendimientos importantes: la región Oriental cuenta efectivamente con amplias tierras vírgenes, fértiles y profundas, con un clima cálido y precipitaciones bien distribuidas a los largo del año. En este sustrato físico que hoy constituye la superficie

de la nación paraguaya, las sociedades humanas allí instaladas a lo largo de la historia experimentaron una secuencia de episodios que moldearon progresivamente el Paraguay que hoy conocemos.

Como sea, durante toda la historia, las características físicas del espacio paraguayo determinaron directamente el modelo de ocupación humana en un territorio contrastado. Asimismo, el Paraguay se despliega sobre entidades físicas y espaciales jerarquizadas. Sus límites espaciales, sus altimetrías, la naturaleza de sus suelos como su clima condicionaron y condicionan la implementación humana y sus dinámicas.

De esta forma, estudiaremos en primero la zona central del país correspondiendo a la zona de depresión periférica del Macizo de Brasilia, la cual corresponde a la zona histórica de poblamiento del país y a su "espinas dorsal". Luego, trataremos de la región oriente, lugar de expansión del asentamiento paraguayo. Por fin, analizaremos el Chaco, región singular del Paraguay por su débil densidad humana y sus recientes evoluciones.

I. El Paraguay Central o Zona de Depresión Periférica del Macizo de Brasilia

El espacio jerárquicamente y geográficamente central es el lugar de articulación de las grandes entidades físicas y humanas. El área de depresión periférica del macizo de Brasilia, hace de balcón mirando hacia el Oeste sobre el valle del río Paraguay, que acoge el núcleo poblacional original. Este último núcleo presenta límites claros que definen un espacio de ocupación coherente. Efectivamente, se encuentra delimitado por el espeso bosque atlántico al Este y el hostil Chaco húmedo al Oeste, así como por las sabanas de Concepción al Norte y el Pantanal más arriba, las llanuras inundadas del Ñeembucú hacen de límite al sur.

El macizo de Brasilia sigue sensiblemente el Río Paraguay que determina el límite occidental. El Oriente paraguayo corresponde a un área de subsidencia del zócalo que formó la cuenca del Paraná. La subsidencia, progresivo hundimiento de la litosfera por el movimiento de las placas tectónicas o la acumulación de espesas series sedimentarias en las cuencas poco profundas, diseñó los contornos topográficos de la región.

Mientras que la franja fronteriza del Oriente paraguayo, sobre la rivera derecha del Río Paraná, constituye los límites de un vasto territorio estructural centrado sobre el Brasil meridional. Esta primera entidad oriental representaba un límite orográfico y ecosistémico de adosamiento. El Paraguay central se adosa sobre los contrafuertes del macizo de Brasilia y abarca las colinas y mesitas satélites de esta vasta plataforma basáltica de más de un millón de kilómetros cuadrados.

El Paraguay original, rural, ocupa estas colinas entre el río Paraguay y la plataforma forestal del macizo de Brasilia desplegando el bosque atlántico. La relación a los pendientes, desbrozados desde mucho

tiempo, y las topografías inundables, favorable al centro a una ocupación densa, se altera hacia el Norte, y sobre todo al Sur, en el sector pantanoso de la confluencia del Paraguay y del Paraná.

Mientras que la instalación de los colonos siguió esta lógica espacial, con Asunción como puerta de entrada, la cuenca de población Guaraní correspondía a estos territorios de interfaz, de articulación entre los medios.

Este espacio histórico y reducido experimentó un empobrecimiento de sus suelos arcillosos y arenosos debido a la fuerte presión ejercida por una micro-agricultura familiar pobre. Sin embargo, en esta misma cuenca poblacional tradicional persisten territorios donde la implantación humana tiene rasgos pertinentes. Efectivamente, a caballo entre dos unidades físicas y ecosistémicas (bosque atlántico y tierras bajas), a proximidad del río, estos espacios intersticiales permiten una diversidad de usos y de prácticas por parte de una población activa. En la región Central, y más generalmente en ribera del Río Paraguay, los suelos, más diversos, pero más pobres que dentro la zona extrema-oriental, condicionan la distribución de las actividades humanas según su escalonamiento.

Los espacios diseñados por estos escalonamientos están revelados por la estructura urbana, así como por el trazado de las infraestructuras viales, quienes conforman una red coherente. El Río Paraguay está claramente menos contenido que el Paraná y los numerosos meandros y anastomoses que forman su curso provocan frecuentes desbordamientos, lo que obligó a la implantación humana a buscar los puntos más altos, fuera del agua.

Este Paraguay "tradicional" se resumía a Asunción y a la red de ciudades de su mesita en proa sobre el Occidente; pero también a Villarrica y al Guairá, en interfaz con el macizo de Brasilia al Este; a Concepción al Norte, históricamente conectada a la capital por el río; y finalmente a Encarnación, conectada con la capital por el ferrocarril que pasaba por Villarrica, o directamente por la ruta 1, que pasa por San Ignacio.

Esta estructura es fundamental y original. Efectivamente, algunas lógicas estructurales inician una red más compleja. La mesita de Asunción (hasta Paraguari) es el extremo occidental de un dispositivo geológico que constituye las últimas resurgencias del macizo de Brasilia, dividido por una densa red hidrográfica. Al Este, asociada la plataforma geológica de Asunción, se ubican las cordilleras, con Caacupé, centro urbano referencial que se ubica, como su nombre lo indica "detrás de un monte". Al Sur se despliega hasta Coronel Bogado una espina topográfica. A lo largo de esta espina topográfica, se encuentran otras formaciones geológicas singulares así como los relieves de Ybycuí o del Acahay. La red urbana e infraestructural original conecta estas distintas entidades y sus núcleos claves.

Asunción, capital política de un estado centralizado al extremo, dirige la vida económica nacional, disponiendo principalmente de las funciones de intercambio con la cuenca del Plata. La misma ciudad anima la región más antiguamente poblada y se alimenta desde la década de 1980 de los excedentes demográficos del país, mientras que concentra las actividades de decisión y las sedes de las principales empresas del país, quienes operan en el Interior desde Asunción. Así, durante los últimos cuarenta años, el principal centro urbano del Paraguay se ha expandido indiscriminadamente y con una densidad extremadamente baja hacia el Este. Precisamente, el crecimiento de la huella urbana se ha producido sobre un sitio notable que constituye un promontorio natural de arenisca y basalto que domina la llanura del Chaco y se adelanta en el valle del Paraguay. El dispositivo bancario simboliza este monopolio

geográfico, aunque recientemente las sedes centrales basadas en Asunción han abierto una importante red de sucursales en el interior del país.

Además, la aglomeración de Asunción concentra la mayoría de las actividades industriales, dedicadas sobre todo a la transformación de los productos del sector primario (industria aceitera, desgranamiento del algodón, fábrica de jugos de frutas, manufactura de cigarrillos, frigoríficos, talleres de madera, etc.) hoy en proceso de diversificación (laboratorios farmacéuticos, industria naval, refinería, productos manufacturados, etc.). Por otra parte, Asunción es el principal centro comercial desde donde se distribuyen los productos importados, los bienes duraderos y los objetos de consumo de calidad. También, la aglomeración principal del país dispone del mayor aeropuerto del Paraguay, específicamente en el distrito de Luque.

El espacio regional de la capital desempeña un papel determinante en el liderazgo asunceño. Efectivamente, Asunción extrae su substancia demográfica, su alimentación cotidiana, su capacidad de resistencia a los peligros de la historia gracias a su inserción en la región con la ocupación espacial más antigua y más densa del corazón paraguayo.

Más de un millón de rurales minifondarios de la región central alimentan Asunción, pero sin sumergir la ciudad con una avalancha migratoria. La identidad original de Asunción, que se caracterizaba por ser una ciudad de contornos rurales y pintorescos, evoluciona y se transforma. Efectivamente, si bien permanecen algunas características del hábitat rural en las franjas de la aglomeración, en adelante se impone un movimiento de integración socioeconómica y de adopción de los modos de vida urbanos y occidentales.

La expansión de la red de transportes públicos amplía el área de inserción en la vida urbana de la metrópoli, aunque la reestructuración del espacio urbano exige nuevas soluciones e intervenciones para atender las necesidades de los barrios más enclavados y menos accesibles.

Asimismo, la zona de influencia de la capital asiste a una activación de otras ciudades periféricas que ganan en autonomía (Paraguarí, Caacupé, Carapeguá, Itá, entre otras). En la actualidad, el área metropolitana se extiende hasta Villeta e Ita al Sur, hasta Itauguá al Este, hasta Limpio al Norte y Villa Hayes al Norte-oeste, ambos puntos de pasaje íntimamente vinculados a la capital.

Además, la región se define por su napa continua y la ausencia de centros urbanos constituidos. Sobre un tejido parcelario fraccionado y de hábitat denso pero diseminado, los ejes de carreteras que provienen de Asunción y se dirigen hacia el interior conectan pueblos en cadena. Sobre el eje sureste, que se dirige hacia Encarnación, se suceden ciudades como Yaguaron, Paraguari y Carapeguá; sobre el eje Este en dirección a Coronel Oviedo, se encuentran las ciudades de Ypacarai, Caacupé o Itacurubí de la Cordillera; mientras que la ruta que se dirige hacia San Estanislao cruza Limpio, Emboscada, y Arroyos y Esteros.

Ubicadas en el punto de contacto de los valles y cuencas dedicadas a la ganadería, vacías de hombres, y de las colinas o mesitas sobrecargadas de campesinos, estos pueblos o ciudades revelan lo limitada de la intervención de los campesinos minifundarios en la vida económica del país.

Además, dichas ciudades (incluyendo a las más importantes: Paraguairí y Caacupé) cuentan con pocos equipamientos estructurantes y referenciales. Los grandes propietarios o los dueños del negocio viven y manejan sus actividades desde Asunción.

Otras ciudades estructurantes se despliegan en esta cuenca poblacional y original paraguayo relativa a una puesta en valor del territorio: Villarrica (51 000 habitantes), en el corazón de las Sierras de Guairá, Encarnación (97 000 habitantes), sobre la ribera derecha del río Paraná y Concepción (52 000 habitantes) al Norte, sobre la ribera izquierda del río Paraguay. A partir de la década de 1980, las ciudades de Coronel Oviedo y de Caaguazú encarnaron un nuevo proceso de "urbanización forzada" por la atracción y las oportunidades limitadas que generó la construcción de la ruta en dirección del Este. Sin embargo, el impulso ha sido considerable, a tal punto que estas urbes de formación casi espontánea desplazaron en importancia a los centros urbanos tradicionales como Villarrica y Concepción. En mismo tiempo, en el extremo Este de la región Oriental tuvo lugar la formación de un sistema urbano injerto en las fronteras, generando ciudades bajo perfusión: Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, Salto del Guairá y en menor medida Encarnación, evolucionaron dependiendo de la dinámica que mantenían con sus ciudades gemelas situadas del otro lado del límite internacional (con Brasil o Argentina).

Mucho más recientemente, es decir a partir de la década de 2000, se asiste al surgimiento de ciudades intermedias situadas en el espacio situado entre la aglomeración asuncena y las ciudades fronterizas, expresando los primeros signos de un posible equilibrio territorial que no podrá fortalecerse sin la intervención pública. Estas mismas ciudades adquieren una cierta capacidad de organización del espacio rural que las rodea cuando este goza de un cierto nivel de solvencia económica. Definitivamente, el proceso de expansión y de densificación de la red actual de infraestructuras modifica el papel de estos centros urbanos, facilitando los intercambios tanto internos como orientados hacia el exterior.

Villarrica es bien representativa de este Paraguay antiguo implantado en su orografía. En la periferia del macizo de Brasilia, la ciudad se ubica en una pequeña cuenca del macizo de Caaguazú, donde la diversidad de las condiciones naturales y de las exposiciones permitió la fijación de una población rural activa. La ganadería en los fondos, la explotación forestal sobre las alturas del macizo de Brasilia, los cultivos variadas sobre los bajos pendientes con suelos profundos, fértiles y drenados se han desarrollado uno al lado del otro sobre este territorio. Así, el departamento de Guairá constituyó un verdadero escalón en contacto con las masas forestales del bosque atlántico. Así, Villarrica se convirtió en un pequeño centro activo asegurando servicios administrativos, técnicos y comerciales, así como funciones de relevo para los intercambios exteriores. Sin embargo, esta región estuvo durante mucho tiempo, únicamente conectada por el ferrocarril, ya que la llegada de la ruta 2 que apuntaba a la "conquista" del bosque atlántico, fue trazada a 50 kilómetros más al Norte, desarrollando un nuevo centro, es decir Coronel Oviedo. La ruta 8, que conecta Villarrica con esta última, inicia el fortalecimiento de este único eje Norte-Sur muy estratégico. Efectivamente, la ruta 8 cruza el Oriente paraguayo verticalmente y tiene la ventaja de seguir la fractura topográfica que separa el macizo de Brasilia de la llanura, conectando un conjunto de ciudades en rosario, beneficiando de todas las características físicas de Villarrica (interfaces topográficas) y que permite sobre todo conectar Encarnación con Concepción, pasando por ciudades claves como San Estanislao, Santa Rosa de Aguaray o Yby Yaú.

Encarnación, situada al Sur en la periferia del macizo de Brasilia, se despliega también en un lugar privilegiado de interfaz; con la ventaja mayor de dominar el Paraná y de ubicarse en zona fronteriza. En el antiguo Paraguay rural, Encarnación constituía la ciudad más dinámica después de Asunción, y se presentaba como la capital de una zona de colonización agrícola exitosa. Comparado con el resto del Paraguay, la región de Encarnación contrastaba con los otros medios regionales por su juventud, su éxito y su dinamismo.

El poblamiento, con importantes flujos de origen extranjero, especialmente alemanes, eslavos, y japoneses, dio lugar a una puesta en valor agrícola orientados a cultivos de exportación integrados en una economía de mercado. La situación distante respecto de Asunción y sobre todo la conexión directa con Posadas y con la red argentina, confiere a Encarnación un estatuto de ciudad clave.

Conectado al Hinterland del macizo de Brasilia como a las Llanuras inundadas del Ñeembucu y de Misiones dedicado a la ganadería extensiva, la región despliega una multitud de explotaciones agrícolas familiares. Encarnación no monopoliza las delgadas funciones de transformación industrial y de intercambios de un espacio pastoral y forestal, pero centraliza las conexiones de una economía de intercambio con el exterior. El mismo centro urbano asegura sus funciones de mandato regional manteniendo estrechas relaciones con numerosos pequeños centros locales, nacidos del éxito de la colonización agrícola especulativa, como Coronel Bogado y General Artigas al Noroeste, Hohenau, Fram o Pirapo al Este.

Sin embargo, Encarnación consigue convertirse en metrópoli mayor solamente cuando se analiza en correlación con la ciudad de Posadas (277.564 habitantes en 2010) del otro lado de la frontera. Capital del departamento de Misiones, que tiene características territoriales similares a las de Itapúa pero que dispone de una integración regional argentina mucho más importante, la ciudad, Posadas se aprovecha de los mercancías baratas así como de la mano de obra accesible provenientes del Paraguay y tiene un rol como relevo comercial hacia el exterior gracias a la superioridad de sus equipamientos y sus conexiones terrestres con el resto de Argentina y su capital, Buenos Aires.

Una parte importante de la producción de Itapúa cruza el Paraná para estar encaminada por ruta sobre el mercado argentino. Sin embargo, los numerosos productos primarios destinados al mercado nacional benefician de buenas condiciones de flete y los productores controlan fácilmente los circuitos de acopio y de transporte. Es el caso del maíz, del trigo y parcialmente del algodón (comprado en gran parte por la fábrica textil de Pilar).

Encarnación mantiene su papel de organización y de drenaje del espacio regional, al mismo tiempo que formaliza su rol de relevo entre Argentina y Asunción.

Siempre en la periferia del macizo de Brasilia, al extremo de una espina dorsal en proa sobre el río Paraguay, marcando la frontera natural con las sabanas arbustivas tropicales del norte, Concepción se ubica como un lugar territorial clave. Su puerto es un importante punto de intercambios y una desembocadura para una vasta zona de ganadería. Esta espina acoge la ruta 5 que conecta la ciudad con Pedro Juan Caballero y el Mato Grosso del Sur, con sus dinámicas propias.

El aislamiento territorial y físico de la región como su alejamiento de la capital obligó durante mucho tiempo a concentrar medios de vida importantes y el conjunto de los servicios y administraciones asegurando el relevo de los poderes centrales. La ciudad se convirtió en el centro referencial de una vasta región con contornos confusos y con débiles conexiones internas. La ciudad logró atraer en su área de influencia las obras forestales y las fábricas de quebracho del Chaco, aguas arriba del Paraguay. De este modo, Concepción fue entonces el puerto de expedición de una amplia zona de ganadería, así como de los productos de las industrias periféricas, quienes permitieron una cierta diversificación de actividades en la región. Sin embargo, estas actividades distribuidas en los espacios pastorales y forestales no dieron lugar a un denso proceso de poblamiento, pero fueron suficientes para dar vida a un centro urbano particular.

Es de notar que Concepción, Villarrica y Encarnación se ubican sobre esta depresión periférica del macizo de Brasilia. Disponiendo cada una de situaciones distintas, las tres ciudades aprovechan de las características de varios espacios físicos: las alturas del antiguo bosque atlántico; las tierras bajas, y el río navegable en los extremos Norte y Sur. Hoy en día, esta fractura topográfica entre dos sistemas espaciales se manifiesta por la presencia de la ruta 8 que bordea este meridiano y conecta todo el eje Norte-Sur y atraviesa todo el sistema transversal de rutas orientadas Este-Oeste que llevan las dinámicas brasileras hacia el río Paraguay. Efectivamente, el Hinterland brasilerero encamina muchos productos hacia el río Paraguay por el medio del puerto de Curumba en la región del Pantanal y dibuja una red Este-Oeste que se conecta a la red paraguaya cruzando la ruta 8, desarrollando polos urbanos que se presentan como posibles relevos intermediarios antes de las ciudades portuarias. Dicho sea de paso, estas rutas aprovechan de una topografía ventajosa porque estructurada por una hidrografía Este-Oeste. Al contrario, aunque se diseña según una lógica implacable, la ruta 8 es muy difícil de edificar por la cantidad fenomenal de ríos y de arroyos a franquear. Yby Yaú, Santa Rosa de Aguaray, San Estanislao y Coronel Oviedo son estas ciudades cuyo papel puede orientarse en conectar, como interfaz de relevo, el río Paraguay con las dinámicas orientales y brasileras.

II. El Oriente Abarcado por el Bosque Atlántico

El territorio Oriental está ampliamente drenado por el río Paraná al Este y por los afluentes del río Paraguay al Oeste. La descomposición de las rocas basálticas formó suelos ricos y profundos: la famosa "*terra roxa*" donde crece un denso bosque tropical y subtropical, el bosque atlántico.

El relieve, poco pronunciado, es el resultado de un doble fenómeno de erosión y de acumulación responsable del allanamiento de los relieves accidentados y del relleno parcial de las cuencas por los depósitos detríticos²². Sus disposiciones meridianas y sus derrames Norte-Sur sugieren la inclinación general del relieve. La elevación del sistema hidrográfico es la consecuencia de un abombamiento granítico al Norte, territorio de la sabana, que aísla al Paraguay Oriental del Pantanal. Al extremo Este,

²² Los depósitos detríticos vienen de la desagregación de una roca preexistente.

el Río Paraná se abrió un profundo pasaje en la plataforma basáltica, dando luz a hoces importantes. Este encierro se atenúa poco a poco en dirección del sur.

El gran bosque atlántico, tropical y húmedo, fue casi integralmente reestructurado, deforestado y consumido. Este bosque primitivo es un nuevo espacio expuesto a las nuevas lógicas de un territorio joven. Un frente de colonización paraguayo y un frente brasileiro transformaron definitivamente las dinámicas regionales. Entre estos dos frentes pioneros de colonización. El primero en proveniencia del Brasil, más tarde, pero más dinámico, impuso una mayor transformación paisajista. Del lado paraguayo, se impulsó un movimiento masivo de campesinos en proveniencia del Oeste. La simple transferencia hacia el Este de un pobre modelo de policultura de subsistencia fue solamente una etapa del proceso. El contacto con la colonización extranjera, sobre todo brasileira, y la evolución rápida hacia la agricultura de mercado, debido a la atenuación del aislamiento, generó la desaparición de la estructura inicial. Jamás consolidada, esta fue remplazada por estructuras y relaciones de producción más modernas y con mayores rendimientos: el espacio agrícola totalmente desbrozado, con grandes explotaciones mecanizadas y tecnificadas de soja, constituye la transformación de este territorio sobre el macizo de Brasília en Paraguay.

Ciudad del Este, ciudad emblemática de la conquista del Oriente paraguayo y capital del Alto Paraná, es una creación del Estado paraguayo, preocupado por marcar la presencia sobre la ribera derecha del Paraná, antes vacía de hombres y abierta a todos. Ciudad del Este beneficia de dos ventajas mayores: la central hidroeléctrica de Itaipú, el comercio fronterizo y los casinos donde afluyen los brasileiros, quienes están privados de esta última atracción prohibida en su país. Cada uno de estos elementos heterogéneos contribuyeron al crecimiento de esta nueva ciudad.

Hoy en día, Ciudad del Este constituye la segunda ciudad más importante del país (294 000 en 2011) después de Asunción. Su economía se ha diversificado, especialmente en el ámbito de los agronegocios. Es de notar también que se establecieron allí las mayores empresas agrícolas del país. Obviamente, la ciudad depende en gran medida del comercio con Brasil y su ciudad hermana, Foz de Iguazú. Contrariamente respecto de más pequeñas ciudades que la rodean, tales como Hernandarias, Presidente Franco, o Minga Guazú, Ciudad del Este no se impone como núcleo regional de un área productiva rural.

El dinamismo del comercio con Brasil y Argentina se debe sin dudas al auge de los shoppings de electrónica, bienes de consumo corriente de lujo, vestimentas, textiles y calzados, que han hecho de Ciudad del Este una zona franca atractiva.

Pedro Juan Caballero (115 000 habitantes en 2011), capital del departamento de Amambay, se ha convertido también en un nuevo centro activo acompañado de otra lógica territorial, alimentada por el crecimiento económico de los grandes cultivos y de las estancias estadounidenses, brasileiras y paraguayas que se despliegan sobre las formaciones basálticas de la sierra. Sin embargo, el comercio fronterizo constituye también una actividad de referencia en esta ciudad separada de su gemela brasileña por una grande avenida (frontera seca).

Su primera fase de crecimiento se inició a partir de la expansión de las plantaciones de café en los años 1960, cuando el frente paulista franqueó la frontera paraguaya, después de haber cruzado el Mato Grosso del Sur.

El crecimiento espontáneo de Pedro Juan Caballero se implantó de manera subordinada al de su ciudad gemela brasileña de Ponta Pora, que constituye un centro bien equipado y bien conectado a la red de infraestructuras brasileña.

Definitivamente, la conquista de las alturas del macizo de Brasilia permitió decuplar la superficie útil del país. Con las dinámicas que provienen del vecino brasileño, una red de infraestructuras se desplegó de manera complementaria y simétrica a la red de la región central. Efectivamente, la ruta 2 y la ruta 8, como inicios, desarrollan un sistema en cruz que permite distribuir los puntos cardinales. La ruta 2 y 7 conectan Asunción con Ciudad del Este, el río Paraguay con el Paraná, la región central al Brasil. Las rutas 8 y 5 conectan el Sur con el Norte, articulando los ecosistemas y territorios, así como las ciudades. Las rutas 1 y 6 triangulan el sistema urbano de las grandes ciudades del país (Asunción, Ciudad del Este y Encarnación) mientras que las rutas 5, 11, y 10, transversales, siguen los afluentes del río Paraguay conectando la zona productiva brasileña con la logística fluvial de la Hidrovia Paraguay-Paraná y sus puertos.

III. El Chaco Paraguayo

Con una superficie de 246.925 km², el Chaco Paraguayo representa 20 % del Gran Chaco y 8% de la Cuenca del Plata. Sus límites están formados por la presencia física del Pilcomayo al Sur-Oeste, del Río Paraguay al Este y por una frontera terrestre administrativa al Noreste. Su estructura hídrica sigue la lógica que prevalece en casi todo el Gran Chaco Americano: el agua corre desde el Oeste y los Andes hacia el Este y el eje Paraguay siguiendo un suave declive.

Como característica propia, el Chaco Paraguayo integra un sistema Acuífero particular: el Sistema Acuífero Yrenda²³ (SAY). Este sistema cuenta con una fractura geológica que corre desde la curva del Río Paraguay al lugar de la triple frontera con Brasil, Bolivia y Paraguay, hasta el paso de frontera entre Bolivia y Paraguay de Mayor Infante Rivarola. Esta fractura divide esta región en dos: la Paleocuenca del Parapefí al Norte y la Paleocuenca del Pilcomayo al Sur. Este sistema acuífero está formado por sedimentos cuaternarios y terciarios no consolidados de la Formación Chaco. (§)²⁴

²³ Yrenda: Palabra guaraní, de “Y” que significa “agua” y “rendá” que significa “lugar”. Yrenda significa entonces “el lugar del agua”.

²⁴ Fuente: Fernando Larroza y Sandra Fariña L., Caracterización hidrogeológica del sistema acuífero Yrenda (SAY) en Paraguay: Recurso compartido con Argentina y Bolivia.

En la parte Sur del Chaco paraguayo, que corresponde la Paleocuenca del Pilcomayo, la salinidad del agua subterránea aumenta a lo largo de la dirección de flujo. De hecho el agua que proviene de las precipitaciones de la región boliviana transita a una velocidad de 20 a 46 m/año cruzando las capas de sedimentos y minerales presentes en el suelo.

Por su parte, la porción del Norte, que corresponde a la Paleocuenca del Parapetí, es de formación mucho más reciente. Si las aguas se dirigen igualmente hacia el Río Paraguay, lo hacen siguiendo dos pendientes consecutivas: en la mitad Oeste, siguen una pendiente Noroeste/Sureste; en la mitad Este, siguen una pendiente Suroeste/Noreste. De hecho la topografía boliviana que baja al Norte del Paraguay constituyó cuatro cuencas de las cuales surgen estas pendientes: la cuenca Tímane, la cuenca Río Negro, la cuenca Fortín Galpón, la cuenca Río Yakare²⁵.

Desde siempre, los grupos originarios vivían en la periferia del Gran Chaco Americano, ya sea hacia las estribaciones de los Andes o a proximidad del Río Paraguay al Norte, y a proximidad del Río Paraná al Sur²⁶. Se desplazaban ocasionalmente en el centro de la región central del Gran Chaco Americano. Es decir que ya antes de la llegada de los conquistadores, criollos, paraguayos y latinos, el Chaco era un espacio poco poblado y periférico.

Los primeros contactos entre los grupos nativos chaqueños y los conquistadores datan del siglo XVI. Sin embargo, la corona española no logró cruzar esta tierra hostil para alcanzar las riquezas de los Andes. El 16 de julio de 1885 el Estado Paraguayo promulgó una Ley para la enajenación de todas las tierras públicas, las cuales representaban el 98% del territorio nacional conocido en ese periodo. De este modo, es solamente a partir de finales del siglo XIX que la presión antrópica empezó a ganar importancia. Después de la Guerra de la Triple Alianza, la nueva ocupación del territorio chaqueño fue impulsada por la venta de las tierras fiscales a grandes empresarios.

La razón del primer proceso intensivo de antropización del Chaco paraguayo fue la explotación del Quebracho para la extracción del precioso tanino. La puerta de entrada de este gran espacio virgen fue el Río Paraguay. Con un modelo de lotes perpendiculares al río, por la necesidad de acceso al agua pero también de acceso a las tierras desde el río. Los grupos originarios perdieron sus territorios ancestrales y fueron sometidos a una condición de esclavitud, como mano de obra local. Fue la primera superposición de tierras debido ya que no existían propiedades privadas y que los nativos no eran considerados como ciudadanos paraguayos.

La construcción de vías férreas entre el interior del Chaco y el Río Paraguay fortaleció la organización de las propiedades y la penetración en el territorio chaqueño de manera perpendicular. A la intersección entre las líneas ferroviarias y el río nació un sistema de ciudades/puertos en rosario a lo largo del río. Esta organización de puntos nodales como rotulas entre la hidrovía y el Chaco se verifica todavía actualmente.

En 1926 llegaron los primeros Menonitas. Se se instalaron en el centro del Chaco paraguayo, gracias a la infraestructura férrea de la empresa Carlos Casado. Al principio, su influencia fue muy limitada. En

²⁵ Fuente : Diagnóstico Base Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) Municipio de Bahía Negra, 2011

²⁶ Respectivamente subcuenca alta y subcuenca media de la cuenca del Plata.

1928, un grupo de misioneros salesianos en proveniencia de Italia iniciaron un proceso de evangelización del Noreste del Chaco, al borde del río. Estos participaron, en parte, a una primera fase de sedentarización de los grupos Chamacocos.

En la década de 1920 y 1930, los intereses de prospección y logística de petróleo de las compañías estadounidenses fomentaron en parte la Guerra del Chaco contra Bolivia, conflicto bélico que se extendió de 1932 a 1935. El conflicto aceleró la toma de conciencia colectiva y “patriótica” del espacio geográfico periférico que representa la región. Los primeros intercambios culturales de gran escala entre el Oriente y el Occidente paraguayos se realizaron a través del encuentro de los soldados paraguayos y los pueblos nativos, en el marco de un conflicto armado y de supervivencia.

Finalmente, y después una década en el Chaco paraguayo, a la mitad del siglo XX, eran solamente dos las zonas que se encontraban activadas: las riberas del Río Paraguay y el centro del Chaco. Después del debilitamiento del comercio del tanino, las tierras de las grandes empresas del Quebracho se transfirieron progresivamente hacia un uso agropecuario. La región se transformó sobre todo con la estructuración de los menonitas, apoyados por un acompañamiento logístico y financiero de la Sede Central Menonita de Estados-Unidos. El proceso de equipamiento industrial ha ido de la mano con la necesaria construcción de la Transchaco para abrirse realmente sobre el mercado asunceno y así sobre el Oriente. El Chaco mutó con *“una modificación del centro de gravedad regional que se transfirió desde las riberas del Río Paraguay hacia el centro del Chaco”*²⁷.

Con el tiempo, el modelo productivo se fortaleció, se diversificó y se especializó. Además de la ganadería extensiva, tradicional y dispersa del eje Paraguay y del sur del Chaco, la actividad ganadera se intensificó en el entorno de las colonias menonitas. Poco a poco el fenómeno se expandió. Los paisajes cambiaron en el centro, pero también en el Sur del Chaco, es decir donde operó un fuerte consumo del espacio para introducir zonas pastoriles. La ganadería representó (como hoy día) el fenómeno antrópico con más impactos en el Chaco, en términos de deforestación y ordenamientos. Esta mutación implica el pasaje a las pasturas artificiales con un aumento de la densidad bovina, así como la generación de impactos ambientales enormes tales como la deforestación, la erosión, la desertificación y la salinización de los suelos.

B. DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS

I. Datos Generales

En el año 2017, la población del Paraguay se encuentra a punto de alcanzar los siete millones de habitantes y se estima que para 2025 estará en torno a los 7.758.263 habitantes (DGEEC, 2015). Esta cifra es el resultado de un reciente periodo de intensa expansión demográfica que se inició a partir de la

²⁷ VASQUEZ 2008

década de 1960. Asimismo, a lo largo de las últimas décadas del siglo XX, la intensa fase de expansión demográfica ha dado lugar a un inédito proceso de ocupación del espacio interior, hasta entonces prácticamente despoblado. En mismo tiempo, la década de 1980 significó el inicio de la urbanización tardía del Paraguay, que se tradujo por un crecimiento sostenido de la aglomeración asuncena, lo que incremento el carácter macro cefálico de la organización urbana del país.

Es necesario insistir en que la fase de crecimiento acelerado de la población del Paraguay esta revuelta. Efectivamente, desde hace unos pocos años el país ha encarado una fase de desaceleración de su ritmo de crecimiento demográfico, lo que significa que la población del país seguirá creciendo pero a ritmos menos intensos. Esta tendencia hace parte del proceso estructural de transición demográfica que atraviesa actualmente el Paraguay.

Los análisis de los datos de Proyección de la Población Nacional (2000-2025) aportan conocimientos sustanciales acerca de la evolución de la estructura demográfica del país. Entre las principales conclusiones que se pueden realizar, se destacan la disminución de la tasa de crecimiento demográfico nacional (1,48 % en 2015 a 1,33% en 2024), el envejecimiento relativo de la población (la edad mediana pasará de 23,4 años en 2010 a 28,2 años en 2015), y la intensificación del proceso de urbanización. Al disminuir progresivamente la Tasa Global de Fecundidad, que pasaría de 3,45 en 2001 a 2,53 en 2016, para llegar a 2,32 en 2024, la edad promedio de la población paraguaya se encuentra en constante aumento.

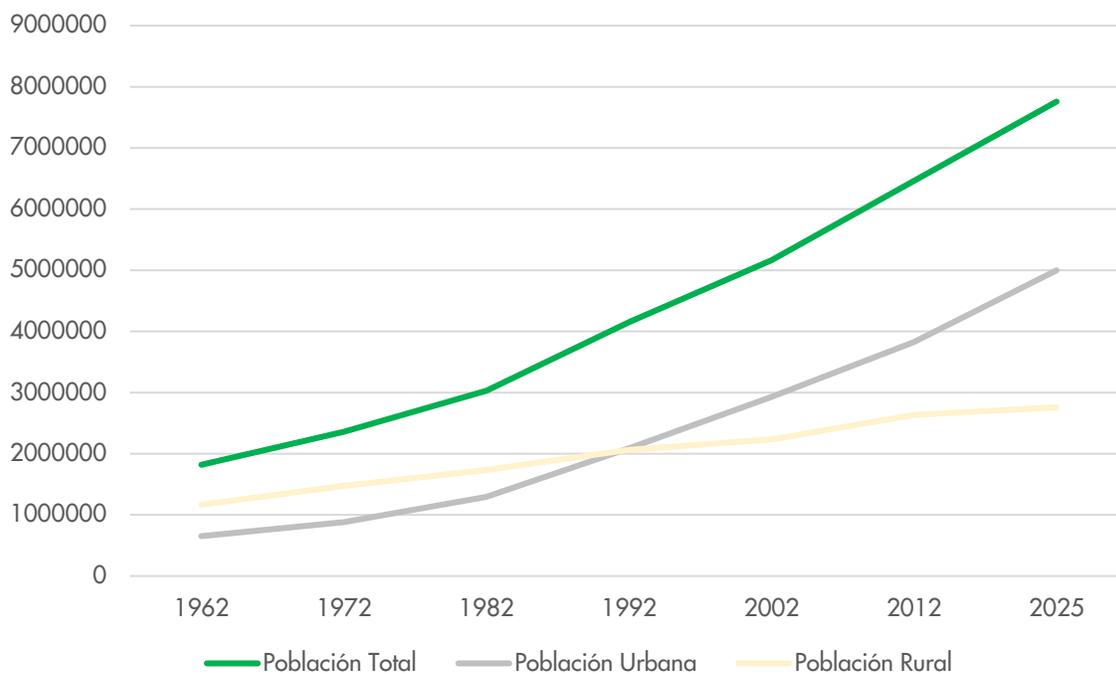
Es también importante anotar que Paraguay cuenta en su población total numerosos pueblos indígenas representando 117.150 personas o sea 1,8% de la población total, según el censo de 2012. Estos pueblos indígenas se reparten en cinco grandes grupos lingüísticos que se dividen ellos mismos en una multitud de pueblos:

- Los guaraní (54,7%) viviendo en mayoría en el Este de la región oriental y en parte cerca de la capital, Asunción.
- Los Maskoy (23,6%) instalados en la parte central del Chaco cerca de las ciudades menonitas.
- Los Matacos Mataguayos (15,2%) repartidos a lo largo de la frontera argentina en el Chaco.
- Los Zamukos (4%) viviendo en el Chaco a lo largo del río Paraguay
- Los Guaicurú (1,7%), ubicados en la parte sur del Chaco.

A pesar de tener una tasa de crecimiento inferior al resto de la población y en decrecimiento (pasando de 5,8% entre 1992 y 2002 a 2,7% entre 2002 y 2012), la cantidad de indígenas en Paraguay sigue aumentando. Además, son pueblos viviendo con tradiciones y culturas muy diferentes a las "comunes". Efectivamente, viven en su mayoría en áreas rurales muy aisladas y en relación directa con la naturaleza. Sin embargo, las comunidades indígenas permanecen siendo la parte la más pobre del país teniendo en cuenta que son generalmente en gran necesidad de servicios públicos.

Esta apreciación es de fundamental importancia para empezar a delinear los desafíos socio-demográficos del futuro paraguayo, en particular en lo que concierne la instalación y provisión de servicios públicos.

Gráfico 1. Evolución de la población del Paraguay



Fuente: DGEEC, 2015

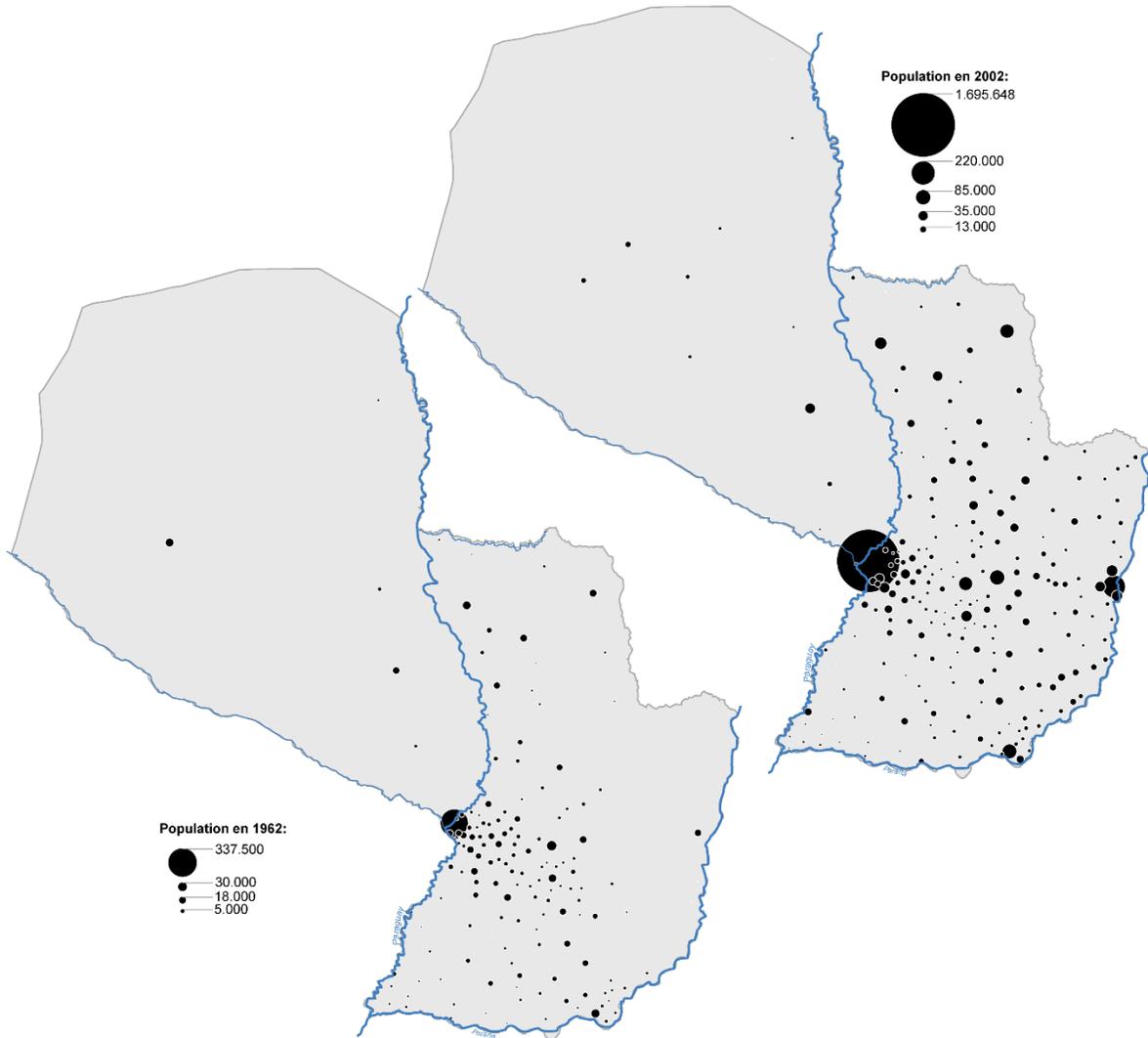
Los desequilibrios en la distribución espacial de la población del Paraguay aparecen muy marcadas. Efectivamente, el Paraguay hereda de un doble contraste que es el resultado de una historia secular. La desproporción más notable se encuentra sin duda al comparar el peso demográfico de las dos grandes regiones del país. Mientras que la región Oriental cuenta con 6.752.341 habitantes y concentra a más del 97 % de la población total, la región Occidental cuenta con 201.305 distribuidos en 246.925 km², es decir más de 60 % de la superficie nacional. En el seno del Oriente paraguayo los desajustes son menos acentuados pero igualmente importantes. Asimismo, una gran proporción de los habitantes se encuentra en la principal aglomeración del país: el Gran Asunción cuenta con 2.596.231 habitantes en 2017, lo que representa cerca del 40 % de la población de la región Oriental o sea del país.

Entre 1962 y 2017, la población del Paraguay se multiplicó por 3,82: en el espacio de 55 años, la cantidad de habitantes del país se habría casi cuadruplicado. Sin embargo, durante esta fase reciente de explosión demográfica se reforzaron los desequilibrios en la ocupación del espacio: a la vez que se fueron poblando nuevas zonas, no se pudo contrarrestar el centralismo histórico de Asunción. Evidentemente, el poblamiento del país no ha sido homogéneo en todo el territorio nacional. Al respecto, la coyuntura económica, política y social de la segunda mitad del siglo XX dio lugar a fases de poblamiento masivo de ciertas regiones y departamentos: entre los principales factores que contribuyeron al desplazamiento de importantes contingentes de población, podríamos mencionar las políticas de colonización, la construcción de la represa de Itaipú, sin olvidar la migración internacional hacia Argentina, Estados Unidos y posteriormente hacia España.

Actualmente, el Paraguay se encuentra en la segunda fase de su transición demográfica, por lo que se aceleran las transformaciones demográficas. La esperanza de vida aumenta, la cantidad de hijos por

mujer disminuye drásticamente, las tasas de crecimiento poblacional decaen rápidamente, las poblaciones adultas y mayores ven incrementarse su peso relativo en la sociedad, y sobre todo, se acelera el proceso de urbanización. De ahora en más, el crecimiento demográfico del Paraguay no se dará a través del poblamiento de regiones, como fue en el pasado, sino a través del fortalecimiento de puntos específicos, las ciudades. Se transita entonces de un modelo de poblamiento en zonas a un modelo de poblamiento en "mallas", lo que se podrá llamar la red urbana.

Mapa - Población total del Paraguay por distrito, entre 1962 y 2002

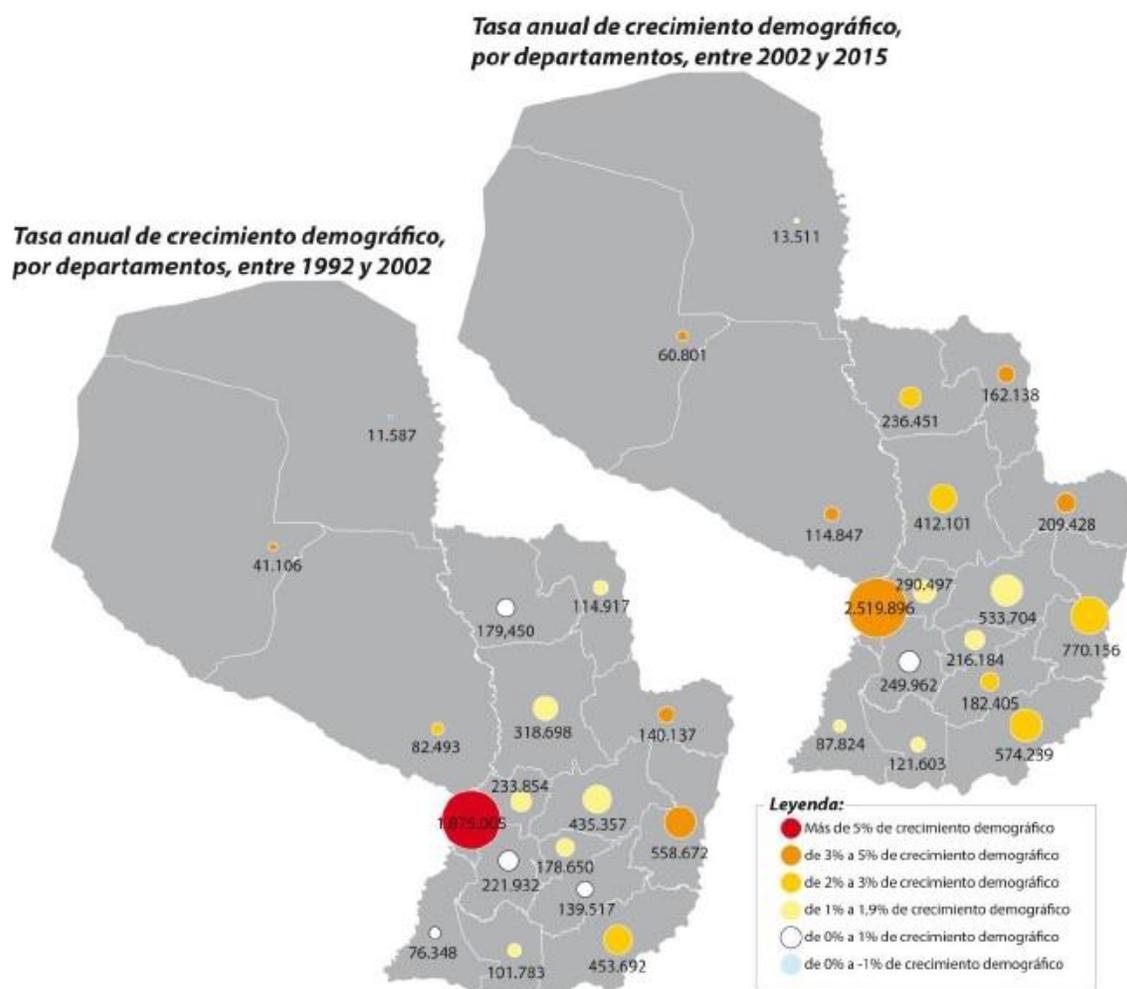


Fuente: DGEEC, 1962, 2002

II. Un sostenido crecimiento demográfico en los departamentos “no tradicionales” del interior

El siguiente documento presenta el peso poblacional de cada departamento entre 1992-2002 y 2002-2015 a través de círculos proporcionales: en cuanto más grande es el círculo, mayor es la población del departamento. El color de cada círculo representa la tasa de crecimiento demográfico en los dos periodos en cuestión. En el mapa de la izquierda aparecen las tasas anuales registradas entre 1992 y 2002 mientras que en el mapa de la derecha aparecen las tasas anuales registradas entre 2002 y 2015.

Mapa. Tasa anual de crecimiento demográfico entre 1992-2002 y entre 2002-2012



Fuente: elaboración propia con los datos de la DGEEC

En el primer mapa (1992-2002) se observa que los departamentos más dinámicos (en cuanto a su crecimiento poblacional) son aquellos que albergan a las tres aglomeraciones más grandes del país: se trata de Asunción-Central²⁸, Alto Paraná e Itapúa. Por otra parte, en aquel periodo se destacaba también el departamento de Canindeyú, que presentaba una de las tasas más altas de crecimiento demográfico entre los demás departamentos de la región Oriental. Con 35% de crecimiento demográfico entre 1992 y 2002, la tasa de Canindeyú se acercaba a la de los departamentos de Central y de Alto Paraná (37,1% y 37,1%, respectivamente). El intenso crecimiento poblacional de Canindeyú en la década de 2000 responde al poblamiento de zonas intersticiales en Paraguay (SOUCHAUD, 2009): este departamento aparece como una de los últimos espacios disponibles para el avance de la frontera agrícola.

El segundo mapa pone de manifiesto una aceleración del crecimiento demográfico en los demás departamentos del país entre 2002 y 2015. Asimismo, casi todos los departamentos ven incrementarse sus tasas de crecimiento demográfico, a excepción de Asunción-Central, Alto Paraná y Boquerón. Lo novedoso radica en que algunos departamentos se desprenden con mayores tasas de crecimiento, como ser los departamentos de Concepción, San Pedro, Cordillera y Amambay. A pesar de ser menos poblados, estos últimos departamentos registran un mayor nivel de crecimiento poblacional que Caaguazú, por ejemplo, que se encuentra mucho más poblado. Definitivamente, he aquí un fenómeno inédito: por vez primera, San Pedro crece más rápido que Caaguazú. Al respecto, se podrían emitir algunas hipótesis sobre el menor nivel de aceleración del crecimiento demográfico del departamento de Caaguazú y sobre el nuevo protagonismo del departamento de San Pedro.

La expansión del modelo de agricultura empresarial en el Este del departamento de Caaguazú se estaría acompañando de marcadas expulsiones poblacionales. Además, es posible que la pavimentación de la ruta Asunción-Salto del Guairá, que pasa por San Estanislao y por la porción Sur de San Pedro haya revigorado el dinamismo demográfico de este último departamento, en detrimento de Caaguazú. Para ir al Norte de la región Oriental desde Asunción, ya no es necesario pasar por Coronel Oviedo. Consecuentemente, San Estanislao se ha vuelto un nuevo polo logístico, en detrimento de la capital caaguaceña. Por otra parte, el nuevo dinamismo que experimenta la ruta n°3 la ha convertido en un eje mayor de la economía nacional: la multiplicación de silos y de actividades económicas secundarias y terciarias ha dado un nuevo impulso a todo el sector Oeste de San Pedro: allí se multiplican las ciudades que crecen de manera rápida y casi espontánea: Guayaibí, Barrio San Pedro, Cruce Liberación, Santa Rosa del Aguaray, entre otras.

Igualmente, llama la atención las altas tasas de crecimiento del departamento de Presidente Hayes. Sin temor a equivocarse, se puede afirmar que esto se debe a una mayor integración de este departamento a la dinámica urbana del gran Asunción. Villa Hayes revigoriza sus actividades industriales y logísticas, generando gran cantidad de empleos y atrayendo a nuevos contingentes poblacionales. Es también la situación del departamento de Cordillera y de su capital Caacupé: esta última se vuelve una ciudad atractiva, con una renovada gama de actividades comerciales y de servicios. Por su parte, el intenso crecimiento del departamento de Amambay puede explicarse por el dinamismo de Pedro Juan Caballero, aunque la reciente crisis del comercio de frontera estaría contribuyendo a limitar la atracción de la ciudad.

²⁸ El departamento Central y los distritos que conforman la comuna de Asunción (esta comuna cuenta con 4 distritos censales) aparecen representados en el mismo círculo.

Finalmente, los departamentos que presentan las menores tasas de crecimiento demográfico son Ñeembucú, Paraguairí, y Guairá. Si bien su población aumenta (a un ritmo promedio de 1,25% por año entre 2002 y 2015), estos departamentos son particularmente expulsores de población, particularmente de los segmentos más jóvenes. Un documento publicado en julio de 2005 por la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos ya señalaba que estos departamentos se encontraban entre los de mayor nivel de envejecimiento. Esto interpela directamente a las políticas públicas, que deberán responder de manera particular a la demanda de servicios, diseñando soluciones adaptadas a un contexto territorial bastante singular: población con débiles tasas de crecimiento, en vías de envejecimiento, y además muy dispersa. Dicho sea de paso, el sector productivo de la agricultura campesina se encuentra allí particularmente debilitado por la disminución de mano de obra para las fincas.

Además, es importante mencionar la tendencia histórica de concentración poblacional en la región de Asunción y en la región del Alto Paraná. Al respecto, se observa que el peso poblacional de los departamentos de Asunción-Central y de Alto Paraná sigue aumentando, en detrimento de los demás departamentos del país. No obstante, en el periodo 2002-2012, se observa que dicho aumento experimenta un proceso de desaceleración.

Cuadro. Evolución del peso poblacional de los departamentos de Asunción Central y Alto Paraná, entre 1992 y 2015

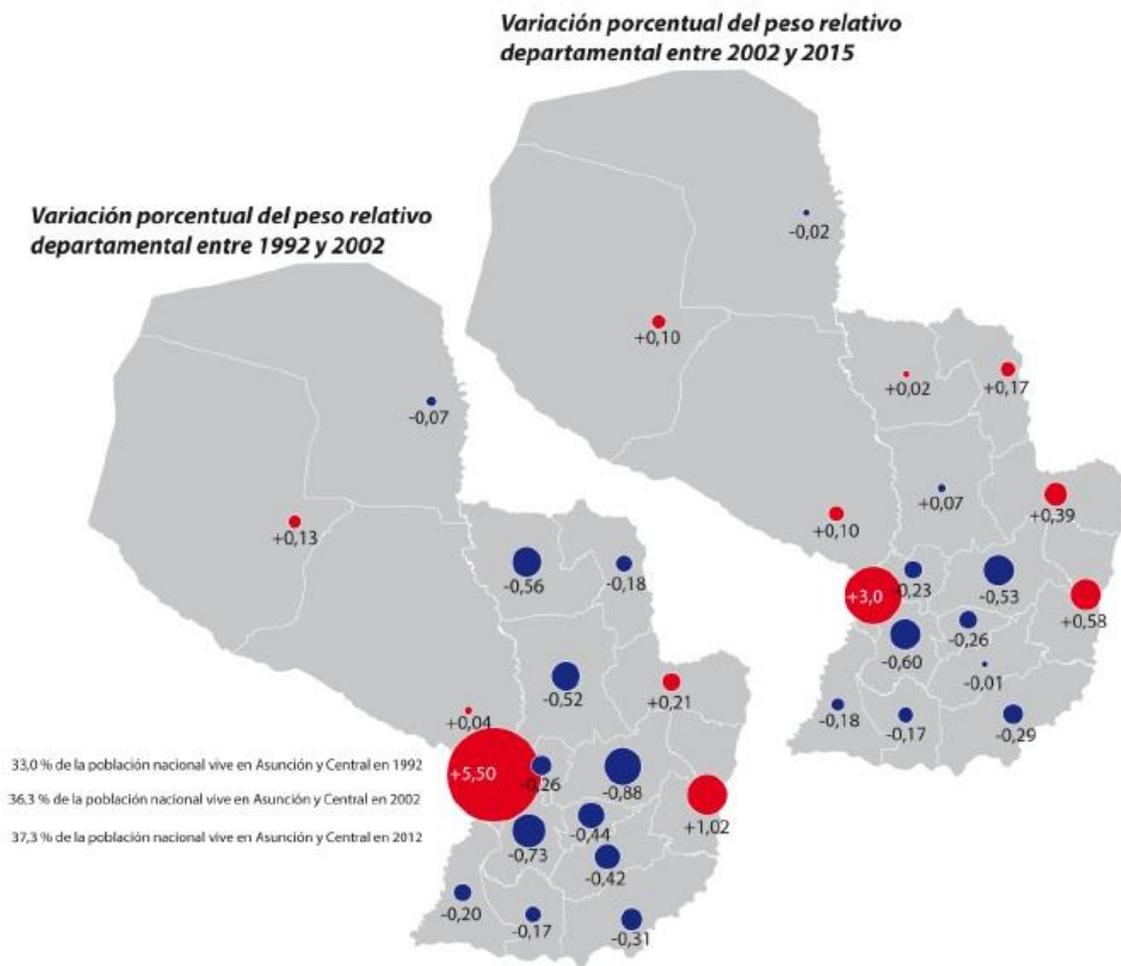
	Peso respecto de la población total de 1992	Peso sobre la población total de 2002	Peso sobre la población total de 2015
Asunción	12,1 %	9,9 %	7,9 %
Central	20,9 %	26,4 %	29,4 %
Alto Paraná	9,8 %	10,8 %	11,4 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DGEEC, 2015

El elemento más llamativo es sin lugar a dudas la desaceleración de las cifras de los departamentos de Asunción-Central y Alto Paraná. De ninguna manera esto señala que el peso de dichos departamentos disminuye ya que, al contrario, su peso se incrementa. Sin embargo, los datos presentados en los mapas muestran que el peso de los departamentos en cuestión aumenta más lentamente entre 2002-2012 que entre 1992-2002. En otras palabras, en los últimos 20 años, el peso de Asunción-Central y de Alto Paraná se incrementó, pero dicho crecimiento se hizo cada vez más lento.

El siguiente mapa representa la variación porcentual del peso relativo de cada departamento sobre la población total a nivel nacional: el mapa de la izquierda presenta los datos obtenidos entre 1992 y 2002 y el mapa de la derecha presenta estos datos entre los años 2002 y 2012.

Mapa. Variación porcentual del peso relativo departamental entre 1992-2015

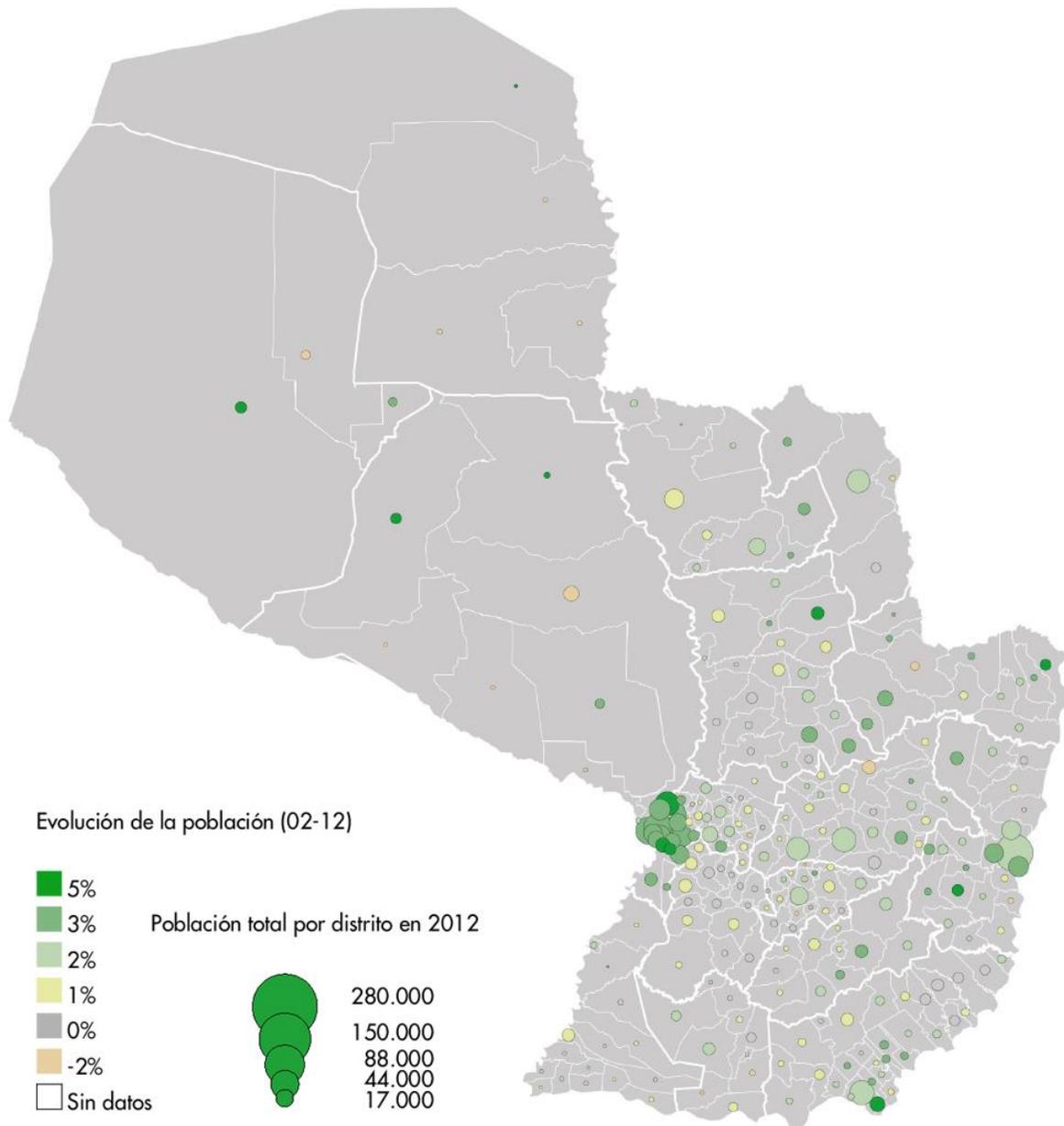


Fuente: elaboración propia con los datos de la DGEEC

Entre 2002 y 2012, los departamentos de Presidente Hayes, de Boquerón, de Amambay y de Canindeyú asisten a un incremento de su peso poblacional, que aparece más marcado que el incremento que experimentaron entre del periodo 1992-2002. Es también el caso, aunque en menor medida, del departamento de Concepción. Mientras tanto, todos los demás departamentos asisten a una disminución de su peso poblacional. No obstante, dicha disminución se atenúa (se da a un ritmo más lento) entre 2002-2012 que en el periodo 1992-2002.

El análisis del crecimiento demográfico por distrito permite identificar más precisamente el comportamiento poblacional de las diferentes regiones del país, esto con un mayor grado de desagregación espacial.

Mapa: Evolución demográfica de los distritos del Paraguay entre 2002 y 2015



Fuente: Elaboración propia con los datos de la DGEEC

El mapa más arriba tiene un valor inédito: este permite comparar rigurosamente la evolución de la población distrital entre 2002 y 2012. Un tratamiento de datos minucioso ha sido necesario para ello, ya que desde 2002 fueron creados doce distritos en la región Oriental, lo que afectó los límites de numerosos municipios, haciendo imposible la comparación estricta de su peso poblacional entre 2002 y 2015.

De la observación atenta del mapa se observa claramente que la mayoría de los distritos del país ganaron población entre 2002 y 2015: efectivamente, predominan los círculos amarillos, naranja y rojos, cuya predominancia indica un crecimiento absoluto positivo de la población. Por otra parte, se aprecia claramente que los ejes de comunicación actúan como los principales vectores de atracción poblacional,

ya sea porque generan atracción demográfica o por que el dinamismo que provocan permite retener población (o los dos).

En el centro de la región Oriental, el eje de las rutas dos y siete que une Asunción con Ciudad del Este sigue siendo dinámico ya que todos los distritos que se encuentran bajo su área directa de influencia experimentan un sostenido crecimiento demográfico. Cabe recordar que este eje es la arteria principal de la vida económica y social del Paraguay, y que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX actuó como soporte privilegiado para penetrar y poblar la zona Este del país. La duplicación de estas rutas, prevista para los tres próximos años, exige la planificación y la anticipación del impacto que generará esta obra mayor.

El otro eje que se impone claramente es el de la ruta n°3 en dirección del Norte (desde Coronel Oviedo hasta Yby Ya'ú, atravesando todo el Este del departamento de San Pedro). Consecuentemente, todos los distritos que se encuentran en el Este de San Pedro experimentan un marcado crecimiento demográfico, que va de 10.000 a poco más de 20.000 habitantes suplementarios por cada distrito entre 2002 y 2015. La ruta n°10 "Las Residentas" también llama la atención ya que entre San Estanislao y Saltos del Guairá se denota un sostenido crecimiento de la población.

Los ejes materializados por las rutas 2, 3, 7 y 10 aparecen claramente como los espacios privilegiados donde se diversifica la economía, incorporando cada vez más actividades secundarias y sobretodo terciarias. Esta nueva estructura económica que está en gestación alrededor de las rutas n°2, 7, 3 y 10 es un poderoso motor de generación de ingresos, de integración regional y de disminución de la pobreza. Las urbes más vigorosas del interior del país se encuentran situadas sobre estos ejes de comunicación.

Si bien el dinamismo regional parece haberse trasladado de las rutas n°2 y 7 hacia las rutas n°3 y 10, es de esperarse que las próximas obras de ensanchamiento del eje que une Asunción con Ciudad del Este renovarían la capacidad de atracción de todo el Centro-Este de la región Oriental. También es necesario indagar sobre el impacto que generarán las demás infraestructuras de comunicación que se encuentran actualmente en construcción, como ser las rutas "Santa Rosa del Aguaray-Capitán Bado", "Curuguaty-Itanará", "Carmelo Peralta-Loma Plata", entre otras. Por último, cabe poner de manifiesto que los distritos en los que se encuentran las ciudades más dinámicas seleccionadas en el marco del Plan de Desarrollo Urbano aparecen con altas tasas de crecimiento demográfico.

III. La intensificación de los procesos de urbanización vinculado al crecimiento del sector terciario

El proceso de urbanización del Paraguay se ha intensificado a partir de las últimas décadas del siglo XX. Efectivamente, es solamente a partir de la década de 1960 que la población urbana experimenta un aumento sostenido, pasando de 34,6 % de la población total en 1950 a 61 % en 2017. Durante este proceso, la cantidad de habitantes de las ciudades se multiplicó por nueve, mientras que se ha triplicado la cantidad de habitantes de las áreas rurales. La aglomeración de Asunción constituyó el principal receptáculo del crecimiento urbano del país, concentrando en esta urbe más del 60 % del crecimiento

urbano del país entre 1962 y 2017, pasando de 297.501 habitantes en 1962 a más de 2.500.000 habitantes en 2017.

Como resultado de la intensa fase de urbanización que experimentó el Paraguay durante la segunda mitad del siglo XX, el país heredó una estructura urbana macro cefálica. En este contexto, más allá del Gran Asunción, sólo unas pocas ciudades fronterizas fueron objeto de un inusitado e improbable proceso de crecimiento urbano. Injertadas sobre las fronteras del Este, estas ciudades están casi exclusivamente orientadas hacia el exterior y hacia sus ciudades gemelas brasileñas o argentinas: es el caso de Ciudad del Este, de Encarnación, de Pedro Juan Caballero, y más recientemente de Salto del Guairá. Repentinamente, las nuevas ciudades fronterizas paraguayas se erigieron como los centros urbanos más importantes fuera del Gran Asunción, superando ampliamente a las ciudades tradicionales de fundación mucho más antigua situadas en su mayoría en la franja Oeste de la región Oriental.

Así, los procesos de urbanización que tuvieron lugar durante las últimas décadas produjeron una estructura urbana muy desequilibrada. Así es como el Paraguay se presenta como un país con una sola ciudad verdaderamente importante, que a su vez constituye una aglomeración “intermedia” o mediana a escala de continente sudamericano. El Gran Asunción (poco más de 2.500.000 habitantes) cuenta con un peso demográfico cinco veces mayor al de la segunda aglomeración más grande del país, es decir el Gran Ciudad del Este (aproximadamente 400.000 habitantes). Posteriormente, la segunda urbe del Paraguay es casi cinco veces mayor a la tercera ciudad del país, Encarnación, que no supera los 100.000 habitantes, seguida de cerca por Pedro Juan Caballero, que alcanzaría los 90.000 habitantes. Más allá de estos centros urbanos, sólo existen cuatro ciudades de entre 50.000 y 100.000 habitantes, presentando los demás centros urbanos del país un tamaño relativamente reducido. Además, de las ciento treinta y tres (133) ciudades de menos de 50.000 habitantes, sólo veintiuna (21) tienen entre 10.000 y 30.000 habitantes y ciento doce (112) tienen menos de 10.000 habitantes. Por consiguiente, en el Paraguay, un verdadero vacío se hace sentir respecto de ciudades “medianamente pobladas”.

No obstante, desde un periodo muy reciente, que se podría fijar a mediados de la década de 2000, las ciudades del interior del Paraguay son el escenario de intensas transformaciones. Centros urbanos de pequeño porte o de muy pequeño porte asisten a una metamorfosis de su paisaje, de sus actividades y de sus funciones. En definitiva, una nueva estructura territorial está en gestación, y se apoya en nuevos puntos atractivos que polarizan el espacio: las ciudades. Si la nueva organización económica del territorio (VAZQUEZ, 2011) se apoya progresivamente en estos centros urbanos en desarrollo, mientras que la geografía de los “espacios de vida” también se ve cada vez más influenciada por las mismas urbes. El crecimiento de estas últimas ciudades fue considerable, a tal punto que se volvieron más importantes que los centros urbanos tradicionales situados en el centro de la región Oriental.

Es de notar que las principales ciudades que ganan protagonismo en el centro de la región Oriental y en el Chaco no siempre coinciden con las capitales departamentales. Así es como la estructura urbana político-administrativa ya no es funcional para orientar la acción del Estado en el interior del país. Una estructura de ciudades debe identificarse para servir de base a la construcción de una plataforma de intervención pública (instalación de servicios, construcción de equipamientos, ejecución de políticas de vivienda, desarrollo de ofertas de formación, fomento a la instalación de industrias y otras actividades, entre otros).

El proceso de urbanización del interior del país construye sus bases a partir de las décadas de 1990 y 2000, momento en que se inicia una nueva fase de “consolidación y modificación” de los patrones de ocupación del espacio. Lo que se llama comúnmente el “interior del país” pasa de un estado de *Espacio Indiferenciado* (FREMONT, 2009) a uno de *territorio en construcción*, donde se impone una nueva organización regional y donde aparecen los primeros signos de polarización y de fortalecimiento de centros urbanos. Asimismo, pareciera que las regiones del interior asisten a una nueva fase de consolidación económica y social, permitida por el avance de las infraestructuras de comunicación y la diversificación de la economía. Estos elementos explican en gran parte la disminución de las cifras de pobreza y el aumento sostenido de la urbanización.

En reglas generales, se intensifican los flujos migratorios hacia las ciudades y hacia los ejes dinámicos de comunicación, al tiempo que se estanca el crecimiento de la población “rural”. Lo que ocurre es que, en el interior del país, se hacen sentir nuevas formas de ocupar, de utilizar, de transformar y de vivir los territorios, lo que conduce a nueva estructura espacial. El proceso de consolidación está en marcha y la emergencia de centros urbanos es un signo evidente de esta “maduración” de la fase de territorialización. Por ende, en el Paraguay, se impone la necesidad de trascender las definiciones dicotómicas entre las áreas rurales y urbanas, que no permiten caracterizar las formas de la ocupación del territorio en general y de los diferentes distritos en particular.

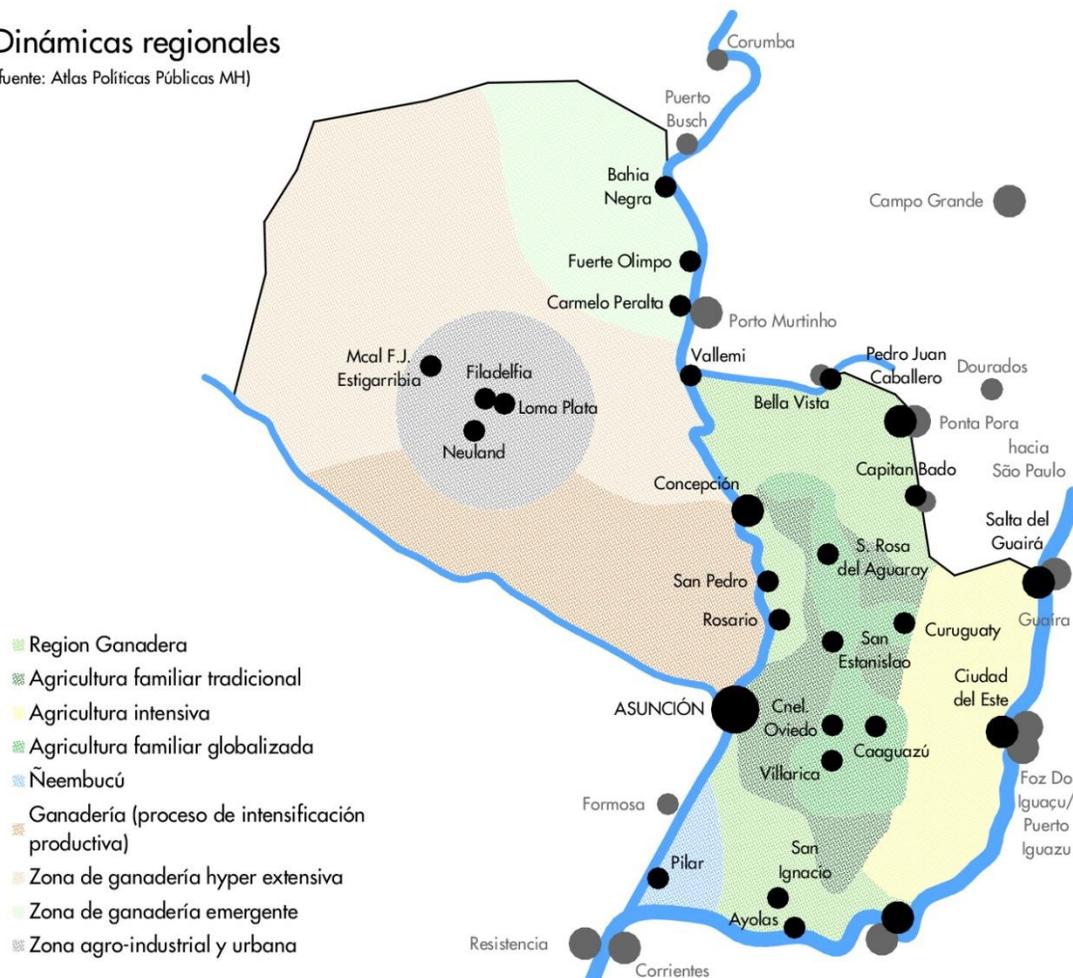
C. ACTIVIDADES E INFRAESTRUCTURAS

La evolución de la estructura económica del Paraguay fue singular respecto de los demás países de Latinoamérica y tuvo incidencias certeras en los modelos de ocupación del espacio, así como en el desarrollo de los procesos de urbanización. Cabe destacar que en el Paraguay no hubo políticas de sustitución de importaciones y el sector primario fue ampliamente predominante en la formación económica reciente. Se impone entonces un análisis de las actividades económicas del Paraguay.

I. Agricultura y Ganadería

Dinámicas regionales

(fuente: Atlas Políticas Públicas MH)



Fuente : creación propia

A lo largo de la historia del país, la agricultura siempre constituyó una actividad de referencia en la economía nacional. Sin embargo, este sector de producción no siempre ha desempeñado el papel preponderante que ejerce en la actualidad. Asimismo, es desde un periodo relativamente reciente que la agricultura paraguaya ha mejorado sus niveles de competitividad, vinculándose a nuevos y exigentes mercados. Al respecto, es importante tener en cuenta que, hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX, las actividades económicas primarias más importantes eran esencialmente extractivas. En 1967 por ejemplo, la madera y la carne representaban nada más y nada menos que el 70 % de las exportaciones del país. En aquel entonces, aunque estaba muy presente en la vida socio-económica del Paraguay, la agricultura ocupaba una ínfima superficie del territorio nacional, y su producción se destinaba en gran parte al autoconsumo de las familias, cuyos niveles de vida eran, cuanto menos, precarios. La paradójica

geografía del Paraguay revelaba el contraste entre las cuencas campesinas hacinadas del foco central de poblamiento paraguayo, y las extensas praderas y bosques que se extendían en el Chaco como en la región Oriental.

Asimismo, hasta la década de 1960, la región Oriental del Paraguay estaba muy escasamente poblada, encontrándose la mayoría de sus habitantes en la ciudad de Asunción y en sus alrededores inmediatos. Según Romain Gaignard, en 1968, la mitad de la población del país ocupaba 3 % de la superficie del territorio nacional. De este modo, tanto el Chaco como toda la porción Este de la región Oriental constituían verdaderos espacios periféricos y se encontraban prácticamente despoblados. Además, la mayor parte de la población paraguaya está constituida por campesinos: los datos del censo nacional de población y viviendas de 1972 señalan que el 49,5 % de la población económicamente activa de todo el país estaba ocupada en el sector primario. Estas realidades han cambiado completamente durante las décadas que siguieron: el país ha sido objeto de un inédito movimiento de urbanización, el interior ha sido ocupado y la cobertura forestal ha sido convertida en amplios cultivos y praderas. Las políticas de ordenamiento del territorio a poner en marcha de ahora en adelante no podrán ignorar las transformaciones que tuvieron lugar en las últimas décadas. La definición del rumbo territorial del Paraguay deberá tener en cuenta las problemáticas y los desafíos impuestos por el modelo heredado de desarrollo económico, social y espacial.

Las políticas de colonización agraria llevadas a cabo por el Estado paraguayo a partir de la década de 1960 y de 1970 han contribuido a un incremento de la superficie cultivada y a una intensa fase de poblamiento de la región Oriental, aunque esto no se tradujo necesariamente por un refuerzo del peso de la agricultura en la economía nacional. En un artículo publicado en 1991, Elisabeth ZOOMERS afirmaba que las políticas de colonización se habían contentado de fomentar la "expansión horizontal", lo que consistió en multiplicar la cantidad de fincas campesinas sin alterar el modelo latifundiaro preexistente. El objetivo primordial parecía más bien la reducción de las tensiones sociales que se agudizaban en las regiones campesinas hacinadas de los alrededores de la capital, lo que se pretendió lograr ofreciendo nuevas parcelas a colonizar en el centro de la región Oriental. No obstante, los intensos movimientos de colonización que se pusieron en marcha no se vieron impulsados por una estrategia perenne y sostenible de desarrollo rural que ofreciera suficiente apoyo técnico, crediticio y de acceso a los mercados. Sin los recursos necesarios o sin voluntad política suficiente, la puesta en valor de nuevas tierras para la producción agrícola campesina no pudo generar un incremento destacable de la producción y tampoco ha permitido una mejora sustancial de la calidad de vida de los productores.

Durante las décadas de 1980 y de 1990, el Paraguay ha sido objeto de un intenso proceso de expansión del monocultivo empresarial de exportación, donde la soja, el maíz y el trigo se impusieron progresivamente como los principales productos cultivados. Dicho proceso no fue un caso exclusivo del Paraguay, sino que interesó también, aunque más temprano, a los demás países de la cuenca del Plata: por eso, la organización del modelo de producción agrícola tecnificada debe interpretarse y comprenderse a través de una lectura de amplia escala territorial. En lo que respecta al Paraguay, el fenómeno de modernización y de concentración de la tierra se produjo primeramente en espacios prácticamente vacíos, alejados de las zonas de asentamiento rural tradicional. Por consiguiente, hasta la década de 1980, la irrupción del monocultivo empresarial de exportación no tuvo efectos muy directos sobre el aparato productivo y la organización social campesinas, aunque esta realidad cambiaría a partir de la década de 1990.

Progresivamente, el modelo agrícola tecnificado se volvió predominante y se vio manejado por un complejo productivo que alterna el cultivo de soja, maíz y trigo. El primero de estos cereales es sin dudas el más importante ya que su volumen de exportación posiciona en 2016 al Paraguay como el sexto productor mundial. Ese mismo año, se han cultivado unas 3.324.061 hectáreas de esta oleaginosa, triplicando la superficie de producción respecto de 1990, cuando se plantaban un poco más de un millón de hectáreas de soja en el país. Naturalmente, esta expansión espacial estuvo aparejada con una intensificación de las técnicas de producción, en particular con el sistema de "siembra directa". Dicho sea de paso, la irrupción del modelo agrícola tecnificado en los departamentos menos fértiles del centro de la región Oriental del Paraguay no habría sido posible sin la incorporación de tecnología e incluso de nuevos procedimientos genéticos.

Durante las décadas de 1990 y 2000, el cultivo de soja se ha expandido notablemente en los departamentos de fuerte presencia campesina. Efectivamente, a medida que fue avanzando la frontera agrícola en proveniencia del Este de la región Oriental, los grandes cultivos se han encontrado con la estructura minifundiaria campesina, no sin generar tensiones y conflictos por el acceso a la tierra. Por consiguiente, ha tenido lugar un proceso de concentración de la tierra, lo que a menudo se hizo en detrimento de las pequeñas parcelas, en particular aquellas que corresponden a la práctica de la agricultura de escala familiar. La puesta en perspectiva de los resultados de los censos agrícolas de 1991 y 2008 permite sacar a la luz que la cantidad de parcelas de 1 a 20 hectáreas pasó de representar un total de 225.639 hectáreas a 225.596 hectáreas en 2008, mientras que la cantidad de explotaciones agrícolas de entre 100 y 500 hectáreas pasó de 7.782 hectáreas a 10.485 en 2008.

Tabla 2. Evolución de las explotaciones agrícolas en función de su tamaño, entre 1991 y 2008

Tamaño de las explotaciones	Cantidad de explotaciones		Taux de variation	Superficie total		Tasa de variación
	1991	2008		1991	2008	
De 1 a 5 Ha	92.811	101.643	+ 9,5 %	222.805	231.118	+ 3,7 %
De 5 a 10 Ha	66.605	66.218	- 0,6 %	430.658	416.702	- 3,2 %
de 10 a 20 ha	66.223	57.735	- 12,8 %	806.802	685.381	- 15,0 %
de 20 a 50 ha	31.519	22.865	- 27,5 %	857.909	619.986	- 27,7 %
de 50 a 100 ha	7.577	6.879	- 9,2 %	502.648	459.555	- 8,6 %
de 100 a 200 ha	4.279	5.234	+ 22,3 %	569.169	699.257	+ 22,9 %
de 200 a 500 ha	3.503	5.251	+ 49,9 %	1.050.034	1.600.537	+ 52,4 %
de 500 a 1.000	1.525	2.737	+ 79,5 %	1.010.952	1.810.119	+ 79,1 %
Más de 1.000	3.240	4.727	+ 45,9 %	18.358.260	24.557.344	+ 33,8 %
Total						

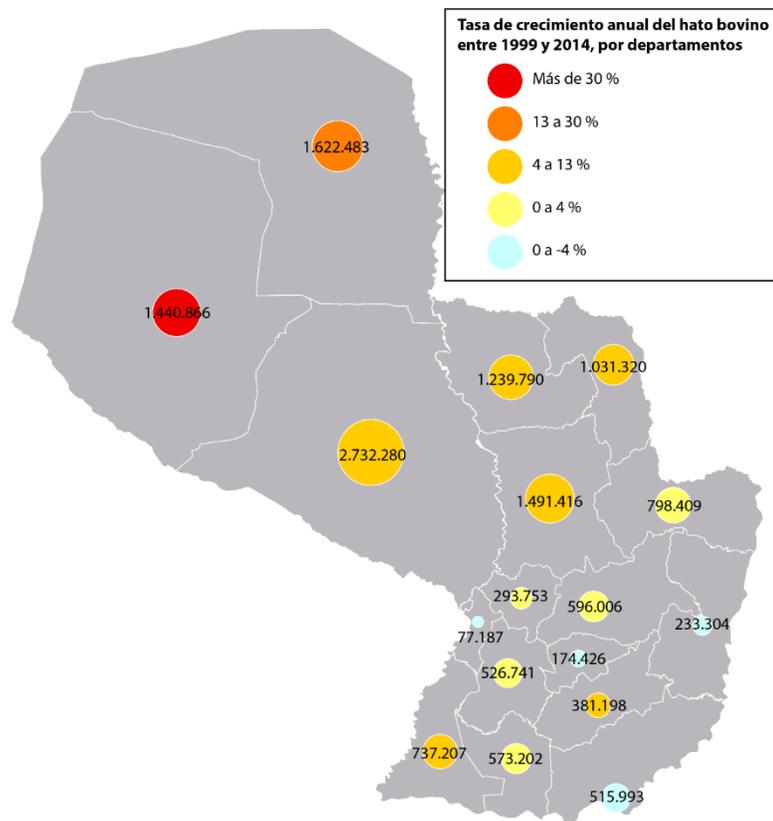
Sources : Censos Agrícolas Nacionales de 1991 y 2008.

Asimismo, entre 2007 y 2014, en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Caazapá o Canindeyú, la superficie de producción de soja habría pasado de 1.084.275 a 1.663.800 hectáreas. Esta sorprendente expansión trae consigo una reconfiguración completa del sistema logístico de la cadena de producción, de almacenamiento y de transporte. Apoyándose en una red de rutas asfaltadas en vías de densificación, el modelo de producción agrícola tecnificada exige la construcción de nuevas infraestructuras y moviliza servicios de transporte, de provisión de insumos (fertilizantes, maquinarias,...), de créditos, de seguros, de mantenimiento técnico de silos y maquinarias, entre otros.

Según datos del Banco Central del Paraguay, la agricultura tiene un peso preponderante en la economía nacional ya que este sector aportó el 17,4 % del Producto Interno Bruto Nacional durante el año 2015, cifra que ha venido incrementándose desde 1991, año en que el sector agrícola participó en torno al 12,1 % del Producto Interno Bruto. A esta cifra se debería sumar la Ganadería, quien participó a altura de 5,2 % del Producto Interno Bruto en 2015. Efectivamente, este sector de producción se ha vuelto preponderante en el Paraguay, tanto para el ingreso de divisas como en la transformación de los paisajes interiores.

A partir de mediados de la década de 2000, el sector ganadero ha confirmado notoriamente su peso estructural en la economía paraguaya, ganando en competitividad y compitiendo en los mercados más exigentes a nivel mundial. Al respecto, la expansión del hato bovino en las últimas dos décadas es absolutamente reveladora: entre 1992 y 2014, la cantidad de cabezas de ganado ha pasado de 9,4 a más de 14 millones, convirtiéndose el Paraguay en el noveno exportador mundial de carne. Tanto el Chaco como el Norte de la región Oriental han sido los más concernidos por la expansión del hato vacuno, aunque éste ya no se despliega solamente en las tierras bajas y las sabanas sino también en las mesetas más elevadas del Este (San Pedro, Amambay, Canindeyú). Sobre este punto, cabe destacar que las regiones accidentadas, al no poder ser mecanizadas para la producción agrícola, a menudo son destinadas a la producción ganadera. Esta realidad es particularmente visible en el departamento de Canindeyú, en el Este de San Pedro y en el Sureste de Concepción.

Mapa 1. Distribución y evolución del hato ganadero por departamentos, en 2014



Fuente:

Como sea, la movilización de las cifras de participación de la agricultura y de la ganadería en la estructura del PIB Nacional (22,6 %) no es suficiente para describir el peso aplastante de estos sectores en la economía nacional. Efectivamente, estos dominios de producción arrastran a muchos otros sectores de la economía nacional, tales como los proveedores de servicios y de insumos, la logística y las industrias. Asimismo, según datos de Investor Economía y del Banco Central del Paraguay, el sector de los agro-negocios, entendido éste como toda la cadena de producción primaria, representaría 41,0 % del PIB nacional, lo que es realmente considerable.

II. Industria

El sector industrial en Paraguay está íntimamente relacionado con el sector primario: así es como gran parte del sector secundario de la economía está compuesto por actividades agro-industriales (ganadería y transformación productos agrícolas). Sin embargo, a diferencia con las décadas anteriores, el sector de producción secundario se ha diversificado notablemente, ganado en competitividad e integrándose a mercados más exigentes.

Durante el año 2015, el renovado complejo industrial de procesamiento de la soja ha absorbido nada más y nada menos que el 42,6 % de las 8.200.000 toneladas producidas en aquel año en el país (CAPECO, 2016). La harina de soja producida es exportada a países como Italia, Dinamarca o Chile, mientras que los aceites de la oleaginosa tienen como destinos India, Bangladesh, Egipto, Argentina, Irán, Pakistan, entre otros países. Es de notar que dichas unidades agroindustriales se encuentran esencialmente en el Gran Asunción y en el Gran Ciudad del Este, y que el complejo agro-industrial más importante dispone de una capacidad de molienda de 4.000 T por día y se encuentra en Villeta, en el Sur de la aglomeración asuncena. Al respecto, es de notar que, hasta mediados de la década de 2000, los flujos de transporte de la materia prima en estado natural se dirigían al hacia Este. Sin embargo, desde un periodo reciente, los flujos se orientan mayormente hacia el Oeste en dirección del río Paraguay ya que la vía fluvial se vuelve mucho más beneficiosa en términos de costos de transporte.

En lo que tiene que ver con los frigoríficos, es importante tener en cuenta que la vocación paraguaya por el sector cárnico no es reciente (data de la primera mitad del siglo XX), pero que los niveles de competitividad se han incrementado desde un periodo reciente. Así, el Paraguay ya no se dedica especialmente en la producción de carne en conserva, sino que se concentra en la exportación de carne vacuna de primera calidad destinada a distintos destinos comerciales en el mundo. A lo largo de las últimas dos décadas, la expansión del hato bovino ha sido sostenida y se ha erigido como la base *sine qua non* para permitir el crecimiento del sector industrial cárnico, a tal punto que el Paraguay se ha convertido en uno de los principales exportadores de carne del mundo. La producción industrial es intensiva ya que los seis principales frigoríficos del país superan la capacidad de 8.000 cabezas faenadas por día. Por otro lado, es de notar que la mayoría de estas usinas se encuentra en las inmediaciones de Asunción (Fernando de la Mora, Limpio, Villa Hayes), aunque algunas de ellas se desempeñan en el Interior del país. Asimismo, mientras que el frigorífico ubicado en Concepción (desde 1997) ha visto su capacidad incrementarse año tras año, un complejo frigorífico se ha desarrollado en el Chaco Central, más precisamente en la ciudad de Loma Plata (desde 2002). Otro frigorífico de muy importante capacidad de faena (1.200 cabezas al día) abrió sus puertas en el 2016, en el Sur del departamento de Concepción.

Aunque las fábricas procesadoras de soja, los frigoríficos y otros sub-sectores alimenticios (jugos de frutas, almidón, leche) sean predominantes en la industria nacional, otros componentes se han expandido y desempeñan un papel importante en la generación de empleos y en el desarrollo de actividades inducidas. Entre los componentes que contribuyen a la diversificación de la matriz industrial, se encuentra la construcción de barcas, la industria química y farmacéutica, o actividades diversas que constituyen eslabones puntuales de cadenas productivas que se deslocalizan en el país aprovechando de los bajos precios de la mano de obra o los incentivos fiscales. Algo es seguro, el sector industrial paraguayo no se encuentra realmente vinculado a la producción de bienes manufacturados, que son más bien importados.

En términos espaciales, el dispositivo industrial paraguayo se encuentra muy concentrado en los alrededores de Asunción y de las principales aglomeraciones fronterizas, dejando un vacío latente en algunas regiones interiores del país que no cuentan con un sector secundario lo suficientemente diversificado.

III. Infraestructuras de comunicación

Ante el incremento de los niveles de exportación de materias primas, tanto en estado natural como procesadas, la ribera izquierda del río Paraguay se ha dotado de nuevas infraestructuras portuarias cuya construcción a menudo es la iniciativa del sector privado. Así, el transporte fluvial vuelve a ganar protagonismo, lo que ha provocado el impulso del sector de la construcción de barcazas, cuyas unidades productivas se encuentran en la ribera derecha del río Paraguay, en el Norte de la aglomeración asuncena. Así, el fenómeno de « retorno al río » ha reactivado la necesidad de poner en marcha un antiguo proyecto que pretende adecuar la vía fluvial para el transporte de mercaderías. Por ende, los poderes públicos y los actores económicos vuelven a posicionar el Proyecto de Hidrovía Paraguay-Paraná como una intervención altamente estratégica. Este proyecto de primer orden reviste de un interés crucial no sólo para el Paraguay, sino para toda la cuenca del Plata.

La estructura que ha adquirido la red vial paraguaya a lo largo de las últimas décadas también deja entrever el real proceso de retorno al río: así es como numerosos tramos recientemente asfaltados son de orientación Este-Oeste, integrando las regiones interiores del Paraguay y del Brasil al eje del río Paraguay. Así es como toda la porción Sur de la región Oriental se encuentra conectada al Puerto de Pilar, o que el Norte de la región Oriental dispone de accesos privilegiados hacia los puertos de Concepción, Antequera, o Puerto Rosario. Dichos accesos apuntan además a extenderse hasta la frontera brasileña, integrando al Estado del Mato Grosso do Sul al eje fluvial del río Paraguay. Para tomar ejemplos concretos, se podría mencionar los casos de la ruta n°10 "Las Residentas", que va desde Puerto Rosario, en la ribera izquierda del río Paraguay, hasta Salto del Guairá; también se podría mencionar el caso de la ruta n°11 que desde el año 2011 se encuentra totalmente asfaltada entre Antequera y Santa Rosa del Aguaray y cuya pavimentación entre Santa Rosa del Aguaray y Capitán Bado está a punto de culminarse. Al cabo de este proyecto, este último eje se conectará efectivamente con la MS-289 brasileña.

Más allá de la reactivación del transporte fluvial, es importante destacar que el transporte de bienes y de personas no cuenta con una oferta de infraestructuras lo suficientemente completa y diversificada. La única línea de ferrocarril ha sido cancelada y condenada a inicios de la década de 1990 por su obsolescencia y su falta de funcionalidad respecto del transporte vehicular. Mientras tanto, es preciso constatar que la calidad de la infraestructura vial aún es precaria, tal como lo señala la tabla n°3. Efectivamente, en el año 2017, las rutas asfaltadas representan solamente el 7,5 % del total de la red vial del país.

Tabla 3. Resumen de la red vial del país en 2017

	Asfalto	Tratamiento superficial	Adoquinado	Empedrado	Enripiado	Tierra	TOTAL
Nacional	2.886	222	0	0	0	317	3.425
Departamental	2.664	368	10	573	244	9.815	13.675
Vecinal	27	0	0	703	622	56.222	57.575
TOTAL por tipo de superficie	5.577	590	10	1.276	866	66.354	74.675

Fuente: MOPC, 2017.

Por su naturaleza mediterránea, el Paraguay siempre ha desplegado sus infraestructuras con la intención de conectarse con el exterior. Así es como la primera línea de ferrocarril del continente partía de Asunción pasando por las cuencas más pobladas de Paraguari, Villarrica, Caazapá y luego Encarnación, para conectarse a Posadas y a la Argentina. Más tarde, las primeras rutas asfaltadas buscarían conectar el país con Argentina (ruta n°1) y con el Brasil (ruta n°2). Es solamente a partir de las últimas décadas del siglo XX que la red de rutas asfaltadas del Paraguay comienza a densificarse por dentro, conectando a pequeños pueblos otrora aislados. El mapa n°3 representa este proceso desde 1975 a 2016.

Mapa 2. Evolución de la red de rutas asfaltadas entre 1975 y 2016



Fuente: GOETZ, K.; VAZQUEZ, F., 2016

D. GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA DEL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO PARAGUAYO

Esta parte tiene por objetivo el resumen sintético de las problemáticas de administración pública de los territorios a través del prisma del ordenamiento. Se trata de entender los sistemas de gobernanza territorial y sus articulaciones. En primer lugar, la fuerte concentración de los poderes de acción al nivel nacional y la visión a menudo sectorial de los Ministerios y otras entidades públicas disminuye la optimización de los proyectos. En segundo lugar, la difícil descentralización paraguaya genera problemas mayores en términos de ordenamiento territorial.

I. UN ESTADO MUY CONCENTRADO

Los diferentes Ministerios y Secretarías del Estado están confrontados a numerosas dificultades, coyunturales y estructurales. Coyunturales porque, como fue mencionado anteriormente, el país se encuentra “atropellado” por un periodo de desarrollo fuerte generada por varios factores: crecimiento poblacional, apertura a una económica de mercado regional y mundial, éxodo rural y transición urbana, etc. Las instituciones públicas tienen que poner en marcha estrategias y acciones concretas para acompañar, enmarcar, reglamentar y/o fortalecer estas dinámicas en curso. Estructurales porque estas mismas instituciones fueron debilitadas durante el largo periodo pre y post dictadura y permanecen frágiles debido a la falta de recursos, de ingeniería territorial y a los casos de corrupción. La administración pública tiene que fortalecerse con pocos recursos para poder responder a los desafíos en curso y futuros.

Además, los poderes públicos aún permanecen muy concentrados en Asunción a pesar de la nueva Constitución de 1992 y sus criterios de descentralización. El Estado central aparece a menudo como el único actor, encontrándose las Colectividades Públicas Locales muy dependientes, y con pocas capacidades de incidir profundamente en las políticas de desarrollo y ordenamiento aplicadas desde arriba en su propio territorio. Las lagunas del sistema de administración territorial pueden ser ejemplificadas por algunos disfuncionamientos y desafíos que se verifican en Paraguay. El esfuerzo de equipamiento de los territorios en término de establecimientos educativos, hospitales y centros de salud muestra una falta de conocimiento de las realidades locales y de adaptación de las políticas públicas del Estado.

1. DISPOSITIVO EDUCACIONAL

A modo de ejemplo, es posible destacar ciertos desajustes en la distribución del **Fondo Nacional de Inversión para el Desarrollo** (FONACIDE) en los territorios. A pesar de contar con menor proporción de

matriculados por atender y con menos aulas en mal estado, numerosos distritos perciben mayor cantidad de recursos para intervenir en infraestructura educativa. Estos desequilibrios regionales repercuten en la calidad del dispositivo educativo y se explican principalmente por el crecimiento demográfico mayor de las últimas décadas en Paraguay: de 3.000.000 de habitantes en 1982 se pasó a unos 6.460.000 habitantes en 2012 (DGEEC 2015). Asimismo, durante este periodo, se necesitó poner en marcha un despliegue masivo de equipamientos educativos nunca antes realizado en las áreas rurales dispersas: de este modo, las altas tasas de natalidad exigían una intervención profunda para expandir el dispositivo educativo. Sin embargo, muchas unidades de estas construcciones masivas no alcanzaron los estándares mínimos de calidad en infraestructura.

Sin embargo, el contexto y los desafíos cambiaron a partir de los años 2000: entrando en la segunda fase de su transición demográfica, la tasa de nacimientos disminuye progresivamente, lo que implica una desaceleración y luego una reducción paulatina de la cantidad de alumnos en los cursos básicos. También, la dinámica de dispersión territorial se estabilizó relativamente, particularmente en las antiguas regiones en crecimiento fuerte del Norte y del Este de la región Oriental que apuntan más bien a una estabilización y consolidación demográfica. La adaptación del Ministerio a las nuevas dinámicas demográficas y de ocupación del espacio nacional constituye un verdadero desafío: sin ninguna duda, se trata ahora de invertir fortaleciendo los establecimientos existentes. Para una toma de decisión adaptada a los cambios territoriales, un enfoque global que no se limite solamente al sector de la educación es necesario. Entender las dinámicas demográficas, sociales y urbanas son algunos de los requisitos para priorizar eficazmente las zonas de acción. Los pequeños y medianos polos urbanos, algunos de ellos emergentes, representan lugares de acción a priorizar para los poderes públicos.

2. DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD

En la misma lógica, es posible subrayar las dificultades de adaptación del dispositivo de equipamientos de salud. Con el esquema de ocupación dispersa del territorio, el crecimiento poblacional de ciertas zonas o la activación de ciertas ciudades, la necesidad de revisar y adaptar las estrategias públicas de inversión y de puesta en marcha de una planificación territorializada se vuelven más que necesarias. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) tiene que priorizar los hospitales, los puestos de salud o las Unidades de Salud de la Familia (USF) que a construir o a fortalecer. A modo de ilustración, hay que encontrar un equilibrio entre la “división” de los recursos expandiendo las USF en los numerosos puestos de salud distribuidos en el espacio paraguayo o la concentración más cualitativa de servicios de salud en los hospitales de las ciudades medias. La descongestión de los equipamientos de salud del gran Asunción se realizará a través de una distribución más justa de los esfuerzos en las zonas claves. El eterno dilema del ordenamiento territorial entre un acceso equitativo a los servicios en todos los territorios del país y la elección de una concentración más cualitativa de la infraestructura en los polos urbanos surge de manera permanente. Como en el caso del dispositivo educativo, un análisis transversal articulado a los otros sectores de políticas públicas aparece como un eje de acción clave.

3. VIVIENDAS SOCIALES Y DISPERSIÓN URBANA

Al final, se puede también analizar de manera sintética la política sectorial y centralizada de construcción de viviendas sociales de la Secretaría de la Vivienda y del Hábitat (SENAVITAT). Primero, los terrenos adaptados a las operaciones de construcción con poco presupuesto representan un problema mayor. La búsqueda de terrenos disponibles tiene que enfocarse en aquellos que respondan a la proximidad de los centros urbanos y de acceso a los equipamientos y servicios esenciales en un proceso de integración social y espacial. La tarea es compleja debido a varias razones:

- La escasez de terrenos públicos representa un primer obstáculo. Los terrenos de la SAS (Secretaría de Acción Social) se adquirieron generalmente sin lógica de accesibilidad a la ciudad, al empleo y a los equipamientos públicos;
- El Estado no genera fondos para poner en marcha un banco público de tierras ni otorga para las realizaciones de operaciones estructurales;
- Por último, el estado del catastro, a veces inexistente, incompleto u obsoleto, crea un obstáculo en la búsqueda de terrenos. Las lagunas en términos de cartografía representan unas de las numerosas dificultades en el sistema de títulos de propiedad y de recaudación impositiva. La actualización del catastro es una tarea amplia que constituye una prioridad absoluta para el país.

La acción pública puede desregular los mercados inmobiliarios locales en pequeñas ciudades. Puede llegar incluso a provocar una desregulación del mercado, así como un refuerzo de la especulación comprando terrenos ilegalmente ocupados y dando títulos de propiedad a los ocupantes. Los mismos ocupantes, generalmente pobres, revenden los terrenos a personas privadas teniendo como único objetivo el de especular. Estos terrenos están frecuentemente alejados y cuentan con un valor accesible. Las agencias inmobiliarias clásicas, tienen por lo general los terrenos mejor conectados, pero no pueden competir con el bajo precio de la reventa de los otros terrenos. De esta manera los compradores se dirigen hacia los terrenos más alejados: esto engendra una dispersión de la urbanización y un debilitamiento de los centros urbanos.

La acción pública en la adquisición de tierras favorece con frecuencia las transacciones clientelistas y/o interesadas y los electos locales no se encuentran siempre apuntando al interés general. ¿Deberían los mercados locales dejarse autorregular e intervenir sobre las parcelas realmente estratégicas, cuando el poder público no tiene el margen de acción necesario? Si un banco de compra de terrenos fuese creado, ¿escaparía ella del clientelismo y de la corrupción? ¿La misma tendría las capacidades necesarias para orientar las compras públicas pertinentes? ¿No sería más adecuado optar por subvencionar a las loteadoras o inclusive favorecer particularmente una ayuda indirecta a la construcción que no entre en conflicto con el mercado?

Para terminar, parece claro que el intervencionismo del Estado a corto plazo, “en un abrir y un cerrar de ojos”, no se inscribe bastante en las dinámicas locales. La concentración de clases sociales pobres en áreas relativamente alejadas favorece el desarrollo de guetos²⁹. Para atenuar un poco esta afirmación,

²⁹ Barrios marginales y marginalizados

algunos nuevos loteamientos sociales se yuxtaponen en conceptos de manzanas, limitando, a veces, la distancia con el centro.

La SENAVITAT está realizando un esfuerzo importante de producción cuantitativa de viviendas. Desde agosto de 2013 a enero de 2017, la secretaría logró, no sin ciertas dificultades, construir 17.648 viviendas³⁰. Sin embargo, las capacidades de planificación de las operaciones de nuevos barrios son limitadas y se llevan a cabo de manera fragmentada. Efectivamente, la concepción del espacio, basada sobre el antiguo modelo rural, horizontal y disperso permanece como la regla en los modos operativos públicos. Paradójicamente, las instituciones continúan alimentando la dispersión ofreciendo títulos de propiedad a hogares que ocupan terrenos alejados de la SAS o construyendo viviendas (SENAVITAT) en estos mismos terrenos. La intervención pública no se inscribe en una lógica de integración territorial durante la construcción de los nuevos barrios o comunidades. A menudo, las operaciones responden a mecanismos de acción y a oportunidades de tierras disponibles desconectadas o sin visión de largo plazo. Una vez que las familias son ubicadas, la accesibilidad, los costos de instalación de los servicios básicos o de construcción de equipamientos públicos aumentan considerablemente el esfuerzo financiero nacional. Asimismo, de vez en cuando, la acción pública genera consecuencias contra-productivas.

A modo de ilustración, el nuevo barrio “Las colinas”, realizado en conjunto por la SAS, la Binacional Itaipú y la SENAVITAT en el distrito de Itauguá, beneficia de los equipamientos principales necesarios. Sin embargo, un problema surgió rápidamente: la falta de empleos en la zona. Las poblaciones viven a 7 km del primer núcleo urbano de Itauguá. Consecuentemente, los habitantes tienen dificultades para alimentar a sus familias. Si vivían antes en asentamientos periféricos de la capital o en los bañados, tenían la posibilidad de generar ingresos, aunque sean informales, gracias a las oportunidades que puede ofrecer la ciudad. La cosecha de la caña de azúcar a proximidad engendra solamente un recurso temporario y las otras actividades económicas son escasas en el entorno cercano del barrio. Además, a pesar de que algunos habitantes cuentan con buenos niveles de calificación profesional, estos son segregados en la fase de reclutamiento porque padecen de la mala imagen de sus barrios de origen. Estos fenómenos de segregación socio-espacial deben ser tomados en cuenta y anticipados por el Estado a través de un indispensable enfoque sistémico.

La última operación de construcción de 230 viviendas sociales denominada “Rosa Mística” y llevada a cabo por la SENAVITAT en Villa Hayes se ubica aproximadamente a 3,5 km de la ruta y a 5 km del centro histórico. Los caminos de acceso son de mala calidad, lo que dificulta mucho los desplazamientos de los habitantes del barrio. Ya instalados, las casas se construyeron in-situ en los terrenos. Además, la zona conoce dinámicas vinculadas al desarrollo del sector industrial que arriesga con causar contaminaciones de diferentes tipos para los habitantes del barrio.

Se puede también subrayar la falta de adaptación de los tipos de viviendas como ejemplo de la centralización del Estado. Apoyarse sobre tipologías vernáculas tales como la “Kulata Jovai” permitiría en ocasiones ofrecer una mejor adaptación a las realidades naturales y culturales de las distintas regiones del país. Así, de manera general, se verifica claramente la necesidad para el Estado de aplicar una verdadera visión transversal y una planificación urbana y territorial para poder orientar y optimizar las

³⁰ SENAVITAT, Enero de 2017

acciones sectoriales de cada institución pública nacional. En este objetivo, el papel de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) es crucial.

4. EL PAPEL ARTICULADOR Y TÉCNICO DE LA STP

Es primordial que las diferentes instituciones públicas lleven a cabo sus diferentes proyectos con objetivos comunes, obrando de manera articulada. La STP, en el momento de su creación en 1962 ya tenía establecidas, entre otras, las siguientes funciones³¹:

“Elaborar los lineamientos para el desarrollo económico, social y cultural del país en coordinación con los ministerios del poder ejecutivo y otras entidades del sector público;

Establecer normas, mecanismos y procedimientos de planificación del desarrollo y políticas públicas;

Analizar, coordinar y verificar la consistencia y sostenibilidad de las políticas económicas, sociales y medioambientales;

Organizar y administrar la información para el desarrollo en coordinación con las demás políticas económicas y medioambientales.”

Estas funciones muestran que la STP debería tener un papel articulador, lo que requiere de antemano un conocimiento fino de los principales proyectos del Estado y también de los gobiernos locales. Esto implica un control y un conocimiento de los dominios de estudios y de acciones llevadas a cabo por el conjunto de actores, ya sean públicos o privados. Sin embargo, los niveles de calificación como de recursos humanos y financieros difícilmente permiten lograr tales objetivos en la planificación territorial. Es difícil precisar en qué medida el presupuesto público hace defecto, y si hay una verdadera conciencia de la necesidad de emprender las acciones mencionadas más arriba.

Como siempre, la elección pertinente de las prioridades por el nivel político será determinante. Lo que es seguro es que la necesidad de articulación es clave y que su efecto de palanca es muy importante. Si bien los esfuerzos para ir en esta dirección no parecen inalcanzables, la impulsión y la generalización son etapas ciertamente más complejas. Efectivamente, estas últimas exigen un cambio profundo de los hábitos de gestión y de administración. Esto es particularmente cierto cuando se trata de los dominios del ordenamiento y de la planificación territorial, manejado por pocos técnicos en el Paraguay. Sin embargo, la constitución de una ingeniería territorial mínima compuesta por profesionales calificados bien organizada permitiría una gestión mucho más eficiente. La acción del Estado debe desarrollarse de manera horizontal con las diferentes instituciones nacionales, pero también de manera vertical, articulando las escalas de proyecto, desde los Municipios hasta las entidades de cooperación internacional.

³¹ Artículo 6 del decreto 4.070, 1962

II. UNA GESTIÓN FRAGMENTADA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional y los organismos multilaterales tienen un papel muy importante en Paraguay. Estos impulsan numerosos proyectos a diferentes escalas, siempre buscando la mejor articulación posible con las instituciones públicas. No obstante, muchas carencias operativas debilitan la planificación de los proyectos financiados por las entidades multilaterales y bilaterales.

Los actores de la cooperación son numerosos y diversificados. Hablan diferentes idiomas y tienen una cultura del proyecto que les es propia. Según lo visto anteriormente, tienen que implementar proyectos operando sin el suficiente acompañamiento por parte de las instituciones públicas. Es cierto que los proyectos que movilizan un enfoque territorial, que integren un enfoque sistémico y que sean articuladores, permitirán una mejor orientación de los fondos internacionales, así como también el incremento de sus retornos positivos.

Además, la planificación y el urbanismo se realizan como muchas políticas públicas: a largo plazo. Los programas de cooperación, ya sean llevados a cabo con proveedores internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, entre otros), o con organismos de cooperación de otros países (JICA, KOICA, GIZ, AECID, AGCI, etc.) o bien con organismos descentralizados, se escalonan sobre diferentes temporalidades de corto o mediano plazo, sin ser relevadas por parte de las instituciones paraguayas una vez que se completan.

Más que nunca el Estado tiene que posicionarse como el articulador de la cooperación para trascender sus cortos programas. La planificación global tiene que establecerse sobre un largo plazo incluyendo proyectos a mediano / largo plazo en los períodos de los mandatos políticos y a corto / mediano plazo al nivel de los proyectos en cooperación. En este sentido, el ordenamiento y el desarrollo territorial deben pensar proyectos en varias y diferentes fases temporales para ofrecer flexibilidad y adaptación.

«La planificación estratégica del desarrollo es una experiencia reciente en el país. Las iniciativas, en dicho campo, tuvieron un carácter más bien endógeno, en el sentido que no surgieron de una decisión política de cambio de las prácticas y procedimientos institucionales de gobierno sino de ofertas provenientes de agentes externos a la institución, sea ésta del nivel nacional, departamental o municipal³²».

Este extracto del Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial resulta pertinente en el sentido que da a entender la realización de documentos de planificación desde la cooperación. Ella misma generaría una cierta “des-implicación” o “des-culpabilización” de las autoridades paraguayas frente a las obras de la planificación territorial. Esto explicaría en parte el bajo nivel de aplicación de los planes que fueron débilmente acompañados por el sector político y técnico. Es frecuente escuchar decir de parte de los actores territoriales, ya sean públicos o privados, que muchos planes son realizados para muy pocas acciones que finalmente serán concretadas. Asimismo, el papel de la STP es determinante en la orientación

³² Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay, p. 153

de las acciones gubernamentales y descentralizadas. Las funciones establecidas en 1962 definieron el papel clave de la STP en términos de gestión de la cooperación internacional³³:

“Proponer y evaluar la política de cooperación técnica internacional;

Conducir, en forma separada o conjuntamente con otros ministerios, las negociaciones internacionales para la obtención de recursos financieros externos para la inversión pública y la cooperación técnica internacional;

Ejecutar los convenios de cooperación internacional”.

De este modo, la STP tiene que gestionar los proyectos de cooperación internacional, por lo menos colaborando con los otros ministerios. Sin embargo, la constitución y la configuración de proyectos en este marco necesitan un conocimiento especial para entrar en los requisitos de los proveedores de fondos. Además, la propuesta de proyectos territorializados en el marco del ordenamiento y del urbanismo necesita también de fuertes bases de conocimientos en estos dominios. En este sentido, la STP tiene una capacidad limitada en la fuerza de propuesta y en la elaboración de proyectos adaptados. Por consiguiente, existen verdaderas dificultades a la hora de captar fondos: si los mismos existen, los proyectos para implementarlos hacen defecto. Además, es de notar que la precipitación para el acceso a fondos en vías de vencimiento no permite diseñar proyectos sustentables.

Además de las problemáticas de acción sectoriales al nivel del Estado central, la falta de recursos y de capacitación técnica de las instituciones locales (Departamentos y Municipalidades) les impide acompañar o enmarcar los proyectos del Estado de maneras transversal.

III. UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CURSO

La siguiente reflexión se apoya principalmente sobre los trabajos de Fabricio VAZQUEZ publicados en el libro *“Población y Territorio: nuevas dinámicas regionales en Paraguay”*. Estos sacan a la luz una situación aún de actualidad. Se basan también en una experiencia empírica sobre el funcionamiento de los gobiernos locales.

1. EL PAPEL ROTULA DE LOS DEPARTAMENTOS

El artículo 163 de la Constitución Nacional de 1992 del Paraguay establece diferentes funciones y atribuciones para los departamentos. Las mismas se sintetizan a continuación:

³³ Artículo 6 del decreto 4.070, 1962

- *“Coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos;*
- *Preparar el plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo, y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación;*
- *Coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación;*
- *Disponer la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental.”*

Relacionado al Ordenamiento Territorial, hay que retener las competencias siguientes mencionadas en el Artículo 16 de la Ley Orgánica Departamental 496/94 (modificada en 2006):

- *“Elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con los del Gobierno Nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo. Para el efecto, la Secretaría Técnica de Planificación, o la entidad que la sustituya, asistirá técnicamente a cada Gobierno Departamental en la elaboración de los mismos, para asegurar la congruencia entre políticas y planes nacionales, departamentales y municipales;*
- *Coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del Departamento y cooperar con ellas cuando éstas la soliciten;*
- *Coordinar la acción educativa y la formación escolar y ciudadana con los organismos competentes de tal forma a que se adecuen a las exigencias y necesidades del Departamento;*
- *Participar de los programas de cooperación internacional en el Departamento dentro de los límites establecidos en los Acuerdos Internacionales, así como hacer uso del crédito público o privado, nacional o internacional conforme a la Ley;*
- *Organizar con los recursos previstos en el Presupuesto del Departamento los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía eléctrica, agua potable, transporte y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio y dentro del mismo Departamento, en coordinación con los Municipios y con sujeción a las disposiciones legales que rigen la materia.*
- *Cuando dos o más Gobiernos Departamentales limítrofes tengan proyectos coincidentes, podrán coordinar sobre los mismos, con sujeción a las disposiciones legales que rijan la materia;*
- *Requerir información sobre la ejecución presupuestaria de las diferentes oficinas públicas de carácter nacional que operan en el Departamento;*
- *Adoptar medidas para la preservación de las comunidades indígenas residentes en el mismo y del medio ambiente y de los recursos naturales del Departamento”.*

Sin entrar en el detalle de unos de estos artículos, se puede notar el papel articulador que tienen las Gobernaciones entre el Estado y los Municipios, y que consiste en: enmarcar las acciones del Estado en

su territorio, articular el conjunto de los Distritos que componen los Departamentos y acompañar cada Municipio en sus políticas de administración y desarrollo territorial. No aparece explícitamente la competencia del ordenamiento territorial, pero se nota que la Gobernación tiene que cumplir a través de su Plan de Desarrollo Departamental varias políticas territoriales de desarrollo. Aparece claramente el papel de la STP como actor estatal para apoyar esta articulación entre Estado y Municipios. Este debe impulsar y acompañar la creación de 13 Planes y 14 Consejos Departamentales, así como 236 Planes y 224 Consejos de Desarrollo Municipales. Sin embargo, una vez más, las competencias técnicas y los recursos presupuestarios de la entidad nacional son muy limitados para poder armar proyectos concretos o poder evaluar el proceso de fortalecimiento local y medir sus avances.

Los Departamentos tienen un área de acción muy consecuente: planes de desarrollo económico, social, turístico y cultural; educación y salud; obras públicas, provisión de energía eléctrica, agua potable, transporte; programas de cooperación en su territorio; coordinación de los proyectos que impactan dos municipios o más; requerir información sobre la ejecución presupuestaria de las entidades nacionales en su perímetro; preservación de los derechos de las comunidades indígenas y del medio ambiente. En la realidad, los Departamentos no tienen a menudo un territorio propio pero constituyen finalmente la suma de los municipios que los componen y son de este modo muy tributarios de estos últimos. Una definición y una distribución más clara de las competencias es necesaria: acuerdos marcos entre cada eslabón territorial reactualizado a cada inicio de elección política (sobre todo departamental) sería una opción para una mejor articulación.

Las Gobernaciones tienen un papel de "parteaguas" entre las políticas nacionales y los Distritos de manera ascendente y descendente para, más específicamente, canalizar y distribuir las inversiones públicas nacionales y departamentales. Sabiendo que las Gobernaciones tienen poca fuerza de financiamiento, el hecho que las competencias no integran la competencia de ordenamiento territorial es preocupante. Efectivamente, para poder planificar el desarrollo armonizado del conjunto de sus Municipios, el enfoque territorial y especializado es ineluctable.

2. LAS MUNICIPALIDADES EN EL ÚLTIMO NIVEL DE LA ACCIÓN

La administración de los Municipios se aplica en el perímetro de su Distrito, compuesto por un centro urbano que actúa como capital de Distrito (y que a menudo se presentan como pueblos), y por una zona rural "subalterna" bastante heterogénea, con asentamientos dispersos y poco densos llamados localidades o a veces encuadres, líneas, asentamientos o colonias. En la mayoría de los casos, el centro urbano concentra los principales equipamientos y servicios, dejando de lado las zonas rurales en términos de equipamientos e infraestructuras. Las intervenciones públicas de cada nivel institucional se realizan a menudo de manera descoordinada y *"las falencias del sistema van más allá de la escasa participación financiera del Estado central para las Municipalidades"*: tienen una fuerza de financiamiento muy exigua.

Non obstante, los Municipios tienen una capacidad financiera y una autonomía política más importante que los Departamentos. Sin embargo, aunque más operativas administrativamente, tienen muy poca fuerza de producción de planes estratégicos o de sistemas de planificación. El legislador define varias

competencias propias al ordenamiento territorial y al urbanismo en el artículo 224 de la Ley Orgánica Municipal 3966/2010 tales como:

“Las municipalidades establecerán un sistema de planificación del municipio que constará, como mínimo, de dos instrumentos: el plan del desarrollo sustentable del municipio y el plan del ordenamiento urbano y territorial.”

El artículo establece que las municipalidades deben poner en marcha un sistema de planificación y diseñar dos instrumentos de planificación: el Plan de Desarrollo Sustentable (PDS) (o Plan de Desarrollo Municipal), y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT). El primero de ellos es un instrumento técnico que define los objetivos, las líneas estratégicas y los proyectos prioritarios del municipio, mientras que el segundo propone un ordenamiento estratégico y físico del territorio, orientando el uso y la ocupación del suelo. En otras palabras, el POUT propone un ordenamiento espacial de los objetivos que el PDS establece en los ámbitos económico, social y ambiental. En realidad, lo que está en juego a través de estos dos instrumentos es la construcción de un “proyecto de territorio”: este debe expresar una visión global, una imagen deseada pero realista del futuro del municipio. El POUT debe completar, optimizar y racionalizar de manera factible los objetivos del PDS.

Si casi la totalidad de los Municipios tienen un Plan de Desarrollo Sustentable (PDS), casi ninguno cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) que, a pesar de todo, es más importante porque “especializado” y con objetivos concretos. La calidad de vida, la armonía social, la preservación del medio ambiente y el desarrollo económico dependen directamente de la existencia del POUT y sus coacciones reglamentarias.

De este modo, todos los “aspectos como mínimo” de delimitación de las áreas urbana y rural; zonificación del territorio; régimen de fraccionamiento y de loteamiento inmobiliario para cada zona; régimen de construcciones; sistema vial; y sistema de infraestructura y servicios básicos, que exige el artículo 226 de la Ley Orgánica Municipal son puntos clave de administración pública que son gestionados actualmente sin coordinación global y sin planificación. Dicho de otro modo, hay muy poca economía de escala y optimización en la acción municipal.

La STP tiene que acompañar a los Municipios en la realización de sus POUT. El presente trabajo, vinculado a la elaboración de la “Guía para la elaboración de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial”, participa directamente de este esfuerzo de la STP. Pero este aporte no será suficiente y se necesitará de un acompañamiento más adaptado a cada una de las problemáticas territoriales y dificultades de administración. Como sea, cada Municipio tiene que poner en marcha su propia política de urbanismo y de ordenamiento territorial.

Más aún, la definición de un proyecto urbano y territorial, con sus reglas y alcances inscriptos en el POUT y en articulación con la actualización catastral, permitirá el fortalecimiento a gran escala de la recaudación impositiva. Esta última representa la fuente principal de ingresos propios y controlables de los Municipios. La posible finalización de la fuente presupuestaria de los royalties provenientes de la Itaipú en 2023 representa un hito decisivo y que debe ser anticipado.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN PARAGUAYA A CONSTRUIR

La realización de infraestructuras de impacto limitado o el apoyo puntual a las comunidades rurales constituye la mayor parte de las acciones descentralizadas. Por ejemplo, no es raro que un financiamiento público sea invertido en una ruta de tierra surcada por la última lluvia o inundación. De este modo, la próxima contingencia natural necesitará de otra intervención del mismo tipo. La capitalización y la optimización de una red perene de vías de comunicación es difícil y esta problemática es representativa de la acción pública. Sintetizando, las problemáticas son múltiples:

- Deficiencia de la ingeniería territorial que beneficia de escasas preparación técnica;
- Cortoplacismo en los proyectos y en la realización de obras;
- Desarticulación con las políticas públicas y los planes del Estado que se traduce a menudo por un desconocimiento de estos últimos y por una pérdida de eficiencia de la acción pública;
- Falta de herramientas de acción flexibles y adaptados a las capacidades de los Gobiernos Locales;
- Debilidad de los presupuestos locales y fallas crónicas en su administración;
- Clientelismo y corrupción generalizada.

A modo de ejemplo, ni los Departamentos ni las Municipalidades se posicionan al nivel del desarrollo económico a pesar de su importancia. Las actividades industriales, artesanales o de servicios se desarrollan y se instalan espontáneamente sin ningún marco que permita su optimización. De este modo, los planes de desarrollo económico son poco comunes y difíciles de elaborar debido a las débiles márgenes de maniobra de la acción pública. Asimismo, las regiones que tienen un cierto éxito económico no son siempre están en búsqueda del interés general y de la equidad territorial.

Es recurrente en Paraguay que los actores privados se sustituyan al sector público. De este modo, los territorios son ordenados y a veces gestionados por actores económicos debido a la ausencia de las instituciones, ya sean del poder central o descentralizadas. A modo de ejemplo, cooperativas agropecuarias u otras corporaciones industriales pueden entrar en competencia con los actores públicos y/o el interés general.

Es también importante de cuestionar la pertinencia de los perímetros de los Departamentos y de los Distritos. La división territorial paraguaya es obsoleta y a veces deficiente (VAZQUEZ, 2006):

- Los trazados datan de 1906 y están basados únicamente a partir de criterios naturales;
- Inadecuación con las cuencas económicas y de vida;
- Desproporción entre la relación población / superficie geográfica (sur- o sub- dimensionamiento);
- Ubicación geográfica de los centros de poder y de gestión (distancia física, tiempo y costo de desplazamiento) sabiendo que las redes de comunicación aún son deficientes.

La problemática de la definición de criterios de definición de los territorios urbanos o rurales representa también un gran reto. Complica el relevamiento de datos estadísticos y la comprensión de las dinámicas territoriales pero sobre todo genera injusticias en la recaudación impositiva. Consecuentemente, estas definiciones impactan también la calidad de la acción pública y sus recursos directos.

El conjunto de estos elementos impulsa un alto nivel de desigualdades entre los territorios y su capacidad de gestión. La emergencia de nuevas centralidades urbanas aparece como clave para la diseñar y aplicar políticas públicas adecuadas y operativas, ya sea para mejorar la distribución de servicios básicos, de equipamientos públicos o de viviendas sociales.

La mayoría de las veces, en los procesos de descentralización de otros países, las competencias son transferidas a las instituciones locales sin los recursos suficientes para aplicarlas. El Estado tiene que acompañar el proceso brindando un acompañamiento descentralizado de proximidad y transversal. En efecto, la Constitución de 1992 no modificó en profundidad la gobernanza que permaneció muy centralizada, lo que reprodujo en las instancias departamentales y municipales el sistema político de Asunción con el control y los juegos de poder clientelistas de los partidos políticos. La economía y las grandes inversiones siguen como asuntos del Estado, caracterizados por una burocracia piramidal, sectorial y centralizada en Asunción. Los planes municipales y departamentales, cuando existen, padecen de un aspecto tecnocrático poco territorializado y homogéneo, sin tomar en cuenta los territorios administrativos vecinos y los otros niveles de la acción pública.

Es importante subrayar que la mayor parte del territorio paraguayo fue “conquistado” recientemente y que su ocupación queda aún muy desequilibrada. Esto explica también, aunque sólo en parte, la falta de planificación espacial en el país debido a su antropización que permaneció muy débil hasta hace poco. Finalmente, el clientelismo muy presente en Paraguay engendra a menudo una injusta e ineficiente repartición de los fondos públicos. Las acciones de los gobiernos y de las Colectividades Locales resultan menos lógicas y transparentes, más difíciles de articular.

Las deficiencias son estructurales, el Estado mismo se enfrenta a dificultades mayores en su gestión administrativa y en la atribución de fondos. En este sentido, una descentralización más eficiente se vincularía estrechamente con un necesario fortalecimiento de la STP, órgano público designado para orientar las instituciones estatales y los Gobiernos Locales.

Después de haber propuesto un análisis del Paraguay y de su integración regional, así como haber constado las carencias de la descentralización, se propone en el presente documento un análisis sintético y un mapa de cada Departamento. Estas constituyen herramientas valiosas para las Gobernaciones que padecen a menudo de una falta crónica de herramientas de representación de las dinámicas que tienen lugar en su territorio; así como para las Municipalidades que podrán situarse en un contexto más amplio que sus límites distritales. El aporte cartográfico es esencial: la representación del espacio participa directamente a la calidad de cada proyecto.

CAPITULO 3: DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

A. Concepción

En el Noroeste de la región Oriental, el departamento de Concepción goza de un acceso privilegiado al río Paraguay que constituye su frontera Oeste. Al Norte, es el río Apa que define su frontera con Mato Grosso brasileño. Al Este, sus límites administrativos siguen la topografía de las serranías del Amambay, que se erigen como las primeras franjas del macizo de Brasilia.

Este territorio del Oriente empezó a conocer un desarrollo demográfico durante el siglo XVII por la fundación de la misión jesuita de Belén, y al inicio del siglo XVIII por la construcción de una serie de ciudades civiles a lo largo del río Paraguay como estrategia de defensa militar ante las amenazas de los portugueses (en proveniencia del Este) y de los indígenas del Chaco (hacia el Oeste). Rápidamente después de su fundación, Concepción fue una plataforma portuaria mayor de intercambio entre los espacios del Mato Grosso y Asunción. Hoy, con la capital del país, es la única aglomeración que posee un puente sobre el río Paraguay, gozando de una proximidad privilegiada con el Chaco y de un tráfico fluvial activo. Por la ruta, se puede acceder a Pozo Colorado, a la ruta Transchaco, lo que acerca a Concepción del Chaco Central y de las colonias menonitas. Concepción y su capital es accesible por río para todo el Alto Paraguay, a través del Aquidabán, representando la ciudad importante más cercana para el Norte de la región Occidental.

Si la capital del departamento desempeña una función de centralidad importante para el país, ésta experimentó un freno en su crecimiento poblacional a favor de las ciudades periféricas (la capital pena en alcanzar los 45 000 habitantes). Como resultado, en la actualidad, es al Sur del departamento que se encuentra la parte más poblada. Las principales ciudades que son Loreto, Horqueta, Azotey o Yby Ya'ú se desarrollaron sobre los puntos altos, protegidos de las crecidas de los ríos y a lo largo o muy cercano de los dos ejes viales mayores que cruzan el departamento: la ruta 5 y la ruta 3. La primera de estas dos rutas atraviesa el departamento de Este a Oeste y une Concepción al Brasil pasando por Pedro Juan Caballero, en el Amambay. Construida encima de la línea de cresta, esta vía de comunicación asfaltada conecta las dos otras ciudades más pobladas del departamento después de Concepción: Horqueta y Yby Ya'ú. La segunda de las rutas en cuestión constituye el único eje Norte-Sur del país que permite conectar la parte norte del Oriente a Asunción y a las principales vías del Paraguay, especialmente las rutas 1 y 2. Esta inicia su curso en Yby Ya'ú, que pertenecía al distrito de Horqueta en la década de 1990. Esta ciudad evolucionó en la encrucijada con la ruta 5, beneficiando de una situación privilegiada que le permitirá aumentar su población y su desarrollo económico en enlace con los principales flujos automóviles y el

transporte cotidiano de ganado. Hacia el Sur, Azotey es la única ciudad que se conectó a la ruta 3, mientras que las demás ciudades del departamento como Loreto, Belén (cercanas de Concepción), José Felix Lopez (más hacia el Norte) y San Lázaro (en la punta Noroeste del departamento) son únicamente accesibles por rutas de tierra (cada una de esas rutas se conectan a la ruta 5). En breve, el proyecto de ruta del MOPC (que consiste en un desvío desde Santa Rosa del Aguaray que acortaría la distancia respecto de la ciudad de Concepción, pasando por Tacuati), Azotey gozará de una posición mucho más privilegiada dentro del departamento.

El territorio de Concepción se encuentra marcado por una red de afluentes del río Paraguay (el Ypane, el Aquídaban, el Apa) y por arroyos de orientación Este-Oeste que ofrece un sistema natural de irrigación y de navegación conectando a las principales planicies de cultivo. Así, las partes centrales y nórdicas más aisladas (que ofrecen una topografía bastante baja y plana), favorecieron una producción de ganadería extensiva y el desarrollo de la frutihorticultura que representan aún las principales fuentes económicas del departamento. No obstante, el sector industrial y turístico se encuentran bastante desarrollados en el departamento. Por un lado, la fábrica de cemento que extrae la caliza de los cerros de Puerto Valle-Mi produce y exporta el mayor volumen de cemento a través de todo el país. A este complejo se suma el de la carne, que cuenta con dos frigoríficos e gran importancia, el de Concepción (1.300 cabezas faenadas por día) y el de Belén (recientemente instalado, con una capacidad de faenamiento de 1.200 cabezas por día). Por otro lado, las cavernas prehistóricas, los grandes bosques y los parques protegidos (Paso Bravo y San Luis) constituyen una atracción paisajística a explotar.

B. San Pedro

Ubicado en el Sur del río Ypane, el departamento de San Pedro está atravesado en su parte Oeste por la plataforma del macizo de Brasilia que incluyen a las cordilleras de San Joaquín. Su porción Este hace parte del área de influencia del río Paraguay destacando una ruptura geológica pronunciada en el centro del departamento.

Mientras que los jesuitas fundaron la reducción de San Estanislao en el medio del siglo XVIII sobre un punto alto de esta misma ruptura geológica, las ciudades de San Pedro del Ycuamandiyú (capital del departamento) y de Villa del Rosario fueron desarrolladas como ciudades civiles cercanas del río Paraguay con la misma función de asegurar la defensa del territorio nacional. Hoy en día, son las dos únicas ciudades de la parte Oeste del departamento, beneficiando de un acceso privilegiado al río (con sus puertos respectivos, es decir Antequera y Puerto Rosario). San Estanislao ya experimentó un crecimiento demográfico superior a las demás comunidades rurales en el siglo XVIII y a finales del siglo XIX. En aquel entonces gozaba plenamente de la producción de la yerba mate. A partir de la década de 1950, la ciudad benefició de su posición de articulación entre la frontera brasilera y las ciudades ubicadas en las riberas del río Paraguay. Posteriormente, San Estanislao sacó provecho de la construcción de rutas asfaltadas, lo que le permitió fortalecer su posición de ciudad más poblada del departamento (cerca de 20 000 habitantes en 2012).

Atravesando la totalidad del departamento de Sur a Norte, la ruta 3 conecta la mayoría de las ciudades importantes: 25 de diciembre, San Estanislao, Guayaibí, Liberación, General Isidoro Resquín, Lima, Santa

Rosa del Aguaray. Cada una de ellas se desarrolló como “ciudad ruta” excepto San Estanislao, construida por los jesuitas hace más de 250 años. Su ubicación sobre uno de los ejes de comunicación más importantes del país les permitió diversificar su estructura económica, especializándose en el sector comercial y de servicios. Del Oeste hacia el Este, dos rutas asfaltadas (construidas o en fase de terminación) unen la frontera brasileña con el río Paraguay favoreciendo los intercambios entre el mercado del país vecino y Asunción. La ruta 11 está en fase de culminación y unirá a San Pedro de Ycuamandiyú con Capitan Bado y el Amambay. Por su parte, la ruta 10 conecta Villa del Rosario al Canindeyu (pasando por San Estanislao y Curuguaty, para luego llegar a Salto de Guaira). A pesar de la llegada de estas nuevas infraestructuras, la población del departamento permanece viviendo en las áreas rurales.

La cuenca del río Paraguay ofrece grandes llanuras cultivables y favorables a la ganadería. San Pedro cuenta con la mayor producción de ganado equino del Paraguay, y con la mayor producción de ganado vacuno de la región Oriental. Durante la segunda mitad del siglo XX se desarrollaron también algunas agroindustrias de explotación de la madera de los bosques, y posteriormente surgieron algunas fábricas procesadoras de productos agrícolas (mandioca, hierbas medicinales). Inicialmente, el departamento de San Pedro se erigió como la principal región de producción de la yerba mate, y constituía la plataforma comercial por excelencia de este producto hasta el fin del siglo XIX. Posteriormente, el cultivo del algodón, de la soja, de la caña de azúcar y del sésamo reemplazó la explotación de la Yerba Mate. Cabe señalar también que el departamento dispone de algunos lugares turísticos (fuente del Ycuamandiyú y las playas de arena del río Jejuí, al Este) que constituyen sectores económicos potenciales para reforzar el dinamismo de las ciudades cercanas. Sin embargo, a pesar de estas múltiples potencialidades económicas, el promedio de ingreso mensual del departamento es el más bajo del país (1.300.000 Gs contra 2.275.000 Gs de promedio nacional) y cuenta con algunas de las cifras más altas de pobreza.

C. Cordillera

El departamento de Cordillera se encuentra al Noreste de la aglomeración asuncena y mantiene vínculos cada vez más estrechos con la dinámica urbana del principal conurbado del país. Efectivamente, a pesar de los obstáculos impuestos por la cordillera de los Altos, por el Lago Ypacaraí o por el río Salado, el Suroeste del departamento constituye una plataforma de expansión para la extensa aglomeración de Asunción. Sin embargo, esta realidad agrava los desequilibrios que caracterizan las condiciones de la ocupación humana: asimismo, el Suroeste contrasta con el resto del departamento por que goza de una dinámica demográfica positiva, concentrando la mayor parte de la población y atrayendo a nuevos habitantes.

Al respecto, cabe resaltar que la porción Suroeste del departamento de Cordillera se encuentra cada vez mejor conectada con el Gran Asunción y que goza de una densa red de comunicaciones terrestres pavimentadas. La ampliación del acceso Norte de Asunción o la construcción de la ruta Luque-San Bernardino son algunas pruebas evidentes de esta realidad. Además, es importante mencionar que esta zona Suroeste del departamento de Cordillera no sólo constituye un soporte para el crecimiento de la mancha urbana en proveniencia de Asunción, sino que se presenta como un espacio privilegiado para las actividades de turismo de proximidad. Así, las amenidades geográficas y paisajísticas que ofrece el departamento constituyen un verdadero recurso.

Efectivamente, el mapa de Cordillera pone de manifiesto la desigual distribución de la población del departamento, que se concentra en las pequeñas mesetas de la mitad Sureste. Las principales ciudades se encuentran en las primeras elevaciones de la Cordillera de los Altos: es el caso de Caacupé, de Altos, de Atyrá o de Piribebuy. Además, el Sur del departamento se encuentra atravesado por el eje mayor de comunicación a nivel nacional: la ruta n° 2. Las ciudades de Caacupé, de Eusebio Ayala y de Itacurubí de la Cordillera se benefician de esta conexión privilegiada. En la punta Oeste del departamento, la ciudad de Emboscada experimenta un sostenido desarrollo a partir de la potenciación del eje Norte de Acceso al Gran Asunción y por la pavimentación reciente de la ruta n°3 hasta San Estanislao, que posteriormente pasa por Curuguaty hasta llegar a Salto del Guairá.

Sin embargo, la amplia porción Noreste del departamento de Cordillera se encuentra mucho menos poblada, en particular por su topografía baja e inundable, irrigada por el río Yhaguy y sus afluentes. A pesar de sus atractivos turísticos como el sitio donde yacen barcos que fueron abandonados durante la guerra de la Triple Alianza, en Vapor Cué (distrito de Caraguatay), el Noreste padece aún de un débil nivel de integración con el resto del departamento.

Approche dynamique super intéressante car elle permet d'entrevoir les changements pour demain mais description à partir des éléments physiques du territoire manquant, tout comme le rôle important du tourisme dans ce département ou l'arrivée du projet d'ampliation de la ruta 2 y 7.

D. Guairá

Aunque la superficie del Guaira sea una de las más limitadas, el departamento cuenta con las riquezas naturales y culturales más importantes del país. Ubicado en el corazón de la región Oriental, el Guaira toma asiento en un territorio accidentado donde se encuentran los cerros más altos del Paraguay. Efectivamente, la sierra del Ybytyruzú (cerro grande en guaraní) se ubica en el centro del departamento y reúne entre otros el cerro Tres Kandú (842m de altura) y el Akatí (720m de altura). El ecosistema de la sierra permanece bien conservado y los distintos montes quedan cubiertos por un espeso bosque nativo. En sus alrededores se encuentran tierras planas propicias a la ganadería en la parte Oeste y propicias a la agricultura en la parte Este donde las pendientes suaves con suelos profundos son muy fértiles.

La capital del departamento es Villarrica. Antiguamente llamada Villa Rica del Espíritu Santo, la ciudad fue uno de las tres principales ciudades del interior hasta la década de 1970. Inicialmente fundada al Este del río Paraná en el Brasil actual, sus habitantes tuvieron que migrar ante el temor de los salteadores portugueses. Después de varios intentos de ubicación en diferentes lugares, es cerca de los cerros precedentemente citados del Ybyturuzú que se implantó una de las primeras villas hispanas del Paraguay en el siglo XVII. A pesar de que la ciudad se encontraba apartada en el interior de las tierras (contrariamente a Concepción y a Encarnación), era un centro tradicional para la alta sociedad paraguaya. Su importancia permitió, en 1913, hacer llegar la línea del ferrocarril que luego fue ampliada hasta Encarnación. La ciudad contaba entonces con una vía muy potente para establecer un comercio hacia el resto del país y hacia Argentina para vender la madera y la yerba maté producida en la región.

En sus entornos, nacieron varias ciudades de tamaño medio que benefician de su cercanía: es el caso de la ciudad de Itapé, misión franciscana fundada en 1686.

Sin embargo, la región sufrió un cierto desinterés cuando se deterioró el ferrocarril y cuando, 50 km al norte, se construyó la ruta 7 que permitía cruzar el país hacia Ciudad del Este y el Brasil. De hecho, Villarrica perdió su estatuto de centro interno en beneficio de Coronel Oviedo y de Caaguazú. La ciudad relegada a un segundo rango tuvo que esperar el año 1971 para ser conectada a Coronel Oviedo y al eje principal constituido por la ruta 2 y 7. Esta nueva ruta (ruta 8) cruza ahora el departamento según un eje Norte-Sur muy importante porque es el primero en atravesar toda la región Oriental según esta orientación. En poco tiempo estará acabada la obra del último tramo que permitirá conectar a Encarnación. Esta nueva infraestructura tendría sin duda que modificar de nuevo el crecimiento del departamento y particularmente de su capital.

Para concluir, Guaira tiene un gran potencial turístico cultural vinculado a la historia de Villarrica y de eco-turismo en relación con sus riquezas naturales. En efecto, los distintos cerros presentes atraen cada vez más apasionados de senderismo y de eco-aventura. Por cierto, numerosas granjas turísticas abrieron en este principio de siglo XXI.

E. Caaguazú

Ubicado en la parte central de la región Oriente, el departamento de Caaguazú se extiende desde las cordilleras de Mbaracayú y de Amambay en su parte Este y hasta las cordilleras de los Altos al Oeste. En su punta Este comparte las aguas del lago Yguazu con el Alto Paraná. Las sierras de San Joaquín y de Caaguazú lo divide en dos vertientes: una que lo orienta hacia la cuenca del Paraguay y otra hacia la cuenca del Paraná. Como su vecino del Este, las tierras del Caaguazú fueron el lugar de importantes explotaciones yerbateras y madereras durante la época colonial, antes de que la producción agrícola y ganadera (tanto la agricultura familiar como la agricultura tecnificada) se convirtieron en las actividades principales del departamento (45% de la población ocupada trabaja en el sector primario). Los cultivos de algodón, de sésamo, de tabaco, de soja y de trigo tienen un peso consecuente en el sector primario del departamento, así como los cultivos de mandioca y de caña dulce. En cuanto a la ganadería, la producción de ganado vacuno y porcino crece considerablemente desde la década de 2000, de concierto con la tendencia nacional.

Caaguazú aparece hoy como el cuarto departamento más poblado de Paraguay. Sin embargo, hasta la década de 1970 su territorio permaneció ocupado por densos bosques vírgenes. Si San Joaquín, Carayaó, Yhú, Caaguazú o Coronel Oviedo fueron fundados por los jesuitas al fin del siglo XVIII, la única ciudad de la región que tuvo una verdadera influencia en la época colonial fue Villa de San Isidro Labrador del Curuguay (hoy llamado Curuguay) que pertenece hoy al departamento de Canindeyú. El crecimiento poblacional del departamento empezó a partir de la década de 1970 y se aceleró a partir de los años 1980.

Las cinco mayores aglomeraciones se desarrollaron a lo largo de la ruta 2 y 7 que atraviesa la parte central del Paraguay desde Asunción hasta Ciudad del Este en el Alto Paraná³⁴. Llegando de Asunción, la ruta conecta San José de los Arroyos, Coronel Oviedo, Caaguazú, Juan Manuel Frutos, Juan Eulogio Estigarribia y José Domingo Campos. Coronel Oviedo, capital del departamento, se ubica en la encrucijada de dos infraestructuras mayores dentro del país: el gran eje norte-sur (rutas 3 y 8) que une Itapúa a Concepción el eje transversal de las rutas 2 y 7. Por su parte, Caaguazú se ubica en una encrucijada naciente formada por el eje de las mismas rutas 2 y 7 y el nuevo tramo asfaltado de la ruta 13 (eje Caaguazu-Yhu-Curuguay), que atenúa considerablemente el aislamiento del Centro-Norte del departamento. Es de esperarse que este eje mejore los vínculos productivos con el Norte y el Este del país.

Los dos centros urbanos principales, que concentran al 44% de la población caaguaceña, tienen la particularidad de tener polos universitarios que se presentan como verdaderos motores de sus economías urbanas (arrastrando así al sector inmobiliario, comercial y de servicios). Debido a la expansión de la agricultura tecnificada y a las apuestas productivas de sus actores, la ciudad de Juan Eulogio Estigarribia (Campo 9) se está convirtiendo en un polo agro-industrial (procesamiento de trigo y de leche esencialmente), lo que otorga una gran vitalidad al centro urbano. Efectivamente, la ciudad en cuestión se afirma como la tercera aglomeración más importante de todo Caaguazú.

F. Caazapá

Caazapá se encuentra en el Sureste del país, entre los departamentos de Paraguari y Misiones al Oeste, Guaira y Caaguazu al Norte, Alto Paraná al Este e Itapúa al Sur. Precisamente, el departamento de Caazapá se encuentra ubicado en la parte central del "Triángulo" formado por los ejes que comunican a las tres principales aglomeraciones del país: Asunción, Ciudad del Este y Encarnación. De hecho el "Plan Triangulo" fue un programa del Estado de los años 1960 y 1970 que pretendía focalizar la acción pública en dicha porción del territorio nacional, considerada entonces como estratégica. Paradójicamente, el centro del triángulo no dejó de acumular las dificultades, padeciendo de un aislamiento que se ha vuelto crónico. Ciertamente el traslado del dinamismo hacia el Norte de la región Oriental participó en el estado de relegación en el que se vio sumido el departamento de Caazapá durante la segunda mitad del siglo XX.

De la misma manera que en el Guairá, Caazapá está atravesado de Este a Oeste por la cordillera del Ybytyruzú. Sin embargo, su topografía no es tan marcada y sus cerros son de menor altura. En su porción Suroeste, los terrenos son bajos con algunos esteros y extensos campos de pastoreo. En contrapartida, la porción Noreste del departamento cuenta con una cuota más elevada, los terrenos son más ondulados y eran el asiento de densos bosques que hoy están cubiertos en gran parte por cultivos.

³⁴ En proceso de ampliación por el MOPC, el tráfico automovilístico y la economía de las ciudades que bordean este eje va a crecer en los próximos años.

La colonización de su territorio fue una de las más antiguas. Efectivamente, desde 1607, los franciscanos fundaron la ciudad de San José de Caazapá (actual capital del departamento) y de Yuty en 1610, bajo la forma de pueblos misioneros de indios guaraníes. No obstante, se tuvo que esperar hasta 1786 para que la ocupación del territorio se consolide con la aparición de la ciudad de San Juan Nepomuceno. Por fin, es la llegada del ferrocarril, desde Villarrica, la que permitió un real auge. En efecto, durante el siglo XX, el Estado buscaba conectar su red ferroviaria a la red argentina, extendiendo su propia vía férrea hasta Encarnación, al Sur. Este nuevo eje que atravesaba las ciudades de Caazapá y de Yuty generó el surgimiento de varias ciudades tales como Yhacanguazú, Iturbe (hoy perteneciente al departamento de Guairá), Maciel, Estación Sosa (llamada hoy Moises Bertoni) y Yegros. Esta última, formada por colonos alemanes, suizos y franceses es particularmente interesante desde un punto de vista urbanístico. De hecho, es importante mencionar que su trazado es único en el país. Su forma geométrica es clara y se inscribe en un cuadrado perfecto. Además, su plano hipodámico incorpora dos diagonales que conectan la gran plaza central con las cuatro plazas ubicadas en los ángulos.

La economía del departamento de Caazapá se apoya casi integralmente en la agricultura y la ganadería. Sin embargo, los distintos tipos de prácticas de la agricultura resultan ser un factor de desigualdad. Asimismo, las inmensas propiedades del Este, donde se cultiva soja, maíz o trigo a gran escala de producción, o bien las propiedades de arroz en la cuenca del Tebicuary, contrastan con las pequeñas parcelas de la agricultura familiar que pertenecen a la mayor parte de la población rural del departamento. Las familias campesinas, muy numerosas, se dedican a los cultivos de subsistencia y sus ingresos mensuales promedio hacen de Caazapá el departamento más pobre del país. Aunque existan oportunidades de vincularse a cadenas productivas (cítricos, mburucuyá, entre otros), estas son insuficientes y poco sistemáticas. Ciertamente, la precariedad de las infraestructuras de comunicación actúa como un importante factor limitante.

Efectivamente, las grandes ciudades del departamento: San Juan Nepomuceno, Caazapá y Yuty aún permanecen en situación de abarrancadero, aunque el MOPC se encuentra realizando los tramos faltantes, que son de crucial importancia. Asimismo, las obras en curso y por venir sin dudas contribuirán en la activación del crecimiento económico. Caazapá y Yuty se ubican sobre el eje de la ruta 8 que atravesará toda la región Oriental según un eje Norte-Sur pasando por Coronel Oviedo, lugar de cruce con la ruta 7. Sin embargo, el último tramo faltante corresponde al que conectará a Caazapá con Yuty. Actualmente en construcción, la vía tendría que culminar en octubre 2017. Por fin, la ciudad de San Juan Nepomuceno, estará próximamente conectada con la ruta 6 que une Encarnación con Ciudad del Este. Estas tareas mayores, dirigidas por el MOPC, deberían sacar el departamento de su enclave territorial, aunque esto exigirá la puesta en marcha de políticas de anticipación y de preparación.

G. Itapúa

El territorio de Itapúa se encuentra al borde del río Paraná en el Sureste de la región oriental. Su espacio puede ser dividido en dos grandes entidades: el Suroeste bajo y plano que corresponde con a la zona de depresión periférica del macizo de Brasilia, el cual se expande hacia el Este y el Norte. En las planicies del sur se encuentran campos de pastoreo propicias a la ganadería mientras que la topografía ondulada del resto del departamento albergaba una vegetación originalmente exuberante y numerosos ríos y

arroyos. Este bosque fue progresivamente deforestado para dar lugar a un espacio con tierras muy fértiles, muy aptas para el desarrollo de la agricultura tecnificada producida en gran escala, y que consiste en el cultivo de la soja, del trigo, del maíz, entre otros. El arroz también ha encontrado espacios propicios para su desarrollo a proximidad de los ríos Paraná y Tebicuary.

Sus primeras ocupaciones humanas datan del siglo XVII, en época de la colonización del país por los españoles. Es en este periodo de la historia en que el orden religioso católico de la compañía de Jesús fundó reducciones a fin de evangelizar a los indígenas locales. Hoy en día, el departamento cuenta con las tres reducciones más grandes y mejor conservadas del país (Jesús, Trinidad y San Cosme y Damián). Esta parte de la historia paraguaya en la cual se experimentó un sistema socio cultural basado en una integración “respetuosa” de los valores guaraníes representa un fuerte potencial turístico a nivel mundial.

Su capital, Encarnación fue fundada en 1614 sobre las riveras del río Paraná. Durante la historia paraguaya, Encarnación siempre representó un polo económico y político muy importante. Sin embargo, la principal ciudad del departamento no ha sufrido un proceso reciente de deperdición notable, como fue el caso de Villarica y de Concepción (y que también constituían ciudades importantes durante los siglos XIX y XX). En efecto, su ubicación en la frontera argentina fue favorable al desarrollo comercial mientras que la deforestación del Este abriría más tarde amplios espacios propicios para la agricultura tecnificada y de gran escala, lo que representa hoy la mayor fuente económica del departamento. Es importante notar que la ciudad de Encarnación vio su forma urbana cambiar de manera extraordinaria al momento en que se construyó la represa de Yacyreta. De hecho, la retención de las aguas del río Paraná provocó la inundación irrevocable de una gran parte de la ciudad histórica, así como de los paisajes naturales de los entornos. Encarnación tuvo entonces que re-construir su ciudad, beneficiando de financiamientos importantes por parte de la Entidad Binacional Yacyretá. Por fin, la ciudad representa una atracción turística importante para los paraguayos que migran el tiempo de sus vacaciones para aprovechar el clima suave de esta ciudad que apunta a jugar la carta del turismo balneario.

El resto del departamento cuenta con numerosas ciudades de tamaño medio que nacieron después de la inmigración europea (en mayoría desde Alemania, países eslavos y Ucrania) de fines del siglo XIX y de principios del siglo XX, así como a partir de la inmigración más reciente de japoneses. Entre estas ciudades, se puede citar entre otras a Capitan Miranda, Fram, Nueva Alborada, Hohenau, Bella Vista, Cambyretá o San Juan del Paraná. Por otra parte, otras ciudades aprovecharon de la modernización de las principales vías de comunicación para desarrollarse. Es el caso de Coronel Bogado que se encuentra en el cruce de la ruta 1 y de la nueva ruta 8 o de San Pedro del Paraná, también sobre la ruta 8. Asimismo, las ciudades de Maria Auxiliadora y Hohenau se desarrollaron a lo largo de la ruta 6 que conecta las ciudades de Encarnación y de Ciudad del Este.

H. Misiones

El departamento de Misiones se ubica entre los ríos Tebicuary (al Norte) y Paraguay (al Sur) y se sienta sobre las últimas resurgencias del macizo de Brasilia, las cuales forman una línea de cresta entre Asunción y Encarnación. Esta formación geológica consiste en una topografía accidentada que se desarrolla según un eje Noroeste-Sureste entre dos planicies inundables y poco acogedoras. Protegido de las crecidas del

rio, este lugar fue históricamente uno de los primeros a ser colonizados por los españoles. En efecto, en el siglo XVII, después de ser desalojados del Guairá, los misioneros jesuitas se instalaron en las partes ligeramente onduladas de este territorio para fundar sus nuevas misiones, las cuales tuvieron éxito en la integración de la población guaraní hasta la expulsión del orden en 1768 detuviera esta experiencia. Las ciudades de San Ignacio, Santa María de Fe, Santiago y Santa Rosa corresponden a antiguas misiones jesuitas. Esta época fue prospera para sus habitantes quienes vivían de la explotación y comercialización de la yerba mate. Hoy, estas características históricas representan un aspecto clave de la identidad del departamento, y constituyen también un recurso turístico de gran importancia. El urbanismo, la arquitectura y el arte de los jesuitas disponen de un gran potencial de atracción.

La ruta 1, principal vía de comunicación entre la capital y la ciudad fronteriza de Encarnación, (uno de los primeros ejes importantes del país) sigue lógicamente la línea de cresta mencionada más arriba y conecta en serie a casi todas las ciudades del departamento. Villa Florida considerada como la “Puerta de Misiones”, forma la primera ciudad del departamento al Norte. Su ubicación al borde del río Tebicuary con sus grandes y hermosas playas constituye un polo turístico estival de importancia mayor. En seguida, la ruta atraviesa la ciudad de San Miguel y de San Juan Bautista, ciudades fundadas bajo el gobierno de Carlos Antonio López. La ciudad de San Juan Bautista, capital del departamento, concentra las principales instituciones, tales como la gobernación, el palacio de justicia, el instituto de previsión social (IPS), y algunas universidades. Además, la ciudad constituye un polo importante para el ejército paraguayo atrayendo de esta forma una cantidad importante de habitantes. Por fin, la ruta 1 conecta las ciudades de San Ignacio (mayor poblada del departamento), Santa Rosa y San Patricio antes de entrar en el departamento de Itapúa. Dicho sea de paso, el centro urbano de San Ignacio, mejor posicionado en la red vial del departamento, se erige como un polo de atracción más importante que la propia capital del departamento.

Poco poblada, la ribera del río Paraná acoge sin embargo una infraestructura de primer orden: la represa de Yacyretá. Ubicada en el distrito de Ayolas, la represa fue construida en colaboración con Argentina sobre los saltos de Yaciretá-Apipé. Su obra demoró más de 10 años antes de ser inaugurada en el año 1998. Hoy en día, la superestructura produce hasta 3.200 MW/h, distribuidos entre Argentina y Paraguay, consumiendo éste último solamente el 13% del total de la energía producida y vendido el excedente no utilizado al país vecino. Naturalmente, el ingreso económico producido directa e indirectamente por la represa es absolutamente considerable para el departamento, así como para el país entero.

I. Paraguarí

Ubicado al Suroeste de la capital paraguaya, el departamento de Paraguarí se sienta también sobre las últimas resurgencias del macizo de Brasilia al Norte de las precedentemente citadas del departamento de Misiones.

Al norte del departamento, se encuentran las ciudades de Yaguarón y de Paraguarí (capital del departamento). La primera de estas fue fundada para los indígenas bajo el patrocinio de los curas franciscanos. Asimismo, fue construido en este momento una iglesia, hoy reconocida como las más

importante del Paraguay por su valor histórico y arquitectónico. Por otra parte, la ciudad de Paraguarí toma asiento al extremo Sureste de la plataforma geológica de Asunción, al lado de lo que podríamos llamar “la puerta del valle Yapacará”. Este lugar atípico está compuesto por dos cerros (el cerro Hú y el Santo Tomás) que se abren sobre el valle. Su potente significación territorial, así como la reserva Mbatoví dan a esta ciudad un gran potencial de atracción. Hasta 1887, la ciudad de Paraguarí fue la terminal de la primera línea de ferrocarril de América Latina (construida en 1854 bajo el gobierno de Don Carlos Antonio López). Esta última fue progresivamente extendida hasta Villarica y más tarde hasta Encarnación. Hoy, la línea ferroviaria está en situación de abandono, aunque son varios los proyectos que proponen su rehabilitación. Yaguarón y Paraguarí gozan de una proximidad privilegiada con Asunción, lo que les permite integrarse a la dinámica metropolitana, aunque para ello deberán construir una estrategia adaptada y deseada.

Es en la ciudad de Paraguarí que la ruta 1 cambia de dirección para dirigirse hacia el Sur y donde empieza la ruta que conecta a la ciudad con Villarrica. Como lo vimos anteriormente, la ruta 1 une Encarnación siguiendo la línea de cresta que le asegura estar protegida de las inundaciones. La presencia de este importante eje comunicacional en el departamento de Paraguarí permitió el desarrollo en serie de las principales ciudades del departamento: Carapeguá (cuyo distrito de mayor población del departamento con aproximadamente 36.000 habitantes), Roque González, Quiindy, y Caapucú. De la misma manera, ciudades como Escobar, Sapucaí, General Bernadino Caballero y Ybytymi se implantaron a lo largo de la línea del ferrocarril.

Por fin, el departamento dispone de notables componentes ambientales tales como el lago Ypoá que hace parte del parque nacional “Lago Ypoá”, o el parque Ybycui. Este último es uno de los parques más visitados del Paraguay por su cercanía con la capital y su facilidad de acceso. Además, a proximidad se encuentran el salto cristal y la antigua fundición de hierro y el arsenal de minas cué que funcionaba en época de Carlos Antonio López hasta la guerra de la Triple Alianza. Estos puntos de interés turísticos atraen siempre más personas y constituyen una verdadera fuente económica para las ciudades que los bordean (La Colmena e Ybicuy).

J. Alto Paraná

El Alto Paraná está formado por tierras altas y onduladas, principales componentes del macizo de Brasilia, y presenta pendientes pronunciadas, con altas barrancas a lo largo del río Paraná que define su límite este. Ubicado al extremo este del país en la misma longitud que Asunción, el departamento fue una tierra de bosques frondosos que impidió particularmente la ocupación civil y el desarrollo de ciudades hasta el siglo XX. Sin embargo, la selva de esta región sirvió de refugio para los grupos indígenas guaraníes dispersados de las misiones y reducciones. Las primeras ciudades civiles fueron construidas cerca del río Paraná, por los latifundios privados que explotaban las tierras altoparanaenses, aprovechándose particularmente de su navegabilidad hasta Argentina y la boca de la plata. Desarrollaron sus actividades y el comercio fluvial a través de una serie de puertos y de centros administrativos (Itakyry y Takurupucú).

Hasta los setentas, el segundo departamento más poblado del país cobró un gran impulso socioeconómico con el desarrollo de sus infraestructuras. Efectivamente, la creación de la ruta 7 (que prorrogó la ruta 2)

y del Puente de la Amistad (sobre el río Paraná) permitió impulsar y abrir los intercambios entre Asunción y el Brasil y alcanzar Curitiba y el Atlántico por la ruta. De hecho, el departamento empezó a constituir una región de gran concentración poblacional y urbana con el desarrollo de ciudades cercanas de las rutas (Minga Guazú, Dr. Juan León Mallorquín) y de ciudades fronterizas como Ciudad del Este (incluyendo Hernandarias y Presidente Franco). Designada como capital del departamento a partir de 1973³⁵, Ciudad del Este fue construida al fin de los cincuenta cerca de las tres fronteras (Paraguay, Brasil y Argentina) por decisión del dictador Alfred Stroessner. Conoce un crecimiento demográfico mayor y vuelve rápidamente la segunda ciudad más poblada del país (cuenta hoy más de 295 000 habitantes). Dos otras vías de comunicación estructuran la ocupación humana del departamento según un eje norte-sur. Al norte de Ciudad del Este, el primero junta la ruta 10 en el Canindeyú y permite alcanzar Salto del Guairá. El segundo sale hacia el sur e Itaipú, y llega hasta Encarnación y Argentina pasando por Posadas.

El departamento desarrolló la mayoría de su economía usando de manera extensiva los recursos naturales del departamento. Por un proceso de deforestación, los bosques fueron destruidos en beneficio de la explotación de la madera y de la yerba maté (en un primer tiempo) y recién por una colonización agrícola con la producción abundante de soja (y a menor valor de maíz y de trigo) y ganadera. Por la inmersión de miles de hectáreas de áreas naturales, los regímenes de los ríos se modificaron en beneficio de la producción eléctrica. Con la construcción de las represas hidroeléctricas Acaray (inaugurado en 1968) e Itaipú (inaugurado en 1982) en el distrito de Hernandarias (al norte y al oeste de Ciudad del Este), los lechos de los ríos Paraná y Acaray fueron radicalmente modificados en lagos inmensos que favorecen más las inversiones inmobiliarias y un turismo "ecológico". Esta nueva configuración del río Paraná limitó de hecho las partes navegables de cada lado de la represa, así como las relaciones con Argentina por las aguas. La energía total producida por las dos centrales corresponde en 80% de la energía total consumida en el Paraguay. Representa la fuente mayor de ingreso económico para el departamento, así como para el país entero.

Ya beneficiario de un turismo comercial (por su proximidad con Brasil y el segundo aeropuerto del país en cuanto al tráfico aéreo) y de eco-aventura por la presencia del Salto del Monday, de los parques creados por Itaipú y por la cercanía de las cataratas de Iguazú (Brasil y Argentina), esta obra de ingeniería civil ofreció un nuevo medio para aumentar los flujos turísticos y comerciales dentro del departamento movilizándolo miles de personas y grandes volúmenes de recursos económicos.

K. Central

El departamento más poblado de Paraguay se organiza en los entornos de la capital paraguaya. De hecho, son más de un cuarto de la población nacional que se implantaron en las ciudades periféricas de Asunción. Sin embargo, el departamento se extiende hacia el sur y el departamento de Ñeembucú.

Durante la época de la colonización española, la última plataforma geológica remanente al occidente que forma el meandro de Asunción fue un lugar privilegiado y estratégico en la conquista del territorio. En efecto, la situación geográfica al cruce del río Paraguay con el río Pilcomayo permitía seguir las

³⁵ Hasta 1989, Ciudad del Este se llamaba Presidente Stroessner.

exploraciones hacia las minas de Perú y Bolivia. Además, el lugar aseguraba ser fuera de agua aun durante las grandes crecidas del río Paraguay. Asunción representaba de esta forma una centralidad política y económica para un país muy poco poblado y desarrollado. Esta centralidad atrajo una gran parte de la población quien vio su cifra multiplicarse por 6 en menos de 50 años.

Las numerosas ciudades que forman la metrópoli, tienen sin embargo orígenes muy diferentes. Algunas corresponden a las primeras fundiciones coloniales (Guarambaré, Ypané, Ñemby), otras a pueblos indígenas (Itá), a estancias jesuitas (San Lorenzo), a polos religiosos (Capiatá, Itauguá) o más bien a fuertes militares más recientes (Mariano Roque Alonso, Limpio). Estos orígenes se perdieron a medida que se extendía la metrópoli para crear el espacio urbano muy extendido que conocemos hoy. La economía de estas ciudades es entonces bastante dependiente de las actividades de la capital y corresponden en mayoría a una economía terciaria (bancos, comercios, mecánicos, etc.) pero se encuentran también numerosas industrias como, por ejemplo, destilerías de caña y alcohol. Se encuentra también una fuerte producción artesanal como la construcción de arpas y guitarras en Fernando de la Mora o de oro y plata en Luque. Por fin, la presencia del lago Yapacarái representa un gran potencial de turismo balneario, particularmente para la ciudad de Areguá (capital del departamento).

El desarrollo "incontrolado" de esta metrópoli, aunque significa un verdadero mejoramiento de las condiciones de vida, es también revelador de nuevas problemáticas urbanísticas. Por ejemplo, la infraestructura vial queda poca desarrollada y planificada lo que induce atascos cotidianos para la gente viviendo en las ciudades periféricas y trabajando en Asunción haciendo del transporte colectivo uno de los desafíos mayores para las próximas décadas.

Por fin, la parte sureste del departamento se encuentra muy poca desarrollada y poblada. De hecho, el aspecto físico hecho de terrenos bajos con esteros no es muy acogedor para la implantación humana. Sola, la ciudad de Villeta logro a desarrollarse al borde del río basando su economía sobre el comercio fluvial.

L. Ñeembucú

Al extremo suroeste de la región oriental, el Ñeembucú corresponde al territorio de la confluencia de los dos ríos mayores del país: el Paraguay y el Paraná. Ampliamente plano y bajo, su espacio pertenece al río y es en mayoría hecho de esteros y pantanos. Sin embargo, lo que consideramos como plano no lo es realmente y la "micro-topografía" es de mayor importancia para entender las complejidades de este paisaje de orden chaqueño. Cuando los caprichos del Paraguay, del Paraná como del Tebicuary inundan estas inmensas planicies, las mínimas diferencias topográficas de uno o dos metros normalmente invisibles se vuelven cruciales y espacios boscosos se convierten en islas en medio de esteros.

En un territorio tan complejo, la ocupación humana no fue sencilla. De hecho, los primeros asentamientos humanos datan del fin del XIII, luego de la fundición de Villeta (departamento de central) y se hicieron sobre el lugar de estancias ganaderas de la época jesuita. De esta manera Pilar, capital del departamento y ciudad mayor poblada con más de 30.000 habitantes (sabiendo que todas las otras ciudades cuentan con menos de 10.000 habitantes) se implantó en 1776 al borde del río Paraguay, donde se podía desarrollar el comercio fluvial. Excepto Pilar, los pocos asentamientos humanos correspondían en esta

época a un proceso defensivo contra las excursiones de los indios chaqueños. Es bajo, el gobierno de Francisco Solano López, que la militarización del territorio durante la guerra de la Triple Alianza impulso la formación de nuevos polos de ocupación humana. Los cuales se convirtieron más tarde en ciudades.

Si hoy en día, el departamento de Ñeembucú se mantiene poco poblado, las infraestructuras viales quedan la problemática mayor. De hecho, la ciudad de Pilar es solamente accesible desde San Ignacio (Misiones) por la ruta 4, la cual está solamente en proceso de "asfaltización", lo que implica largos viajes y una dependencia a las crecidas. De la misma forma, las otras ciudades del departamento son conectadas con vías de tierra en zona inundable. Esta problemática se convierte en un real desafío cuando se trata de la ciudad de Alberdi. En efecto, esta ciudad hace frente a la ciudad de Formosa (Argentina) y reúne un verdadero potencial comercial con el país vecino, pero se vuelve completamente aislada en periodo de crecida (correspondientes a más de la mitad del año). Para responder a estos problemas, el MOPC (Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones) está realizando una obra vial de importancia mayor, la cual tendría que conectar Alberdi a Asunción en poco tiempo y Pilar a Alberdi en una segunda etapa. Este segundo tramo pasara entonces por Villa Franca, ciudad con avenidas anchas como las de Buenos Aires, pero en fase de perdición por su aislamiento total durante la mayoría del año.

Para concluir, el Ñeembucú es un departamento con muchos potenciales viviendo de la ganadería y del comercio fluvial, en proceso de cambio mayor por la llegada de infraestructuras viales. Estos cambios permitirán desarrollar nuevas economías tales como el turismo ambiental y cultural (vinculado a los sitios de la Triple Alianza).

M. Amambay

El noreste de la región Oriental es la parte más accidentada y más alta del Paraguay formada de un conjunto de grandes valles y de una serie de cerros que culminan en promedio entre 300 y 500 metros de altitud. El Amambay se adosa sobre la cordillera del mismo nombre que forma parte del macizo de Brasilia y que define los límites físicos del departamento, al noreste, al este con el Mato Grosso brasilero y al centro oeste con Concepción. De hecho, fue un territorio prácticamente virgen durante la época colonial y se mantuvo como un departamento débilmente urbanizado (solo vivían unas comunidades indígenas). Es el departamento que cuenta con el menos de centros urbanos (solo cinco). La configuración espacial del departamento y la falta de infraestructuras favorecieron el desarrollo de ciudades fronteras con el Brasil, dando la espalda al Paraguay y abriéndose hacia los centros urbanos brasileros existentes más accesibles y mejor equipados para iniciar intercambios económicos: Bella Vista al norte, sobre el río Apa (frente a Bella Vista), Capitan Bado al sureste (frente a Coronel Sapucaia) y Pedro Juan Caballero al este (frente a Punta Pora).

Pedro Juan Caballero, capital del departamento, conoció un fuerte crecimiento demográfico en la segunda mitad del siglo XX tal como volvió uno de los centros urbanos más importantes de Paraguay. Con poco más de 100.000 habitantes aparece como la cuarta aglomeración más grande del país. El comercio fronterizo de las tres ciudades ofreció una fuente económica complementaria al departamento durante su fase de expansión demográfica, sin embargo, está actualmente en una crisis que lleva a la clausura de unos comercios y la pérdida de numerosos empleos. El proceso signficante de poblamiento se acompaña

por una importante explotación agropecuaria y agrícola así como por la llegada de diversas empresas (cafetaleras o aserraderos). La producción ganadera vacuna es la actividad primaria del departamento, pudo desarrollarse en sus valles y las tierras más altas. El resto de la superficie explotada (áreas más bajas) está reservado a la agricultura, en las áreas más bajas. El cultivo intensivo de la soja principalmente, del maíz y del trigo corresponde a la segunda fuente de ingreso del Amambay. La región es también conocida por ser un área mayor de producción de cannabis y de comercios informales con el Brasil y el resto de América del Sur.

La ruta 5 que atraviesa la parte central del departamento y que llega a Pedro Juan Caballero beneficia al transporte de ganado particularmente. Hasta entonces, era el único eje asfaltado de comunicación dentro del Amambay. Hoy, la ruta que lleva hasta Bella Vista al norte y la apertura del tramo Santa Rosa del Aguaray-Capitán Bado favorecerá los intercambios y los flujos entre el Brasil y las ciudades del oeste del Paraguay y Argentina por el río Paraguay (Ciudad del Este, San Pedro de Ycuamandiyú y Asunción), así como el reforzamiento de ambos sectores de actividades del Amambay.

Al norte del departamento, a lo largo de la ruta 5, el parque nacional Cerro Cora domina como lugar de interés turístico y cultural al medio del cinturón formado por los cerros de la cordillera del Amambay (que dieron el nombre al parque). Dentro de sus bosques densos, pasa el río Aquidaban y sus afluentes cuyo aquello donde murió el Mariscal Francisco Solano López anunció la fin de la guerra de la Triple Alianza.

N. Canindeyú

El Canindeyú se creó en los setentas. Se constituyó después del desmembramiento territorial que sufrieron Caaguazú y Alto Paraná. En efecto, los distritos Ypohú, Villa Ygatimí y Curuguaty, que eran de Caaguazú, pasaron a pertenecer a este departamento. Así también el distrito Salto del Guairá, actual capital del departamento, pertenecía a Hernandarias (Alto Paraná). Se ubica en el área de influencia de la cuenca del río Paraná, al noreste de la región Oriental. Mientras que la ribera derecha del río delimita su frontera este, el Mato Grosso brasileño define su frontera norte. Las cordilleras del Amambay y Mbaracayú que forman la línea de cresta la más alta del macizo de Brasilia del lado paraguayo, cortan el departamento en dos vertientes y dos espacios distintos: el Canindeyú alto al este (hacia el río Paraná) y el Canindeyú bajo que se extiende al oeste hacia las llanuras del río Paraguay y en el suroeste hasta la cordillera de San Joaquín.

Esta división física se traduce en la repartición urbana y de las actividades dentro del departamento. En el extremo suroeste, Curuguaty (ciudad la más antigua del departamento) se orientó hacia la agricultura y el sector rural, mientras que Salto del Guairá, en la punta noreste, se desarrolló en la segunda parte del siglo XX con las demás ciudades fronterizas del este del país basando su economía sobre los comercios y los servicios. A pesar de que sean las dos únicas aglomeraciones que adelantan los 30 000 habitantes (aproximadamente 54 000 habitantes en la primera y 33 000 en segunda), la capital del departamento beneficia de mucho más recursos que su homóloga del oeste. En efecto, Salto del Guairá cuenta con las ciudades más ricas del país.

El resto de las ciudades se conectan a los ejes de comunicación principales debido a la topografía y la red de ríos pronunciada. La ruta 10, extensión de la ruta 3 hacia el este, es el camino más corto que conecta Salto del Guairá, plataforma comercial con el Mato Grosso y los turistas brasileros, a Asunción. Conecta también la mayoría de los centros urbanos del departamento (La Paloma, Gnal. Francisco Caballero Alvarez, Katueté, Yasi Cañy, Ybyrarobaná y Caraguaty). La ruta paralela al río Paraná que viene desde Ciudad del Este pasa por Nueva Esperanza y junta la ruta 10 al nivel de Katueté. Villa Ygatimi (aunque sea la cuarta ciudad del departamento) e Ypéhu, ciudades de la parte noreste del departamento ubicadas en zonas más bajas o sobre la cumbre de la cordillera, padecen de un acceso por rutas de tierras.

El Canindeyú alto, accidentado y constituido por amplios valles favorecen la actividad agropecuaria (principalmente la cría de ganado vacuno). Al contrario, los terrenos planos y ondulados de la parte baja del departamento son más apropiados para la producción agrícola de la soja (mayor volumen producto), del tabaco (segundo productor del país) y del maíz (tercero productor nacional).

Aunque el departamento cuente con lugares turísticos (zonas de recreación de las colonias, o playas y balnearios a lo largo de algunos arroyos), padeció de una disminución mayor de su sector turístico después de la construcción de la represa Itaipu. El sitio de las 7 cataratas (consideradas como más impresionante que las de Iguazu) se hizo enteramente sumergir por las aguas que subieron río arriba. Cabe destacar que posee, por lo menos, con el bosque Mbaracayú la mayor reserva natural del país y del mirador natural Ypéhú, que ofrece una vista única de la reserva.

O. Presidente Hayes

Entre los tres departamentos chaqueños paraguayos, Presidente Hayes se ubica en la parte sur. En el territorio de la confluencia del río Paraguay y del río Pilcomayo, hace frontera con Argentina al este y con la región oriental al oeste. Está en mayoría constituido, al sur, de llanuras, palmares y praderas inundadas en épocas de lluvias, mientras que el norte es más alto, aunque plano y cubierto de una vegetación típica del Chaco compuesta de arbustos espinosos.

Cuando los colonos españoles fundieron Asunción, los indígenas de la rivera opuesta (chaqueña) estaban mucho más agresivos que los guaraníes. De la misma forma, la vegetación y las regulares inundaciones del Chaco por causa de su topografía no hacían de esta región un lugar muy acogedor. La suma de estos datos hizo que el Chaco quedo durante mucho tiempo salvaje y no explorado. Las primeras tentativas de crear asentamientos humanos datan del siglo XVII, pero permaneció difícil constituir un cuadro de vida suficientemente bueno para que la experiencia logre resultados notables. Mas tarde, durante la época de Carlos Antonio López, el intento poblador se reiteró con inmigrantes europeos. Asimismo, franceses fundieron la ciudad de Nueva Burdeos en lugar de la reducción jesuita denominada Melodía. La experiencia no fue muy significativa. Sin embargo, permitió impulsar la instalación más permanente de los paraguayos en la región, Nueva Burdeos volviéndose Villa Hayes (capital actual del departamento) en homenaje al presidente estadounidense quien delinea claramente el límite entre Argentina y Paraguay después de la guerra de la Triple Alianza.

Hoy en día, el departamento queda muy poco poblado para una superficie muy extensa. La población se reparte de manera desigual entre los ocho distritos. La mayoría de la gente se encuentra al extremo sur del departamento. De hecho, la cercanía con Asunción permite un desarrollo económico viable. Conectada a esta última por el puente Remanso (uno de los únicos del país atravesando el río Paraguay), la región cuenta con el inicio de dos caminos de primer orden para el país. El primero lleva hacia Argentina y la ciudad de Clorinda pasando por Chaco'í y José Falcon. Como única conexión terrestre entre Asunción y su país vecino, numerosos intercambios comerciales se le establece. El segundo corresponde al inicio de la ruta Transchaco (ruta 9) que lleva hacia las colonias menonitas presentes en el departamento de Boquerón y hacia Bolivia pasando por la ciudad de Villa Hayes y Benjamín Aceval (aglomeraciones mayores del departamento). Cabe destacar que el trazado de esta ruta corresponde a un movimiento topográfico que se va en dirección del norte y que permite a la vía, así como a las ciudades que cruza de ser fuera agua durante las épocas de lluvia. Por lo tanto, el sur del departamento es uno de los lugares lo más estratégicos del desarrollo territorial. Esta actuando como territorio de recepción de la extensión del Gran Asunción. En efecto, numerosos proyectos tales como el nuevo vertedero de Asunción, el nuevo aeropuerto mercantil (aprovechando de una situación central en America del sur) o la ciudad del conocimiento* se le está desarrollando. De la misma forma, los terrenos disponibles frente a la bahía de Asunción atizan las miradas de los promotores inmobiliarios.

Por fin, el resto del departamento se mantiene muy poco ocupado. El asentamiento Pozo Colorado (dependiendo del distrito de Villa Hayes) constituye un lugar interesante al cruce de la ruta 9 y de la ruta 5 conectando Concepción y el norte de la región oriental al Chaco. Puerto Pinasco borda, a su vez, el río Paraguay al norte-este del departamento y constituye un pequeño asentamiento humano que tiene sus orígenes en la época de la explotación del quebracho y del tanino. Hasta los sesentas, la empresa estadounidense en cuestión beneficiaba de un ferrocarril largo de 145km que entraba en las profundidades del bosque chaqueño según un eje este-oeste.

P. Boquerón

Boquerón se encuentra al norte del departamento precedentemente estudiado. Hace frontera con Argentina a lo largo del río Pilcomayo y con Bolivia hacia el norte. Boquerón es el departamento que cuenta con la superficie la más extendida de Paraguay, aunque sea muy poco poblado, con menos de un habitante por kilómetro cuadrado. Excepto el noreste compuesto de dunas arenosas y elevaciones de poca altura, su espacio físico corresponde a grandes planicies secas con campos y áreas boscosas. La vegetación que ocupaba la totalidad de su espacio, era muy densa y típica del Chaco seco lo que no facilitó las expediciones por partes de los colonos. Además, el Chaco estaba poblado por indígenas agresivos, lo que explica que el departamento de Boquerón permaneció hasta recién, salvaje y ocupado solamente por los indígenas. Solamente algunos militares fundaron fortines para ocupar el espacio y prevenir de potenciales conflictos con Bolivia. Es por ejemplo el caso de la ciudad de Mariscal Estigarribia. Es importante anotar que Boquerón sigue con la mayor población indígena (Nivaclés, Manjuis, Guarayos, Ayoreos, Guaraníes ñandera, Tapieté y Tobamaskóy) del Paraguay, representando casi 50% de su población total. Una menor parte de Ayoreos sigue viviendo de manera silvícola y nómada entre Paraguay y Bolivia.

Es solamente en 1926 que este espacio muy disputado con los vecinos empieza a ser realmente colonizado. Efectivamente, en este año llegan menonitas desde Canadá y más tarde desde Rusia y Europa quienes fundieron ciudades en el centro del Chaco. Después de negociar con el estado paraguayo, compraron las grandes propiedades de los explotadores del tanino para poder fundir nuevas colonias en coherencia con sus tradiciones y su religión. Es después de largas décadas de labor que lograron a desarrollar una agricultura eficiente y moderna y una ganadería produciendo la mayor cantidad de lácteos y carnes del país. Beneficiando de varios financiamientos exteriores, los menonitas pudieron también ocuparse de las redes de comunicación asfaltando la ruta 9 hasta Asunción y manteniendo miles de kilómetros de pista en todo el departamento. Aunque la implantación de los menonitas en la región data de casi 100 años, las ciudades principales, Filadelfia y Loma Plata obtuvieron el estatuto de distrito muy tarde en el año 2006. Hoy, la parte central del Chaco representa un lugar típico de Paraguay donde cohabitan las culturas distintas de los indígenas (trabajando en mayoría como mano de obra en las grandes estancias), los menonitas, los "paraguayos" y más recientemente de los brasileros. Sin embargo, las desigualdades siguen siendo importantes y la deforestación se hace cada año más importante haciendo de la lucha contra la pobreza y por la conservación del medio ambiente los desafíos mayores de este territorio.

Es importante mencionar que el futuro desarrollo de su vecino, el departamento de Alto Paraguay es estrechamente ligado que lo de Boquerón. En efecto su limite Este esta constituido de la linea 1: uno de los dos ejes infraestructurales que conecta hoy el Alto Paraguay con el Sur del país. Este eje mas alejado del Río Paraguay padece menos del red hídrico que baja hasta el río y presente mas oportunidades de fortalecimiento. En su buscada de una conexión mas fuerte con el país el departamento del Alto Paraguay necesita entonces cooperar con Boquerón a fin de desarrollar este eje.

Q. Alto Paraguay

Nuestro último departamento de estudio es el Alto Paraguay. Ubicado también en el Chaco, hace frontera con Bolivia al norte y con Brasil al este. Su territorio es también muy extenso, sin embargo, sus características físicas son ligeramente diferentes. El este del departamento es similar al departamento de Boquerón, plano y con una pendiente constante suave hacia el rio Paraguay al oeste. El cerro León constituye la única excepción topográfica en medio del bosque chaqueño. El este se diferencia por la presencia del río y una vegetación menos densa, constituida de palmeras. Por fin, el noreste es parte de la ecorregión del Pantanal, región de esteros inmensos y mayor reserva de agua dulce del mundo. Su eco-sistema es muy rico y atrae el interés de numerosas organizaciones de protección del medio-ambiente.

El Alto Paraguay es el departamento menos poblado del país. Aparte de los pueblos indígenas presentes desde siempre en la región, la ocupación del espacio se hizo de manera muy lenta. La primera ciudad a ser fundada fue Fuerte Olimpo (inicialmente llamado Fuerte Borbón) en el año 1790. Tenía un objetivo militar para defenderse de la presión portuguesa. Después, tuvo que esperar hasta el siglo XX para ver nuevas ciudades fundarse. En la misma lógica militar, se fundó Bahía Negra en 1901 y en una otra dinámica se fundieron varios otros puertos a lo largo del río Paraguay. Estos puertos, hoy convertidos en ciudades servían para la explotación del quebracho y del tanino. Fue el resultado de una política nacional

que vendía las propiedades públicas a empresas extranjeras en gran cantidad para asegurar la ocupación del espacio.

El territorio muy poco ocupado, así como los numerosos arroyos a cruzar para desplazarse según un eje norte/sur explican la complejidad que representa los proyectos viales. El acceso por la tierra sigue entonces muy débil. Por el momento, existen solamente vías de tierra, las cuales se vuelven impracticables por tiempo de lluvias. Los pocos proyectos de asfaltización no lograron todavía concretizarse (proyecto COSIPLAN que propone asfaltar la vía que conecta Carmelo Peralta a Filadelfia a fin de realizar la transoceánica). La principal vía de comunicación permanece, entonces, siendo el río Paraguay. De hecho, las mercancías son llevadas por barco y la mayoría de los viajes humanos se hacen también de esta forma. Pues la totalidad de las ciudades se encuentran lógicamente a lo largo del río: único acceso inicial.

La ocupación del espacio, dentro las tierras, está sin embargo en un gran proceso de cambio. En efecto, el bosque chaqueño está, cada año, más deforestado para constituir grandes pastoreos propicios a la ganadería. Se identifican muchos casos en los cuales se compran la tierra para construir inmensas estancias, destruyendo el ecosistema frágil del Chaco y fortaleciendo las desigualdades con los poblados indígenas. Aunque estos últimos representan una gran parte de la población (más de la mitad en el distrito de Bahía Negra) se encuentran forzados a vivir en comunidades de pequeño tamaño y generalmente aisladas. Tienen poco acceso al empleo y las condiciones de vida siguen en su mayoría muy débiles.

BIBLIOGRAFÍA

ANTOINE Olivier, *Le bassin du Pilcomayo – Analyse géopolitique des enjeux de la maîtrise de l'eau et de la terre dans les territoires du bassin inférieur du Pilcomayo*, Sous la direction de BLANC Pierre, Université Paris 8, Institut Français de Géopolitique, 2014, 136 p.

BATAILLON C., DELER J-P., THERY H. (dir.), *L'Uruguay et le Paraguay, deux États-tampons*, in Amérique Latine, R. BRUNET (dir.), Géographie Universelle Vol. III, Hachette/Reclus, 2011

Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), *Hidroelectricidad y navegación en la Cuenca del Plata*, 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata - CIC; Estados Unidos: Organización de los Estados Americanos, OEA, 2017

Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), *Análisis Diagnóstico Transfronterizo de la Cuenca del Plata*, ADT., 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata - CIC; Estados Unidos: Organización de los Estados Americanos, OEA, 2017

DELER Jean-Paul, DOLLFUS Olivier, «ANDES, CORDILLÈRE DES», in *Encyclopædia Universalis*, consultado el 27 de junio 2017

DROULERS Martine, «BRÉSIL - Géographie», in *Encyclopædia Universalis*, consultado el 30 de junio 2017

FREGOSI Renée, SOUCHAUD Sylvain, BAREIRO-SAGUIER Rubén, «PARAGUAY», in *Encyclopædia Universalis*, consultado el 27 de junio 2017

GAIGNARD Romain, *Sous-développement et déséquilibres régionaux au Paraguay*, Revista Geográfica, I.P.G.H, n°12, Méjico, 1967

GAIGNARD Romain, « Terres neuves et frontières : contrastes de mise en valeur et rapports de domination sur le Moyen Paraná », in *Études géographiques offertes à Louis Papy, C.E.G.E.T., M.S.H.A.*, Bordeaux, 1978; « Le Paraguay », in C. Collin Delavaud dir., *L'Amérique latine, approche géographique générale et régionale*, vol. 2, Bordas, Paris, 1973.

GAIGNARD Romain, DREYFUS-GAMELON Simone, «CHACO», in *Encyclopædia Universalis*, consultado el 27 de junio 2017

GAIGNARD Romain, «PARANÁ, fleuve», in *Encyclopædia Universalis*, consultado el 27 de junio 2017

GAIGNARD Romain, «PLATA, Río de la», *Encyclopædia Universalis*, consultado el 27 de junio 2017

GAUTHIEZ Bernard, *Espace urbain – vocabulaire et morphologie*, Monum, Editions du patrimoine, 2003

GOETZ Kevin, bajo la dirección de SOUCHAUD Sylvain y TAULELLE François, *La emergencia de pequeñas ciudades regionales en el Paraguay: reconfiguración de la red urbano e afirmación de nuevos centros en la estructura territorial*, Tesis de Doctorado en curso de redacción (presentación inicio 2018), Universidad Toulouse Jean Jaurès

- GOETZ Kevin, *El análisis territorial en el diseño de políticas públicas: hacia una intervención estratégica, específica, y con bases renovadas*, Universidad Americana, Asunción, 2013, 31 p.
- GOETZ Kevin, *Paraguarí: un departamento de tradición histórica que debe recuperar protagonismo*, ABC Color, 2015; *Paraguarí: redefinición interna y conexión con otras regiones*, ABC Color, 2015
- GOETZ Kevin, *Itapúa, una economía dinámica y en expansión*, ABC Color, 2015; *Itapúa, tradición innovación y desarrollo*, ABC Color, 2015
- GOETZ Kevin, *Misiones: una sociedad y una economía en transformación*, ABC Color, 2015
- GOETZ Kevin, VAZQUEZ Fabricio, Ministerio de Hacienda, Unidad de Economía Social, *Atlas de políticas públicas del Paraguay: tendencias y retos de intervención*, Asunción, 2013, 111 p.
- GOETZ Kevin, VAZQUEZ Fabricio, *La intensificación de la urbanización en Paraguay profundo: el despertar de las ciudades del interior*, in *Revista de Investigación en Ciencias Sociales*, Vol. 1, Núm. 1, REVICSO, 2014, p. 11 à 35
- GOETZ Kevin & VAZQUEZ Fabricio, *Misiones, ganadería tradicional nueva agricultura y economía urbana*, ABC Color, 2015; *Misiones; agricultura; ganadería; economía urbana*, ABC Color, 2015
- GOETZ Kevin & VAZQUEZ Fabricio, *La nueva estructura económica del departamento de Caaguazú*, ABC Color, 2015; *Caaguazú ante el desafío de reposicionarse en un nuevo escenario regional*, ABC Color, 2015
- GOETZ Kevin & VAZQUEZ Fabricio, *San Pedro: transformaciones socioeconómicas sostenidas*, ABC Color, 2015; *San Pedro: intensificación productiva y dinamismo urbano por comercio y servicios*, ABC Color, 2014.
- GOETZ Kevin & VAZQUEZ Fabricio, *Caazapá: históricamente rezagado, pero con gran potencial*, Suplemento económico ABC Color, 2015
- GOETZ Kevin & VAZQUEZ Fabricio, *Canindeyú en la economía paraguaya*, Suplemento Económico ABC Color, 2015; *Canindeyú: economía y sociedad de una periferia en vías de integración*, Suplemento Económico ABC Color, 2014
- LAVAUD Jean-Pierre, BABY-COLLIN Virginie, BERNARD Jean-Pierre, E.U., «BOLIVIE», in *Encyclopædia Universalis*, consultado el 27 de junio 2017
- MERLIN Pierre, *L'aménagement du territoire en France*, La documentation française, 2007, 174 p.
- ODDONE H. & VAZQUEZ F., *Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*, U.N.F.P.A.-A.D.E.P.O., Asunción, 2006; «Paraguay: Desafíos demográficos en el siglo XXI», in *A.D.E.P.O. Serie Población y desarrollo*, vol. 2, U.N.F.P.A.-A.D.E.P.O., Asunción, 2005
- REALI Maria Laura, FOULQUIER Éric, FOURNIAL Georges, «URUGUAY», in *Encyclopædia Universalis*, consultado el 01 de julio 2017
- RUBENSTEIN Jérémy, GAINARD Romain, VELUT Sébastien, LABARRE Roland, MIOTTI Luis, QUENAN Carlos, «ARGENTINE», in *Encyclopædia Universalis*, consultado el 28 de junio 2017
- SOUCHAUD Sylvain, *Pionniers brésiliens au Paraguay*, Paris, Karthala, 2002, 406 p.

VAZQUEZ Fabricio, *Geografía humana del Chaco Paraguayo – Transformaciones territoriales y desarrollo regional*, ADEPO, Asunción, 2013, 341 p.

VAZQUEZ Fabricio, *Diferencias regionales y dinamismo productivo en Paraguay: la nueva organización económica del territorio*, in PARAGUAY EN EL MERCOSUR - Asimetrías Internas y Política Comercial Externa, CADEP, Asunción, 2011, p.

VAZQUEZ Fabricio, *Territorio y Población – Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*, Serie Investigaciones, UNFPA, GTZ, ADEPO, 2006, 189 p.

DOCUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Gobierno Nacional del Paraguay, *Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay*, STP, Paraguay, 2011, 176 p.

Gobierno Nacional del Paraguay, *Plan Nacional de Desarrollo del Paraguay*, STP, Paraguay, 2014, 87p.

UNASUR, COSIPLAN 2016, *Cartera de Proyectos*, Capítulo 4, p. 241

15 Planes de Desarrollo Departamental (PDD): Concepción, San Pedro, Cordillera, Guaira, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Amambay, Canindeyú, Boquerón, Alto Paraguay

ATLAS, CENSOS y ESTUDIOS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2014

STP, DGEEC, *Atlas Censal del Paraguay 2002, Censo 2004*

STP, DGEEC, *Atlas de Comunidades de Pueblos Indígenas en Paraguay 2012 - Familia lingüística Zamuco*, III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas, Censo 2012

STP, DGEEC, *Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2015*, Censo 2015

RICOVER Andrés & NEGRE Eugenio, *Estudio de Integración del Transporte Aéreo*, BID, 2014

SITOGRAFÍA

<http://www.ecotopia.today/riosvivos/mapa.html>

<http://cicplata.org/>

LEYES

Ley Orgánica Departamental N° 426/94, Paraguay, 2010

Ley Orgánica Municipal N° 3966/10, Paraguay, 1994 (Modificado por la Ley 2.862/06 de 2006)

Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial (en preparación)