

Territorio y Población

Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay

Fabrizio Vázquez



**15 Aniversario
de la ADEPO
1991~2006**

La Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO) es una entidad civil, sin fines de lucro, cuyo objetivo es impulsar, fortalecer y llevar a cabo estudios y actividades relativas a población. Fue creada en 1991 y reúne en su seno a profesionales de diversas disciplinas especializados o interesados en la temática sociodemográfica y en comprender los vínculos entre la dinámica de la población y el desarrollo.

En sus tres lustros de vida, la ADEPO ha realizado significativos aportes en este campo destacándose particularmente los Congresos Paraguayos de Población (2003 y 2005), la serie de investigaciones especializadas, cursos de posgrado y diversas publicaciones que han contribuido a enriquecer el conocimiento y el acervo bibliográfico del Paraguay en temas de población y sus vinculaciones con el desarrollo, el empleo, la pobreza, la familia, el ambiente y la dinámica territorial. Además, ha suscrito importantes convenios de cooperación con instituciones académicas, civiles y públicas, nacionales e internacionales, que le han permitido un mejor desempeño de sus actividades y un mayor interés por la temática sociodemográfica en nuestro país.

La ADEPO ha recibido últimamente el invaluable apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), con el cual ha sido posible un avance cualitativo en el cumplimiento de sus finalidades. Para llevar a cabo la investigación cuyos resultados hoy se publican, se obtuvo además la activa cooperación de la GTZ.

La ADEPO es entidad fundadora y asociada a la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP).

Serie
Investigaciones
Población
y Desarrollo
Volumen III



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

gtz



Territorio y Población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay

La presente publicación es resultado de una investigación realizada por el Ing. Fabricio Vázquez bajo el patrocinio técnico del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), en el marco del proyecto “Formación de Actores Estratégicos en Población y Desarrollo” ejecutado por la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO). Sin embargo, las opiniones y afirmaciones vertidas por el autor no reflejan necesariamente la posición oficial de ninguno de estos organismos.

© ADEPO

Torreani Viera 342 - Telefax (595-21) 600-054 - Asunción
Email: par02p07@pla.net.py

© UNFPA

Edificio Naciones Unidas - Saraví esquina Mcal. López - Asunción
Telefax (595-21) 614-442 - Email: fondodepoblacion@unfpa.org.py

© GTZ

San Benigno 1315 c/Cnel. Torres
Teléfono (595-21) 611-943

1ª. Edición - Junio 2006¹

Tirada: 1.000 ejemplares

Edición y corrección: Hugo Oddone
Diseño de Esquemas: Ernesto Vázquez
Diseño de Mapas: Federico Pekholtz
Diseño Gráfico: Reinaldo Vargas
Impresión:
ISBN:

1 La primera edición es propiedad de las instituciones citadas más arriba y no tiene fines de lucro por lo cual esta publicación no puede ser comercializada en el país ni el extranjero. Cualquier reproducción parcial o total que se haga de su contenido por medios gráficos, digitales o electrónicos deberá estar destinado exclusivamente a finalidades de divulgación o educativas y deberá hacer mención explícita de la fuente.

Agradecimientos del autor

A la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y a la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), por la confianza y el estímulo al estudio de los territorios paraguayos.

A Hugo Oddone, por la lectura crítica de los borradores y del documento final y su aporte con valiosas precisiones históricas sobre las etapas del poblamiento del espacio paraguayo. Su apoyo científico y personal en las diversas etapas fortaleció el contenido y profundidad del documento.

A Irene Ocampos, por las reflexiones sobre las formas culturales de hacer y vivir los territorios rurales de la Región Oriental, así como su confianza en el enfoque utilizado.

A Ernesto Vázquez y Federico Pekholtz, quienes con suma maestría conceptual y técnica han podido interpretar los pedidos de diseños esquemáticos y cartográficos de las diferentes regiones del país.

Numerosas personas de diversas regiones aportaron sus conocimientos técnicos y vivenciales para la construcción de las ideas presentadas en este volumen. Nuestros agradecimientos especiales a Elida López, Asunción Carballo, Venus Caballero, Pedro Fernández Escalada, Luís Benítez Villalobos, Julio Alvarenga, Miguel Angel Ruiz Díaz, Marcial Riquelme, Emilio Buongermini, Luis Bareiro Spaini y Helmut Hiebert, quienes transmitieron sus “saberes territoriales” sobre las diferentes regiones del país.

A Romain Gaignard, Martine Guibert y Frederic Durand, quienes aportaron la base conceptual y metodológica de la Geografía, así como el conocimiento profundo de las dinámicas territoriales paraguayas y regionales.

Presentación

La Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), han acordado trabajar de manera aunada en torno al común interés de *apoyar el fortalecimiento de las capacidades nacionales en las áreas de lucha contra la pobreza y descentralización*. En ese sentido, ambas agencias internacionales de cooperación, a las que se suma una organización no gubernamental sin fines de lucro, la Asociación Paraguaya de Estudios de Población ADEPO, vienen ejecutando de forma coordinada una serie de actividades que apuntan a la discusión y difusión de temas que contribuyan al fomento del desarrollo a nivel nacional.

Es en esa línea de acción que se ha convenido apoyar la realización de una investigación sobre las dinámicas territoriales del Paraguay y sus relaciones con los procesos socio-poblacionales y el desarrollo sustentable. La investigación, realizada por Fabricio Vázquez, cubre un dilatado vacío en el ámbito de la geografía paraguaya e incluye nuevos aportes que orientarán la comprensión de los fenómenos espaciales y su proyección a futuro, más allá de cualquier perspectiva económica, social, ambiental y administrativa de carácter fragmentario.

Este trabajo plantea varias interrogantes para algunas de las cuales ofrece posibles respuestas, dejando otras más como motivadoras de debate. ¿Es funcional el actual sistema de división territorial? ¿Obedece a determinados criterios de sustentación o solamente a la inercia histórica? ¿Qué intereses de poder político y económico subyacen en el mismo? En definitiva, ¿responde la situación presente a una política territorial o a una carencia de la misma? y, en este último caso, ¿es necesaria dicha política? Quizás los resultados que hoy se publican ayuden a responder estas y otras diversas preguntas que deberían encararse como puntos de partida a la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo del país.

En ese sentido la investigación pretende ofrecer una visión de conjunto de los procesos socio-demográficos, productivos y político-institucionales que se despliegan sobre el territorio y que, por un lado, dejan su impronta y, por el otro, reciben el influjo de las transformaciones que se van operando continuamente en el espacio geográfico, determinando diferentes y cambiantes estructuras estrechamente vinculadas con las posibilidades y obstáculos que se presentan al desarrollo del país.

La GTZ, el UNFPA y la ADEPO, patrocinantes de esta investigación, esperan que los resultados del esfuerzo que hoy se ofrece en la presente publicación, se constituyan en instrumento de información y guía de debate a las instituciones nacionales y locales que tienen bajo su responsabilidad la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de descentralización, reducción de la pobreza y desarrollo.

Si el libro que aquí se presenta sobre un aspecto muy poco explorado en el país como es el ámbito de la geografía, contribuye en la elaboración de una propuesta integral de transformación hacia el desarrollo con equidad, sus promotores verán recompensado el esfuerzo.

Horst Steigler

Cooperación Técnica Alemana
GTZ

Manuelita Escobar

Fondo de Población de las
Naciones Unidas (UNFPA)

Norma Medina

Asociación Paraguaya de Estudios
de Población (ADEPO)

Prólogo

De los muy escasos estudios sobre geografía paraguaya que pueden acreditarse a la bibliografía nacional, resalta sin duda el de J. Natalicio González, *Geografía del Paraguay*, Editorial Guaranía, 1964. El mérito indudable de esa obra radica, más que en su carácter científico, en su extraordinario valor literario y en la detallada descripción que el connotado escritor paraguayo hace de los recursos naturales y humanos de nuestro país. Y no es casual que González logre ese resultado pues, además de su agitada carrera política que lo llevó a ocupar el cargo de presidente de la república entre mediados de 1948 y comienzos de 1949, suma en su haber una amplia labor intelectual y cultural como ensayista, editor y publicista.

Y si bien González aborda con notable solvencia no solamente la geografía física, sino también la biogeografía, la geografía humana, la geoeconomía y la geografía política del Paraguay, lo cierto es que su obra se presenta hoy a nuestros ojos como la descripción casi enciclopédica de un país históricamente congelado, cuyos recursos naturales (flora, fauna, bosques, ríos), habitantes, paisaje y territorios, parecieran al margen de las transformaciones que han ido determinando nuevas y diferentes configuraciones geográficas, como resultado de los procesos y cambios que la propia naturaleza y la acción del hombre imponen a la superficie terrestre y a todos los seres y cosas que la habitan.

Así es como, más que de analizar y describir dichas configuraciones en la forma como se presentan en un momento dado, la geografía y sus diversas ramas constitutivas, a estar por sus actuales estudiosos e investigadores, se interesan por interpretar y explicar la dinámica de los cambios que subyacen en los diversos territorios y actividades de sus actores, tratando de comprender lo que ha llevado a conformar la situación analizada y a prefigurar, bajo determinados supuestos y tendencias, lo que podría ocurrir en el futuro.

Los evidentes vínculos entre la población y su entorno geográfico quedan de manifiesto en las distintas formas de ocupación del espacio territorial, en los movimientos migratorios, en las condiciones de vida y trabajo de sus habitantes y en los mecanismos de interacción económica, política, social y cultural que los mismos establecen entre sí como personas y como integrantes de diversos grupos e instituciones, todo lo cual se refleja –como causa y efecto– en las cambiantes formas que va adquiriendo, a lo largo del tiempo, el tamaño, la estructura y la dinámica demográfica, así como la distribución de la población en el espacio geográfico.

Sensibles a esta problemática, la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), de manera conjunta y con el respaldo técnico del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), creyeron conveniente impulsar el desarrollo de una investigación que presentara la situación y las perspectivas de la dinámica territorial del Paraguay en sus interrelaciones con los procesos poblacionales en un momento de extraordinarias transformaciones.

El Ingeniero Fabricio Vázquez, especializado en geografía económica y humana en la Universidad de Toulouse Le Mirail, Francia, fue el encargado de llevar adelante la citada investigación cuyos resultados se presentan en esta publicación.

La visión que nos ofrece el autor en este trabajo es innovadora, no solamente porque aborda la situación sociodemográfica desde una perspectiva de escasa tradición en las ciencias sociales del Paraguay, como es el estudio de la población a través de las dinámicas territoriales, sino también porque propone una forma de encarar el análisis de una manera completamente ajena de aquella con la que estamos acostumbrados a estudiar la dinámica de la población.

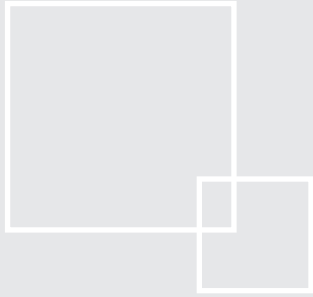
En efecto, abandonando el análisis habitual por departamentos y distritos, aunque constreñido a utilizar en parte la información estadística que se presenta con esas categorías de desagregación, el autor nos induce a concebir nuevos escenarios donde los límites tradicionales de nuestra división político-administrativa se diluyen, y trasponer toda frontera imaginaria para visualizar conjuntos poblacionales diferentes que se extienden y se superponen sobre paisajes estructurados por la producción, la forma de usar el espacio geográfico, las modalidades de gestión aplicadas o no por las instituciones estatales o privadas y la tensión producida por los contactos socioculturales que imponen los movimientos migratorios.

El trabajo de Fabricio Vázquez abre una novedosa vertiente en el campo de las investigaciones sociodemográficas que el UNFPA promueve, como parte de los esfuerzos por consolidar una masa crítica profesional e institucional en los temas de la sociodemografía, en este caso a través de la ejecución del proyecto *Formación de Actores Estratégicos en Población y Desarrollo* a cargo de la ADEPO. La iniciativa ha sido compartida y acogida con particular interés por la GTZ, sumando su aporte técnico al desarrollo de esta y otras investigaciones que se vienen realizando en el país y con cuyos resultados se espera enriquecer el conocimiento y la bibliografía especializada del Paraguay.

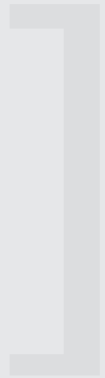
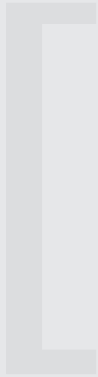
Con el libro que hoy se publica se busca iniciar un amplio debate sobre las dinámicas territoriales, sociales, económicas y demográficas del Paraguay y encarar, con políticas oportunas y realistas, el desafío del desarrollo sustentable de nuestro país basado en las evidencias que aportan sus investigadores.

Hugo Oddone

Asesor en Población y Desarrollo
Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNFPA



**Territorio y Población:
nuevas dinámicas
regionales
en el Paraguay**



Introducción

En este trabajo se presenta un análisis de los procesos sociodemográficos, económicos y culturales del Paraguay contemporáneo, estudiados desde la perspectiva territorial. Una perspectiva en la cual el territorio nacional no puede seguir siendo analizado solamente como la suma de dos regiones naturales de extrema diferenciación, el Chaco y el Oriente paraguayos, y sus respectivas desagregaciones político-administrativas. Nuevas regiones económicas, sociodemográficas y culturales emergentes, demuestran que la realidad territorial del país se va modificando y da lugar a otras estructuras y sistemas productivos que, a su vez, van reconfigurando su paisaje.

Esta lectura territorial presenta una nueva forma de abordar la problemática general del país, que se agrega a las otras variadas maneras específicas y sectoriales de analizar su diversa y compleja realidad. En este sentido, el territorio, definido como el espacio del que un grupo humano se apropia para asegurar y reproducir su sistema socioeconómico, es considerado como una forma diferente de comprender las desigualdades existentes entre las distintas regiones, así como para enriquecer las estrategias de acción orientadas a revertir dichas desigualdades.

Se propone así un enfoque cuya novedad teórica y metodológica radica en la incorporación del espacio territorial como categoría de análisis, pensando e interpretando la realidad integral del Paraguay **también** con una mirada geográfica, de modo que el diagnóstico resultante, teniendo el perfil peculiar de lo territorial, se nutre sin embargo e incorpora al mismo tiempo la información económica, política, social, demográfica y cultural.

Información ésta que, por lo demás, se encuentra disponible generalmente desagregada de acuerdo con una determinada manera de interpretar y organizar el territorio para la gestión administrativa del Estado, dividido en regiones, departamentos, distritos y áreas urbanas y rurales, cuando el abordaje aquí propuesto permite constatar cómo muchos de los elementos de esa organización y división territorial, cristalizada a través de una inercia histórica desprovista, precisamente, de categorías de análisis geográfico como las que aquí se pretende ofrecer, han devenido francamente disfuncionales.

El presente estudio trata pues de aportar un conjunto de reflexiones y análisis de los procesos sociodemográficos y económicos desde la perspectiva territorial, entendida ésta como las crecientes interdependencias entre la población y un espacio geográfico determinado, el cual es habitado, apropiado, explotado y administrado por aquella. Como elemento vertebral de la construcción y evolución de los espacios geográficos, se ha priorizado la variable económica en tanto productora principal de nuevos territorios, aunque concebida dentro de un dinámico juego de intereses e interacciones con los fenómenos demográficos, ambientales y políticos de cada periodo.

El objetivo que se persigue es la inclusión del análisis territorial al concierto de disciplinas y enfoques relacionados a la lucha contra la pobreza, la búsqueda del desarrollo sustentable y el crecimiento económico, contribuyendo de esta forma con una visión innovadora y complementaria de los procesos económicos y sociales que influyeron en la distribución de la población sobre el territorio nacional.

En el primer capítulo se realiza una breve reseña histórica de los acontecimientos que marcaron y configuraron el territorio paraguayo, insistiendo en los diferentes usos y significaciones de la tierra y el territorio ya que, como resultado de esa construcción, a través del tiempo surge la base geográfica sobre la cual las regiones actuales implementan sus proyectos de desarrollo.

El segundo capítulo, por medio de una serie de esquemas que intentan describir, interpretar y explicar los procesos territoriales transformadores, presenta una visión de la geografía paraguaya contemporánea elaborada a partir de la delimitación de regiones económicas que, aunque en continua mutación, conforman unidades de estudio eficaces para observar la evolución del uso y la ocupación del territorio desde sus propias dinámicas reales y cotidianas, superando las formas usuales de describir e inventariar las diferentes unidades geográficas tradicionales.

En el capítulo tercero son abordados los diferentes modelos de administración y gestión del territorio por parte del Estado paraguayo que, como se tratará de demostrar, se han vuelto desactualizados y poco funcionales. El esquema actual data de 1906 y ha sido reproducido mecánicamente hasta evolucionar, con algunos cambios intermedios, en la división político administrativa presente, demostrando que los criterios empleados a inicios del siglo pasado ya no son eficientes para la gestión del desarrollo, cuando el desafío territorial se expresa por el establecimiento de cierto reequilibrio espacial de manera que todas las regiones del país accedan de forma equitativa a los servicios básicos e infraestructuras que posibiliten identificar e impulsar procesos locales, regionales y nacionales de desarrollo.

Finalmente, en el capítulo cuarto se exponen las tendencias territoriales de las regiones analizadas, de manera a dar soporte a un análisis prospectivo que permita visualizar las acciones y guiar las intervenciones territoriales en función, no solamente a generar procesos productivos y sociales satisfactorios, sino también a lograr una adecuada articulación de las diversas regiones del país.

Metodología

Un enfoque científico exige un determinado conjunto de técnicas y herramientas que posibilite el juego dialéctico entre teoría y realidad, pero por sobre todo que guíe el proceso de investigación. Los estudios territoriales utilizan varias fuentes de información combinando la estadística con las fuentes primarias, como la observación y el registro documental de eventos locales, regionales e internacionales que afectan e inciden sobre los diversos territorios. La mirada territorial se convierte entonces en un ejercicio de síntesis sociodemográfica y económica que pretende explicar la ma-

nifestación territorial de los fenómenos humanos a través de los datos estadísticos y de la constatación empírica.

En esa línea metodológica, la presente investigación se realizó combinando varias fuentes de información. Por una parte, se procedió a la revisión bibliográfica relacionada con la historia, la demografía y la economía paraguaya y transfronteriza, interpretada luego desde la dimensión geográfica o territorial. En un segundo momento se realizaron entrevistas a profundidad a informantes claves, con visión regional, de forma a complementar y profundizar con testimonios calificados los fenómenos territoriales constatados en las fuentes bibliográficas.

Por otro lado, la observación directa fue una de las herramientas principales para la recolección de datos primarios, pues las diferentes regiones del país expresan sus respectivas especificidades territoriales con formas y estructuras que se pueden aprehender, a través de este método, con una visión amplia y verificadora, sobre el terreno. Sobre todo cuando la posibilidad de disponer de información estadística, especialmente económica y productiva, se ve sesgada desde el origen por hallarse ordenada en categorías geográficas preexistentes (departamentos y distritos) que la lectura innovadora que se propone en esta investigación pretende precisamente trascender.

Además, utilizando datos del último Censo Agrícola, realizado en 1991, así como las estimaciones anuales del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), se apela al uso de estadísticas agropecuarias con el objeto de fundamentar los análisis realizados, poniendo énfasis en el consumo de espacio por dichas actividades y en la evolución del cambio de uso de la tierra, cambio de prevalencia de cultivos y avance de la ganadería, puesto que cada sistema productivo requiere e imprime una configuración territorial particular. Por ejemplo, no es extraño que los distritos más extensos del país se sitúen en los departamentos de mayor producción ganadera.

Otra fuente relevante de información estadística consultada ha sido el Censo de Población y Viviendas del año 2002, del cual fueron extraídos los datos relativos a la distribución de la población en el territorio, aunque analizados en un marco espacial expandido que da lugar a explicaciones transdistritales y transdepartamentales.

En suma, este trabajo plantea una forma diferente de comprender las dinámicas regionales para lo cual se establecen unidades particulares de estudio al solo efecto de caracterizarlas en sus componentes principales, insistiendo en las estructuras económicas y en los actores sociales. Las diversas estructuras territoriales son producidas por las actividades económicas que despliegan los actores sociales sobre un sustrato físico y biológico en periodos históricos determinados y, en tal sentido, no son estáticas, pudiendo tener diversos comportamientos de expansión o compresión en función a los sistemas productivos vigentes en cada momento.

En esta línea se analiza la tierra de manera independiente, concebida exclusivamente como recurso productivo asociada con los demás recursos naturales que la componen, como los cursos de agua y los bosques, asumiendo que los mismos proveen la primera estructura (biofísica) del territorio, pero que son los actores sociales

y sus prácticas, sus lógicas y estrategias económicas, los que definen las estructuras territoriales actuales (territorio ocupado) como producto de la historia particular de la implantación humana en cada zona.

Las determinantes regionales utilizadas en este estudio han sido la antigüedad del poblamiento, las actividades económicas más importantes y los actores sociales presentes en cada región. De esta forma se analizan las diversas historicidades de los actores, sus orígenes geográficos, culturales, inclusive religiosos, de manera a comprender los modelos de implantación territorial elegidos y la relación con los demás actores de los sistemas regional y nacional. Las actividades económicas indican cuál es el consumo de espacio que las mismas requieren teniendo en cuenta la articulación y la dependencia de los mercados regionales, nacionales y mundiales, así como los actores involucrados.

Como síntesis histórica de la interacción entre los actores, las prácticas productivas o económicas y los recursos naturales, el territorio constituye una unidad de análisis de los procesos tanto sociales como económicos que se producen en el país. Resultado de esa lectura realizada a través del territorio, se constituyen las regiones caracterizadas por una estructura o configuración geográfica particular, donde el énfasis no está puesto en la homogeneidad de los recursos naturales, en los grupos humanos o en las actividades económicas, sino en la combinación dinámica de estos procesos. Son pues los actores y las actividades económicas los que “producen” nuevos territorios.

Este enfoque orienta, en la primera parte de este trabajo, la presentación de un diagnóstico territorial del espacio paraguayo y da sustento, posteriormente, a la formulación de algunos planteamientos prospectivos sobre la evolución de las regiones y, sobre todo, del país como espacio nacional. Así pues, la intención de esta investigación es abordar el estudio de las tendencias territoriales sobre la base de líneas de pensamiento y estrategias de acción hasta ahora no aplicadas, así como incorporar la discusión geográfica o espacial al análisis de la problemática de nuestro país, sin pretender que ella se constituya en receta única a seguir de manera a revertir las disfunciones regionales. La novedad del tema y de la disciplina en el Paraguay, amerita aún mayores investigaciones y diversas discusiones pluridisciplinarias.

Herramientas teóricas

El enfoque que plantea este estudio supone, además, la movilización de un sistema de conceptos que sustente los análisis y las interpretaciones realizadas. En este sentido, existe una extensa y compleja discusión teórica regional e internacional sobre los conceptos de territorio, región, mundialización, Estado-Nación y frontera, entre otros temas.

La disciplina científica que se preocupa de los mismos es la Geografía Humana, entendida como la ciencia que se ocupa de la distribución y dinámica espacial de los fenómenos humanos, poniendo énfasis en las transformaciones y los procesos

territoriales por medio de la búsqueda de elementos constantes en los diversos territorios.

Para el análisis regional que proponemos en la segunda parte de este trabajo, utilizamos el enfoque de la Geoeconomía que se interesa de las relaciones existentes entre los actores socioeconómicos y los procesos productivos y comerciales que se producen en los territorios, así como de las profundas interdependencias que guían las transformaciones del territorio por la implantación, aceleración o abandono de actividades económicas.

Los conceptos de *espacio* y *territorio* son dos ejes claves de la reflexión geográfica, introduciendo una nueva perspectiva en los estudios de las relaciones entre los grupos humanos y su entorno que, además del ambiente físico, está constituido por el conjunto de fenómenos localizables y distribuidos en el espacio. El espacio se define como una extensión de la superficie terrestre, mientras que el concepto de territorio introduce la idea de apropiación y utilización del espacio, en términos sociales, económicos y políticos. De esta manera, un espacio es *territorializado* cuando un grupo humano se implanta de forma duradera y realiza actividades que transforman el espacio en territorio, al modificarlo y dotarlo de nuevos elementos que constituyen su configuración.

Para este trabajo tomamos la definición de territorio de Le Berre: “*el territorio es la porción de superficie terrestre, apropiada por un grupo social para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales*” (Le Berre, 1995). El territorio o *espacio humanizado* es siempre modificado, ordenado y administrado por sus actores, además de constituir a la vez una noción jurídica, social, cultural y hasta afectiva (Merenne-Schoumaker, 2002).

En diversos periodos históricos un espacio puede transformarse en territorio y viceversa, lo que los teóricos de la disciplina llaman *desterritorialización*, es decir la transición de un territorio a un espacio por el abandono de la ocupación del mismo o por profundas transformaciones que terminan alterando la configuración territorial anterior. En este último caso, se trata entonces de procesos de *reterritorialización*¹ cuando un espacio, abandonado o no, adquiere un nuevo perfil por cambios en su estructura económica, social, demográfica y cultural. La geografía estudia estos procesos intentando descifrar las leyes de las diferencias territoriales, para comprender tanto lo que se modifica como lo que permanece en las estructuras y actividades humanas.

El concepto de *mundialización*² es otro elemento que guiará la interpretación de los cambios que se producen en el territorio. La misma es entendida como el producto del conjunto de difusiones, intercambios y comunicaciones entre las diferentes

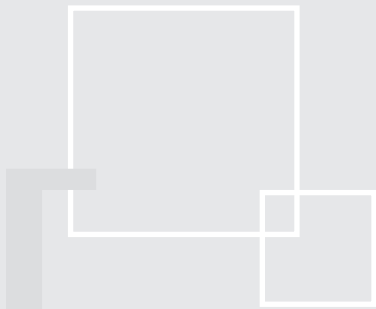
1 Diversas discusiones se producen en torno a los procesos territoriales; entre ellas sobresale la posición del teórico brasileño Haesbaert quien propone el concepto de “multiterritorialidad” para indicar las nuevas formas de hacer y vivir los territorios, esta vez como “territorios – zona” o “territorios – red”.

2 Se prefiere el término mundialización al de globalización, pues este último se asocia más a los procesos de expansión económica y comercial, que a los territoriales.

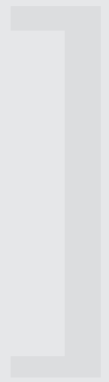
partes del planeta. Este proceso genera a la vez homogenización y especialización, inserción y resistencia, exigiendo escalas diversas para comprender los fenómenos territoriales.

Por último, el *Estado-Nación* se define como un conjunto de instituciones que dispone de dispositivos de poder que se pueden ejercer, tanto en el interior de una sociedad (mantenimiento del orden), como en el exterior (guerra internacional), y que goza de una legitimidad por su capacidad de mantener el orden político interno. Este concepto es clave para entender los procesos territoriales pues concebimos que el Estado sigue siendo el actor más importante en la administración de los territorios y por lo tanto el más indicado para impulsar procesos de “ajuste” territorial.

Los análisis y perspectivas del presente trabajo se sustentan en éstos y otros conceptos que aportan la descripción, análisis y comprensión de las manifestaciones territoriales de las actividades humanas, especialmente productivas, trascendiendo la tradicional geografía descriptiva.



I. **El territorio heredado**



1.

Formación y evolución prehispánica del espacio paraguayo

.....

El proceso de ocupación del territorio y el aprovechamiento de sus recursos no se produjeron en el Paraguay de manera homogénea ni sostenida en las diferentes zonas o regiones del país, ni en tiempos prehispánicos ni en la actualidad. Mientras algunas zonas vivieron profundas transformaciones, otras mantuvieron el mismo stock de recursos y no se vieron afectadas por los asentamientos humanos y otras más fueron alternándose en sus dinámicas demográficas en relación directa con los sistemas económicos y comerciales y con las infraestructuras de transporte disponibles, como es el caso de las rutas y caminos o el del río Paraguay en tanto medio de transporte y comunicación con el mundo exterior.

En este proceso, la llamada región Oriental tuvo siempre mayor capacidad de carga humana que el Chaco, debido principalmente al dispositivo biofísico restrictivo de este último, si lo comparamos con la región Oriental, que equivaldría a su “antónimo geográfico”.

La profunda relación que se traba entre los hombres y la tierra, y que se traduce en las diferentes prácticas territoriales y en una organización particular del espacio, es alimentada por el acceso a tecnologías así como por el conjunto de elementos culturales, religiosos e idiomáticos que construyen la representación mental del territorio.

Los indígenas y la ocupación del territorio: Paleolíticos y Neolíticos

Los habitantes originarios del Paraguay actual, que los españoles encontraron a su llegada, presentan claras diferencias culturales y territoriales muy influenciadas por el tipo de economía imperante en cada región natural, el Chaco y la región Oriental. Dos modelos de hacer y administrar el territorio existían con contactos esporádicos, pero hostiles, entre los diferentes grupos de estas regiones. El río Paraguay actúa aquí como eje de la división regional natural y consecuentemente cultural. Sin adherirnos al determinismo natural de las conductas humanas, consideramos que el quiebre radical de los ecosistemas de una y otra orilla del río Paraguay es un determinante vital de las diferencias culturales entre ambos grupos.

El primer tipo de territorialización está constituido por los grupos no guaraníes que habitaban originalmente el Chaco, portadores de cultura paleolítica y caracterizados por el nomadismo, siendo la caza, la pesca y la recolección de frutos los pilares de su economía, sin agregar ninguna productividad humana, sino simplemente tomando de la naturaleza los alimentos. El acceso y la disponibilidad de esos recursos naturales eran las bases de la territorialización de estos pueblos que, en función de las mismas, migraba en busca de nuevos espacios donde cumplir su actividad meramente extractiva.

Por su parte, los guaraníes, ubicados en la margen izquierda del río Paraguay, considerados antropológicamente como neolíticos, eran grupos humanos que basaban su supervivencia principalmente en la agricultura, aunque sin desechar la caza y la recolección, siendo esa primera actividad la base de los procesos de instalación territorial que los caracterizaba, con un descenso del nomadismo y un creciente sedentarismo. La oportunidad de producir alimentos en forma “localizada” (cultivos de chacra), representa la opción de una instalación duradera que, si bien en el caso de los guaraníes era relativa, se tornaba suficiente para diferenciarlos de los grupos indígenas del Chaco.

La agricultura de los guaraníes representa pues una acción modificadora de la naturaleza y se constituye en la actividad clave para entender la instalación relativamente duradera de un grupo humano sobre el territorio. La llegada de los españoles habrá de transformar el uso y la relación que los guaraníes tenían con el espacio y con los recursos allí existentes.

2.

Dinámica de la ocupación y valorización de Asunción y la región Oriental

.....

Sistema espacial de la conquista española en Paraguay

La conquista y la colonización española en el Paraguay se aplica principalmente sobre la figura de las encomiendas, donde los indígenas son concebidos como mano de obra que debe ser utilizada en forma racional, para lo cual se establecen criterios espaciales sobre la tenencia de la tierra. De esta manera, los españoles administran el territorio de forma indirecta, pues el recurso escaso o crítico lo constituían los indígenas mientras que la tierra parecía un recurso natural infinito.

La fundación de pueblos y ciudades tenía por objeto la ocupación y defensa del territorio ante el avance agresivo de los portugueses, así como de los grupos indígenas que no se integraban al nuevo sistema cultural. A pesar de los esfuerzos por construir un sistema militar de defensa, expresado en ciudades articuladas entre sí, los españoles no pudieron detener las invasiones organizadas de los bandeirantes y las esporádicas de los indígenas. En este contexto se fundan los primeros pueblos y se delimitan las estructuras urbanas del territorio.

En forma esquemática se identifican tres etapas en el proceso de poblamiento del Paraguay Colonial, que se reducía a la región Oriental actual. La primera corresponde a un primer ciclo expansivo (1537-1630) que da como resultado la fundación de varios poblados al Norte, Este y Sur de Asunción. La segunda corresponde al ciclo de repliegue de las fundaciones por presiones bandeirantes y de los irreductibles indígenas chaqueños (1630-1714). El tercer periodo es de nuevo expansivo (1714-1811)

y abarca la fundación de los nuevos poblados antes de la independencia (UNFPA, 2005).

Los jesuitas y la tercerización de la ocupación y gestión de los recursos

El aporte del catolicismo a la aventura americana se implanta en el Paraguay colonial gracias a los misioneros franciscanos y jesuitas quienes con dos modelos culturales, económicos y territoriales, aportan a la aculturación de los indígenas y a la ocupación y control del territorio. Los franciscanos protagonizaron la fundación de varios pueblos que fueron ejes de integración cultural de los indígenas al sistema español y que se instalaron en los alrededores de Asunción, en un radio aproximado de 80 kilómetros. El área de influencia de los franciscanos se circunscribía a la periferia inmediata de Asunción.

Los jesuitas, por su parte, luego de una larga etapa de migración desde el Noreste del país, se instalaron hacia el Sur, bien distanciados de Asunción, lo que les dio una gran independencia del poder político y les permitió montar un dispositivo religioso-económico de gran importancia regional, por la extensa zona que administraban. Los mismos lograron no solo controlar un vasto territorio, sino además articular y vincular entre sí a la totalidad de los pueblos jesuíticos en función de actividades productivas y militares desplegadas en las diferentes zonas donde se emplazaban. El poder español en Asunción toleró en un principio la independencia jesuita, pero posteriormente la consideró una competencia indeseable y una amenaza contra el poder central asentado en Asunción. Con la expulsión de los jesuitas en 1776, los españoles lograron la reterritorialización de sus extensas posesiones, así como la apropiación de sus actividades productivas, especialmente la explotación de yerba mate, pero al precio de debilitar el sistema defensivo que funcionaba con relativo éxito bajo el régimen jesuita.

En términos territoriales, la presencia de los franciscanos aseguró el resguardo del entorno geográfico aledaño a Asunción, mediante la ocupación y el control de poblaciones y recursos de esta zona. En contrapartida, los jesuitas del Sur también aportaron a la seguridad y al control territorial de sus poblaciones, hasta convertirse en un régimen francamente adverso al modelo encomendero, al régimen económico y al poder español, razón por la cual fueron desplazados con lo que la estructura territorial que habían creado se vio claramente debilitada.

Independencia y formación del Estado; el sistema político y económico de Rodríguez de Francia y de Carlos Antonio López: del aislamiento a la apertura

La independencia del Paraguay fue más una reacción al creciente poder de Buenos Aires que a la debilitada corona española, además de oficializar el nacimiento del Paraguay como Estado-Nación. La independencia no produjo el establecimiento de límites geográficos con los países vecinos, que quizás especulaban con la situación

de encierro geográfico de Paraguay y su dependencia económica en el sistema regional.

El sistema económico del periodo pre independiente y de la post independencia se caracterizó por los flujos entrantes y salientes cuyo soporte material era el río Paraguay, mediante la navegación fluvial hacia y desde el puerto de Buenos Aires que imponía, de esta forma, un control riguroso y sistemático a la economía del Paraguay.

El gobierno de Rodríguez de Francia respondió a las amenazas externas con una política de defensa basada en el aislamiento, reduciendo los flujos económicos, sociales y demográficos al mínimo. El establecimiento de Estancias de la Patria en diferentes puntos del país puede ser considerado como una política de descentralización y ocupación activa del territorio como estrategia de desarrollo cerrado y auto sustentable.

Este periodo marca también el apoderamiento por parte del Estado de todas las tierras del país y la confiscación de bienes hasta entonces pertenecientes a instituciones y personas privadas, especialmente extranjeras. De esta forma, el Estado paraguayo se convierte en propietario de la totalidad de las tierras y sus recursos.

El periodo de gobierno de Carlos Antonio López se distinguió por la internacionalización del país mediante un llamado a la inmigración extranjera, como estrategia de desarrollo económico, aprovechamiento de los recursos disponibles y ocupación territorial. El paso del país “encerrado y seguro” de la época de Rodríguez de Francia al país “moderno e integrado al mundo” de Carlos Antonio López, representa una evolución del concepto de territorio y de su uso. En efecto, si en la primera época se privilegiaba la seguridad interior, especialmente en las fronteras, en la siguiente se estimula a los actores extranjeros a asentarse e invertir en el país, abriendo de esta forma las fronteras nacionales. Este cambio es comprensible atendiendo a que el contexto geopolítico regional también había evolucionado, desde el momento en que los países de la región y algunos europeos reconocieron finalmente la independencia paraguaya.

La Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay

La historia del Paraguay puede ser dividida en un antes y un después de esta contienda que ha dejado profundas huellas en la cultura, la población, la economía y el territorio paraguayo. La alta inversión demográfica, entendida como cantidad de hombres, mujeres y niños movilizados para los combates y actividades conexas, y su costo en vidas perdidas, produjo una drástica reducción de su tamaño poblacional. Así mismo, la distribución espacial de la población fue radicalmente modificada por los movimientos y desplazamientos de población que produjo la guerra durante sus cinco años de duración.

Los efectos territoriales más graves fueron la desaparición, en algunos casos, y el debilitamiento, en otros, de los pueblos y ciudades del interior del país, produciéndose una concentración de la población, de los bienes y los servicios en la ciudad de

Asunción que habría de extenderse por mucho tiempo, retardando el crecimiento y la expansión de la ocupación de las demás ciudades, las cuales solamente lograrían recobrar su dinámica pre bélica varias décadas después de culminar la guerra.

A estos efectos negativos se agrega el traumatismo económico y territorial por la pérdida de grandes extensiones de tierra, en su mayor parte despobladas, sobre cuya pertenencia al Paraguay antes de la guerra no se había discutido pero que pasaron a manos de los países vencedores, definiéndose los límites del Paraguay con Brasil y Argentina. Así, la guerra produjo la amputación territorial del país e interrumpió un proceso de modernización del Estado y de implantación de colonias e inversiones físicas que intentaban ocupar plenamente el territorio y aprovechar los recursos naturales para generar desarrollo.

Venta de tierras públicas y creación de los latifundios

Una vez finalizada la Guerra de la Triple Alianza, el Estado paraguayo se encuentra sin recursos económicos para encarar la reconstrucción del país, sobre todo el montaje de nuevos sistemas productivos. Ante la grave crisis económica y del modelo de desarrollo, el Estado decide la venta de las tierras públicas como estrategia de recaudación financiera. De esta forma, las tierras que pasaron a propiedad estatal durante el gobierno de Rodríguez de Francia se transfirieron a propietarios privados, en su gran mayoría extranjeros. La venta de tierras públicas a partir del año 1883 fue aprovechada por varias empresas anglo-argentinas, brasileñas y francesas para adquirir inmensas propiedades en la región Oriental y en el Chaco.

Las tierras tenían diversos valores diferenciándose en función a su ubicación geográfica, cotizándose a más alto precio las que se situaban en proximidad de las vías de comunicación terrestre, en la región Oriental, o fluvial en el Chaco paraguayo. De esta manera el Estado no solo privatizó gran parte del territorio nacional, sino que también, y quizás más importante aún, cedió la iniciativa de administrar y usar el espacio y sus recursos a los inversionistas extranjeros, quienes ante el precio vil de las tierras, en comparación con los de los países vecinos, las adquirieron más con fines especulativos que productivos dando lugar a la formación de grandes latifundios.

Los latifundios así formados se convirtieron luego en explotaciones extractivas de yerba mate, madera y finalmente palmito. En estos procesos extractivos se notaba una inversión mínima que nunca generó desarrollo local ni se canalizó como aporte privado a obras de utilidad pública, como la construcción de caminos, puentes o medios de transporte, como barcazas. Mucho menos fueron capaces de generar poblados permanentes a través del tiempo, sino meros campamentos, explanadas o embarcaderos provisorios para el despacho de la producción bruta que era conducida por río, especialmente el Paraná, a través de jangadas hacia los puertos argentinos.

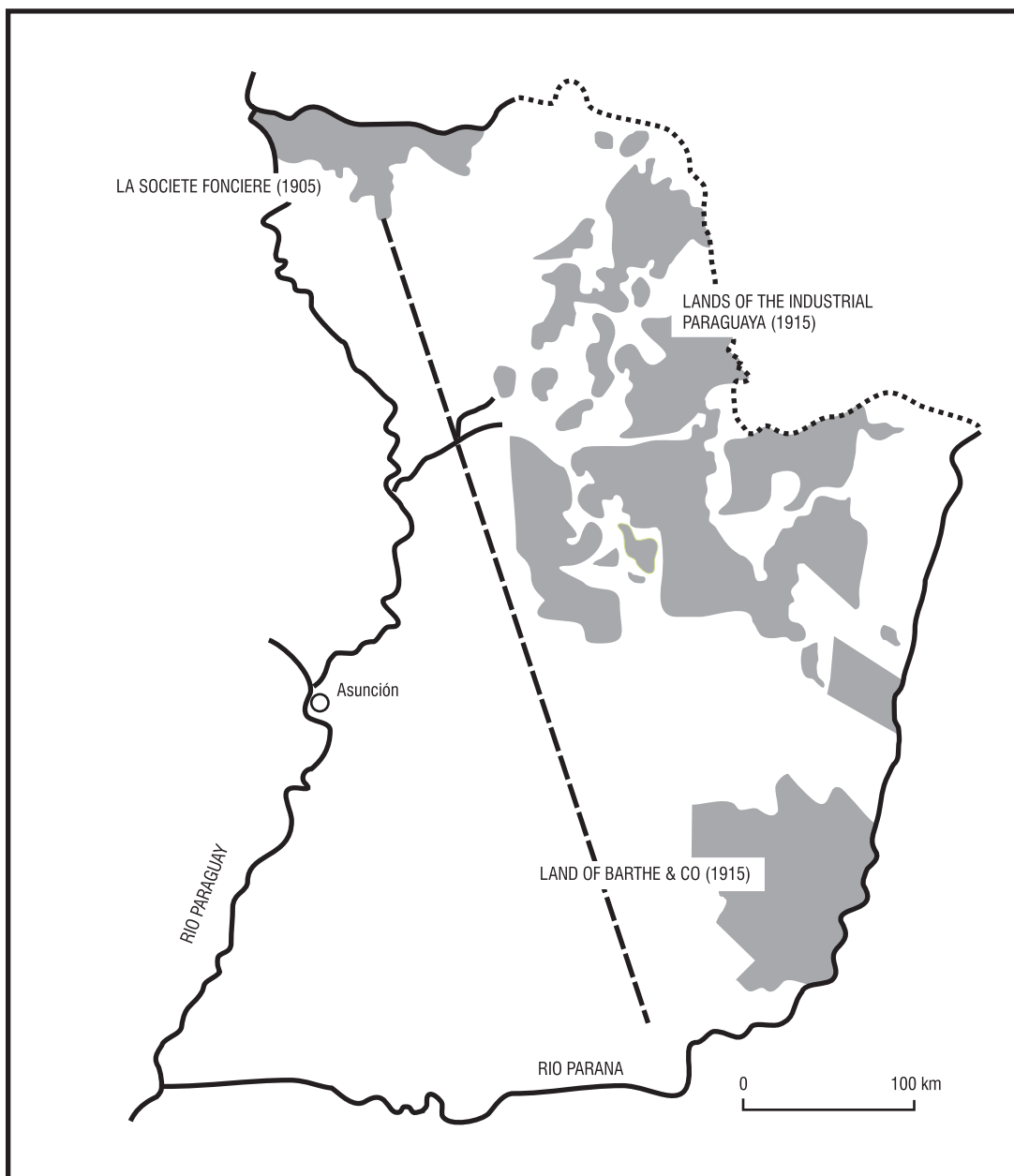
Esta economía diferenciada, que no precisaba pasar por Asunción, constituía un enclave extractivo y aunque expropió gran parte de los recursos naturales no integró el espacio periférico al territorio nacional, desarticulándolo del mismo, pero vinculándolo con el mercado internacional.

Cuadro N° 1. Propiedad de la tierra en Paraguay, 1946.

Propietario	Número de propietarios	Superficie (Hectáreas)
REGION ORIENTAL		
1. La Industrial Paraguaya		2.647.727
2. Sucesión de Domingo Barthe		881.442
3. Argentino Paraguayo de Maderas, S.A.		496.945
4. Yerbales, Montes y Estancias S.A.		425.568
5. Comercial e inmobiliaria Paraguayo Argentina		419.760
6. Joaquín de Casal Pereira		288.723
7. Fasardi y Compañía		153.214
8. B. Quevedo y Compañía		144.480
9. Cia. Industrial de Maderas		136.609
10. Benjamín Fontao		136.029
11. Montes y Compañía		117.947
Total de propiedades de más 100.000 Ha.	11	5.548.444
Propietarios entre 1.875 y 100.000 Ha.	1.119	8.961.874
Propietarios con menos de 1.875 Ha.	109.780	607.780
Total de Propietarios	110.990	15.118.098
Tierras fiscales		865.383
Total región Oriental		15.983.481
REGION OCCIDENTAL		
1. Carlos Casado y Cia.		2.467.277
2. Sociedad P.L.A.		1.580.653
3. International Product Corporation		620.825
4. Sociedad de Tierras y Maderas		468.750
5. The American Quebracho Company		446.250
6. Campos y Quebrachales Puerto Sastre		371.078
7. Marcelino Escalada		292.198
8. Roberto Cano		262.500
9. Pablo Frangenheim		253.321
10. Paraguayan Cattle Farms Ltd.		202.106
11. Jorge Dickinson		185.625
12. Quebrachales fusionados		168.750
13. Banco Inglés de Río de Janeiro		131.250
14. Nicolás Mihanovich		116.874
Total de propiedades de más de 100.000 Ha.	14	7.567.457
Propietarios entre 1.875 y 100.000 Ha.	327	5.644.819
Propietarios con menos de 1.875 Ha.	926	1.332.079
Total de Propietarios	1.267	14.544.355
Tierras fiscales		11.188.609
Total región Occidental		25.732.964

Fuente: Kleinpenning, 1992

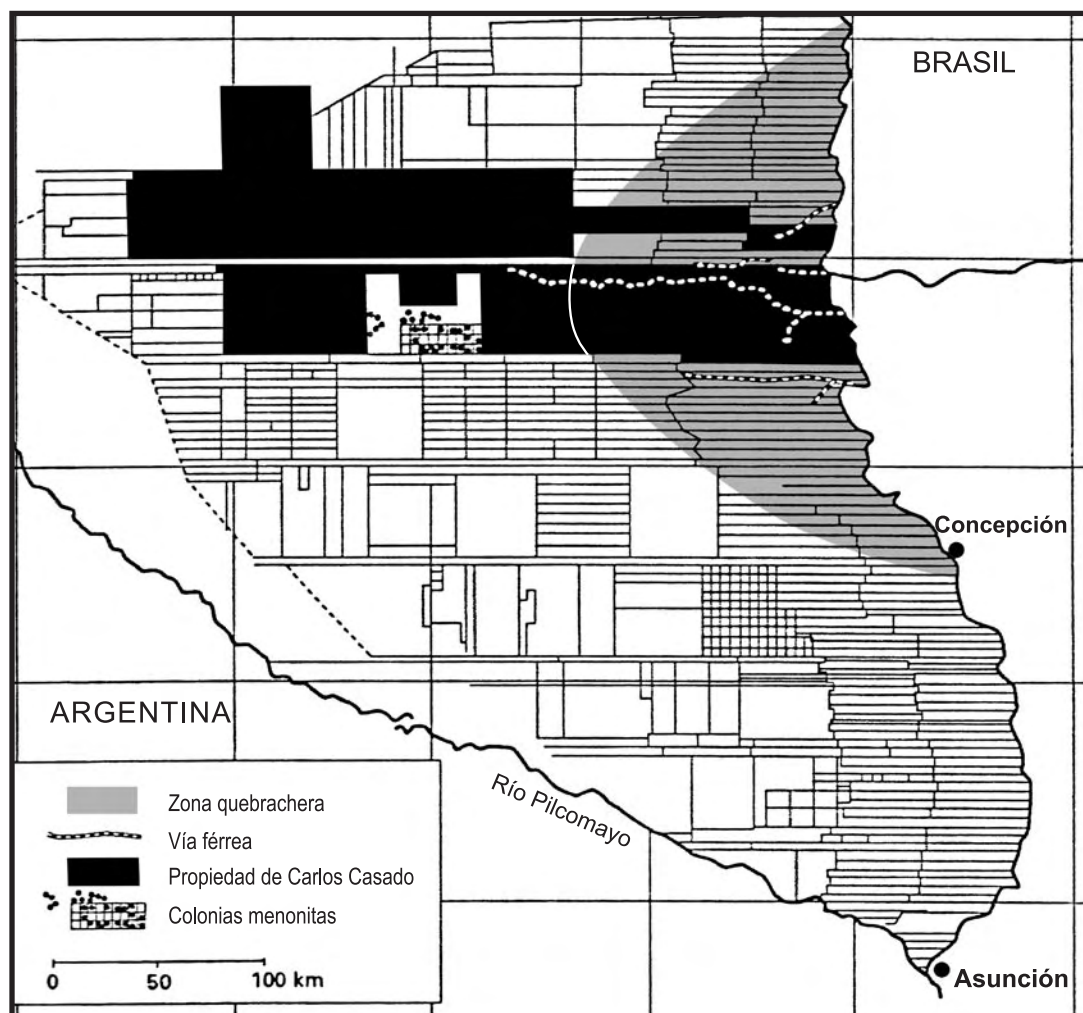
Mapa N° 1. Tierras de empresas extranjeras en la región Oriental en el año 1920.
Al Este de la línea de puntos solo habitan alrededor de 25.000 personas



Fuente: Kleinpenning, 1992

En lo que respecta al Chaco paraguayo, los adquirientes de las tierras públicas fueron empresas anglo-argentinas y posteriormente norteamericanas. Como se observa en el Mapa N° 2, el río Paraguay estructuraba toda la región por lo que se posibilitó que la mayor parte de las parcelas tuvieran acceso al río.

Mapa N° 2. Parcelación de tierras públicas en el Chaco y propiedad de la empresa Carlos Casado en 1925



Fuente: Adaptado de Kleinpenning, 1992

Las colonias extranjeras como estrategia de desarrollo y ocupación del territorio

El llamado a la inmigración internacional, mediante leyes de 1881 y 1885, no respondió solamente a una necesidad de impulsar la economía y ocupar el territorio de la periferia; fue también una política de Estado que privilegió, por sobre los recursos humanos del propio país, a los agricultores europeos que fueron considerados capaces de modernizar la actividad agropecuaria de un país devastado por la guerra.

Tal como se observa en el mapa N° 3, las colonias agrícolas extranjeras se situaban en las áreas de influencia de las vías de comunicación más importantes, el ferrocarril y los puertos del Norte. Inclusive se proyectaron nuevos ramales para que el

servicio ferroviario integre la periferia Este, teniendo como punto extremo la actual Ciudad del Este, como también se puede observar en el mapa 3.

Mapa N° 3. Colonias extranjeras en 1930



Fuente: Kleinpenning, 1992

3.

La penetración al Chaco

.....

La presencia de los españoles en el Chaco fue frenada por la hostilidad de los grupos paleolíticos chaqueños y por las dificultades físicas de la ocupación de un territorio muy diferente al espacio asunceno, mucho más apto éste para la producción agrícola y estratégico para los intereses españoles.

Primeros asentamientos e incursiones

La llegada de los conquistadores españoles al Paraguay actual no afectó mucho el sistema territorial y económico chaqueño, que mantuvo casi la misma estructura socioeconómica, a diferencia de la región Oriental donde los conquistadores desestructuraron el sistema guaraní imponiendo el suyo propio. En el siglo XVI se registran algunos intentos de fundar misiones en la margen derecha del río Paraguay, en las cercanías de Asunción, pero ante la agresividad de los grupos indígenas del Chaco, en nada parecidos a los guaraníes, las experiencias conquistadoras fracasaron.

A lo largo de más de tres siglos, el Chaco se mantuvo al margen de las transformaciones económicas y culturales ocurridas en la región de los guaraníes debido a dos factores principales que se manifestaban en forma conjunta. En primer término, la diferencia cultural entre indígenas chaqueños y guaraníes, estos últimos secularmente agredidos por los primeros y buscando en la alianza con los españoles una potenciación de su propia defensa. En segundo lugar, los españoles asentados en Asunción debieron hacer frente a las amenazas de los bandeirantes que muy pronto comenzaron con sus violentas incursiones desde el Este, por lo que la región Oriental se volvió prioritaria ante la gravedad de la amenaza.

Solamente en el periodo 1885-1930 se producen las primeras implantaciones no indígenas en el Chaco con la llegada de las empresas explotadoras de quebracho y producción de tanino, lo que plantea por primera vez la superposición de territorios con los diversos grupos indígenas que habitaban la vasta región. Dichas empresas se instalaron en la margen derecha del río Paraguay que, hasta 1960, se mantuvo como el medio más importante de transporte para esa región.

Formación de colonias

Durante el gobierno de Carlos Antonio López se había intentado una primera instalación planificada de asentamientos humanos no indígenas en el Chaco con inmigrantes franceses, pero la misma fracasó al poco tiempo debido a la falta de adaptación al ecosistema y de las habilidades productivas necesarias de parte de los inmigrantes, que no eran agricultores sino artesanos y obreros³. El fracaso de esta experiencia generó inclusive una fuerte crisis diplomática con el gobierno francés.

3 Además, los franceses manifestaron que venían “al Paraguay”, no “al Chaco”.

Mucho después, y ya a comienzos del siglo XX, se instalan las primeras colonias menonitas en la zona central del Chaco como parte de una estrategia nacional de ocupación del territorio que, hasta entonces, se encontraba en etapa de disputa diplomática con Bolivia⁴.

La Guerra del Chaco

El progresivo avance de las tropas paraguayas sobre el territorio occidental durante la Guerra del Chaco, 1932-1935, significó la creciente presencia del Estado en toda esa vasta parte de la geografía, donde se luchó por un espacio no conocido ni ocupado previamente aunque no por ello dejara de constituirse en un símbolo de afirmación nacional. La victoria militar del Paraguay, sin embargo, no significó la instalación de colonos paraguayos en el Chaco de modo que este territorio mantuvo el estatus de región militar hasta una década más tarde.

Y aunque el territorio donde se mantuvo la preferencia de los paraguayos para sus asentamientos estables fue, y sigue siendo, la región Oriental, no obstante la guerra tuvo un importante valor de conquista territorial al definir, una vez más, los límites internacionales del país, esta vez con Bolivia. Por otro lado, con esta guerra el Paraguay se convierte en el único país de Sudamérica que ha tenido conflicto armado con todos sus vecinos.

La construcción de la ruta Transchaco

La extrema necesidad de las colonias menonitas del Chaco central de generar ingresos monetarios les obligó, a inicios de la década de 1950, a buscar acceso al mercado nacional, especialmente Asunción, para lo cual contaron con un gran apoyo financiero y político de los menonitas norteamericanos, quienes a través del departamento de Estado de los Estados Unidos ofrecieron al Estado paraguayo la financiación de la construcción de la ruta Transchaco. Esta ruta ha sido crucial para el desarrollo de las colonias menonitas y de la actividad ganadera del Bajo Chaco, pues permitió el acceso a los mercados nacionales y, posteriormente, a los internacionales.

4.

Evolución de la organización del territorio

En el caso paraguayo, al igual que en el de otros países, la organización del territorio puede ser analizada siguiendo dos modelos complementarios. El primero consiste en la implantación y modificación del uso y significación de cada zona, atendiendo al nivel de integración de un lugar con el resto del sistema geográfico (ciudades, regio-

⁴ Ante la presencia de colonos menonitas de religión protestante, impulsada por Paraguay, Bolivia “invita” a través del Vaticano a misioneros católicos alemanes de la congregación Oblatos de María, a trabajar en la misma región. Se declara así una lucha religiosa tácita en idioma alemán por el territorio chaqueño.

nes, mercados mundiales, etc.), mediante las “prótesis” implantadas en el territorio. Algunas de las infraestructuras más pesadas, difíciles y costosas de instalar son las de comunicación, por lo que el hombre ha aprovechado los cursos de agua para obviar dichas instalaciones, evitando el tiempo que lleva construirlas y las grandes inversiones en tecnología y ganando en capacidad de carga y costo (aunque con las limitaciones propias en velocidad de este tipo de vía de comunicación).

Conviene señalar que el concepto de “prótesis” se refiere a todas las “prolongaciones” de los territorios, especialmente las infraestructuras que ayudan a cumplir las funciones vitales de una nueva implantación humana o actividad económica que requiere de elementos físicos para facilitar la instalación de poblaciones y la explotación de sus recursos. Se asume que la acción del hombre sobre el territorio consiste en volver artificial a la naturaleza, por lo que las infraestructuras, especialmente las de comunicación, cumplen un rol relevante en el equipamiento para desarrollar nuevas funciones, que con las condiciones naturales existentes no pueden ser realizadas.

Pero la forma más común de organizar “oficialmente” el territorio es la división administrativa y política impuesta por el Estado que, mediante cortes espaciales, crea entidades territoriales menores bajo diversas denominaciones, como en el caso paraguayo donde se cuenta con regiones, departamentos y distritos. A diferencia del sistema anterior, donde las diversas infraestructuras organizan el territorio, en este modelo prevalece el criterio político-administrativo y la lógica de la delimitación territorial que, si no es dinámica y no se adapta a los cambios estructurales que afectan a las sociedades y los territorios, puede convertirse en un potente freno al desarrollo desarticulando el territorio con separaciones y funciones artificiales.

Se presentan a continuación algunos eventos históricos de gran trascendencia política y económica que influyeron en la ocupación y organización del territorio y que marcaron fuertemente su administración; en ellos se destaca la fuerte relación entre sistema económico, posicionamiento geopolítico e infraestructuras de comunicación de cada periodo.

La organización del territorio por la instalación de asentamientos e infraestructuras

▪ Conquista Española

La llegada e implantación de los españoles al Paraguay actual exigió una serie de medidas destinadas a organizar el nuevo sistema socioeconómico, cultural y político, con vistas a afianzar y arraigar la presencia europea en la zona. La mayoría de las ordenanzas que regulaban el acceso a la tierra y a los indígenas, concebidos como recursos humanos, tuvieron una dimensión territorial pero su énfasis estuvo puesto muy pocas veces sobre el territorio en sí. Aunque la fundación de nuevas ciudades al Este, Norte y Sur de Asunción fue concebida como ocupación y defensa del territorio, no existieron otras acciones o políticas que dieran continuidad estratégica al enfo-

que territorial, de modo que muy pronto aparecieron otros criterios y valoraciones económicas y sociales que dejaron a la estrategia territorial en un segundo plano.

No obstante ello, el factor común de las ordenanzas políticas y socioeconómicas es el refuerzo constante del poder centralizador de Asunción sobre los demás espacios y ciudades, así como la distribución de los recursos más abundantes: la tierra y los indígenas. No es de extrañar la escasa atención prestada al desafío de organizar y administrar el territorio pues los conquistadores, que inicialmente buscaban principalmente oro y plata, no estaban preparados ni interesados para una gestión política y de largo plazo de estos nuevos territorios.

Los productos territoriales principales de este periodo son las ciudades, pueblos y caminos que conectaban los diferentes puntos y sobre los cuales, en la mayoría de los casos, se construirían posteriormente las rutas pavimentadas que hoy son principales vías de comunicación terrestre del país.

▪ **Colonización e inmigración**

Una de las respuestas a la crisis demográfica y económica de la posguerra, en las décadas sucesivas a 1870, fue la política de inmigración. De acuerdo con esta política, los inmigrantes debían establecerse en colonias agrícolas en zonas determinadas por el Estado y para el efecto se promulgaron leyes específicas, pero las mismas solo lograron convencer a muy escasos grupos de extranjeros.

Un siglo más tarde, en 1970, la colonización agrícola ganó en intensidad pero no en eficiencia pues la mayoría de las colonias, situadas en departamentos periféricos, no lograron prosperar.

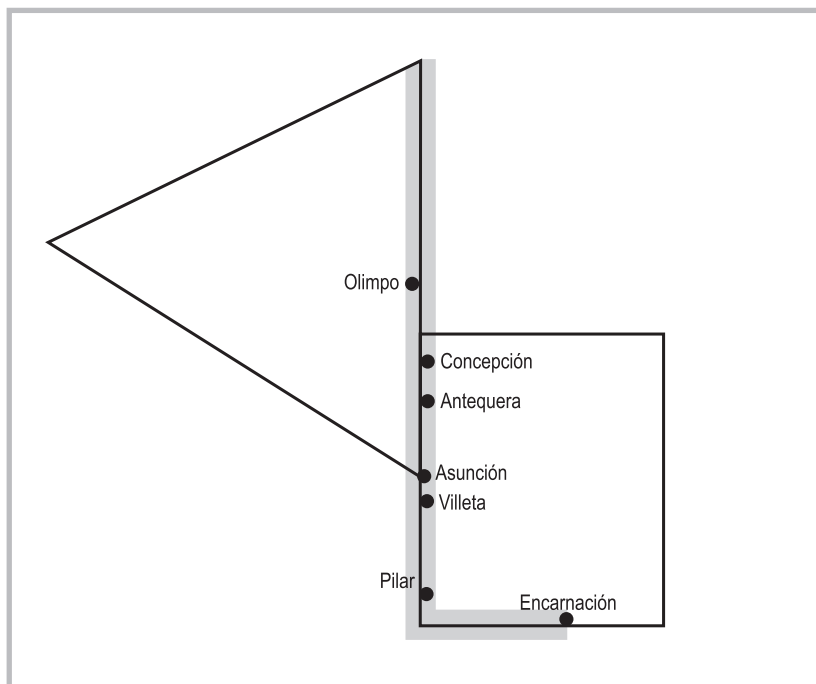
▪ **Pueblos-puerto**

La ocupación y defensa del territorio en la etapa colonial, llevada a cabo al amparo de la política de “defender poblando”, y su proyección hasta la época contemporánea, dio lugar al nacimiento de varias ciudades sobre el río Paraguay y posteriormente sobre el Paraná. Ciudades como Asunción, Concepción, Villeta y Pilar vivían del comercio, tanto de salida como de entrada de mercaderías, constituyéndose sus puertos en la infraestructura que configuraba la vida económica y social, urbana, rural y regional del país. Otras ciudades portuarias mantenían una función más claramente defensiva, con la categoría de fuertes o “presidios”, como el caso de Fuerte Olimpo, Villeta o Emboscada, pero siempre con la infraestructura del puerto como eje central de la vida de sus pobladores.

El desarrollo económico y comercial de esos centros poblados estaba en directa dependencia del dinamismo portuario, por lo que denominamos pueblos-puerto a estos pueblos y ciudades debido a la estrecha relación existente entre su desarrollo urbano, su crecimiento demográfico y económico y las actividades de sus respectivos puertos que constituían su principal puerta de entrada y salida de bienes y personas.

El surgimiento de los más importantes pueblos-puerto corresponde aproximadamente al período que se extiende entre los años 1537 y 1840, fechas que representan respectivamente la llegada de los españoles a Asunción por vía fluvial y la instalación del ferrocarril que, aunque no substituirá al menos en términos de volúmenes transportados al sistema fluvial de los ríos Paraná y Paraguay, incidirá sin embargo notablemente en la transformación y diversificación de la incipiente estructura urbana de la zona centro-sur de la región Oriental.

Esquema N° 1. Pueblos-Puerto



No es coincidencia que hasta hoy las ciudades más importantes del país en términos de peso demográfico y desarrollo económico (fuera de las del área Metropolitana), estén situadas sobre el río Paraguay, en el caso de Asunción, y sobre el río Paraná, en los casos de Ciudad del Este y Encarnación, siendo solo esta última un pueblo-puerto de trascendencia en la actualidad.

Por su parte, pueblos-puerto históricos como Concepción y Pilar, que son además capitales departamentales, han basado todo o gran parte de su desarrollo en el comercio, precisamente por estar situadas “sobre” el río principal medio de comunicación hasta la llegada del sistema ferroviario y vial. El río como sistema de transporte, activó las áreas aledañas y sobre todo las áreas urbanas y rurales próximas a los puertos.

Aun se puede observar la permanencia de las estructuras portuarias en la mayoría de los pueblos-puerto, puesto que las mismas siguen jugando un rol fundamental en la vida económica regional y nacional debido, especialmente, a los bajos costos

del transporte fluvial en comparación con el terrestre que es alto en consumo de hidrocarburos.

Como se observó antes, los puertos de Encarnación, Asunción y Concepción están lejos de vivir su ocaso y por el contrario, sin gozar de una gran vitalidad, siguen manteniendo su importante nivel de articuladores territoriales. En el caso de Asunción la actividad portuaria se desconcentró lentamente hacia distritos cercanos, pues el almacenamiento y manipuleo de productos en Asunción se dificultó enormemente por la presión inmobiliaria que “agotó” los espacios vacíos y valorizó aún más el espacio urbano. El puerto de Concepción, en cambio, constituye uno de los puntos de salida de la soja producida en la región transfronteriza y un fenómeno similar caracteriza al transporte fluvial de soja por el río Paraná, por donde también se comercializa intensamente dicho producto.

▪ Pueblos-tren

La aparición de la locomotora a vapor transformó el modo de producir y comunicarse, tanto en la Europa de la Revolución Industrial, como en el Paraguay independiente donde la modernización impulsada por el presidente Carlos Antonio López permitió su construcción a mediados del siglo XIX dando lugar a la fundación o fortalecimiento de varios pueblos a orillas de las vías ferroviarias.

El periodo de lo que denominamos los pueblos-tren se extiende aproximadamente entre los años 1840 y 1960, vale decir desde la construcción del ferrocarril en el país hasta su lenta desaparición que comienza a producirse en la década de los sesenta, con el auge de las rutas terrestres. Aunque la desaparición definitiva del ferrocarril se consuma hacia los años noventa, lo cierto es que este sistema de comunicación comienza ya su declinación unos treinta años antes cuando aparecen las rutas pavimentadas y sus ramales secundarios, que vienen a modificar la significación y hegemonía del ferrocarril como medio de transporte.

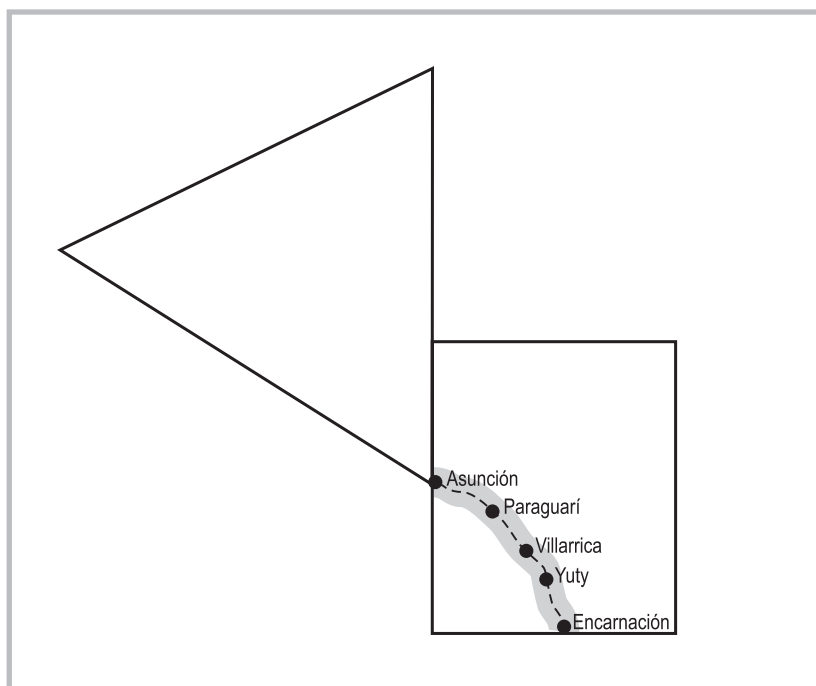
La irrupción del tren tuvo profunda incidencia en la ocupación, activación y configuración de nuevos espacios, especialmente en los centros urbanos donde este sistema mantenía sus estaciones intermedias, generando una notable vitalidad económica y comercial tal cual como los puertos influyeron en las ciudades ubicadas a orillas del río.

A diferencia de la navegación fluvial, sometida al régimen hidrográfico, el tren podía integrar y articular más ciudades y zonas pues no requería de condiciones físicas especiales, aunque sí exigió la construcción de algunas infraestructuras especialmente puentes, como el ubicado sobre el río Tebicuary. Así también, el sistema ferroviario (movido a vapor) precisaba de constantes paradas para reabastecerse de agua, detalle que explica las numerosas estaciones situadas a lo largo de su circulación activando, al igual que el río en el caso de los pueblos-puerto, a sus zonas aledañas y centros urbanos.

En términos de integración regional, tanto el sistema de comunicación fluvial como el ferroviario tenían una clara orientación hacia el Sur del país, polarizando los

intercambios comerciales con el puerto de Buenos Aires y el país vecino, proyección que se vio reforzada definitivamente por medio de la conexión con la red ferroviaria argentina a través de la ciudad de Encarnación y el cruce del río Paraná con el sistema de balsas o “ferry boat”, que se mantuvo como punto de enlace hasta los primeros años de la década de los ochenta. De esta manera el ferrocarril paraguayo integró una parte importante del Sur de la región Oriental en los actuales departamentos de Paraguari, Guairá, Caazapá e Itapúa, en desmedro del área Norte de la región Oriental que quedó al margen del sistema ferroviario.

Esquema N° 2. Pueblos-Tren



Si bien existían los antiguos caminos terrestres que conectaban la mayoría de los pueblos con Asunción, los medios de transporte utilizados en los mismos no modificaron la velocidad de desplazamiento que, con vehículos de tracción animal, se mantuvieron en aproximadamente 30 kilómetros por día, por lo cual el ferrocarril ganó rápidamente en importancia y dio lugar al surgimiento de los pueblos-tren, que vivían y dependían en gran medida del paso por sus estaciones y de las oportunidades que brindaba estar “conectados” con Asunción por este medio mucho más veloz.

Paralelamente los pueblos-puerto no vieron sus economías perturbadas por el nuevo dispositivo de comunicación, pues los intercambios más importantes se realizaban también por vía fluvial y hacia el Sur. Los efectos sobre los pueblos-puerto se verán recién mas tarde, cuando el eje Sur deja de ser hegemónico y se convierte en secundario.

Las décadas de los '80 y '90 modificaron profundamente el sistema ferroviario, entendido como el conjunto de bienes, servicios y personas que transportaba el tren entre las ciudades de origen y destino, así como entre pueblos intermedios, todos los cuales vivieron un despegue económico importante hasta la aparición de las primeras rutas asfaltadas. Un detalle relevante que explica tanto el esplendor como la decadencia de los pueblos-tren, son sus estaciones ferroviarias que, además de mantener una misma línea arquitectónica⁵, representaron en este periodo el centro de la vida comercial de los distintos pueblos.

Pero una vez aparecidos los caminos pavimentados, los centros vitales de los pueblos y su dinámica se fueron desplazando hacia la ruta quedando inclusive las antiguas estaciones bastante alejadas de los centros actuales, como ocurre por ejemplo con Aregua y Villarrica, entre otros. Este fenómeno cobró mayor dimensión con la transición a la vida democrática y el refuerzo de las instituciones locales, como la Municipalidad, que influyeron en el fortalecimiento de los nuevos centros políticos y económicos de estos pueblos, alejándolos aún más de las antiguas estaciones, no siempre ubicadas en cercanía de las plazas centrales ni de las iglesias, espacios simbólicos claves para entender el funcionamiento urbano en la región Oriental.

▪ **Pueblos-ruta**

El giro geopolítico de las décadas de los '60 y '70 significó el paso de la influencia argentina a la brasileña e incidió fuertemente en la estructura territorial de la región Oriental al fortalecer la red vial del país, posibilitando de esta forma una mayor velocidad e independencia en los intercambios comerciales, entendida esta última como la facilidad de alterar el recorrido de los trayectos y su duración con la utilización de vehículos mecanizados que, al no depender de la inalterabilidad de los trayectos y tiempos impuestos por el río y el trazado de los rieles, se constituyeron mucho más que en una innovación tecnológica convirtiéndose en nuevos vectores de la economía, las migraciones y las configuraciones territoriales.

El periodo de emergencia de los pueblos-ruta comienza a inicios de la década de los '60 y se extiende hasta nuestros días, debido a la expansión de las rutas principales y secundarias y su mejoramiento y pavimentación creciente en vastas regiones, así como a la diversidad y frecuencia de vehículos que las utilizan.

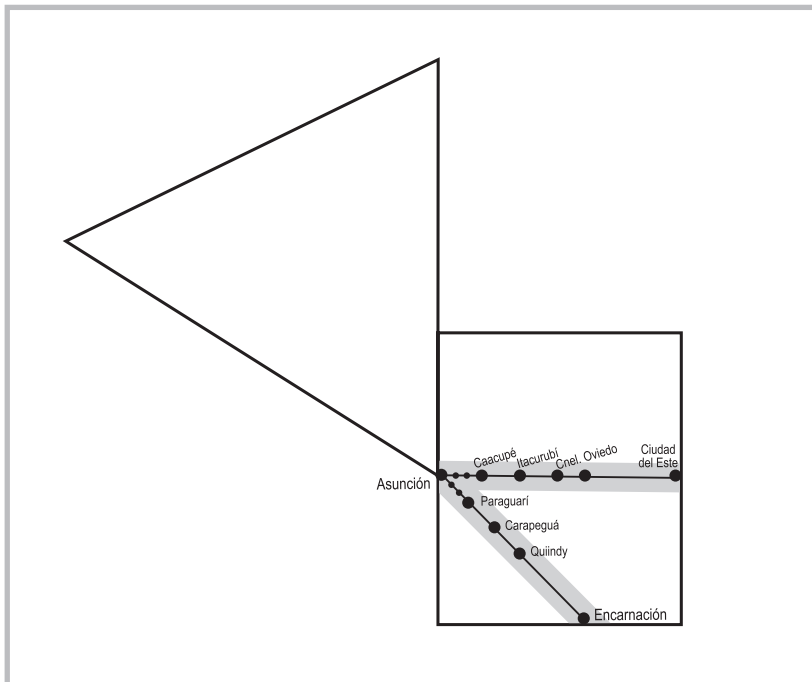
La difusión de los vehículos motorizados y el reemplazo gradual del tren como medio de transporte de bienes y personas, al menos en Paraguay, han repercutido favorablemente en la construcción y pavimentación de nuevas rutas, aunque a partir de allí la orientación del proceso se dirige claramente hacia un nuevo eje económico situado al Este de la región Oriental.

5 La uniformidad de estilo de las estaciones ferroviarias se constata inclusive en el uso de los colores con que están pintadas. Hasta hoy pueden distinguirse los colores amarillo oscuro y negro o amarillo oscuro y marrón en estaciones como las del departamento de Paraguari, Guairá, Itapúa y en la propia Estación Central de Asunción.

Efectivamente, las inversiones en vías de comunicación se multiplicaron en el periodo 1970-1990, pero concentrándose preferentemente en las zonas económicas más dinámicas y marginando aún más a las regiones históricamente relegadas, a lo que se agrega la gran depresión económica y demográfica de los pueblos-tren especialmente en los departamentos de Paraguari, Guairá y Caazapá, resultado inexorable del cambio del sistema de transporte por la nueva orientación geopolítica y el paso de la influencia argentina a la brasileña.

La construcción de rutas a partir de 1960 estuvo asociada con la puesta en marcha de un plan de colonización interna que intentó cumplir con varios objetivos, siendo los principales la descompresión de las tensiones sociales en las regiones minifundistas superpobladas y la integración de las zonas periféricas a la economía y sociedad nacional. En este sentido, las rutas constituyeron poderosas herramientas en la materialización de los objetivos del proceso de ocupación y activación de ciertos territorios en la región Oriental.

Esquema N° 3. Pueblos-Ruta

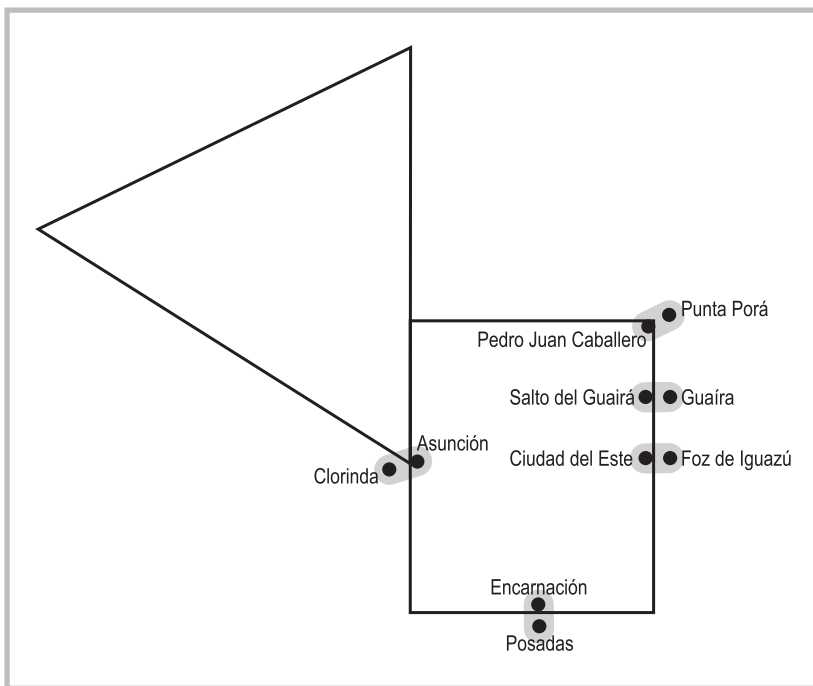


El Plan Triángulo, unión vial entre las ciudades de Asunción, Encarnación y Ciudad del Este, significó en los años sesenta la primera implantación de infraestructura respondiendo a un claro objetivo de integración de la periferia, mediante la puesta en marcha de una red vial constituida por las tres rutas asfaltadas y sus ramales perpendiculares como vías de expansión de su influencia.

▪ Las ciudades “gemelas”

Las ciudades más importantes del Paraguay contemporáneo son todas ciudades de frontera donde la mayoría, incluyendo a Asunción, Ciudad del Este, Encarnación, Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá, tienen como vecina a una ciudad de dimensiones relativamente similares. En la totalidad de los casos, las ciudades fronterizas, tanto paraguayas como brasileñas o argentinas, se han desarrollado gracias a los flujos y tránsito entre las ciudades vecinas situadas en regiones y países diferentes. El dinamismo transfronterizo fue la base de una economía de intercambios donde la producción de bienes fue suplantada por la de servicios y, en cierta forma, un modelo de desarrollo espontáneo y muy dependiente de las condiciones externas.

Esquema N° 4. Ciudades Gemelas



Las diferentes organizaciones administrativas del territorio por parte del Estado

El Estado es el único actor con legitimidad política y fuerza efectiva para implementar políticas en su territorio, para administrarlo y transformarlo en función a sus objetivos socioeconómicos y estratégicos. El método más utilizado por los estados para lograr una mejor y eficiente implementación de las políticas nacionales es la fragmentación de los territorios a ser atendidos. Así nace la división político-administrativa que tiene por objeto facilitar la administración del territorio nacional mediante unidades más pequeñas de diferentes grados y denominaciones: regiones, departamentos y distritos, en el caso paraguayo.

Delimitar regiones dentro de los territorios nacionales fue tarea inicial de todos los estados, utilizando diversos criterios diferenciadores. El primer elemento que hace diferentes a dos porciones territoriales es su paisaje, es decir la forma externa del mismo donde sus características físicas y humanas, de clima, fauna y flora le confieren una particularidad definida durante un periodo y sin que las mismas se mantengan uniformes en el tiempo. Al contrario, los territorios se transforman por las actividades humanas y también por los procesos naturales, volviendo a veces irrelevantes las delimitaciones realizadas previamente y exigiendo nuevas re-delimitaciones.

Una vez transformados los territorios por procesos migratorios, expansión urbana, cambio de sistema productivo, los mismos pueden ser delimitados con otros criterios más funcionales que la simple diferenciación física, posibilitando que la re-delimitación sea no sólo coherente sino que favorezca, además, el mejor conocimiento del territorio así como su desarrollo integral y su integración al territorio nacional.

A continuación presentamos las sucesivas divisiones políticas del territorio paraguayo, con sus transformaciones y la creación de sus respectivas unidades administrativas.

En 1901 el país continuaba arrastrando las consecuencias negativas de la guerra contra la Triple Alianza, que había producido como efecto territorial una gran dispersión poblacional y una red de pueblos con escasos habitantes, sin mayores vínculos entre si, tanto como una creciente concentración demográfica en la comarca asuncena.

En esa fecha el territorio estaba organizado en tres espacios definidos:

- a. La capital Asunción
- b. Los 86 partidos de la región Oriental
- c. El Chaco, bajo administración militar

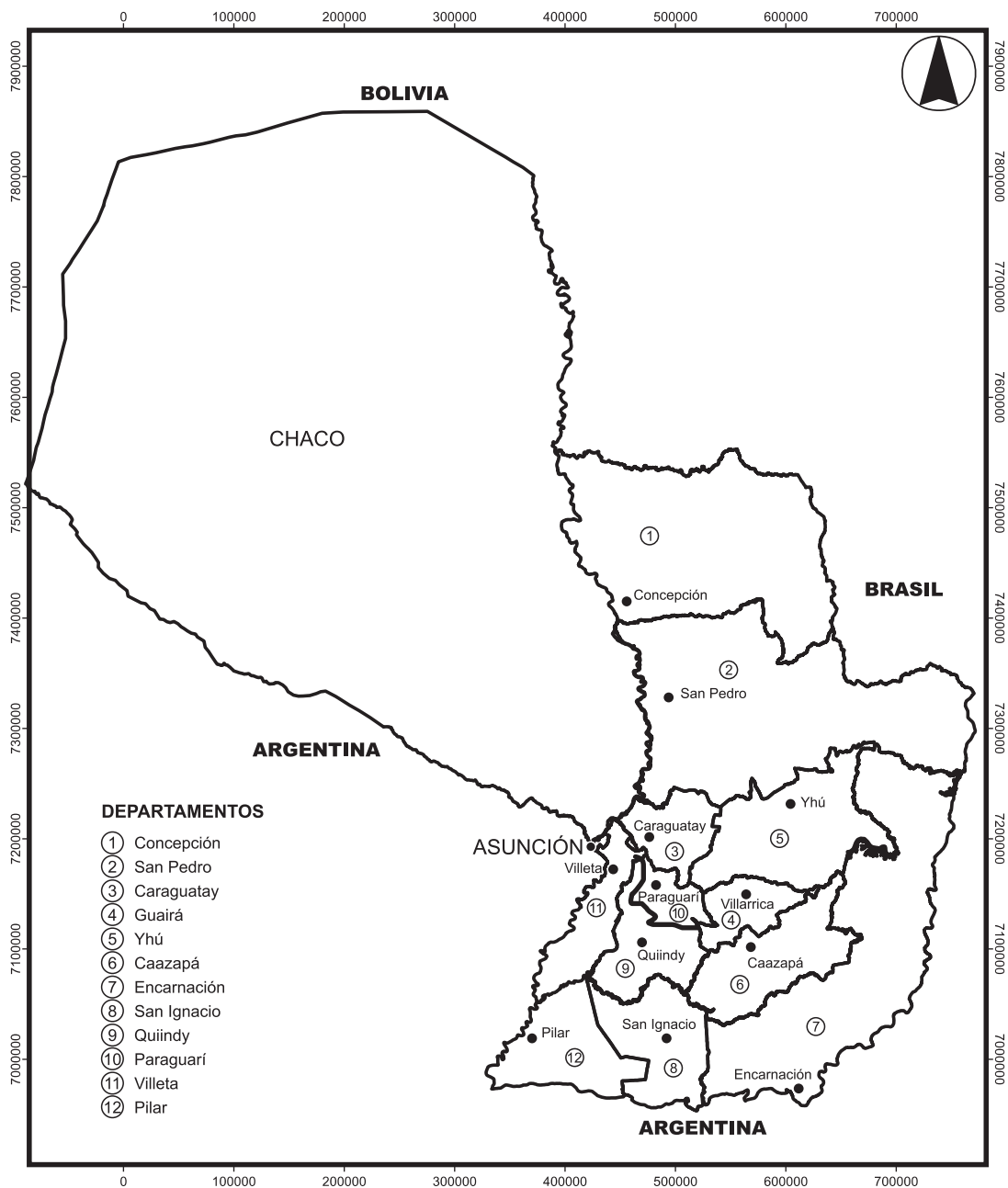
Pocos años después, en 1906, el Estado paraguayo dividía el territorio en 12 departamentos y estos a su vez en partidos, categoría correspondiente a los actuales distritos, división que constituye el primer ordenamiento territorial con delimitaciones regionales claras, que tendrá vigencia hasta 1945, y en donde los límites estaban fijados generalmente por los ríos más importantes de cada región. Los departamentos creados por Ley, que se caracterizaban en la mayoría de los casos y en particular los situados al Este del país, por su muy escasa población y gran aislamiento, eran los siguientes:

- Concepción
- Caragatay
- Yhu
- Encarnación
- Quiindy
- Villeta
- San Pedro
- Guairá
- Caazapá
- San Ignacio
- Paraguari
- Pilar

Casi en la totalidad de los casos, los departamentos creados tenían por capital a sus principales ciudades que eran, además, las que le daban su nombre originándose así

el modelo de organización de un departamento por cada ciudad regional importante. Por su parte, la capital Asunción constituía una entidad territorial independiente de los nuevos departamentos, mientras que el Chaco conservaba su estatus de región bajo administración militar.

Mapa N° 4. División administrativa entre 1906 y 1945



Fuente: Elaboración propia sobre el Diagnóstico demográfico del Paraguay 1950-1977 de la STP (1980).

En 1945 se introducen importantes modificaciones al sistema existente, siendo los cambios más significativos la creación de nuevos departamentos tanto en la región Oriental como en el Chaco que deja de ser exclusivamente territorio militar. El decreto organiza el territorio en 16 departamentos con sus respectivas capitales, además de la ciudad de Asunción como entidad independiente:

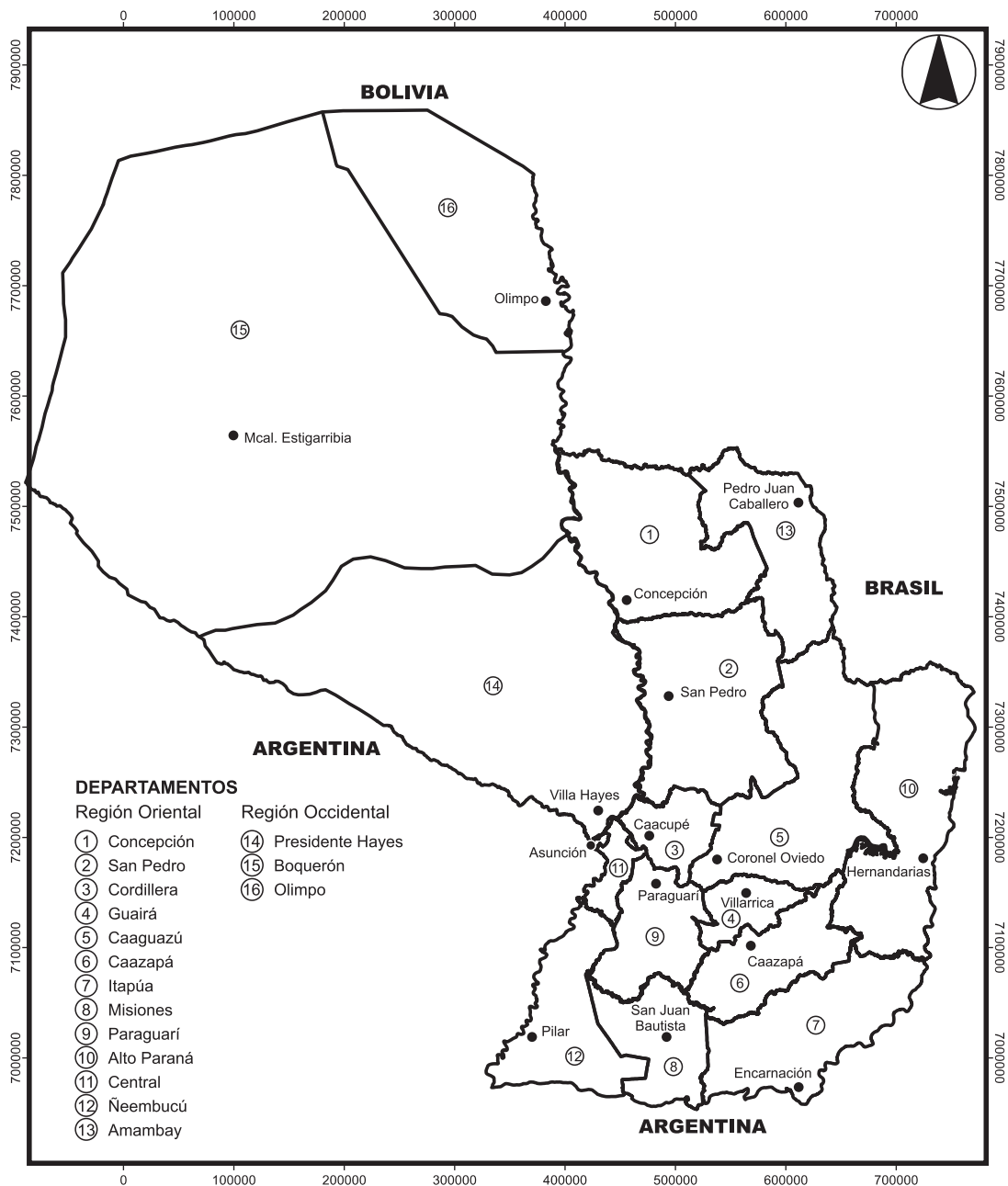
Departamento	Capital
1. Concepción	Concepción
2. San Pedro	San Pedro
3. Cordillera	Caacupé
4. Guairá	Villarrica
5. Caaguazú	Coronel Oviedo
6. Caazapá	Caazapá
7. Itapúa	Encarnación
8. Misiones	San Juan Bautista
9. Paraguari	Paraguari
10. Alto Paraná	Hernandarias
11. Central	Sin capital
12. Ñeembucú	Pilar
13. Amambay	Pedro Juan Caballero
14. Pte. Hayes	Villa Hayes
15. Boquerón	Mariscal Estigarribia
16. Olimpo	Olimpo

Los nuevos departamentos son:

- Amambay, que surge en la parte Este del departamento de Concepción.
- Caaguazú, que si bien existía antes bajo el nombre de Yhú, vio ampliado su territorio con el desmembramiento de gran parte del departamento de San Pedro.
- Alto Paraná, que nace de la parte Norte del antiguo departamento de Encarnación (transformado en el actual departamento de Itapúa) y del extremo Este del departamento de San Pedro.
- Ñeembucú, anteriormente denominado Pilar, se expandió hacia el Norte con superficie desmembrada del departamento de Villeta convertido en el actual Central.
- Y los tres departamentos del Chaco: Presidente Hayes, Boquerón y Olimpo.

La denominación de los departamentos de Cordillera, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná, Ñeembucú, Amambay y Boquerón constituye una novedad por generar nuevas regiones no asociadas exclusiva o preferentemente con su capital departamental, sino con características geográficas o geo-económicas propias de la región. Así por ejemplo, la “zona boscosa” o la “zona yerbatera” se convirtieron en departamentos de Caaguazú, Alto Paraná e Itapúa. Se mantiene o incrementa también el uso del idioma guaraní para las denominaciones departamentales sentando un importante mensaje de identidad cultural tanto para los propios habitantes del país como para los países vecinos.

Mapa N° 5. División administrativa entre 1945 y 1973



Fuente: Elaboración propia sobre el Diagnóstico demográfico del Paraguay 1950-1977 de la STP (1980).

Otra modificación importante es la creación del departamento Central, cuya denominación es una alusión al rol centralizador de Asunción y su zona metropolitana, pues si bien el departamento no se sitúa en el centro de la región Oriental ni del país,

su posición de preeminencia en la vida económica, social y política de la República está marcada por hallarse la capital enclavada en esta zona.

La nueva división política concibe explícitamente la existencia de dos “regiones”, la Oriental y la Occidental, y los tres nuevos departamentos situados en esta última representan una forma innovadora de concebir y administrar el territorio chaqueño, que pasa a adquirir una nueva dimensión estratégica y geopolítica luego de la victoria militar en la guerra del Chaco. De esta manera, y luego de transcurrir diez años de la posguerra chaqueña, se comienza a proyectar como ideal de gerencia territorial la ocupación efectiva de esta región a través de un mapeo diferente, donde los departamentos creados pasan a constituirse, al menos en teoría, en áreas de dominio político efectivo, y no solamente militar, por parte del Estado.

No es de extrañar que en los mapas nacionales de este periodo, el Chaco aparezca como un territorio casi totalmente ocupado por decenas de fortines militares y estancias ganaderas, dejando pocas áreas “vacías” en su vasta superficie, cuando en realidad se trataba de un gran espacio todavía muy escasamente ocupado por la población civil. Esta estrategia geopolítica no es nueva y demuestra la importancia y utilidad de los mapas para el fortalecimiento de la identidad y defensa de la soberanía, así como su posible instrumentación por el Estado para el cumplimiento de sus fines.

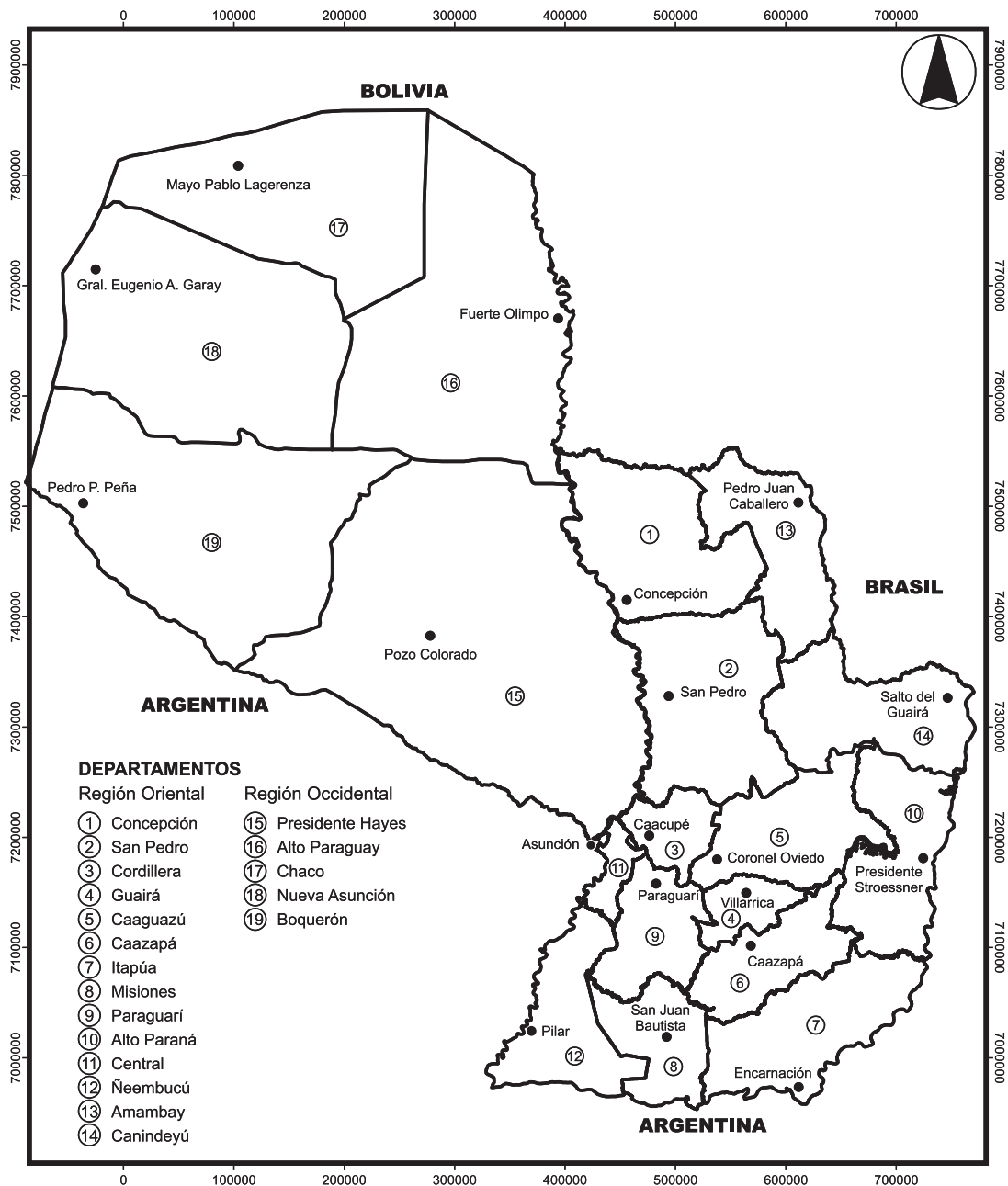
Casi tres décadas más tarde, en 1973, el Estado introduce una nueva modificación en la estructura administrativa del territorio. La nueva división es la siguiente:

Departamento	Capital
1. Concepción	Concepción
2. San Pedro	San Pedro
3. Cordillera	Caacupé
4. Guairá	Villarrica
5. Caaguazú	Cnel. Oviedo
6. Caazapá	Caazapá
7. Itapúa	Encarnación
8. Misiones	San Juan Bautista
9. Paraguari	Paraguari
10. Alto Paraná	Presidente Stroessner
11. Central	Sin capital
12. Ñeembucú	Pilar
13. Amambay	Pedro Juan Caballero
14. Canendiyu	Salto del Guairá
15. Pte. Hayes	Pozo Colorado
16. Alto Paraguay	Fuerte Olimpo
17. Chaco	Mayor Pablo Lagerenza
18. Nueva Asunción	Gral. Eugenio A. Garay
19. Boquerón	Pedro P. Peña

En la región Oriental, la única modificación importante es la creación del departamento de Canendiyu con su capital Salto del Guairá, surgido de la desmembración de parte de los departamentos de Caaguazú y Alto Paraná, quizás como una estrategia geopolítica vinculada al conflicto limítrofe surgido en esa zona fronteriza con

el Brasil en la década de los setenta y que habría de resolverse con el acuerdo binacional para la construcción de la represa de Itaipú.

Mapa N° 6. División administrativa entre 1973 y 1992



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Diagnóstico demográfico del Paraguay (1950-1977) de la STP (1980).

En el Chaco se crean dos departamentos más buscando revertir la imagen de espacio abandonado y despoblado, sobre todo en la zona fronteriza con Bolivia donde

parecen concentrarse los nuevos departamentos, en lo que también podría ser una estrategia de afirmación de la soberanía frente a una aspiración histórica de Bolivia que mantuvo constante su reivindicación, aunque fuera simbólica, sobre el Chaco paraguayo⁶.

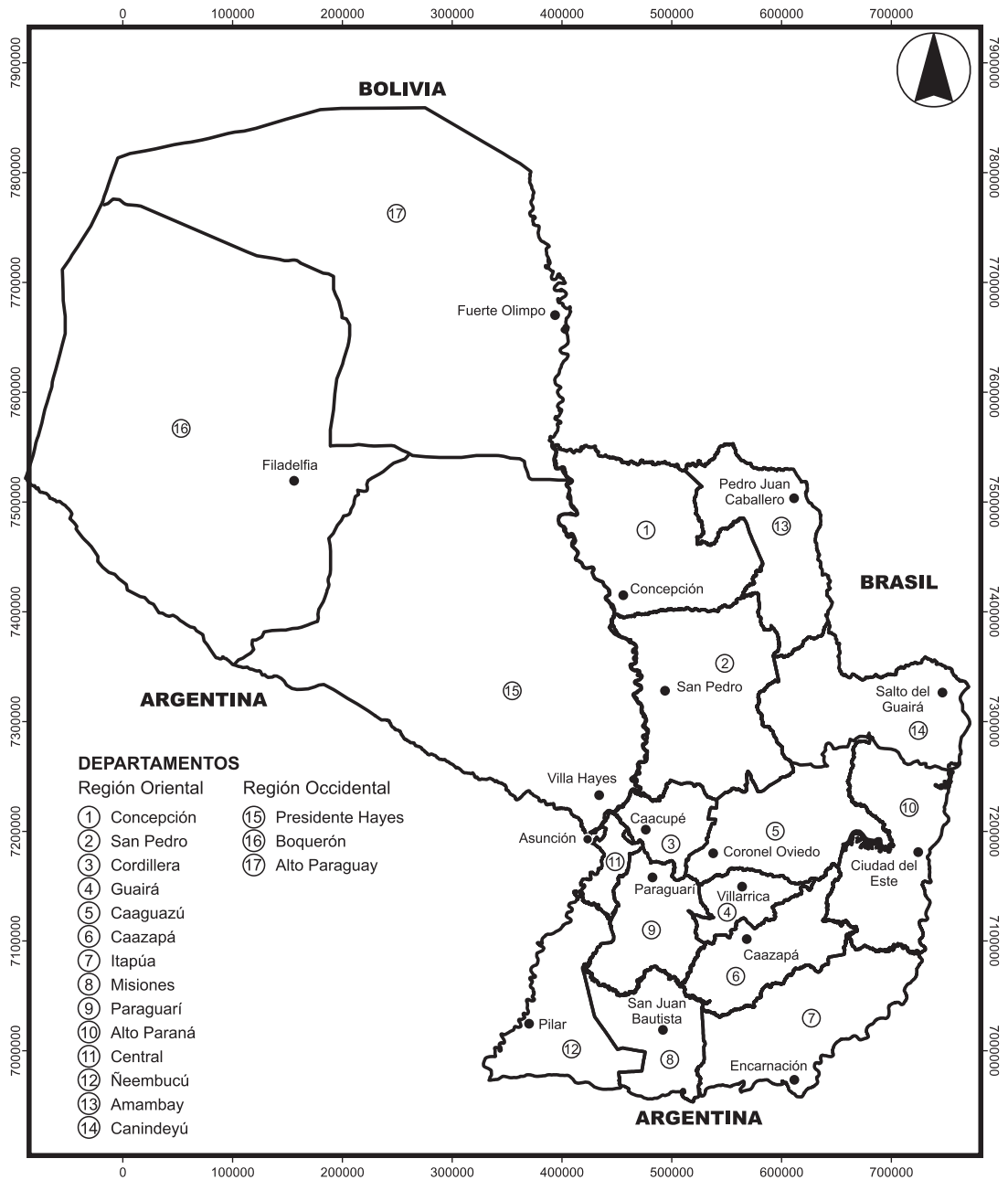
Los cambios en la división territorial en este periodo parecen acompañar las transformaciones geopolíticas y económicas de inicios de la década de 1970, especialmente en lo que respecta a la creación del departamento de Canindeyú. Con ello, además, se produjo una cierta racionalización de la gestión territorial del Alto Paraná que, al disminuir su superficie geográfica, se benefició de una mayor concentración de la gestión política del desarrollo regional ya que un territorio pequeño puede ser mejor administrado y controlado, sobre todo si no cuenta con suficientes medios y vías de comunicación, como era el caso de este departamento en aquel momento. Desde esta perspectiva el Alto Paraná logró potenciar su manejo de las zonas de Itaipú y del entonces Puerto y luego Ciudad Presidente Stroessner, donde se localizaban sus principales desafíos y fortalezas. Sobre esta base, posteriormente comenzaría también una creciente explotación del recurso tierra en el área rural de este departamento, constituyéndose la agricultura en un nuevo valor económico regional.

Finalmente, luego de aprobada la Constitución de 1992, una ley introduce nuevos cambios en la división administrativa y en la organización interna de los territorios del país. En la región Occidental, los departamentos de Chaco y Nueva Asunción se fusionan con Alto Paraguay y Boquerón respectivamente, volviendo al modelo de 1945 con solamente 3 departamentos, a los que se suman los 14 de la región Oriental lo que hace un total de 17 departamentos.

Sin embargo, la principal innovación en este período se produce en el campo político, pues por primera vez las entidades territoriales pueden elegir sus propias autoridades rompiendo con décadas de centralización y concentración política desde la capital del país. Este proceso, basado en la nueva Constitución política de 1992, fue denominado “descentralización” y consistió en la transferencia de poderes desde el Poder Ejecutivo central a los departamentos y municipalidades que, en forma articulada, deberían ocuparse de la gestión del desarrollo local y regional.

6 Nótese la efectividad de la estrategia paraguaya de llamar “Chaco paraguayo” a la región Occidental reforzando así la soberanía e integración nacional del mismo. Sin embargo, no se utiliza la expresión “región Oriental paraguaya”.

Mapa N° 7. División administrativa actual



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Diagnóstico demográfico del Paraguay (1950-1977) de la STP (1980).

5.

El territorio paraguayo analizado por geógrafos extranjeros

.....

A falta de una lectura territorial de investigadores paraguayos los europeos, entre otros, demostraron un interés creciente en la evolución del territorio nacional, especialmente de las mutaciones territoriales producidas por la “modernidad” paraguaya, es decir por la fractura del esquema rural paraguayo provocado por la colonización agrícola iniciada en los años sesenta, así como por las recomposiciones regionales resultantes de las influencias geopolíticas materializadas en las grandes obras de infraestructura como las represas hidroeléctricas binacionales.

La perspectiva del geógrafo francés Gaignard⁷ es interesante pues hace énfasis en el rol de la estructura geológica para explicar las dinámicas territoriales. Ya a inicios de la década del 70 este geógrafo pudo describir las formas, aun no muy nítidas, de la colonización extranjera en la franja Este de la región Oriental, cuestionándose “*si el desarrollo económico, la modernización y la nueva dependencia política producirían un Paraguay “brasileño”*”. Así mismo, Gaignard denomina a la región Oriental el “Paraguay útil”.

En la misma línea de los geógrafos franceses, en el tomo de la Geografía Universal consagrado a América Latina, bajo la dirección de Brunet, el Paraguay aparece conformado por cuatro espacios definidos: a) la región de Asunción y su zona metropolitana, b) el “Espacio Problema” conformado por la zona rural de la región Oriental, con una problemática caracterizada por un sistema productivo extensivo y expulsión de población rural, c) el “Espacio Milagro”, representado por la franja fronteriza Este, reconvertida a la agricultura empresarial (soja, trigo, maíz), y d) el “Espacio en Reserva” constituido por el inmenso Chaco.

Para Kleinpenning, geógrafo holandés que realizó importantes aportes en estudios geo-históricos sobre el Paraguay rural, la región Oriental es el “Paraguay propiamente dicho”, al ser esta la zona de predilección para el asentamiento de los paraguayos. Este autor dirigió parte de sus investigaciones a analizar la efectividad de las políticas de colonización tanto en el Paraguay como en Brasil.

La última investigación geográfica de los investigadores extranjeros, al menos publicada, es la del francés Souchaud quien se interesó en las transformaciones de las estructuras territoriales y el reposicionamiento de los actores y sistemas económicos de la región Oriental, como resultado de las migraciones brasileñas a la zona Este, describiendo lo que él mismo denomina “*una lógica espacial neo-colonial*”.

⁷ Especialista en los sistemas territoriales de la cuenca del Plata, especialmente de la Pampa argentina. Su interés sobre el Paraguay nace con la visita que realiza el presidente francés De Gaulle al país a fines de los '60, de la cual forma parte Gaignard. Posteriormente dirigió varias investigaciones doctorales desde la Universidad de Toulouse-Le Mirail sobre la modificación del Alto Paraná.

Otros investigadores de la región, en especial Bruniard y Borrini, argentinos, realizaron también lecturas geográficas sobre el Paraguay, insistiendo principalmente en *“la organización geográfica y el equilibrio inestable del sistema paraguayo”*.

Gran parte de estos trabajos se encuentran en inglés, francés y alemán, lo que dificulta en parte el acceso a los mismos.

6.

Conclusión

.....

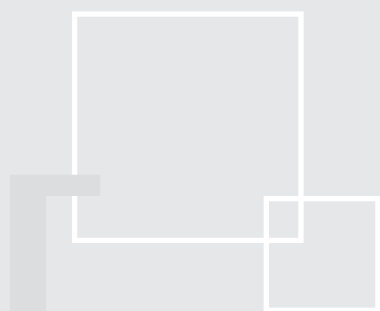
La breve introducción geo-histórica realizada se resume en un conjunto de hechos que son analizados desde la perspectiva territorial y que ayudarán a comprender las transformaciones socioeconómicas y territoriales ocurridas en las últimas tres décadas y caracterizadas por una gran aceleración en las formas e intensidades de uso del espacio.

La ocupación y el aprovechamiento del territorio no siguió una línea lógica ni homogénea en todas las regiones, notándose la repetición de algunas características en los procesos de territorialización, como por ejemplo la centralización institucional y poblacional sobre la ciudad de Asunción y posteriormente sobre la región Metropolitana, ocasionando una ocupación lenta y desigual del resto del territorio y privilegiando siempre los poblados más antiguos y fronterizos.

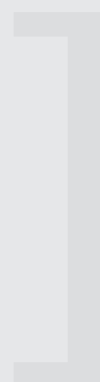
Las actividades económicas más importantes consistían en la extracción de madera y yerba mate, continuada después con la agricultura y la ganadería practicadas de forma extensiva, sin muchas inversiones de capital o de tecnología. Este fenómeno está directamente relacionado a la conquista de la periferia, la cual se realizó muy lentamente y se circunscribió a la actual zona metropolitana de Asunción.

El lento avance hacia los espacios periféricos situados tanto al Este como al Oeste (Chaco) de Asunción parece ser la constante a lo largo de los primeros siglos de presencia hispánica en el Paraguay actual. Las consecuencias territoriales, económicas y demográficas de ambas guerras han tardado en cicatrizar, incorporando a su vez poderosos elementos de identidad a la nación paraguaya.

Se percibe asimismo la inexistencia de un sistema organizado de ocupación del territorio con pioneros nacionales o extranjeros, resultando una alta dependencia de las vías y medios de comunicación para cumplir tal cometido. Con estas bases históricas territorializadas para incorporar la variable espacial, podemos aproximarnos a la configuración de los nuevos territorios del Paraguay.



II. Los nuevos territorios del Paraguay: continuidades y rupturas



Analizar la situación social, económica y demográfica del Paraguay desde la perspectiva territorial exige trascender las nociones, los instrumentos y las representaciones mentales tradicionales sobre el espacio nacional. Con este enfoque se visualizan territorios superpuestos a las fronteras invisibles de los distritos, departamentos, regiones naturales y a las propias áreas limítrofes de los países vecinos, emergiendo de los procesos socioeconómicos que se desarrollan en las diferentes zonas del país sin ajustarse a aquellas delimitaciones. De esta manera, las unidades de medida territoriales convencionales, como las áreas urbanas y rurales, ciudades, distritos, departamentos y regiones naturales, ya no son operativas para aprehender las dinámicas territoriales que surgen, mutan, desplazan y se articulan sin respetar límites y fronteras internas o externas.

Se propone entonces una lectura diferente, pero complementaria a las existentes, donde se insiste en las manifestaciones territoriales de los procesos sociodemográficos, económicos, culturales, lingüísticos y, en algunos casos, inclusive religiosos.

Asumiendo que las implantaciones humanas en los territorios tienen objetivos claros y generan actividades económicas directas, las mismas tienen un gran peso en la estructuración de los territorios de modo que las actividades económicas, dependientes del nivel de tecnología disponible y de los escenarios regionales, continentales y mundiales, configuran los territorios en función de actores, productos, infraestructuras de transporte, mercados, sistemas políticos, estructuras demográficas y acceso a recursos naturales. La conjunción de estos factores produce diversos tipos de territorios: aislados, agro exportadores, ganaderos, campesinos, problemáticos, superpoblados, equipados, integrados, de reserva y olvidados, entre otros que iremos analizando a partir de este capítulo.

Las nuevas regiones que aquí se proponen como unidades de análisis específicas y con características económicas y territoriales particulares, pueden presentar estructuras sociodemográficas diferentes, pero en el análisis se privilegia a las actividades económicas (productivas y de consumo) como generadoras principales, aunque no exclusivas, de las dinámicas territoriales.

Los cortes regionales, que muy raramente coinciden con los límites administrativos del Estado, son percibidos como organismos vivos que se expanden, repliegan, reproducen y superponen unos con otros, estableciéndose entre los mismos un alto número e intensidad de flujos o interacciones socioeconómicas. Hoy más que nunca los límites internos y las fronteras externas son frentes que se expanden y comprimen en función de ventajas y condiciones económicas, sociales y naturales, produciendo nuevas regiones con lógicas particulares que se sitúan sobre varias unidades administrativas.

La perspectiva territorial exige entonces una aproximación distinta a los datos e informaciones que se encuentran disponibles en su formato estadístico, ordenados por distritos, departamentos y regiones. Aunque esta base de información constituye una herramienta fundamental para estudios territoriales, la misma no es suficiente y debe ser complementada y enriquecida con datos referentes, entre otros, a flujos de población, bienes, servicios e ideas que trascienden los límites administrativos.

Para reforzar ese análisis se presentan también esquemas y mapas que intentan amplificar espacialmente lo que es la mera localización y zonificación de las regiones, para convertirse en verdaderos sistemas de comprensión y explicación de los cambios ocurridos en los territorios, las economías, las sociedades locales, regionales y nacionales en las últimas décadas.

A continuación se describen y analizan los componentes vitales de cada región identificada, con sus respectivas articulaciones o disfunciones interregionales, así como sus sistemas económicos y sociodemográficos, insistiendo en la dimensión territorial de los mismos.

1.

La región agro exportadora

Historia de la implantación moderna

Esta zona fronteriza al Este de la región Oriental, comprendida especialmente por los departamentos actuales de Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú y algunas zonas de los de Amambay, Caaguazú, Caazapá y San Pedro, fue ocupada en forma sistemática recién a partir de la década de 1960, habiendo constituido anteriormente una amplia franja periférica que vivió una profunda transformación luego de la Guerra contra la Triple Alianza. En efecto, la venta de tierras públicas de las últimas décadas del siglo XIX fue la primera puesta en valor de esta región.

En ella se sucedieron tres sistemas económicos caracterizados por estructuras productivas complementarias y paralelas. La primera utilización de los recursos de la región fue la extracción de madera y yerba mate entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, para posteriormente pasar a la extracción selectiva del palmito, mientras continuaba la actividad maderera. Finalmente, la llegada de la agricultura familiar y la empresarial a finales de 1950, terminó por configurar el uso del espacio regional. A lo largo de los tres periodos, los mercados regionales y mundiales, por un lado, y las estrategias comerciales de los actores socioeconómicos, por el otro, fueron los motores de la formación de un espacio productivo particular.

La agricultura fue la actividad estratégica para incorporar esta región a la economía nacional dentro de una lógica de descompresión demográfica de los departamentos de Central, Cordillera y Paraguari. La fundación de la ciudad-puerto Presidente Stroessner a orillas del río Paraná, hacia fines de los años cincuenta, marca un interés estratégico en la ocupación activa del territorio periférico por parte del Estado. Algunos años más tarde comienza la implantación de infraestructuras de comunicación, transferencia de inversiones y migraciones humanas conocidas bajo el nombre de "Marcha hacia el Este". Este movimiento desde la zona de influencia de Asunción hacia la cuenca del río Paraná se realizó en forma lenta, con un marcado interés geopolítico y económico productivo agrícola, transformado posteriormente en una

estrategia de intereses geopolíticos energéticos con la construcción y puesta en funcionamiento de la presa hidroeléctrica de Itaipú.

Posterior a la “Marcha hacia el Este”, que buscaba implantar colonias campesinas y de esa forma ocupar y controlar el territorio, se produjo un fenómeno que frenó, alteró e hizo retroceder a la población campesina movilizada en este emprendimiento. Con sentido de orientación contraria, colonos brasileños comenzaron a adquirir tierras e instalar sistemas productivos agrícolas suficientemente eficientes en territorio paraguayo, expandiéndose progresivamente hacia el interior de las fronteras a expensas del retroceso de los colonos paraguayos.

La presencia y el avance de esa colonización brasileña formó parte de la denominada “Marcha al Oeste”, entendiéndose por tal la migración deliberada de agricultores de esta nacionalidad provenientes del centro de Brasil y con destino al occidente de ese país, aunque por su gran empuje y por las condiciones agrológicas y de costo favorables de este lado de la frontera, terminarían rebasándolas. Se produce entonces el encuentro de dos frentes pioneros campesinos con habilidades y conocimientos diferentes que determinaron el éxito económico de unos y el abandono progresivo de los otros.

Siendo el conocimiento del terreno el primer elemento clave para entender la subsistencia y la progresión de un frente pionero, en este caso sobre la selva húmeda o Bosque Atlántico Interior, los colonos brasileños pueden ser considerados pioneros “profesionales” debido a su amplia experiencia en la habilitación de tierras agrícolas en el estado brasileño de Paraná, que presentaba las mismas condiciones ecológicas que el actual departamento de Alto Paraná en el Paraguay. Por su parte, los campesinos nativos, acostumbrados a la producción agrícola de subsistencia, se encontraron con un escenario natural diferente al de sus zonas de origen. Ni la fertilidad del suelo ni el apoyo estatal, escaso e ineficiente, pudieron implantar en forma duradera a los mismos, mientras paralelamente se desarrollaba un mercado muy dinámico de especulación y venta de tierras que conspiraba contra la instalación de las colonias de campesinos paraguayos provenientes del área central minifundista y empobrecido.

La construcción de la represa de Itaipú fue otro fenómeno que consolidó la zona, dándole fuerte impulso a la urbanización del poblado de Puerto Presidente Stroessner, que en pocas décadas se convirtió en una ciudad importante y abandonó su rol portuario para convertirse en ciudad melliza de Foz de Iguazú, Brasil. De la lógica del río, con orientación Norte-Sur, se pasó a la lógica del puente, con una proyección Este-Oeste.

En esta zona se materializan los proyectos geopolíticos, productivos y sociales del Paraguay, que cambia de eje y sistema de conexión con el mundo, tanto como del Brasil que atrae al Paraguay a su órbita de influencia. El periodo en el que ocurren estos procesos, especialmente la década del 70, puede ser considerado como de “fertilización territorial” por parte los dos países, que se entrelazan y generan un nuevo territorio con influencias múltiples, las cuales serán visibles con claridad recién dos décadas más tarde.

El periodo embrionario dura poco, pues el puerto Presidente Stroessner, devenido ya ciudad, se convierte rápidamente en el eje político y económico de la zona que reconvierte su base social de obrera a agricultora, una vez que la construcción de la represa de Itaipú declina.

A inicios de la década del 90 dos frentes productivos se presentan en la zona Este. Por una parte la creciente actividad comercial de Ciudad del Este, nuevo nombre de la capital de Alto Paraná⁸, y por otra la expansión del monocultivo empresarial con fuerte preponderancia de agricultores y empresarios brasileños. De esta forma, la región Este se dinamiza a partir de la puesta en marcha del sistema agro exportador combinado con un sistema comercial que, actualmente en crisis, sigue manteniendo un alto nivel de transacciones.

Sistema económico y actores

El sistema económico de esta zona presenta un conjunto complejo de actores, productos y procesos, donde la frontera internacional juega un rol vital no como separación territorial, sino como delimitadora de sistemas jurídicos, económicos y, sobre todo, impositivos que imprimen un gran dinamismo a los flujos transfronterizos. En esta zona la frontera es sentida como ventaja y no como problema, debido a que la misma casi no representa un corte territorial sino, todo lo contrario, se asemeja más a un “espacio continuo” con matices propios, donde los actores consiguen obtener rédito de las diferencias fronterizas.

Este sistema económico, motor de la configuración territorial de la zona, puede ser analizado a través los siguientes subsistemas que lo integran:

▪ Subsistema productivo agrícola

El cultivo intensivo de la soja es el generador de gran parte de la renta de la región agro exportadora. El cultivo de este rubro ordena, a su manera, un territorio donde la mayor parte de las infraestructuras, bienes y servicios están supeditados a su cultivo, acopio y comercialización. Otros rubros cultivados son el maíz y el trigo, pero como actividades complementarias a la soja, tanto en el tiempo (verano-invierno) como en el espacio. La característica principal del sistema de la soja es su constante necesidad de expansión, volviéndose una actividad muy consumidora de espacio que se alimenta no solamente de los precios internacionales o del dispositivo tecnológico de producción, sino también de la disponibilidad de tierras que, aunque con dueños y ocupantes campesinos, son acaparadas por los productores de soja. Ocurre de esta forma una modificación en la estructura de la tenencia de la tierra, correspondiendo a la expansión del cultivo de la soja y el trigo y al repliegue de la agricultura campesina, obligada esta última a migrar o reconvertirse.

La estadística agrícola muestra en el cuadro N° 2, la magnitud de la transformación del uso del territorio, especialmente en lo que se refiere al avance sostenido, y en algunos casos agresivo, de los cultivos principales de la región.

8 Este cambio de denominación se produce luego de la caída del gobierno de Stroessner en 1989.

Se percibe claramente el aumento de la superficie cultivada de soja y trigo en los departamentos de la región que denominamos agro exportadora, donde la superficie sojera tuvo un gran crecimiento, pasando de 549.022 hectáreas en 1991 a 1.450.007 hectáreas en 2003, lo que demuestra una gran transformación del uso del territorio y no solo del suelo agrícola, puesto que las actividades productivas de estos dos rubros exigen una organización económica particular que permita su cultivo y su comercialización a través de un dispositivo logístico de exportación que configura al territorio dándole un perfil propio y definido.

Cuadro N° 2. Superficies sembradas de soja y trigo por departamentos

Departamentos	Soja		Trigo	
	1991	2003	1991	2003
Caaguazú	21.799	109.325	6.710	44.350
Itapúa	210.523	360.000	63.974	82.921
Alto Paraná	228.504	574.362	53.616	136.250
Canindeyú	49.030	255.995	5.970	13.700
San Pedro	17.367	41.000	14.270	7.300
Caazapá	21.799	109.325	6.710	44.350
Total de la región	549.022	1.450.007	151.250	328.871

Fuente: Censo Agrícola del año 1991 y Estimaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería para el año 2003.

Tal como se observa en el mapa 8, gran parte de la porción Este de la Región Oriental es destinada al cultivo de soja, con “islas” productivas que no corresponden a la contigüidad geográfica de la producción pero que sí forman parte del sistema.

El cambio en la utilización del territorio conlleva además una transformación de la estructura de la población rural, debido a que el espacio productivo, por ser mayormente mecanizado, requiere de menos efectivos humanos para las tareas agrícolas. Se asiste entonces al aceleramiento del paso de la agricultura familiar de subsistencia a la agricultura empresarial de mercado. Si bien este proceso había comenzado mucho antes, es en la última década y media que los cambios se manifiestan con mayor intensidad.

Los actores económicos que pilotan las actividades agrícolas de esta zona son mayoritariamente agricultores y empresarios brasileños. El proceso de adquisición de nuevas tierras para el cultivo de soja reconvierte no solamente el uso del suelo sino que, además y quizás más importante que eso, “brasileriza”⁹ el territorio con nuevos usos, significaciones, infraestructuras y funcionamientos culturales que, como resultado natural de la reproducción social y territorial, convierte a la región agro exportadora en un dispositivo productivo sojero brasileño en territorio paraguayo.

A continuación se presenta la evolución anual del sistema sojero, tanto en superficie cultivada como en rendimiento. Se insiste en la importancia de la superficie cultivada por sus implicancias en la estructura del uso del suelo y también del territorio,

9 El investigador francés Souchaud, habla inclusive de territorios “al estilo brasileño”, para dar cuenta de la implantación y funcionamiento del sistema productivo que reconfigura el territorio paraguayo, con fuertes influencias transfronterizas, producto de décadas de procesos migratorios.

mientras que los rendimientos son relevantes para concebir la importancia de la logística de conservación, transporte y comercialización de un sistema productivo que no ha cesado de progresar.

Cuadro N° 3. Evolución de la producción de soja

Año	Área de Siembra Hectáreas	Rendimiento Kg./Ha.
1989	----	----
1990	----	----
1991	552.657	1.868
1992	594.811	2.004
1993	634.993	2.325
1994	694.117	2.587
1995	735.503	3.088
1996	960.000	2.509
1997	1.050.000	2.639
1998	1.150.000	2.598
1999	1.200.000	2.483
2000	1.200.000	2.426
2001	1.350.000	2.594
2002	1.445.000	2.445
2003	1.550.000	2.915
2004	1.936.000	1.791

Fuente: Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO) y Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias.

La comercialización, con sus diversas ramificaciones y subsistemas, se realiza mayormente por el Brasil hacia los puertos ubicados sobre el océano Atlántico, conjunto de infraestructuras que conforma el eje Este hacia donde se proyecta principalmente esta región. Para ello se utiliza la vía terrestre en la cual los grandes camiones y contenedores constituyen el equipamiento básico de la actividad. Una parte no menos importante de la producción de soja es transportada en barcazas por el río Paraná, con una orientación Sur, dirigiéndose a los puertos del Atlántico pero de la cuenca del Río de la Plata, mientras que la transformación se realiza, mayoritariamente, en la macro región fronteriza (Estado de Paraná, Brasil).

Al analizar el sistema de la soja en esta región, su funcionamiento, sus mercados, sus actores y sus beneficios, se observa que el territorio se encuentra ocupado, activado y producido por actores socioeconómicos extranjeros, quienes reproducen el sistema expansivo de la agricultura comercial sobre antiguos territorios campesinos. Disciplinas como la geopolítica y la geoeconomía ayudan a completar el análisis regional al incluir las estrategias territoriales, económicas y culturales, vedadas o no de los países vecinos.

El análisis se vuelve complejo al concebir a Brasil como potencia regional y a Paraguay como fuertemente dependiente de los países de la región, especialmente la potencia Brasil y la sub potencia Argentina, dando un margen de maniobra relativamente reducido al Estado paraguayo para controlar la expansión tanto de la soja como de sus actores.

La región agro exportadora se convierte en una “región bisagra” entre dos países y entre los diferentes conjuntos de un mismo sistema productivo, donde la importancia regional tiene matices económicos y energéticos especiales que la convierten en región estratégica.

En términos territoriales, la región agro exportadora forma parte de la gran cuenca continental productora de soja que se extiende a la margen izquierda del río Paraná, en territorio brasileño. Varios investigadores¹⁰ insisten en el rol geopolítico de esta región, cuyas manifestaciones económicas, culturales y lingüísticas no hacen más que reforzar su pertenencia a la órbita brasileña.

▪ Subsistema productivo energético

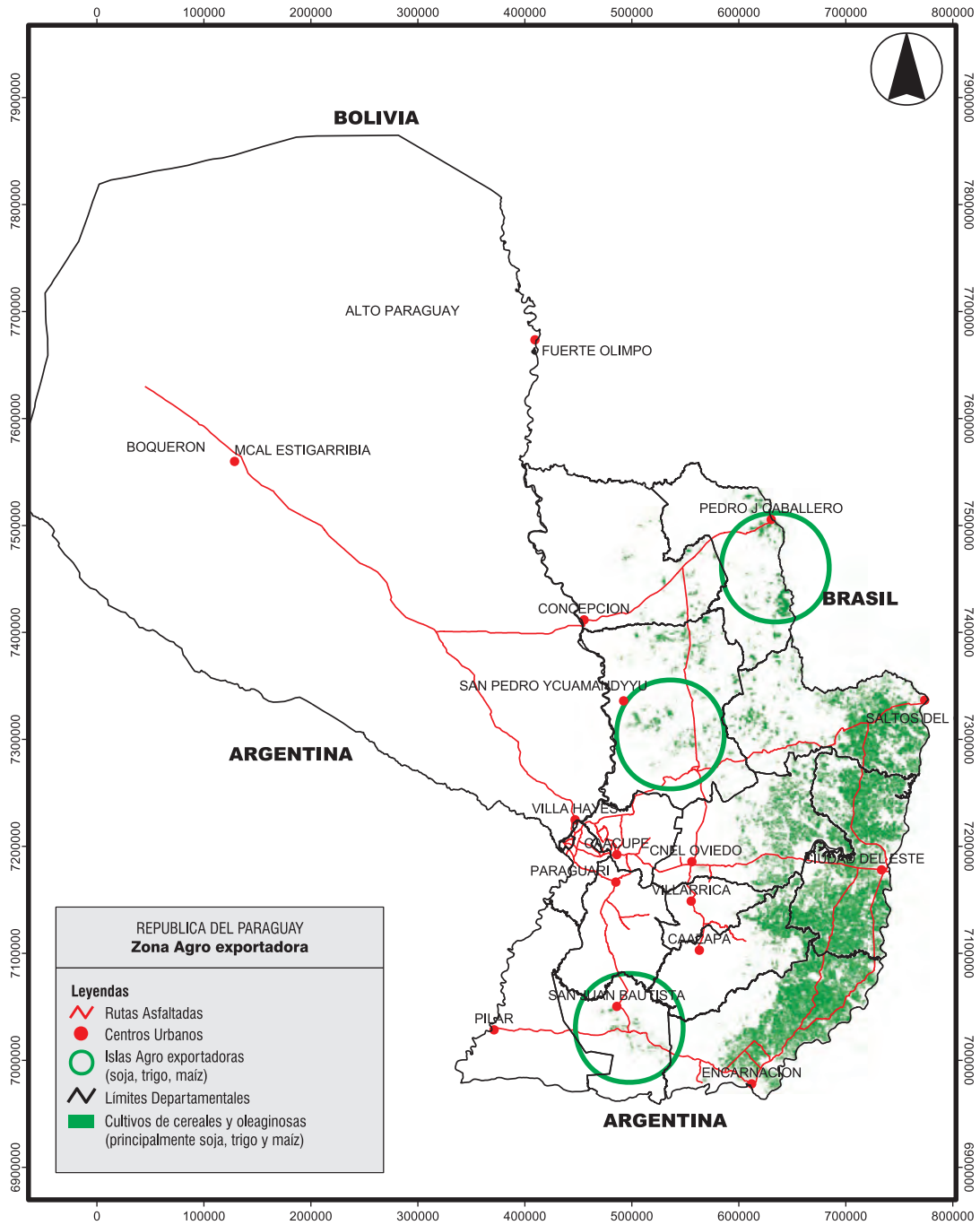
El peso económico y geoestratégico de la represa Itaipú para la economía paraguaya es de vital importancia, además de haber sido el origen de la urbanización de la zona con obreros y profesionales de la construcción que se establecieron desde la década de 1970. Así mismo, su importancia económica, concebida territorialmente como toda la cuenca del río Paraná que coincide con la franja fronteriza Este, entre la cordillera del Amambay y Ciudad del Este, constituye un almacén que refuerza la frontera ya que el espacio es administrado por Itaipú, especialmente a través de las reservas naturales a lo largo de la cuenca, aunque paradójicamente, ello no impidió el ingreso masivo de colonos brasileños siendo esta franja una de las más “brasileñizadas” del país.

La represa de Itaipú constituye también una de las principales fuentes de divisas para la economía nacional sin que existan inversiones directas, creando la imagen de productora de riqueza “sin esfuerzo”¹¹. Esta actividad económica, o más bien recaudadora, no tiene en general desarrollo local ni regional, pues está concebida como empresa nacional relacionándose muy poco con su entorno. No obstante, se puede notar en los últimos años una mayor presencia zonal medida en obras de infraestructura: construcción de escuelas, mercados, terminales, instalación de alumbrado público y concesión de becas estudiantiles, entre otras, con una clara estrategia de reposicionamiento social.

10 Los siguientes estudios brindan detalles de estos procesos: Enclave sojero: merma de soberanía y pobreza, 2005, Fogel y Riquelme. Pionniers bresiliens au Paraguay, 2002, Souchaud.

11 La producción energética, aunque demandó fuertes inversiones iniciales, se realiza ahora prácticamente “sola”, pues no demanda grandes inversiones operativas sino para actividades de mantenimiento.

Mapa N° 8. Región Agro Exportadora



Itaipú aparece en el escenario como una fuente de producción de riqueza nacional, pero con reducida importancia regional debido principalmente a su estatus de generadora de ingresos estratégicos desde la perspectiva macro económica.

▪ Subsistema productivo comercial y urbano

Si la región tiene a la soja como un producto clave en el área rural, en el área urbana, polarizada por la capital departamental, Ciudad del Este representa otro elemento clave para entender la configuración de esta región que cuenta con el segundo centro urbano más poblado del país después de Asunción.

Analizando territorialmente Ciudad del Este se observa que coexisten dos modelos de estructura y funcionamiento urbano con usos y utilidades diferentes. El más pequeño, pero también el más dinámico, está conformado por el micro centro con sus casas comerciales que ofertan productos diversos, especialmente electrónicos e informáticos. El más grande está constituido por la ciudad “verdadera”, asiento de las instituciones locales y los conjuntos habitacionales.

A escalas diferentes, se nota también el surgimiento en la región de nuevos centros urbanos secundarios que acompañan y sirven de impulso a la expansión del cultivo de la soja, proveyendo la logística necesaria además de servicios financieros y de recreación, propios de una zona productiva exitosa. Las ciudades de San Alberto, Nueva Esperanza, Katuete, Puente Kyha (distrito Francisco Caballero Álvarez), María Auxiliadora, Santa Rita y La Paloma se han convertido en centros urbanos importantes, con casi la totalidad de los servicios que puede ofrecer una ciudad: alojamiento, comunicación, servicios financieros, profesionales, gastronómicos y recreativos.

Otra característica importante de la mayoría de estas ciudades es el sistema de organización de la vida urbana, el cual está separado de la vida regional y nacional por un dispositivo de avenidas paralelas a la ruta asfaltada que pasa por las mismas. Las avenidas paralelas crean un espacio urbano y socioeconómico “interior” que disminuye el efecto “regional” de la ruta asfaltada. Esta separación entre la vida regional (personas y productos que pasan por la ruta asfaltada y cuyo destino no es la ciudad por la cual transitan) y la vida local, entendida como el conjunto de flujos que se producen al interior de una comunidad o ciudad, evita que esta última se contamine por los flujos externos, aunque los mismos “pasen por” o “atravesen” la ciudad.

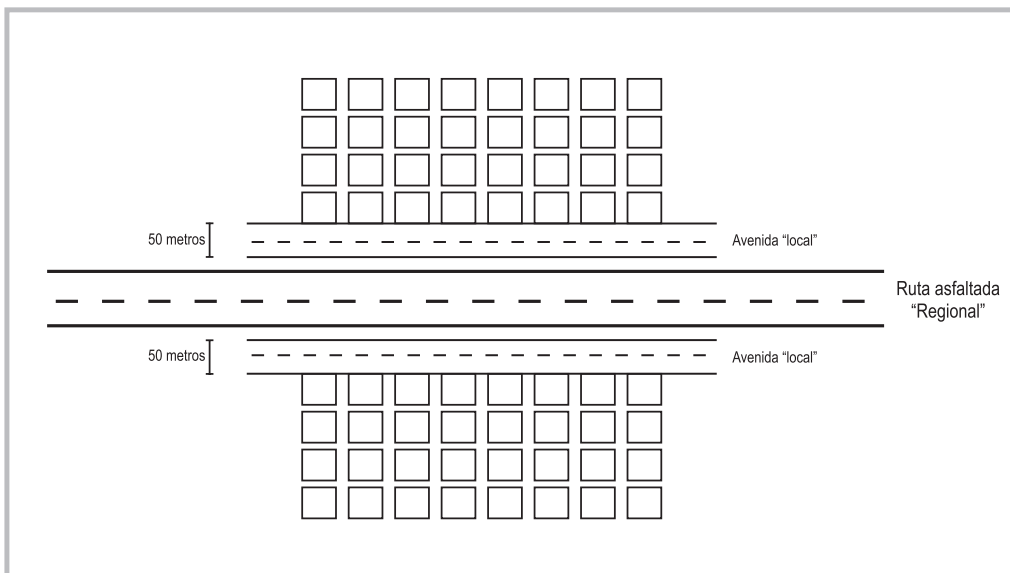
Con este esquema urbano, aunque las ciudades se expanden y crecen en forma perpendicular a la ruta asfaltada, las residencias se ubican en las manzanas interiores y más alejadas de la misma de modo que ella, si bien se constituye en un eje de la vida económica local y regional, no ejerce una influencia determinante en la existencia de sus habitantes que tienen en las avenidas paralelas un armazón protector de su rutina comunitaria.

Otro fenómeno encontrado en estas estructuras urbanas consiste en la fijación explícita de los límites de la ciudad, con la ubicación de grandes carteles con expresio-

nes como “Bienvenido a...”, o “Buen viaje, le desea la Municipalidad de...”. Estos carteles constituyen marcas territoriales explícitas que de alguna manera actúan en la creación de límites, sin descartar la existencia de planes de desarrollo urbano en estas ciudades que no permiten urbanización fuera de sus límites.

Como se indicó con anterioridad, las avenidas paralelas a la ruta asfaltada protegen la vida local propia conjugándola con la vida regional, pero en forma delimitada. En efecto, las casas comerciales, hoteles y residencias se encuentran a una distancia mínima de 60 metros de la ruta asfaltada lo que, aunque parezca no tener mayor significación, es suficiente para crear una atmósfera local separada físicamente del mundo regional que fluye por la ruta asfaltada.

Esquema N° 5. Sistema Urbano de las Ciudades Agro Exportadoras



El rol principal de estas ciudades es aportar la logística necesaria al sistema productivo sojero, notándose una influencia clara y explícita de la cultura brasileña en la mayoría de las mismas, constituyendo en el territorio regional un frente alineado que acompaña el avance del cultivo y almacenamiento de la soja. Si el paisaje agrícola y los actores del sistema de la soja son, en esta zona, mayoritariamente brasileños, las ciudades que alimentan este sistema también se caracterizan por esa influencia, la cual no se refleja exclusivamente en el predominio de idioma portugués y de la nacionalidad brasileña, sino que se reproduce en varios ámbitos no productivos. La mayoría de los poderes locales, especialmente el más fuerte, la Municipalidad con la figura del intendente y los miembros de la Junta Municipal, están bajo el control del sistema brasileño representado en gran parte por los “brasiguayos”, es decir, inmigrantes brasileños con nacionalidad paraguaya.

Todo ello no es parte de un plan estatal de reconversión productiva del espacio paraguayo teniendo como estrategia la cesión voluntaria pero controlada de la dinámica productiva y económica a actores brasileños, sino más bien el resultado directo de la inexistencia de una política y de planes de ordenamiento y desarrollo territorial para estas zonas. Lo cual es aprovechado por los agricultores e inmigrantes brasileños en general, que disponen además de un apoyo incondicional de sus autoridades en Brasil y de sus representantes en Asunción, defendiendo los intereses de sus ciudadanos y creando la imagen de Paraguay como país de inmigrantes que construyen el país. Expresiones como “paraguayos no son solo los que nacen, sino también los que trabajan en Paraguay” sirven de muestra para ilustrar la justificación del discurso que apoya, alimenta y racionaliza económicamente la inmigración brasileña.

Se constata de esta forma que la brasilerización de las actividades productivas conlleva también una brasilerización de la vida socioeconómica y cultural, tanto urbana como rural, con bienes, servicios y pautas típicamente brasileños, como las antenas parabólicas y los restaurantes con comidas y servicios del estilo del país vecino, carteles y letreros en idioma portugués y las iglesias cristianas-protestantes originarias del Brasil.

El proceso de territorialización de los colonos brasileños en esta región se desarrolla sobre la reproducción total del sistema del país vecino, impidiendo el proceso de integración de los mismos al sistema socioeconómico y cultural paraguayo, alterando los roles de los migrantes quienes no solo no se integran ni aceptan el funcionamiento del país que les acoge, sino que logran imponer su idioma, sus preferencias culturales, gastronómicas y religiosas e imprimir una dinámica territorial propia.

La expansión del sistema productivo agro exportador provoca serios conflictos por el acceso y uso de la tierra entre empresarios, campesinos, indígenas y autoridades locales y nacionales. La alta rentabilidad de la soja, a excepción de los años de sequía, genera un mercado especulativo de tierras, donde la informalidad jurídica de un gran número de propiedades, especialmente campesinas e indígenas, facilita el paso de parcelas de agricultura familiar o de bosques a las actividades agro exportadoras.

Una parte de los agricultores paraguayos, en su mayoría campesinos, vende su tierra y migra a las zonas urbanas, preferentemente fuera de la región, en cuya periferia se instala con el dinero de la venta de sus lotes o sus mejoras. Este ingreso por la venta del inmueble representa para el mismo una suma considerable si se toma en cuenta sus escasos ingresos anuales en efectivo y que los brasileños pagan hasta tres o cuatro veces el valor de las tierras en Paraguay, que son siempre inferiores a los precios vigentes en los estados brasileños vecinos, especialmente en el de Paraná.

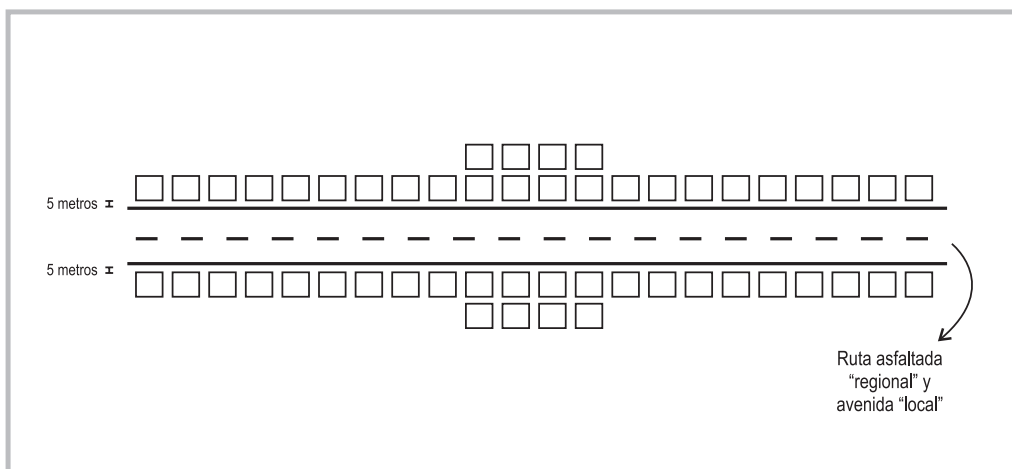
Para los agricultores paraguayos la reconversión residencial y productiva, de agricultor rural a poblador urbano desocupado u ocupado en actividades informales, es vivida como evolución económica y modernización, pero al costo de una migración forzosa y una alta concentración urbana con déficit habitacionales y de servicios básicos. En otras palabras, se producen procesos migratorios del tipo “desplazamientos” no originados en la toma de decisiones individuales voluntarias y relacionadas con

mejores oportunidades de vida, sino resultado de presiones directas ejercidas por el modelo de la agricultura de exportación.

Tampoco se dispone de un mercado de tierras dinámico y de nuevas fronteras agrícolas donde los agricultores paraguayos desplazados puedan asentarse y continuar con la producción agrícola; por el contrario, la presión es una oportunidad para la modernización que tiene un espacio privilegiado: la ciudad.

Si se compara el funcionamiento de las ciudades “a la brasilera” descrito más arriba, con el sistema de organización urbana propio de la gran mayoría de las ciudades del país que se sitúan sobre una ruta asfaltada, se puede apreciar las notorias diferencias entre uno y otro modelo. Mientras aquellas desarrollan su propia vida interna, alejándose de la dinámica de la ruta asfaltada, estas últimas viven de y para la ruta extendiéndose a lo largo y en paralelo a la misma sin desarrollarse lateralmente más allá de unas pocas manzanas. Ejemplo claro de ello son ciudades como Itacuru-bí de la Cordillera o San Miguel en Misiones y Caapucú en Paraguarí, fenómeno peculiar de la falta de planificación urbana y regional.

Esquema N° 6. Sistema Urbano Paraguayo Tradicional de las Ciudades-Ruta.



En este tipo de ciudades, la mayoría de los servicios disponibles están orientados hacia los clientes que “pasan”, como por ejemplo estaciones de servicio, gomerías, venta de alimentos, artesanías y plantas, chiperías, provisión de agua caliente y yuyos para mate y tereré. Esta proyección de la economía local hacia los actores o clientes externos no es negativa, pero sí crea disfunciones espaciales al contaminar las ciudades con “ruido” externo, compuesto por todos los flujos de personas y bienes que pasan por la ruta sin tener relación directa con la ciudad y sin generar aportes suficientes a su economía, conformando lo que hemos dado en llamar los pueblos-ruta que han sido tipificados más arriba.

Este fenómeno denota no solamente la falta de planificación y ordenamiento urbano, sino además una visión particular del desarrollo concebido en su forma territorial como un estar o asentarse cerca de las infraestructuras de comunicación,

calculando que el simple hecho de la proximidad produce ventajas como acceso a mercados (por la simple oportunidad de contar con una casilla en la banquina), a transportes, a informaciones, etc.

Algunas excepciones a este funcionamiento constituyen las ciudades de Piribebuy, Eusebio Ayala y Santa Rosa de Misiones, que no se encuentran directamente “sobre” las rutas, sino que han sido bordeadas por ellas, lejos de sus respectivos centros urbanos.

Equipamiento del territorio e infraestructura

Esta región es una de las mejor equipadas en términos de infraestructura general, encontrándose su equipamiento directamente relacionado con el dinamismo económico y este a su vez con las estrategias de sus actores.

El peso de la represa de Itaipú como organizadora del territorio es de vital importancia para comprender el valor de esta región para el Estado paraguayo, pues la misma ha iniciado el periodo de ocupación sostenida y de “activación” de esta zona del país, que se mantuvo mucho tiempo fuera del control estatal. Para los actores agrícolas, la organización del territorio se realizó en función a las infraestructuras de comunicación, como las rutas asfaltadas que unen los diferentes lugares, especialmente las que relacionan Coronel Oviedo, Salto del Guairá y Encarnación con Ciudad del Este, pues aquí se encuentra el puente que posibilita el enlace con Brasil. No es coincidencia que dicho puente se denomine “de la amistad” ya que el mismo fue construido, al igual que la ruta Cnel. Oviedo-Ciudad del Este, con capital exclusivamente brasileño, el cual deseaba atraer al Estado paraguayo a su órbita de influencia a inicios de los años 1970.

De esta forma, el Puente de la Amistad es la “prótesis”¹² que posibilita, agiliza, acelera y abarata la comunicación entre dos estados vecinos, significándole al Paraguay su conexión con el mundo exterior mediante el puerto franco de Paranaguá, situado en la costa atlántica del Brasil, así como una nueva opción de integración regional y mundial a través del eje Este.

Dinámica de flujos

Los flujos de la región constituyen el conjunto de movimientos de personas, bienes y servicios que se producen en la zona, atendiendo las orientaciones de los mismos. El análisis revela que la región presenta un gran dinamismo de flujos materiales e inmateriales con una fuerte y desigual orientación transfronteriza Este-Oeste, como producto del sistema productivo brasileño de la soja, el cual ejerce un poder organizador del territorio proveyendo de la mayoría de los recursos del sistema de esta oleaginosa: capitales, maquinarias, semillas, silos, entre otros. Sin embargo, la mayor parte del producto terminado, los granos de soja, toman el camino contrario, ya sea para su exportación a otros continentes ya sea para su procesamiento industrial en el Brasil.

12 Santos y Silveira (2004), geógrafos brasileños, utilizan esta expresión para explicar el impacto territorial de la evolución y difusión de las máquinas que permitieron organizar el territorio con mayor complejidad.

El flujo migratorio ha tenido su mayor auge entre los años setenta y ochenta, y consistió en una gran movilidad de brasileños que ingresaron a radicarse en el Paraguay con el fin de dedicarse a la agricultura, aunque estas corrientes estarían hoy desactivadas e inclusive se registraría ya una migración de retorno de brasileños a su país de origen. En cuanto al flujo periódico o constante de personas, este es muy variable y complejo siendo la mayoría de las veces transfronterizo y conformado por los desplazamientos de trabajadores estacionales, en su gran mayoría brasileños, que trabajan en las explotaciones agrícolas del Paraguay. Otro flujo importante se produce a diario entre las ciudades de Foz de Iguazú y Ciudad del Este, con la entrada al país de trabajadores brasileños concentrándose sola y exclusivamente en el centro comercial de la ciudad donde su actividad se restringe a la venta de productos electrodomésticos e informáticos.

Los flujos inmateriales están compuestos por el aparato cultural brasileño que acompaña a los actores económicos en su avance y conquista de nuevos espacios para la agricultura. Se observa una gran influencia del idioma portugués, inclusive en la población de origen paraguayo, tanto urbana como rural, así como de música, costumbres y prácticas religiosas propias del vecino país.

Estos flujos, materiales e inmateriales, confirman la lógica del funcionamiento regional, resultado normal de las estrategias e intereses de los actores que dirigen y controlan las actividades económicas que inciden a su vez, fuertemente, en las migraciones regionales y transfronterizas. El sentido de circulación de los mismos arroja un saldo positivo para los actores económicos agrícolas, aunque no siempre para la región y el país.

Rol regional dentro del territorio paraguayo

Históricamente la región Este ha constituido una zona periférica y de reserva, por dos razones principales: la centralización estatal en la capital del país y la falta de políticas de ocupación territorial, especialmente en las zonas de frontera. Otro factor limitante fue el demográfico, pues las dos guerras y las emigraciones afectaron el stock de población que podía haber poblado esta región. La misma fue ocupada por grandes empresas dedicadas fuertemente a la explotación forestal y yerbatera destinada a la exportación, sin generar ningún tipo de desarrollo local ni regional.

Recién a partir de la década de 1960 la zona fue ocupada y valorizada con la intención de crear nuevos polos de desarrollo, expandiendo la frontera agrícola con colonias de agricultores provenientes de los departamentos de Paraguarí, Central y Cordillera.

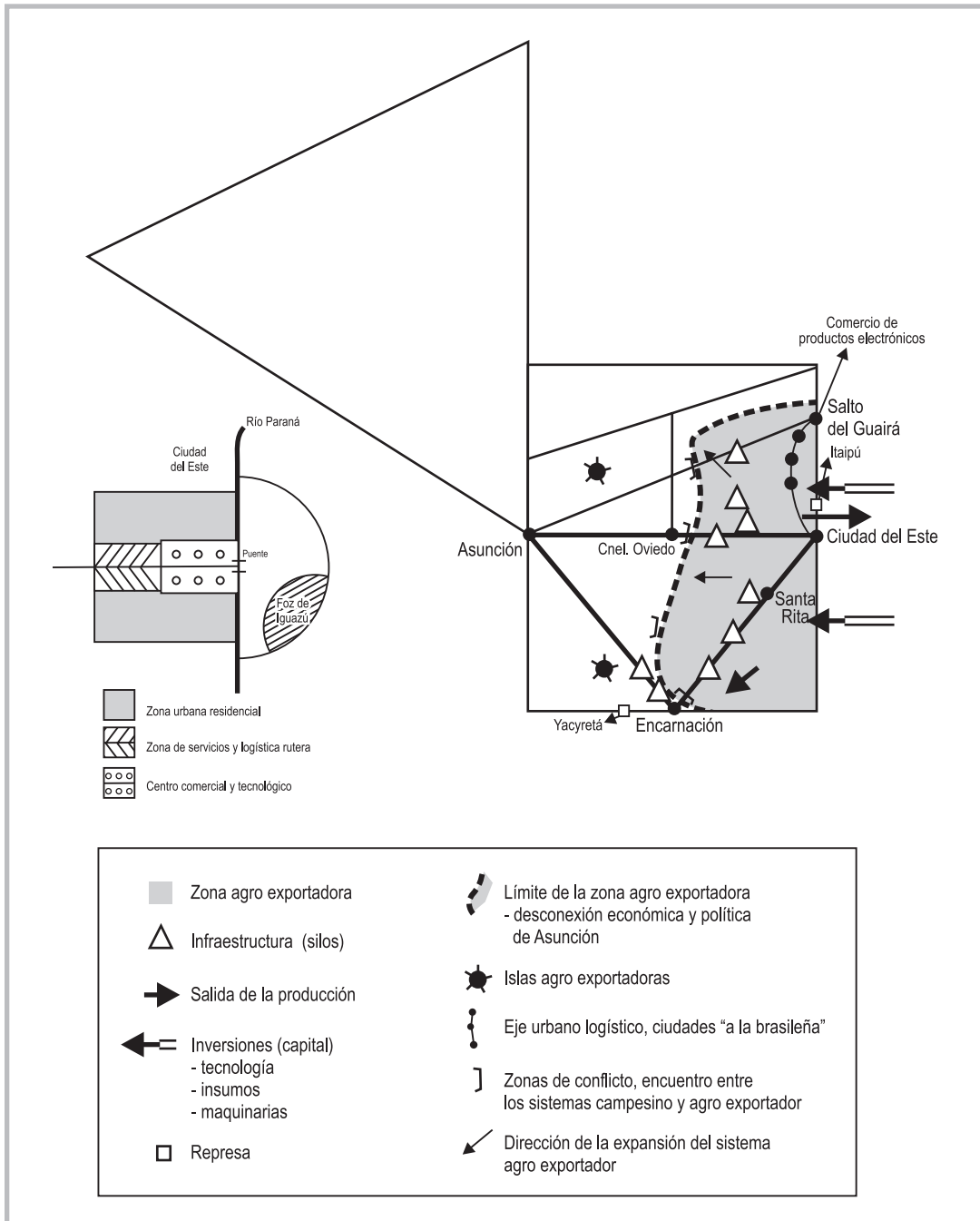
Con la firma del Tratado de Itaipú, a inicios de la década de 1970, la región toma un valor fundamental tanto desde la perspectiva nacional como transfronteriza pues la represa asume una importancia estratégica para el Brasil. Hasta mediados de la década de 1990, la región ha tenido el rol principal de productor de energía eléctrica, asociado a la creciente producción agrícola y al comercio fronterizo. No obstante, en la actualidad la región Este ha incorporado a su zona de influencia productiva a varias regiones, especialmente el Norte del departamento de Itapúa y el Este de Caaguazú, convirtiendo a estas zonas a la producción empresarial.

Sin la generación de desarrollo local ni regional, siendo sus actores principales extranjeros y generando expulsión campesina, se concluye que el dinamismo productivo y comercial no hace más que desarticular a la región del sistema territorial paraguayo, que cuenta así en la región Este con un implante productivo extranjero que drena la riqueza canalizándola hacia su país de origen.

Si este esquema se circunscribiera a alguna zona particular o si se obtuviesen ganancias o ventajas compensatorias se podría determinar una cierta equidad territorial, pero ante la ausencia de lo anterior y del proceso de expansión con una dirección Oeste-Este, el sistema brasileño se reproduce a sí mismo y se propaga en el espacio.

En términos geopolíticos la importancia de esta región se debe a que opera de “contacto” e interfase con el vecino Brasil cuya relevancia en la vida económica nacional es evidente. Analizando la evolución territorial de la región Este se percibe claramente una recurrencia histórica del modelo en el cual prevalecen las empresas extranjeras, como las que entre fines del siglo XIX y comienzos del XX se instalaron en la región para cumplir actividades que no generaban ventajas económicas al Estado paraguayo a través del impulso de un desarrollo local ni regional. A partir de 1883, cuando se produce la venta de tierras públicas, y hasta la actualidad, la región no solamente mantiene la misma estructura sino que, como modelo, ha mejorado y expandido su influencia. Hoy día ni los actores principales ni las actividades productivas responden ni se articulan a los intereses nacionales.

Esquema N° 7. Región Agro Exportadora



2.

La región ganadera del Norte

Historia de la implantación moderna

La zona Norte, que a efectos de este estudio comprende aproximadamente los departamentos de Concepción, Amambay, San Pedro y tangencialmente Canindeyú y Caaguazú, no ha tenido un peso demográfico significativo a nivel nacional, debido a la relativamente reciente implantación humana, de modo que se constituyó en área tradicionalmente periférica. Aunque las ciudades de Concepción y Pedro Juan Caballero sean de antigua fundación (1773 y 1893, respectivamente), las mismas carecieron de un crecimiento importante y no fueron capaces de generar una dinámica urbana y tampoco de atraer población hacia su periferia para una ocupación generalizada de la zona.

Al tratarse de una periferia no integrada territorialmente, ocuparla y poblarla fue una preocupación del Estado y de los diferentes gobiernos desde la colonia hasta la época actual, aunque pocas han sido las áreas periféricas efectivamente integradas y controladas por el Estado paraguayo.

La venta de tierras públicas a empresas extranjeras, en 1883, fue -como se indicó antes-, una de las causas principales de la reciente implantación continua en la zona. Las empresas allí presentes a partir de 1900 se dedicaron a la ganadería, en especial al Norte del actual departamento de Concepción, actividad que se complementaba con la extracción de madera. Se completaba el cuadro económico regional con la explotación de la yerba mate en el extremo Este, en el actual departamento de Amambay. El sistema económico era, al igual que en la región agro exportadora, puramente extractivo y comercial con escasa o inexistente actividad transformadora.

La zona Norte de la región Oriental, y especialmente la ciudad de Concepción, fueron parte importante del sistema económico de la época ya que no era exclusivamente paraguayo sino transfronterizo, debido a que el puerto de Concepción se constituía en punto de salida de la producción de la zona con la exportación de yerba mate y ganado vacuno hacia los centros de consumo ubicados al Sur (Asunción y Buenos Aires). Gran parte de la actividad comercial provenía y se dirigía, además, hacia el estado brasileño de Mato Grosso, que se articulaba con toda la región concepcionera y, a través de esta, se conectaba con el Río de la Plata. Era por entonces la salida más barata a los mercados mundiales ante la extrema dificultad del transporte terrestre entre Mato Grosso y las ciudades de Sao Paulo y Río de Janeiro.

La ciudad de Concepción era la última población importante sobre el río Paraguay, constituyéndose además en ciudad-puerto con lo cual aprovechaba su privilegiada posición geográfica y se erigía en principal usina regional para movilizar el tráfico de la producción y la actividad comercial de esa vasta zona. A partir de guerra civil de 1947, que afectó la vida nacional, la ciudad de Concepción y su zona de influencia sintieron las consecuencias del conflicto con particular rigor, debido a que

el alzamiento cívico militar tuvo su inicio en aquella ciudad. Frente al aislamiento impuesto desde entonces por el poder central, como una suerte de represalia general a la sociedad concepcionera por ese hecho, ésta supo consolidar un estilo de vida socioeconómica basado en la autosuficiencia regional y en los intercambios transfronterizos y transregionales.

Además, el cambio geopolítico de 1970 materializado con el distanciamiento de Argentina y el acercamiento al Brasil, analizado en el ítem anterior, priorizó al extremo Este con la construcción de la represa de Itaipú. Las demás zonas del país, sobre todo las que funcionaban como ciudades-puerto sobre el río Paraguay, dejaron paulatinamente de constituirse en el eje principal de conexión con el mundo, al debilitarse el papel del medio fluvial como impulsor del eje Norte-Sur que conectaba al Paraguay con los puertos de Buenos Aires y Montevideo.

Sistema económico y actores

Los actores socioeconómicos de esta zona del país forman parte de dos grandes sistemas productivos con usos diferenciados tanto de los recursos naturales como del espacio: el ganadero y el agrícola.

Aunque decidimos denominar ganadera a esta región, lo cierto es que la misma posee también actividades agrícolas de importancia, especialmente la porción Sur del departamento de Concepción, situación que será analizada bajo otra categoría regional. Sin embargo, al proponer la categoría regional que estamos analizando ponemos el énfasis en los actores y sus prácticas territoriales, y en el presente caso son los ganaderos quienes dejan profundas huellas en el funcionamiento regional, no obstante lo cual el peso demográfico de los campesinos los vuelve también actores relevantes de esta región.

▪ El subsistema ganadero

Los actores claves del sistema ganadero no se constituyen en una clase única sino que se diferencian en función de la capacidad de inversión, negociación y comercialización de la producción.

Por un lado los ganaderos paraguayos perpetúan la tradicional actividad pecuaria en la región, dominando la producción ganadera en términos de cantidad de campos y animales, con un sistema de pastoreo extensivo preferido a la inversión y la gestión de riesgos, quizás debido a la gran disponibilidad de tierras. Estos actores han sido durante mucho tiempo locales, es decir estaban establecidos en la región y especialmente en las ciudades de Concepción y Pedro Juan Caballero.

Tal como se observa en el cuadro N° 4, esta región experimentó en los últimos doce años un sustantivo aumento de ganado vacuno, pasando el hato de un total de 1.988.939 a 3.127.886 cabezas entre los años 1991 y 2003 respectivamente. Pero si se analizan las zonas de mayor crecimiento sobresale nítidamente el departamento de Canindeyú, que casi triplicó el número de animales en el periodo estudiado.

Así mismo, se nota un incremento importante en el departamento de Amambay, que por su situación fronteriza quizás haya sido la zona más próxima para los inversionistas extranjeros de la ganadería, seguido por los productores paraguayos. El departamento que creció menos es el de Concepción, debiéndose ello probablemente a que en el mismo todavía existen varias haciendas que no implementan sistemas productivos intensivos, con lo que la cantidad de ganado crece en menor medida.

Cuadro N° 4. Existencia de ganado vacuno por departamentos de la región

	1991	2003	Crecimiento relativo
Concepción	522.580	703.761	34,6 %
San Pedro	787.937	1.168.839	48,3 %
Amambay	428.704	637.788	48,7 %
Canindeyú	249.718	617.499	147,2 %
Total	1.988.939	3.127.886	57,2 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Agrícola para el año 1991 y Estimaciones del Ministerio de Agricultura y ganadería para el año 2003.

En los últimos años, varios de los establecimientos ganaderos han pasado a ser administrados desde Asunción gracias al uso de la tecnología disponible en telecomunicaciones, con lo cual el modelo del ganadero-estanciero paraguayo residente en la zona va perdiendo vigencia. En el centro de la ciudad de Concepción, llama la atención la cantidad y concentración de antenas de comunicación que permiten y aseguran la gestión del proceso productivo a distancia.

Esto indica además que los ganaderos nacionales desempeñan otras actividades en la capital del país, y es probable que las mismas no estén relacionadas con la actividad pecuaria. Esta situación revela el abandono de la ciudad de Concepción como sede del poder local en directa relación con la centralización de instituciones y poderes en la ciudad de Asunción polarizando aún más el territorio. Se trataría de una migración de ganaderos que también va desgastando a la burguesía local de Concepción y permitiendo que ese espacio sea ocupado con la llegada de nuevos actores que lenta, pero sistemáticamente, se instalan y activan el centro del poder local como estrategia de implantación regional.

Se trata de ganaderos brasileños que comienzan a constituirse en actores claves de la región, adquiriendo tierras en la frontera con su país al Norte del departamento de Concepción y Amambay, mientras otro frente de ganaderos de ese origen proviene de la expansión de la zona Este –departamentos de Alto Paraná, Canindeyú y Caazapá-, obligado a una reconversión productiva del sistema agro exportador a causa de la característica de los suelos ya no tan fértiles de la franja fronteriza o debido a las buenas perspectivas de negocio que ofrece la creciente demanda de productos cárnicos en los mercados regionales y mundiales, así como a la posibilidad de alternancia entre las dos actividades: agricultura y ganadería.

Así como en el caso de los inmigrantes extranjeros a la región agro exportadora, el bajo precio de las tierras es el principal atractivo que facilita la adquisición de las mismas en la zona ganadera del Norte. El sistema productivo por excelencia es la ganadería extensiva que es practicada como lo hacen los ganaderos paraguayos,

sobre todo en la porción fronteriza Norte del departamento de Concepción. Es una zona caracterizada además por la explotación forestal para la producción de tablas (parquet) destinadas a la exportación, constituyéndose en la primera actividad productiva o, más precisamente, extractiva de la zona. Su agotamiento significa el comienzo de la actividad pecuaria o agrícola, allí donde los suelos y la facilidad de acceso lo hacen posible.

La implantación de ganaderos brasileños se realiza a expensas de las estancias de ganaderos paraguayos, quienes alquilan y hasta venden parte o la totalidad de sus tierras a los inversores extranjeros. Estos, lentamente introducen diversas mejoras en el sistema productivo reconvirtiendo, en la mayoría de los casos, la ganadería extensiva a la semi-intensiva o intensiva. Este fenómeno es resultado de una conjunción de factores locales, pero por sobre todo transfronterizos y mundiales, relacionados no solamente a los mercados sino también a la creciente disponibilidad de servicios técnicos y científicos que optimizan la producción. De esta forma, un número cada vez más elevado de productores pecuarios mejora la calidad genética de sus animales en vistas a aumentar y mejorar la producción.

Cuadro N° 5. Existencia de ganado vacuno por departamentos y variación durante el periodo 1991 - 2003

	1.991		2.003
PARAGUAY	7.267.369	PARAGUAY	10.128.377
REGION ORIENTAL	5.003.010	REGION ORIENTAL	6.966.369
01. Concepción	510.968	01. Concepción	703.761
02. San Pedro	765.305	02. San Pedro	1.168.839
03. Cordillera	225.705	03. Cordillera	250.298
04. Guairá	170.852	04. Guairá	210.921
05. Caaguazú	422.832	05. Caaguazú	644.465
06. Caazapá	290.732	06. Caazapá	318.546
07. Itapúa	409.526	07. Itapúa	523.549
08. Misiones	419.816	08. Misiones	498.046
09. Paraguari	437.698	09. Paraguari	452.106
10. Alto Paraná	245.977	10. Alto Paraná	424.171
11. Central	75.176	11. Central	85.711
12. Ñeembucú	369.461	12. Ñeembucú	430.669
13. Amambay	422.812	13. Amambay	637.788
14. Canindeyú	236.150	14. Canindeyú	617.499
REGION OCCIDENTAL*	2.388.725	REGION OCCIDENTAL	3.162.008
15. Pte. Hayes	1.730.594	15. Pte. Hayes	1.831.185
16. Alto Paraguay	208.633	16. Alto Paraguay	214.798
17. Boquerón	449.498	17. Boquerón	1.116.024

* En el año 1991, el Chaco estaba dividido en cinco departamentos, cuyos datos fueron agrupados según la fusión departamental del año 1992 y que corresponde a los tres departamentos actuales.
Fuente: Censo Agrícola de 1991 y Estimaciones del MAG de 2003.

La primera característica de la mayoría de los ganaderos brasileños es la gran capacidad financiera, posibilitando y facilitando las inversiones rápidas para mejorar la producción. De esta forma las estancias se modernizan y optimizan con inversiones en genética, sanización y manejo de los animales. Estas prácticas están directamente

asociadas con la apertura de nuevos mercados regionales y mundiales tanto para Paraguay como para Brasil. El acceso a la tecnología disponible en telecomunicaciones facilita la gestión a distancia de las haciendas, pues los propietarios casi nunca se instalan en Paraguay sino que residen en Sao Paulo y Campo Grande. En la última década se produjeron importantes cambios en la estructura productiva ganadera, pasando de animales rústicos y pasturas naturales a animales mejorados y pasturas implantadas.

Según datos del distrito de Concepción, existen 54 haciendas de propietarios brasileños totalizando una superficie de alrededor de 100.000 hectáreas, lo que indica la amplitud del fenómeno así como el crecimiento e intensificación de la actividad pecuaria, que quizás no precise crecer en términos cuantitativos en superficie o en número de animales, pues lo hace en calidad de gestión.

El cuadro N° 5 presenta la situación de la ganadería en el territorio nacional y en el mismo puede observarse, así como en el mapa 9, que la zona con mayor crecimiento está compuesta por los departamentos que conforman lo que denominamos región Ganadera del Norte. Se observa que esta región aportaba en 1991 el 38 % del hato ganadero nacional, pasando en el 2003 al 44,8 %. Si sumamos a esto el aumento registrado en el departamento de Caaguazú, de un 52,4 % en el mismo periodo, asumiendo que ese aumento se produce en la zona Norte de este departamento (vecina a la región ganadera del Norte), tenemos que esta región dispone del hato ganadero más importante del país.

Aun cuando algunas zonas de los departamentos de Canindeyú y Caaguazú forman parte de la región Agro exportadora, también son partes de la región ganadera Norte. Dos territorios coexisten así de forma combinada pero discontinua, sin existir límites claros ni permanentes entre ambas regiones, lo que demuestra que no se puede asociar un departamento a una actividad productiva única.

Más allá de la continuidad espacial de la producción, lo que interesa es comprender el comportamiento territorial de los sistemas productivos que, en la mayoría de los territorios, funcionan como archipiélagos, es decir, zonas distintas pero fuertemente interconectadas y donde la distancia entre diferentes elementos del sistema crea una densa red socioeconómica a la vez solidaria y en competencia. Uno o varios departamentos del país pueden ser el teatro de operaciones de dos o más sistemas territoriales que son extremadamente dinámicos y no se detienen en los límites administrativos.

La región ganadera del Norte puede ser considerada como un verdadero “territorio de la carne”, caracterizado por su alta especialización en producción, transformación y comercialización de este producto, donde los actores involucrados disponen de una red de servicios e información que hacen posible el montaje y el funcionamiento del proceso productivo. Si bien el “territorio de la carne” se parece más a un archipiélago de unidades productivas, podemos inferir que gran parte del sistema económico local y regional se encuentra articulado y en cierta medida dependiente del sistema productivo ganadero. No obstante ello, las antiguas y tradicionales estructuras ganaderas siguen existiendo y sus propietarios y administradores se hallan ante el dilema de reconvertirse o desaparecer.

Además, y para agregar un nuevo elemento dinamizador, la presencia de un frigorífico en la ciudad de Concepción completa el escenario de la potencialidad de la producción e industrialización de la carne en la región. El frigorífico, de propiedad de una empresa brasileña, constituye el dispositivo clave, como veremos más adelante, de la integración y articulación de los nuevos “territorios de la carne” sobre las antiguas “estructuras de la ganadería”.

El equipamiento acelerado en infraestructura de transformación de materia prima (frigoríficos), tanto en la ciudad de Concepción como en el Chaco Central, ha cambiado la antigua faceta de la producción ganadera, pues con las nuevas implantaciones industriales a la producción se agrega la transformación donde la actividad ganadera provee las bases para una nueva economía y para surgimiento de los “territorios de la carne”.

El frigorífico Concepción, instalado en 1998, tiene actualmente una capacidad de faena de 400 animales por día, siendo sus principales proveedores los establecimientos ganaderos de Concepción, San Pedro y el Chaco. El producto terminado se orienta al mercado nacional y de exportación a Brasil, así como a otros países, dependiendo directamente de los nuevos mercados conquistados y de los cupos de exportación tanto de Paraguay como de Brasil.

En el plano del comercio transfronterizo e internacional de la carne existe una alta sensibilidad a las negociaciones bilaterales, exámenes sanitarios y mercados internos, donde los productores, transformadores (frigoríficos) y consumidores forman un sistema en constante movimiento. El tamaño del mercado brasileño y sus niveles de exportación internacional inciden en el sistema paraguayo, tanto de precios como de acceso a mercados, especialmente por el tamaño de estos y la profunda imbricación de la economía de frontera paraguaya, en esta región ganadera, con la economía brasileña.

La empresa brasileña Berti, propietaria del frigorífico de Concepción, posee además otros frigoríficos en Brasil, en la zona fronteriza, integrando la red de productores, proveedores y exportadores brasileños. De esta forma, parte del ganado producido y procesado en la región ganadera del Norte es controlada por este grupo empresarial, en su sistema y flujos de comercialización.

La suma de actores con alta capacidad empresarial, nuevos dispositivos industriales e infraestructura de transportes, tanto nacionales como transfronterizos, constituyen los elementos claves de la nueva estructura territorial de la región, donde se percibe la evolución de una ganadería extensiva a otra semintensiva e intensiva. Los actores del sistema han podido articular inversiones, productos y mercados, imprimiendo más fluidez y velocidad a los procesos productivos, industriales y comerciales, lo que les permite obtener altos niveles de competitividad.

Aunque no se trate de una región en franca emergencia, se perciben ciertos cambios en las estructuras económicas, pilotadas mayormente por inversores ganaderos brasileños, que no solo modernizan el sistema productivo sino también motivan a

los demás productores al integrarlos a los circuitos comerciales brasileños, por una parte, y a los regionales y mundiales, por la otra.

Como efecto directo del vigor de la ganadería intensiva se observa además un gran movimiento inmobiliario en la región, donde los inversionistas ofertan sumas considerables por parcelas de terreno, siempre por encima del valor de las mismas, aunque también siempre por debajo del costo normal de las tierras en el Brasil.

Los ganaderos paraguayos consideran la llegada de los inversores brasileños como un impulso a la economía regional, aunque se circunscriba principalmente al rubro ganadero. La llegada de los brasileños ha producido la reconversión productiva de ciertos ganaderos paraguayos, quienes experimentan dos transformaciones importantes. La primera se refiere a la reducción de la superficie dedicada a la actividad ganadera por el alquiler o la venta de tierras a terceros, aunque esto no signifique necesariamente el abandono de esta actividad productiva. La segunda transformación consiste en el cambio del sistema de ganadería extensiva a la intensiva, facilitado por el nuevo dispositivo productivo. De esta forma, los ganaderos, mayormente paraguayos, alquilan o venden sus estancias para concentrarse en otras actividades, como el comercio o la ganadería intensiva, pero en superficies relativamente reducidas si se comparan con las grandes superficies disponibles para el pastoreo extensivo.

El cuestionamiento principal de este sistema es el nivel de relevancia en la economía local debido principalmente a que la rentabilidad de la producción ganadera es muy poco permeable a la sociedad local. El bajo consumo de mano de obra y la consecuente poco equitativa distribución de la rentabilidad, propias de dicha actividad, son fenómenos no deseados del éxito económico de los actores insertos en un país con graves deficiencias en el ingreso y en el acceso a recursos. A esto se agrega el hecho de que casi la totalidad de las estancias de propietarios brasileños posee personal de campo que, aunque restringido en número, es también de igual nacionalidad que sus propietarios, y por lo general no cuentan con la documentación necesaria para residir y trabajar en el país.

De esta forma, al igual que en la región agro exportadora, los inversores extranjeros brasileños y algunos europeos concentran y polarizan las actividades económicas más importantes, especialmente la industrialización, además de ser grandes consumidores de espacio, dentro de una economía de escala que precisa justamente de más espacio para lograr mejores rentabilidades.

Esta región, además de fronteriza, comienza a funcionar con la misma lógica que la región agro exportadora al constituirse en un dispositivo productivo ganadero semi-intensivo e intensivo en Paraguay, representando ello un gran avance en lo que respecta a la gestión de las fincas y su reconversión a sistemas productivos de considerable rentabilidad, con escenarios muy favorables en términos de mercados y precios internacionales, pero con innumerables desafíos en la lucha contra diversas zoonosis que, como la fiebre aftosa, ya afectaron toda la estructura continental de la producción y la comercialización de la carne.

No obstante, el éxito económico de los nuevos territorios de la carne puede ser contrastado con las fuertes desigualdades socioeconómicas de la región y con la escasa inversión social, tecnológica y de infraestructura de transportes que podrían fomentar, no solo la expansión y optimización del sistema productivo, sino hacer que el mismo sea consumidor de mano de obra local y movilice a los centros urbanos, especialmente a las ciudades de Concepción y San Pedro.

El dinamismo económico de esta región, que también concebimos como dinamismo territorial, depende fundamentalmente del grado de inserción de las estrategias económicas de los actores locales a las ciudades y a la región. De lo contrario, surgirán serios riesgos de desajustes económicos como resultado de la desarticulación entre los actores del sistema y el territorio del sistema. Los territorios emergentes se caracterizan por contener actores socioeconómicos diversos, pero en estrecha relación entre sí y, sobre todo, plenamente territorializados, vale decir efectivamente implantados en el territorio en que actúan.

Como se estudiará más adelante, los territorios de la carne limitan con la región que denominamos “campesina en crisis” en cuyo límite se produce el contacto de los dos sistemas socioeconómicos y se generan diversos conflictos por el acceso y uso de la tierra.

▪ Subsistema productivo agrícola

Aunque la ganadería es la actividad central que configura a la región, la agricultura aparece como una actividad complementaria, aclarando que se trata de una agricultura mecanizada y combinada en función de múltiples factores con la producción ganadera. En efecto, la actividad agrícola se realiza como complemento y en alternancia con la ganadería en un modelo de combinación productiva que ocurre atendiendo a las condiciones de precio, apertura de mercados y tendencias climáticas para la toma de decisión entre una u otra producción, en particular en lo que atañe a los cultivos de soja y maíz.

No obstante, existen varios fenómenos transfronterizos que generan alternativas en la frágil estructura agraria. Este es el caso del cultivo de mandioca realizado hace algunos años por ganaderos brasileños y paraguayos luego de detectar una fuerte demanda en el Brasil. Este fenómeno también fue percibido en los departamentos de San Pedro y Caaguazú, donde los campesinos cultivan mandioca para su venta al país vecino. En este caso se nota claramente la imbricación de las economías regionales y transfronterizas cuyas consecuencias territoriales están a la vista.

El espacio paraguayo cumple en esta región diversas funciones, siendo la principal la de proveer bienes agrícolas tanto para la economía interna como para la de los países vecinos, inclusive sin el marco de una integración regional como el Mercosur. La población campesina de esta región se agrupa principalmente en torno al principal eje de comunicación (ruta Concepción-Pedro Juan Caballero), tal como se observa en el esquema 8 y en el mapa 9.

▪ Sistema productivo comercial urbano

Las ciudades de Pedro Juan Caballero y Concepción, capitales de los departamentos de Amambay y Concepción, respectivamente, constituyen los centros urbanos más importantes, aunque con rasgos diferenciados debido a la ubicación geográfica y al rol regional que deben asumir.

Concepción, ciudad-puerto, se ha convertido en ciudad-ruta con la llegada de la vía asfaltada que la conecta con Pedro Juan Caballero y con el Chaco Central a través del puente sobre el río Paraguay. Las herencias históricas de Concepción la convirtieron en una sociedad más bien auto sustentable que aislada, hasta la llegada de la ruta asfaltada con la cual se conectó fuertemente con Pedro Juan Caballero. De su época de esplendor y auge, cuando su actividad portuaria y comercial era intensa, aún es posible percibir hoy restos de su arquitectura urbana, mobiliario y sedes de grupos sociales de elite que indican, sin duda alguna, la importancia regional impulsada por los inmigrantes europeos que marcaron a la sociedad concepcionera con influencias cosmopolitas.¹³

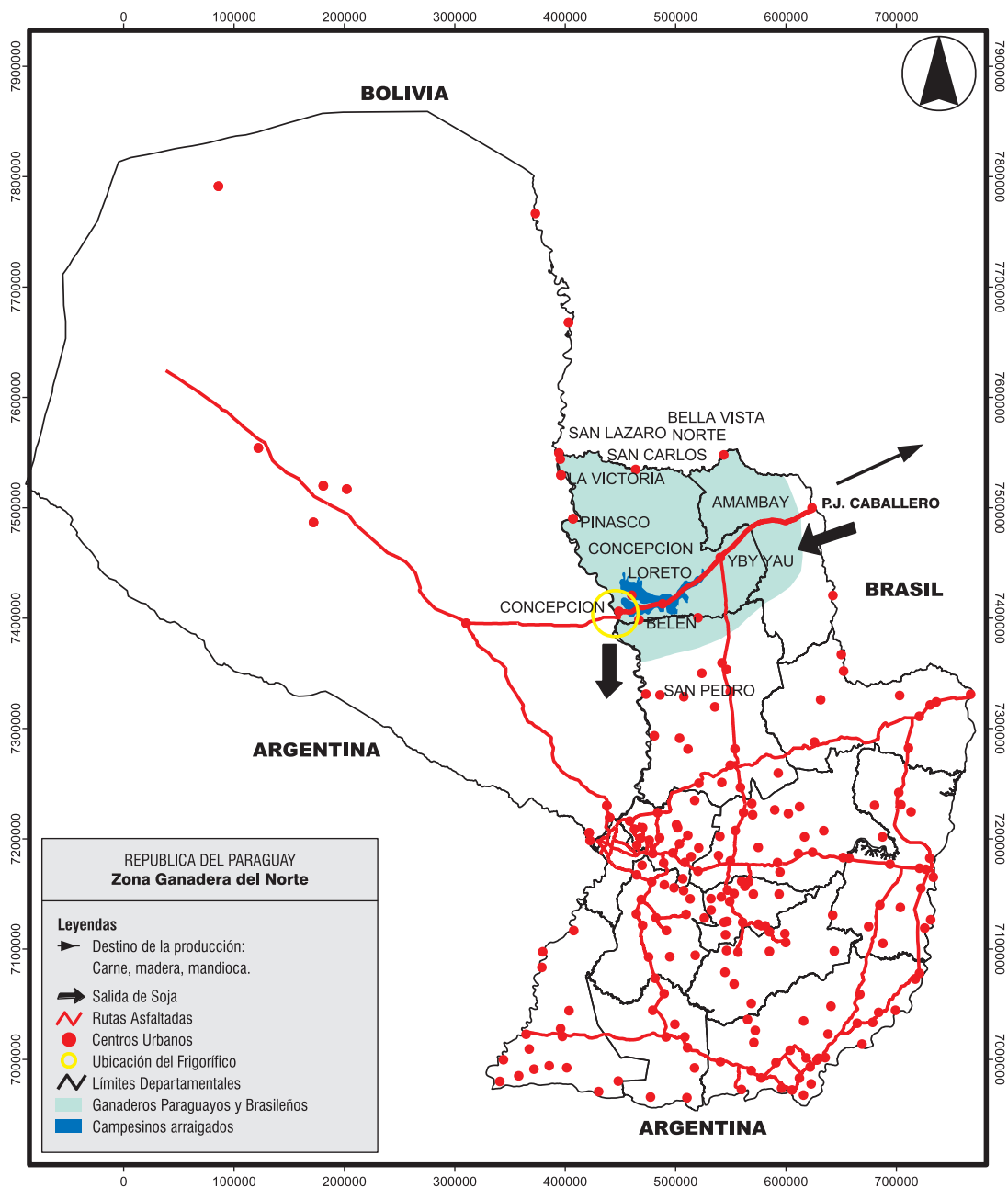
Aunque quizás todavía inadvertido, la ciudad de Concepción vive actualmente un proceso de brasilerización de sus actores perceptible principalmente en los servicios gastronómicos y hoteleros y, en grado secundario pero no menos importante, en la influencia cultural que ejerce aquel país. Esta última se hace patente ostensiblemente en el predominio de la música brasileña que domina casi con exclusividad las programaciones radiofónicas de la ciudad, además de la presencia cada vez más generalizada del idioma portugués. En este contexto se comprende que una comunidad del Norte de la región ganadera del departamento de Concepción se denomine “Puenteciño”, un neologismo castellano de origen portugués (puentecinho) que oficia de diminutivo del vocablo puente

Si en las zonas rurales o ganaderas el sistema brasileño se está imponiendo lentamente, dicho proceso es acompañado e inclusive alimentado por la instalación de cierta infraestructura “a la brasileña” en la zona urbana, caracterizada por el conjunto de bienes y servicios propios del sistema cultural de ese país: oferta gastronómica, folclore, idioma y prácticas culturales, entre otros. Si bien estos fenómenos pueden parecer secundarios e irrelevantes, constituyen los primeros pasos sutiles de un proceso de cambio cultural y transculturación.

Es diferente el caso de la ciudad fronteriza de Pedro Juan Caballero, que comparte una frontera seca y se encuentra a la vez dividida y unida con la ciudad brasileña de Ponta Porá solamente a través de una calle, pues aquella ciudad siempre ha basado su desarrollo en el aprovechamiento de las diferencias regionales e internacionales y en el fluido contacto con el país limítrofe. Aunque en la última década P. J. Caballero ha sentido el duro peso de los controles impositivos brasileños sobre el contrabando que domina su sistema comercial.

13 Nótese la existencia de un hotel “Francés”, un club social exclusivo y un consulado de México.

Mapa N° 9. Región Ganadera del Norte



Fuentes: (1) Imágenes Satélite LANDSAT 2004. (2) Cartas DISERGEMIL. (3) Planos INDERT. Proyección y Cuadrícula: UTM, Zona 21 Sur con equidistancia cada 100.000 m.

Ante estas restricciones a su actividad comercial, que ha sufrido una merma de alrededor del 50%, la reconversión de la ciudad se orienta actualmente a los servicios educativos terciarios originados en la instalación de diversas universidades privadas así como en la demanda joven, tanto paraguaya como brasileña, que percibe el futuro con una mirada “profesional”. Un total de 8 universidades privadas y públicas ofrecen una variedad importante de opciones educativas que cuenta con fuerte demanda de educandos paraguayos y brasileños. De esta forma, sobre las antiguas bases comerciales surge una nueva actividad, la universitaria, y antiguos locales comerciales que debido a la crisis económica debieron cerrar sus puertas, hoy alojan a universidades privadas otorgando una nueva configuración a la ciudad, a la cual algunos ya visualizan como “ciudad universitaria”.

Equipamiento del territorio e infraestructura

La implantación de la infraestructura en la zona es relativamente reciente, si se la compara con las regiones donde la ocupación del territorio es más antigua. La primera ruta asfaltada comunica a la ciudad de Pedro Juan Caballero con Asunción. El objetivo de la construcción de estas infraestructuras es el control del espacio y de las actividades por parte del centro dominante. Como se puede observar, casi la totalidad de las rutas conectan las diferentes ciudades y regiones con Asunción.

La ciudad de Concepción y su área de influencia se integran más tarde a la red vial del país, y lo hace una vez terminado el gobierno de Stroessner y su dilatada política de represalia contra esta región, asiento de la insurrección de 1947, como una prueba sutil de la marginalización regional por motivos políticos. La conexión vial de Concepción se realiza siguiendo una lógica regional antes que nacional, ya que con la ruta asfaltada Concepción se comunica principalmente con Pedro Juan Caballero antes que con Asunción o el resto del país.

La ruta número 5, que une Coronel Oviedo con Pedro Juan Caballero y a la cual se integra más tarde Concepción a través de la proyección de esa ruta hacia el Chaco Central pasando por esta ciudad, le imprime esa dinámica regional al constituirse en la vía de entrada y salida de toda su producción. Nótese por ejemplo que la presencia de estancieros brasileños se realiza una vez que la infraestructura se encuentra implantada y sirviendo la misma para orientar la producción de ganado y la exportación de carne especialmente hacia su país de origen.

Por otra parte, el dispositivo portuario se mantiene como otra infraestructura clave del sistema agro exportador; a través del mismo se exporta la soja producida en la región y su área de influencia, incluido el estado de Matto Grosso en Brasil. Anualmente los volúmenes de soja exportada crecen, dotando a la región de otra actividad económica al mismo tiempo de diversificar el sistema productivo. Con o sin el proyecto de la Hidrovía, el puerto concepcionero vuelve a jugar su rol histórico de plataforma de tránsito de productos de la extra región.

El puente que une Concepción con el Chaco central hace posible que los sistemas de producción ganadera se articulen, pues permite el transporte del ganado desde las zonas de cría (zona Norte del departamento de Concepción) a la zona de engorde

(zonas de los departamentos de Concepción y San Pedro), para trasladarse finalmente al Chaco cuyo rol en el proceso será analizado más adelante. Dicho puente mejora la organización productiva y la integración interregional del sistema ganadero, además de constituir la vía de acceso más corta y rápida a la ciudad de Asunción.

Dinámica de flujos

Las dinámicas, tanto pecuarias como agrícolas, tienen una clara orientación hacia el mercado fronterizo donde los actores más fuertes controlan los flujos generando una solapada dependencia económica hacia los actores brasileños, quienes “importan” el dinamismo. Los flujos económicos se dirigen desde y hacia la frontera brasileña, siguiendo el eje Noreste de la ruta número cinco.

Los puertos, principalmente privados, situados en las cercanías de la ciudad de Concepción, cumplen un rol importante dentro del sistema de comercialización de la soja, tanto brasileña como paraguaya, el cual utiliza los ríos de la cuenca del Plata para la exportación.

El conjunto de los flujos económicos y materiales, granos al Sur y carne al Noreste, generan en la región ganadera un dinamismo particular. Sin embargo, el riesgo de que la región se transforme solamente en una “zona de paso” es alto, especialmente en el caso de la soja, no obstante lo cual es evidente que la región aprovecha su ubicación geográfica. En el caso de la producción pecuaria, el territorio tiende a conectarse a los sistemas nacionales e internacionales (Paraguay y Brasil), asumiendo un rol secundario condicionado por el dilema de constituirse en un “territorio ganadero de exportación al mundo” sin que se generen crecimiento ni desarrollo económico local o regional.

El Brasil, a través de sus estados más dinámicos, impone a los espacios fronterizos débiles y a las economías deprimidas sus propias reglas de juego económico, dejando muy poco margen de maniobra a los actores paraguayos quienes estratégicamente se integran a los mismos, con la lógica de alianza o desaparición.

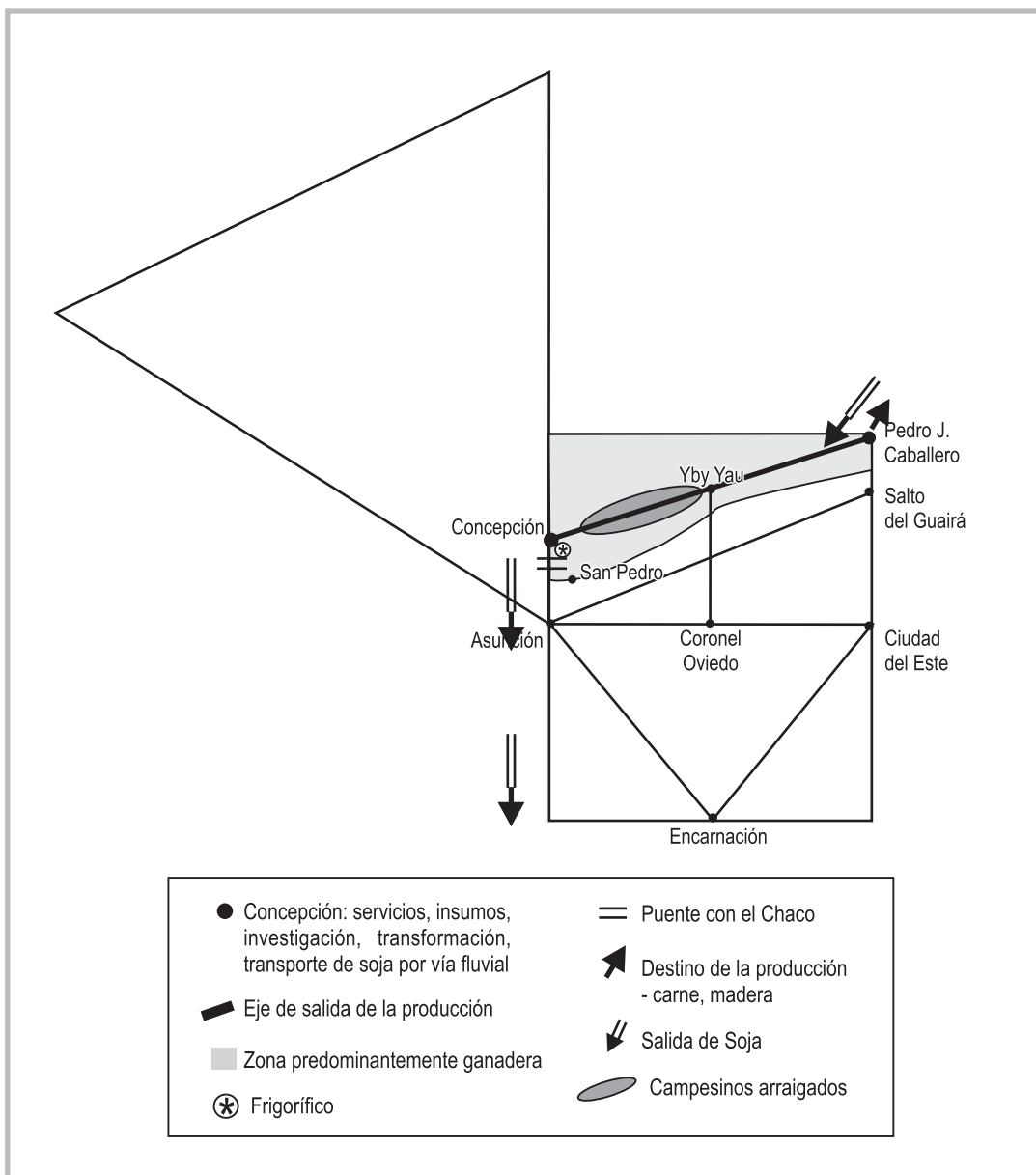
Su rol dentro del sistema territorial paraguayo

La región ganadera del Norte se ha visto históricamente obligada a contar con sus propias fuerzas para generar su desarrollo y sus actores, especialmente los antiguos ganaderos paraguayos, han sido conscientes de que para el Estado paraguayo ese continúa siendo un “espacio marginal” y vacío. En esas circunstancias, esta región implementa una estrategia de desarrollo económico en función a las fuerzas externas que recibe, principalmente las inversiones de actores brasileños que dinamizan la economía regional, no solamente a través de las actividades pecuarias, sino también del comercio de productos brasileños y paraguayos desde y hacia el Brasil.

Al no contar con el apoyo estatal, estos actores conforman un espacio fronterizo que produce efectos económicos muy positivos, aunque con altas y graves consecuencias territoriales. De esta manera, el departamento de Concepción se integra al estado brasileño de Mato Grosso a través del departamento de Amambay, gracias a la

única ruta asfaltada existente en toda la región, debiendo aceptar ciertas reglas de juego transfronterizas y transnacionales y pasando a constituirse en un territorio en transformación dominado por actores brasileños.

Esquema N° 8. Región Ganadera del Norte



3.

La región campesina tradicional arraigada

Historia de la implantación moderna

Esta región se encuentra en los alrededores de Asunción, extendida posteriormente hacia el sureste, y ha representado desde los tiempos de la colonia el territorio proveedor de productos agrícolas¹⁴. Su ocupación estuvo supeditada al desarrollo urbano y al crecimiento demográfico de lo que fue, inicialmente, el fuerte de Asunción. Así, la capacidad de ocupar y poblar el espacio Este (fronterizo con el entonces reino de Portugal) estaba supeditada al debilitamiento militar y político de Asunción, estableciéndose con ese condicionamiento las bases de la centralización política y económica en el fuerte y posterior ciudad de Asunción.

La región campesina que se sitúa en los alrededores de Asunción, fue expandiéndose lentamente hacia el Este en los primeros años de la colonia y, hacia el Sur con la implantación de las misiones jesuíticas. Los intercambios crecientes entre Asunción y la zona de las misiones fueron comunicando los territorios mediante la implantación de caminos, incrementando el área ocupada tanto por el poder político y militar del fuerte de Asunción como por el poder de las misiones. Paralelamente al crecimiento demográfico y al ordenamiento urbano de Asunción, la zona periférica fue especializándose en la producción agrícola y ganadera dirigida al mercado urbano de Asunción.

Actualmente la región campesina arraigada se sitúa en un radio de aproximadamente 80 kilómetros de Asunción, con orientación Este y Sur aunque con una porción situada también al Norte de la misma. Los suelos agrícolas de esta región son uno de los más desgastados por su uso constante. Tampoco es extraño que esta región sea la más depredadora de recursos naturales, hecho que se produjo en los siglos XVI, XVII y XVIII como parte importante de la incorporación de tierras cultivables y la extracción de madera para construcciones.

En los últimos 30 años la región campesina arraigada ha vivido profundas transformaciones relacionadas con la expansión de las infraestructuras de comunicación y la irrupción de nuevas actividades productivas. En el contexto demográfico, esta región ha incrementado su peso en la estructura nacional, especialmente en las zonas próximas a Asunción y su región metropolitana, tanto como en las infraestructuras de comunicación. De esta forma, la región campesina arraigada también se ha ido urbanizando aunque consolidando su rol de proveedor de productos agrícolas y pecuarios, quedando concentradas su estructura e instalaciones urbanas principalmente en Asunción y su área metropolitana.

14 Comprende aproximadamente los departamentos de Paraguairí, Cordillera, Central, Guairá y partes de Caazapá y Misiones

Sistema económico y actores

La región campesina arraigada se configura con la combinación de dos elementos, la agricultura y la ganadería extensivas destinadas principalmente al autoconsumo, aunque cada vez más restringidas a un espacio minifundista, siendo sus actores socioeconómicos centrales el campesinado y las comunidades urbanas.

El énfasis en el arraigo de los actores y en la caracterización cultural de los mismos se explica por la forma que tienen de ocupar el espacio, de producir territorio, de utilizar los recursos naturales y, sobre todo, por su estabilidad territorial.

La agricultura es la principal actividad de esta región con excepción de una parte del departamento de Paraguarí y Misiones donde prima la ganadería. Las actividades agrícolas utilizan exclusivamente la fuerza laboral de la familia, existiendo sin embargo algunas experiencias de trabajo conjunto, extra familiar, entre grupos de agricultores.

Los cultivos principales son algodón, mandioca, maíz, maní y caña de azúcar, entre otros. El algodón es el rubro más importante de renta en términos generales, aunque en otros lugares, como por ejemplo Piribebuy y gran parte del departamento de Guairá, la caña de azúcar supera al algodón. En este último caso, la presencia de empresas agroindustriales impone a la zona el sistema económico motivando la producción y asegurando mercado para los productores, así como fijando precios a los productos.

Cuadro N° 6. Superficie sembrada de Algodón, Maíz y Mandioca (en hectáreas)

Departamentos	Algodón		Maíz		Mandioca	
	1.991	2.003	1.991	2.003	1.991	2.003
Cordillera	9.268	760	9.448	3.955	11.432	10.325
Guairá	16.745	12.000	10.378	26.000	11.822	13.000
Paraguarí	25.413	9.000	15.671	18.775	15.754	17.240
Central	30.061	1.625	1.689	2.300	3.336	800
Caazapá	27.279	20.000	17.673	42.000	13.489	25.700
Misiones	11.441	6.000	7.467	8.615	3.785	3.750
Total	120.207	49.385	62.326	101.645	59.618	70.815

Fuente: Censo Agrícola de 1991 y Estimaciones del MAG de 2003.

A diferencia de la estadística productiva presentada para las regiones anteriores, con fuertes tendencias de crecimiento y expansión, los rubros agrícolas claves de la región campesina arraigada presentan valores relativamente estables o poco expansivos y otros en fuerte disminución.

En el cuadro N° 6 se aprecian tres comportamientos territoriales distintos, siendo el del algodón el más significativo. El cultivo del mismo ha disminuido bruscamente en el periodo estudiado, especialmente en las zonas o departamentos próximos a la capital del país. Llama la atención la casi extinción de este rubro en el departamento Central pasando de 30.061 en 1991 a 1.625 hectáreas en el año 2003. Este fenómeno estaría asociado a la baja rentabilidad del rubro y a la reconversión productiva de

la población rural del departamento que, en el mismo periodo, vivió una profunda transformación de su estructura demográfica con un notable crecimiento de la población urbana y una clara expansión territorial de las ciudades.¹⁶

El comportamiento del maíz presenta valores diversos en la región, con fuerte crecimiento en algunos departamentos, por ejemplo Caazapá y Guairá, mientras que en los departamentos próximos a Asunción, como Cordillera, experimentó una gran disminución.

El tercer rubro elegido para apreciar el comportamiento de las dinámicas territoriales de esta región es la mandioca; la misma presenta una gran estabilidad que puede ser entendida como estancamiento si se considera que es uno de los rubros productivos de autoconsumo más importantes y que el uso del suelo destinado a este cultivo no tuvo grandes variaciones. Solo el departamento de Caazapá presenta un aumento relevante, quizás asociado a las altas demandas esporádicas del mercado brasileño.

En resumen, el cuadro citado indica que la región campesina arraigada mantiene su configuración productiva tradicional y que los cambios sociodemográficos y territoriales experimentados se relacionan más con los procesos de crecimiento de la población urbana y las conexiones con la economía capitalina, que con nuevas actividades agropecuarias. Esta región parece funcionar económicamente articulando la producción agrícola local con los mercados urbanos, especialmente Asunción.

Como se mencionó anteriormente, los agricultores de esta región son campesinos arraigados lo cual representa una diferenciación clave para la comprensión de la relación de este grupo socioeconómico con su territorio. En forma inversa a los agricultores de la región agro exportadora, que son agricultores sin cultura tradicional campesina, la reproducción social y cultural aparece como el objetivo principal de estos actores y no así la rentabilidad económica producida por la actividad agrícola. A esto se agrega su baja capacidad financiera para introducir mejoras y tecnologías que permitan optimizar el proceso productivo y la industrialización de la materia prima, quedando así a merced de las políticas agrícolas estatales, especialmente la relativa al algodón.

En esta región se encuentra un apéndice de la región ganadera del Norte, que se constituye en un contrapeso de la misma y al que denominaremos “sub región ganadera del Sur”. Se trata de una sub región de la campesina tradicional y arraigada que está formada por las zonas ganaderas de los departamentos de Paraguari y Misiones, caracterizándose por disponer de una estructura ganadera antigua, especialmente la zona de Paraguari, tradicional proveedora de carne a Asunción desde la época colonial.

La antigüedad de sus instalaciones productivas, así como la existencia de un sistema económico regional donde los componentes culturales juegan un rol fundamental

¹⁶ No obstante, el caso del departamento Central amerita un estudio más específico para dilucidar las reconversiones productivas, lo cual escapa a los alcances de la presente investigación.

en la reproducción del sistema, es perceptible en la forma como se organiza la producción, transformación y venta de bienes, particularmente en el caso de la cría de ovejas. En este contexto, familias campesinas o campesinas-ganaderas, son las que recrean el sistema económico que en esta sub región no tiene a la agricultura como actividad clave, sino a la cría de animales, especialmente bovinos y ovinos, con el doble propósito del autoconsumo y la venta.

El arraigo territorial y la continuidad de las principales actividades económicas hacen que esta sub región presente características culturales y económicas asociadas a la región campesina tradicional arraigada, pero sin que la agricultura sea su actividad principal. Sin embargo, la sub región experimenta una serie de cambios sensibles al uso de los suelos por su contacto con la región agro exportadora que se expande lentamente a expensas de sus campos ganaderos que son alquilados a empresarios del sector agrícola, en su mayoría brasileños. El abigeato y posterior comercialización de animales robados, extendido últimamente en esta sub región, es una poderosa razón para el alquiler de tierras ganaderas a los agricultores de soja, pues los riesgos productivos disminuyen e inclusive desaparecen.

Cuadro N° 7. Existencia de ganado vacuno en la sub región ganadera del Sur

Departamentos	1.991	2.003	Crecimiento
Misiones	419.816	498.046	18 %
Paraguari	437.698	452.106	3,2 %
Total	857.514	950.153	10,8 %

Fuente: Censo Agrícola 1991 y estimaciones del MAG, 2003.

Como se ve en el cuadro 7, la actividad ganadera en la región campesina tradicional arraigada, es una actividad económica de gran envergadura aunque no haya experimentado un gran crecimiento en los últimos quince años. En 1991 la ganadería de los departamentos de Misiones y Paraguari representaba el 17,3 % del ganado de la región Oriental, mientras que en el 2003 el porcentaje bajó a 9,3 %, debido principalmente al incremento de la producción bovina de la región Ganadera del Norte.

El sistema ganadero de los dos departamentos citados se caracteriza por contar con explotaciones mayoritariamente extensivas y de baja calidad genética, especialmente el departamento de Paraguari, mientras que Misiones dispone no solo de mayor superficie, sino que cuenta con un sistema productivo de mayor capacidad financiera para realizar inversiones de mejoramiento de la producción. La producción de ambos departamentos se destina al consumo regional y nacional. Al igual que los productores ganaderos de la región ganadera del Norte y del Chaco, los del departamento de Misiones se encuentran mejor posicionados para satisfacer la demanda asuncena, donde los supermercados imprimen una nueva dinámica como último eslabón en la cadena de comercialización.

Volviendo a la región campesina tradicional, la misma revela una alta presión sobre el espacio, específicamente sobre las parcelas agrícolas y pecuarias de las familias campesinas cuyo crecimiento y expansión familiar no son acompañados de crecimiento territorial, teniendo como resultado la división de la finca familiar en

múltiples parcelas distribuidas entre los hermanos varones, mientras las hijas mujeres acostumbran abandonar la casa familiar e instalarse en la vivienda o parcela conyugal, donde se vive un proceso similar, con lo cual el minifundismo se incrementa.

De esta forma, la presión por el espacio difiere en relación al ciclo de vida familiar que impone la división de la finca en múltiples parcelas, con el resultado de una evidente disminución de la superficie y de la productividad del grupo familiar. Ante esta disyuntiva, no son pocas las familias que emigran a los centros urbanos más importantes, especialmente sus componentes femeninas. Para estas familias campesinas el Estado no dispone de tierras propias ni sujetas a la colonización a lo que se suma la burocracia y poca eficiencia de las instituciones responsables de la política agraria y de tierras. Esta situación se agrava ante la presión ejercida por otras familias campesinas que provienen de zonas todavía más pobres que la región campesina arraigada.

Por otro lado, para las familias campesinas arraigadas y sin tierra, la solución a su problema económico ya no es meramente agrícola pues las mismas viven una situación de reconversión impuesta por las vecinas zonas urbanas que ejercen un gran poder de atracción migratoria. En efecto, el proceso histórico de migración rural de esta región hacia Asunción y las ciudades de su área metropolitana, incrementado a partir de los años noventa, ha creado profundas redes solidarias y fuertes vínculos entre los primeros migrantes, hoy ya urbanizados, y los nuevos migrantes que cuentan siempre con algún miembro familiar que reside en área urbana y facilita la reconversión residencial y económica.

En este proceso de re-localización territorial, las reducidas distancias y los diversos medios de transporte hacen que los lazos puedan ser mantenidos y reforzados mediante continuas idas y vueltas entre Asunción y los diferentes lugares de la región campesina arraigada.

Un fenómeno particular se produce así en las ciudades del área metropolitana con la población originaria de la región campesina arraigada, la cual, además de integrarse al nuevo sistema económico y cultural con un relativo cambio de códigos culturales y lingüísticos, logra también afirmar y reproducir la identidad de sus pueblos de origen. Esto explica no solamente la gran extensión del uso del guaraní en áreas urbanas, sino también la existencia de “centros de residentes guaireños, caazapeños o cordilleranos en Asunción”, constituyendo un claro ejemplo de territorialidad múltiple ya que los “centros de residentes” funcionan como “embajadas” proveedoras de servicios y de lazos de solidaridad “compueblana”.

Este sistema, sin embargo, se va desgastando lenta pero profundamente por la alteración de las relaciones entre la zona de origen y el área metropolitana, que hoy son más fluidas y dinámicas que hace 30 años cuando la distancia y las dificultades del transporte justificaban la creación y funcionamiento activo de las redes de solidaridad representadas por los “centros de residentes”. Hoy estos tienden a formar parte de la memoria territorial de Asunción y representan una manifestación de la

intensidad de la relación hombre-suelo que alimentó y sustentó los flujos entre la región campesina arraigada y la capital y su área periférica.

Las familias urbanizadas de esta región encuentran en la ciudad un conjunto de ventajas que se manifiestan en la variedad de acceso a oportunidades laborales, educativas, de salud, de recreación y sobre todo un acceso a la modernidad encarnada por la ciudad, especialmente Asunción. El éxito social y económico de los inmigrantes campesinos arraigados en la zona metropolitana tiene consecuencias en la región de origen pues, gracias a las transferencias monetarias y culturales que realizan, allí se producen las mejoras de infraestructura y servicios domésticos en la casa familiar nutriéndose de esta forma la imagen de las ventajas de la modernidad urbana al igual que las desventajas del arcaísmo rural.

El dispositivo productivo de esta región se conforma de:

- Parcelas de entre 5 y 20 hectáreas en promedio
- Una fuerza laboral promedio de 5 personas, incluidos niños mayores de 10 años
- Herramientas de labranza básicas (no mecanizadas)
- Acceso restringido a asesoramiento técnico y créditos eficientes
- Mercados y canales de comercialización temporales y desestructurados
- Infraestructuras básicas de transporte (camino, rutas y vehículos) y comunicación
- Baja productividad y escaso incremento de valor agregado
- Gran accesibilidad a los mercados por las reducidas distancias
- Alta dependencia de las políticas agrícolas estatales
- Poco espíritu emprendedor
- Visión de corto plazo y espíritu de sobre-vivencia
- Complemento de ingresos agrícolas con otros no agrícolas

El dispositivo cultural de la región se caracteriza por:

- Antigüedad de la implantación
- Identidad cultural
- Relativa homogeneidad cultural y social
- Presencia de la Iglesia Católica como contenedora social
- Utilización y familiaridad de los dos idiomas nacionales
- Existencia de antiguos centros urbanos en las ciudades, donde el templo católico y la plaza se conjugan como el principal espacio social
- Identidad productiva relacionada a “un rubro”. Ejemplo: la ciudad de la frutilla: Areguá; la ciudad del cuero: Atyrú; la ciudad de la oveja: San Miguel, entre otras.
- Gran importancia de la ciudad como elemento de identidad. Supremacía de lo urbano sobre lo rural. Las zonas rurales se identifican y subordinan a la ciudad más importante de la zona, que coincide casi siempre con la capital del distrito y del departamento.

Ambos dispositivos, el productivo y el cultural, son los componentes que dan forma a esta región y sobre los cuales se apoyan fuertemente los fundamentos de la cultura paraguaya, es decir el modo de ser, de actuar y también de construir el territorio. Esta región es la más poblada, con alrededor de 1.100.0000 habitantes según datos del Censo 2002, considerando a los habitantes de los departamentos en cuestión y de las áreas rurales de los distritos del departamento Central, sin incluir al área metropolitana de Asunción.

Consideramos también como actores de esta región a los pobladores urbanos que forman parte de su sistema económico, exceptuando a los del departamento Central que responden a otras características regionales a ser examinadas más adelante. Si bien la región es denominada campesina arraigada, las ciudades de la misma constituyen la dimensión urbana del sistema campesino. Las interdependencias entre ambas zonas refuerzan las características socioeconómicas y definen el perfil cultural de esta región, la cual no está definida solamente por la agricultura minifundista sino también por la antigüedad de la implantación poblacional y la forma de ocupar el espacio y utilizar los recursos naturales.

A excepción de algunas ciudades del departamento Central, que en nuestro análisis no integran el área metropolitana pero sí forman parte de la región campesina arraigada (Itá, Itauguá, Areguá, entre otras), las zonas urbanas de esta región tienen un modelo económico basado en la comercialización de productos agrícolas y la oferta de servicios propios de un centro urbano, con fuerte presencia de la vida comercial como resultado de la aglomeración urbana y de la existencia, en casi la totalidad de los casos, de una ruta asfaltada regional.

Además de la agricultura, la región se caracteriza por disponer de un complejo industrial básico para la transformación de la producción que, sin ser muy moderno, posibilita el incremento del valor agregado especialmente de la producción agrícola. Aunque algunos productos manufacturados, especialmente destinados al consumo humano, poseen un grado de calidad regular, los mismos son aceptados y consumidos en la misma región como por ejemplo miel y sus derivados, chipas, dulces, artesanías, etc.

También existen industrias modernas para la transformación de la producción agrícola, pero estas se diferencian de las anteriores no solamente por el nivel de tecnología que incorporan sino por el destino de la producción, la cual no es exclusivamente de consumo ni se limita al mercado local sino que lo trascienden vía exportaciones, como las fábricas de aceite, jabón, alcohol, azúcar, etc.

Para la ubicación de las fábricas se prefieren lugares en función a la estrategia productiva, a los proveedores de materia prima y a los mercados de destino, siendo el área metropolitana de Asunción la de mayor preferencia e importancia. Otras zonas preeminentes para las implantaciones industriales son las cercanías de las principales rutas asfaltadas, mientras otras, sin embargo, prefieren situarse en las zonas de producción, como por ejemplo las azucareras que se encuentran en el departamento de Guairá. Estas industrias tienen una gran importancia en el sistema económico pues son capaces de reconvertir zonas gracias a su implantación, generándose una

alta dependencia del “único” rubro agrícola que se expande al contar con un mercado seguro.

Algunas zonas de esta región están viviendo también un acelerado proceso de reconversión turística. Así, varios distritos del departamento de Cordillera poseen actualmente un rol diferente en la región como resultado de la creación de enclaves turísticos que afectan a todo el sistema agrícola, económico, demográfico y territorial. Las zonas rurales de la región, de vocación agrícola y en menor medida pecuaria, se transforman en residencias secundarias de propietarios, en su mayoría asuncenos o europeos. Estas implantaciones tienen un alto impacto al valorizar el territorio no por sus características productivas ni por la superficie sino por otros atributos, tales como:

- Acceso privado a cursos de agua (arroyos y surgentes)
- Relativa distancia de los centros urbanos con aislamiento para el reposo pero fácil acceso vial
- Disponibilidad de cierta superficie boscosa
- Posibilidad de realizar alguna actividad agrícola secundaria

De esta forma aparecen nuevos usos del territorio en la región valorizando mucho más la tierra por su utilización recreativa y de ocio y generando a la vez una alta especulación en el precio de la misma, que se vuelve poderoso elemento de presión para el sistema campesino. Estos descubren rápidamente la demanda de tierras cerca de Asunción, en promedio a menos de dos horas de viaje de la capital, y proceden a capitalizarla ya sea a través de la venta directa, ya sea a través de las empresas inmobiliarias que intermedian y organizan el traspaso de las tierras. El “retorno al campo” que esto genera en los inversores de estas tierras con estos fines, estaría relacionado con la urbanización acelerada de Asunción y su área metropolitana así como a la emergencia de ciertas modas naturistas y ecologistas, producto de las tendencias urbanas alternativas.

Los distritos de Altos, Piribebuy, Caacupé y Tobatí, entre otros, son los lugares preferidos por los “residentes de temporada” quienes se instalan ahí durante las vacaciones de verano o los fines de semana, protagonizando una suerte de emigración temporal desde al área urbana hacia “el campo” donde disponen de recursos económicos suficientes para adquirir, mantener e implantarse en residencias secundarias que, lentamente, compiten con las ciudades de veraneo aledañas (como San Bernardino, Atyrá o Areguá).

A finales de la década de 1990 se opera una transformación en el uso y significación del espacio, donde los problemas de contaminación del lago Ypacaraí han provocado una creciente desvalorización los centros recreativos ubicados a orillas de este lago (Areguá, Ypacaraí, Patiño y especialmente San Bernardino) como opción recreativa para las familias. El fenómeno de la “modernización” de San Bernardino, anteriormente una ciudad apacible y hoy masificada y agitada por las prácticas corrientes de todas las ciudades de veraneo, se caracteriza además por la mutación del paisaje urbano volcado actualmente a la comercialización de bienes y servicios destinados

a satisfacer las necesidades de una población adolescente y joven de modo que, en los meses estivales, parte del dispositivo de recreación asuncena se transfiere a San Bernardino en un proceso paralelo al de la “migración de temporada”.

De forma concomitante con el “desgaste” de San Bernardino aparecen otras opciones para las residencias secundarias, esta vez no dependientes de un recurso específico como el lago, en el caso de esta ciudad, sino de un imaginario pintoresco o exótico de la ruralidad próxima a centros urbanos dotados de servicios básicos. Ejemplos de ello son los distritos de Altos y Atyrá, especialmente en zonas contiguas al distrito de San Bernardino y en las adyacencias de nuevas rutas asfaltadas. Este fenómeno se encuentra en emergencia por su relativa novedad y sus consecuencias son ya perceptibles en la región expresándose en una fuerte especulación inmobiliaria y cambios del uso del suelo.

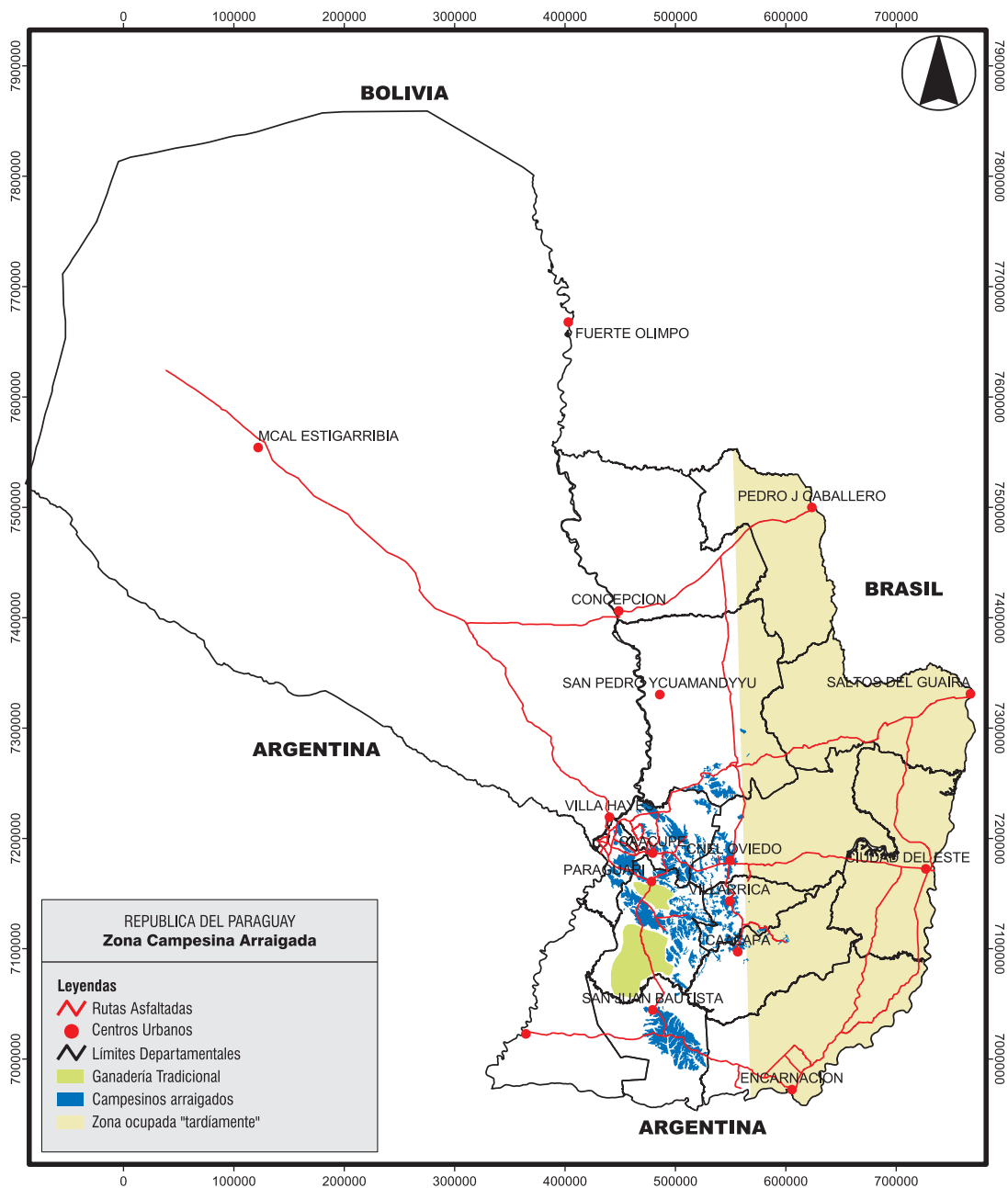
Equipamiento del territorio e infraestructura

La región campesina arraigada se encuentra relativamente bien dotada de infraestructura, sobre todo si la comparamos con otras regiones que están más alejadas de la capital del país. En efecto, las infraestructuras y el equipamiento del territorio de esta región se deben exclusivamente a las tres rutas asfaltadas que conectan a Asunción con las fronteras Sur y Este de la región Oriental (ruta I a Encarnación, ruta II a Ciudad del Este y ruta III a Salto del Guairá). Así, las infraestructuras de transporte y comunicación “cruzan” esta región imprimiendo una configuración territorial particular a las que hemos denominado “ciudades-ruta”: centros urbanos altamente dependientes de los flujos que atraviesan la región, mientras que las actividades locales no logran aprovechar en forma suficiente las facilidades ofrecidas por la infraestructura vial, como por ejemplo el acceso a mercados extra zonales.

Ya hemos abordado la problemática del desarrollo urbano de las ciudades-ruta que siguen las influencias regionales y no las locales. De esta forma, las infraestructuras viales de comunicación provocan en la mayoría de estas regiones un “efecto túnel”, entendido éste como una zona por donde las rutas pasan sin activar los territorios que atraviesan. Aunque esto pareciera imposible, por lo imbricadas que están la vida de la población con las rutas, se observa que éstas no generan desarrollo económico local y producen disfunciones espaciales desestructurando los territorios en la mayoría de las ciudades-rutas y zonas aledañas.

El efecto de esta vía de comunicación sobre la estructura de las ciudades-ruta y sus sistemas urbano, económico y social, es altamente nocivo al insertar elementos extraños al sistema local. En las ciudades-ruta las vías terrestres pasan casi siempre por el centro de la ciudad, debido principalmente a que estas y otras infraestructuras fueron mejoradas sobre los caminos de tierra trazados mucho tiempo atrás y que conectaban los antiguos pueblos, los mismos que corresponden actualmente al pleno centro de estas ciudades.

Mapa N° 10. Región Campesina Tradicional y Arraigada



Fuentes: (1) Imágenes Satélite LANDSAT 2004. (2) Cartas DISERGEMIL. (3) Planos INDERT. Proyección y Cuadrícula: UTM, Zona 21 Sur con equidistancia cada 100.000 m.

La falta de planificación, de visión de futuro y de prospectiva territorial hizo que las rutas se construyeran y se mejorasen sobre los caminos existentes, dando como resultado la circulación de flujos regionales, nacionales e internacionales a través de ciudades que se convierten en “pasillos” demográficos y económicos. En las ciudades-ruta la vida urbana se separa siempre en dos espacios, divididos por la ruta: la mayoría de los comercios y servicios se emplaza en los bordes de la vía terrestre, generalmente a menos de cinco metros de la misma, mientras el área residencial y el sistema urbano propiamente dicho se extiende a ambos lados, en un área de pocas manzanas paralelas a la ruta que, de esta manera, queda incluida en la dinámica urbana y es considerada por los pobladores como factor clave del desarrollo.

Este paisaje puede comprobarse a lo largo de la ruta que une Asunción con Encarnación y en la que conecta Asunción con Coronel Oviedo. En ambos casos, la vía no solo es un medio de comunicación entre los diferentes lugares sino que se convierte en un patrón de poblamiento y valorización del espacio urbano y, en menor medida, del rural colindante que se urbaniza lentamente, reproduciendo y expandiendo el sistema de la ciudad-ruta. La expansión urbana “espontánea” o “descontrolada” constituye uno de los problemas más graves de la región campesina arraigada, motivada por la inexistencia de planes de ordenamiento territorial, tanto a escala urbana como distrital.

Los servicios e infraestructuras sociales de esta región, en general se concentran en cantidad y calidad relativa en sus propios centros urbanos. Sin embargo, la centralización del poder, de la infraestructura y de los servicios en Asunción, así como su relativa proximidad y su mayor disponibilidad de prestaciones de más alta calidad, determina que las demás regiones se encuentren en relación de dependencia directa con la capital, planteando a la población la alternativa casi obligada de desplazarse hacia ella para satisfacer ciertas necesidades básicas, especialmente las relacionadas con la obtención de documentos (cédulas, pasaportes, libretas del seguro social), realizar trámites burocráticos o atender situaciones de salud más complejas. Por el contrario, en las zonas fronterizas los habitantes tienen la opción de acudir a escuelas y hospitales, acceder a mejores tecnologías e inclusive registrar a sus hijos en las oficinas de registro civil más expeditivas de los países vecinos.

En los últimos años se ha producido un fenómeno nuevo y altamente expansivo a escala nacional, relacionado con la existencia en la casi totalidad de las ciudades capitales departamentales, de al menos una universidad privada y alguna filial de universidad nacional. La universidad pasa a representar así una valorización de la ciudad y del distrito como lugar activo, generando un nuevo circuito económico propio de la actividad educativa joven y adulta. Así mismo, la existencia de estas universidades en ámbitos locales, frena en alguna medida la migración educativa a la capital del país o a ciudades como Encarnación, Ciudad del Este o Pedro Juan Caballero, que son de las más importantes que poseen oferta educativa terciaria y que incluso atraen migrantes de países fronterizos.

Un proceso similar sucede con los Centros de Formación Docente que surgen con fuerza en esta región, orientados al mismo segmento de la población que ha finali-

zando su educación media. Este fenómeno de instalación de nuevas infraestructuras y nuevos servicios educativos es en apariencia muy positivo para las ciudades y distritos por la alta connotación de los estudios superiores como vías de movilidad social ascendente. Detrás de esta realidad que privilegia el modelo del éxito urbano se esconde, sin embargo, una discriminación negativa hacia el sistema de vida rural considerada arcaica y desfasada, aunque las opciones educativas en realidad promueven aquellas carreras universitaria tradicionales o modernas que forman profesiones con estatus (abogacía, economía, administración de empresas, informática) y responden mejor a posibles demandas laborales del mercado regional, antes que a las del mercado local caracterizadas aún por las actividades productivas agrícolas.

Dinámica de flujos

Existe una gran dinámica de flujos de bienes, servicios y personas en esta región, aunque los más importantes sean los que solamente la atraviesan sin tener relación ni importancia económica directa para la misma. Como se indicó antes, la gran importancia atribuida a las infraestructuras de comunicación en la organización de este espacio, es percibida como oportunidad económica en razón de la cantidad y diversidad de flujos que “pasan” por esta región o, en el mejor de los casos, que se detienen transitoriamente; existe toda una logística para los viajeros que convierte a las gomerías, talleres mecánicos y negocios de venta de artículos menores de consumo, en componentes importantes de la economía de sus centros urbanos.

Sin embargo, también se producen interacciones y flujos dentro de la región, especialmente el intercambio de productos de las zonas rurales con las urbanas así como la transformación industrial de los mismos. Los flujos demográficos están relacionados con las actividades económicas propias de las zonas urbanas, en general, y de la región metropolitana, en particular. Esta región es considerada como el “interior”, razón por la cual no posee flujos importantes con las zonas fronterizas y transfronterizas.

Su rol dentro del territorio

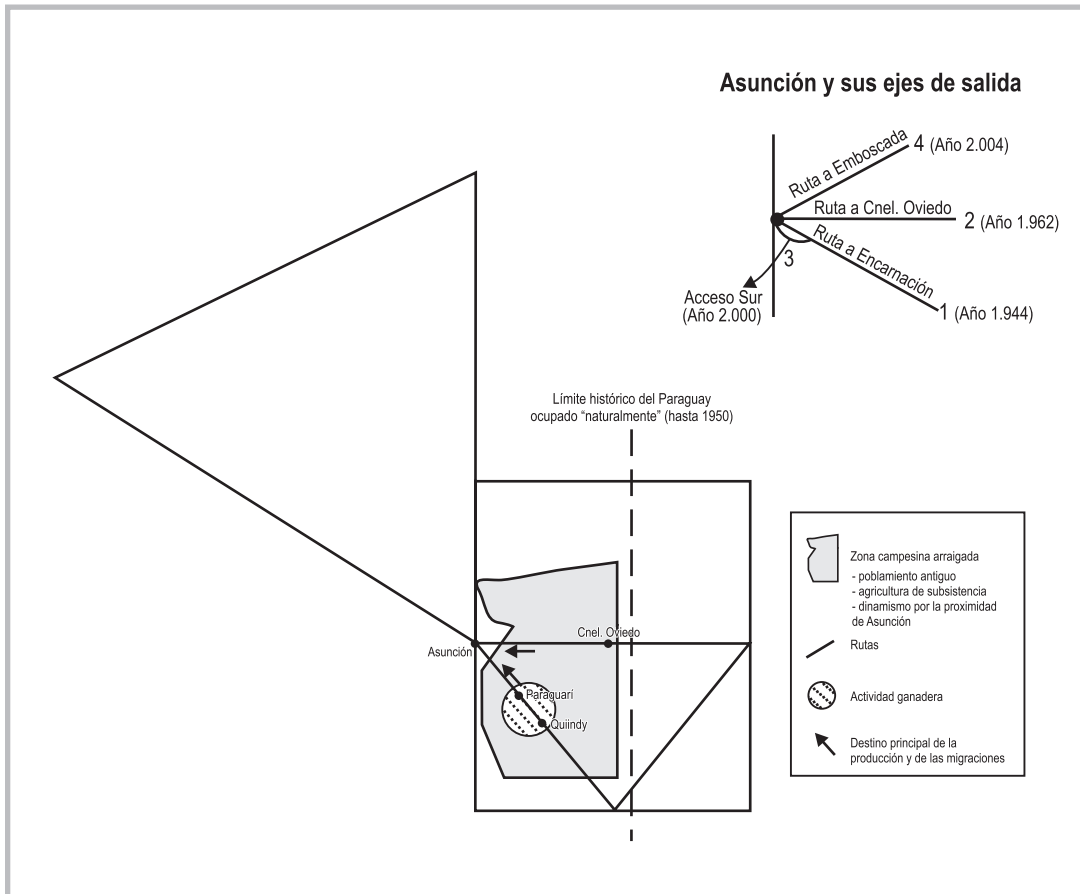
La región campesina arraigada cumple el rol territorial de alimentar a la región metropolitana de bienes de consumo, especialmente agropecuarios. Otro importante papel de esta región es conformar la base de la identidad cultural nacional, por ser el territorio de poblamiento más antiguo. Es, además, la primera región integrada al centro de poder asunceno por su ubicación contigua aparte de disponer de los dos modelos de comunicación estructuradores del territorio y de las dinámicas económicas de la región. En efecto, el ferrocarril fue el primer medio de comunicación que logró incorporar y controlar el espacio periférico de Asunción, además de vitalizar a los pueblos por donde pasaba, así como también lo hicieron las vías terrestres, como los “camino reales” de la colonia y las redes camineras que fueron surgiendo a lo largo de la vida del país, determinando la lógica ya examinada que rigió en forma similar para los pueblos-ruta y los pueblos-tren.

Estos dos modelos de control, dominio y uso del territorio que se sucedieron en el tiempo, no han sido otra cosa que instrumentos para el aprovechamiento de recur-

Los recursos naturales destinados a cubrir la demanda asuncena. Históricamente, los límites de esta región han sido en gran medida los límites principales del Paraguay ocupado y explotado hasta 1850. El avance territorial hacia el Este y el Norte se produce solo como una prolongación de esta región, por lo que su rol histórico principal estuvo concentrado en la ocupación para la defensa y el autoabastecimiento de Asunción.

En la actualidad la región campesina arraigada es una de las más pobladas y en ella predomina la población rural, sobre todo en los distritos “ruteros”, aunque se aprecian ya las primeras manifestaciones de una transformación debido a presiones ejercidas en la misma por la región agro exportadora, necesitada de nuevos espacios para sus actividades productivas. Otra modificación importante proviene de la presión demográfica y territorial que ejerce el área metropolitana, vecina a esta región, en su expansión sobre la misma a través de los tres ejes viales que conectan la capital con Salto del Guairá, Ciudad del Este y Encarnación y que imponen nuevos usos que desgastan y comprimen su territorio.

Esquema N° 9. Región Campesina Tradicional y Arraigada



4.

La región campesina en crisis

Historia de la implantación moderna

Como se señaló anteriormente, la ocupación de mayor antigüedad del territorio del Paraguay corresponde a la comarca asuncena, la región metropolitana y la región campesina arraigada, que forman parte del proceso de expansión de la ocupación e integración del territorio de la ciudad de Asunción, un proceso en el cual el espacio Sureste fue privilegiado como lugar de producción y sobre todo de integración hacia el Sur, donde los puertos sobre el río Paraguay constituían las puertas de entrada y salida al país y a la región. De esta forma toda la franja Este de la región Oriental así como el Noreste de la misma quedaron como espacios de ocupación tardía.

En ese contexto, la región campesina en crisis, que corresponde al llamado “Eje Norte de Colonización” de los años sesenta, en el siglo XX¹⁶, ha sido un espacio en reserva utilizado para reasentar a la población altamente concentrada de la comarca asuncena en aquellos años. Su ocupación y valorización ha sido un apéndice de la “Marcha hacia el Este” que, por aquellos mismos años, se dirigía hacia la cuenca del río Paraná y más específicamente a la actual Ciudad del Este, mientras que el Eje Norte pretendía integrar a los departamentos de San Pedro y Amambay sin contemplar explícitamente al departamento de Concepción, por las razones que ya fueron expuestas.

Aunque ya existían algunos poblados relativamente importantes en la zona, como el caso de San Estanislao y Nueva Germania, los mismos no representaron centros demográficos y económicos de relevancia hasta la década de 1990, cumpliendo simplemente el papel de dispositivo mínimo urbano del sistema campesino disperso en la región y asiento de las escasas instituciones estatales. En esta región primó siempre la actividad ganadera sobre la agricultura que se instaló con fuerza recién después del avance del Eje Norte.

La porción Oeste del departamento de San Pedro, con el pueblo-puerto de Antequera oficiando antiguamente de centro de embarque de la producción forestal en bruto, representa el área de ocupación más antigua de la zona, mientras que la zona de influencia de la ruta III que une Coronel Oviedo con Yby Yaú, se constituye actualmente en la más poblada de la región.

Sistema económico y actores

La debilidad endémica del sistema campesino en esta región tiene sus orígenes en el modelo de implantación territorial de los mismos, implementado por el Estado principalmente en las décadas de los '70, '80 y principios de los '90.

Las actividades productivas de los campesinos instalados por el Estado en las colonias agrícolas, no generaron la rentabilidad necesaria para asegurar el arraigo y

16 Aproximadamente los departamentos actuales de San Pedro, partes de Caaguazú y Canindeyú

la satisfacción de sus necesidades básicas, decidiéndoles a abandonar o vender sus tierras en la búsqueda de nuevas parcelas para desarrollar su producción.

Con el programa denominado “Eje Norte de Colonización”, desplegado en los años sesenta, el Estado se limitó a distribuir tierras, implementos agrícolas y semillas a los colonos instalados allí por el Instituto de Bienestar Rural, hoy INDERT, sin ofrecer un sistema eficiente de capacitación y apoyo a la producción campesina y menos aun de búsqueda de mercados para la producción local. Carentes de estos elementos, los ocupantes de las colonias sobrevivían al abandono estatal o vendían sus parcelas procurando acceder a nuevas tierras en el mismo departamento. De esta forma, las colonias raramente presentaron niveles de arraigo y éxito productivo y, por el contrario, fueron sometidas a prácticas agrológicas ineficientes que a mediano plazo determinaron una alta erosión de sus suelos. Sumado a ello las escasas y malas infraestructuras y servicios básicos, el cuadro final fue de aislamiento y empobrecimiento campesino.

Las colonias, en su mayoría, se convirtieron en “islas” de producción que no pudieron generar desarrollo local ni regional. La incorrecta utilización de la tierra que afectó la calidad y cantidad de los recursos naturales, especialmente el bosque, aceleró la reducción de la fertilidad productiva e incrementó el abandono de las parcelas y la migración departamental.

Las familias campesinas sin tierras que habían accedido a parcelas y por lo tanto cambiado su estatus a “campesinos con tierra”, al cabo de poco tiempo volvieron a su antiguo estatus de “sin tierras”. Esta situación generó además un mercado inmobiliario especulativo entre los mismos campesinos sin tierras, por una parte, y entre los campesinos sin tierras y el Estado, por la otra. De esta forma, la tierra adquirió un valor particular determinado por su propiedad y potencial mercado y no por su capacidad productiva. La pobreza rural creció y se dispersó por toda esta región pero en forma de bolsones aislados, cumpliendo quizás con los objetivos del Estado de “disipar” y fragmentar los conflictos sociales y la problemática agraria.

El fracaso de la colonización oficial retardó la emergencia económica de la región, notándose además un relativo atraso en su estructura urbana. No obstante, varias familias campesinas pudieron generar rentabilidad de la producción agrícola aunque en forma lenta, pero sostenida, logrando así elevar los niveles de arraigo y crear identidades locales y regionales, como demuestra el caso de Choré, y la paulatina instalación de infraestructura y servicios básicos estatales en la región.

Las décadas de los '80, y especialmente de los '90, fueron pródigas en proyectos de desarrollo impulsados por el Estado y por la cooperación internacional. Los mismos insistieron sobre el manejo racional de los recursos naturales y la implantación de unidades productivas sustentables, con énfasis en manejo de suelos y bosques. Estos proyectos generaron y fortalecieron comunidades campesinas frágiles pero que lograron posteriormente un arraigo exitoso y, una década más tarde, la inserción de las mismas a la economía nacional y regional mediante la exportación de rubros no tradicionales.

La región campesina en crisis experimenta profundas transformaciones en su estructura territorial así como también en el uso del espacio productivo. Las mutaciones más importantes se manifiestan a través del avance sobre su territorio de la región agro exportadora, proveniente de los departamentos de Canindeyú y Caaguazú, modificando no solo el paisaje agrícola, sino también creando nuevos centros urbanos que se sitúan en los límites posteriores de la región y no en la retaguardia como en la región agro exportadora.

En efecto, la expansión del cultivo de la soja en la porción Este del departamento de San Pedro se produce mediante la venta a los agricultores empresariales, en su mayoría de origen brasileño, de las tierras de los campesinos y estancieros instalados con anterioridad en la zona. Como se mencionó anteriormente, la alta capacidad financiera de los agro exportadores brasileños posibilita la compra, y a veces el alquiler, de nuevas tierras productivas, generándose de esta forma el cambio en el uso y la valoración de la tierra. En el sistema agro exportador los costos de la tierra en Paraguay tienden a ser muy inferiores, comparativamente, con los del Brasil y especialmente con los del estado de Paraná, razón por la cual estos productores ofertan importantes sumas de dinero a los campesinos.

A continuación se presentan datos referentes al consumo del espacio por las actividades productivas que permiten constatar comportamientos dispares en función a los rubros. Se han seleccionados los mismos rubros que en la región campesina arraigada por constituir los pilares de la economía campesina al combinar producción de renta (algodón y maíz) con la de autoconsumo (mandioca y maíz). En este sentido se percibe un fuerte declive del algodón, inclusive después de haberse implementado el Programa de Apoyo a Fincas Algodoneras -Prodesal¹⁸ en varios distritos de los departamentos de San Pedro y Caaguazú.

Cuadro N° 8. Superficie sembrada de Algodón, Maíz y Mandioca (en hectáreas)

Departamentos	Algodón		Maíz		Mandioca	
	1.991	2.003	1.991	2.003	1.991	2.003
San Pedro	78.234	32.000	27.614	39.000	22.770	41.500
Caaguazú	27.279	20.000	17.673	42.000	13.489	25.700
Total	105.513	52.000	45.287	81.000	36.259	67.200

Fuente: Censo Agrícola de 1991 y Estimaciones del MAG de 2003.

La disminución de la superficie cultivada de algodón puede ser analizada en términos de debilitamiento de la presencia técnica estatal, además de la baja rentabilidad del mismo, aunque este cultivo sigue manteniendo un lugar privilegiado como fuente de ingreso monetario de la población campesina, y si bien en los últimos años experimenta una competencia relativamente importante de rubros no tradicionales como el sésamo y el ka'a he'e.

18 Este programa de desarrollo rural (2001-2005) se caracterizó por altos índices de logro de sus objetivos, los cuales no se concentraron solamente en mejorar y aumentar la producción algodонера sino que fomentaron la diversificación productiva, la gestión de los recursos naturales y las asociaciones de productores. El programa representó además una novedad metodológica al ser implementado por consultoras privadas, mientras que la coordinación estuvo a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del IICA.

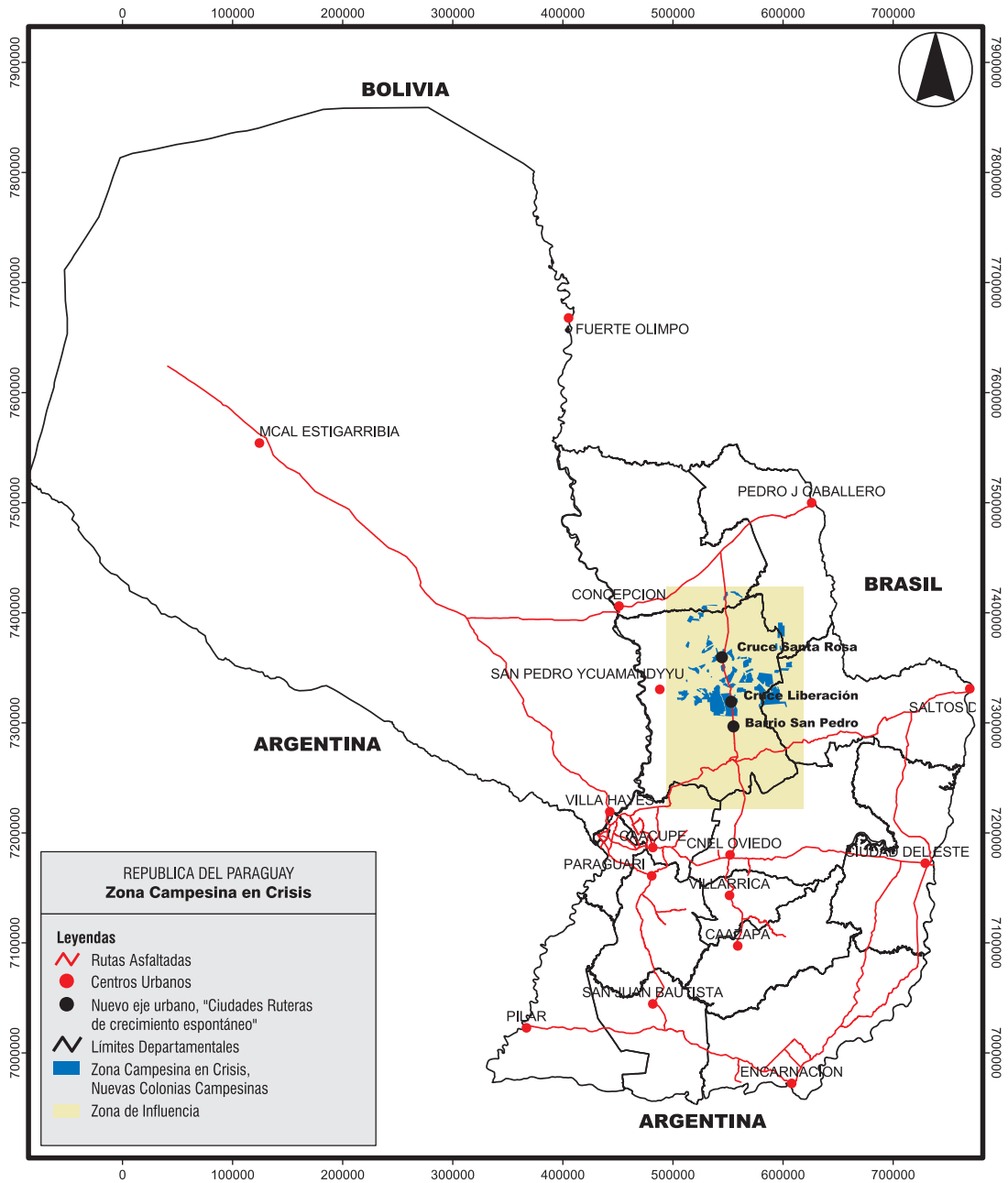
El comportamiento del cultivo de mandioca puede revelar varios procesos económicos, demográficos y territoriales, pues su aumento en los dos departamentos puede estar relacionado con el crecimiento de la población, especialmente en el departamento de San Pedro donde se establecieron algunas nuevas colonias, y también tendría estrecha relación con la saturación económica precaria de los campesinos que destinan buena parte de sus parcelas y mano de obra a algunos rubros de autoconsumo. Independientemente de las causas, las cifras revelan que en la región se operan cambios de estructuras productivas y sobre todo transformaciones en el acceso y tenencia de la tierra, así como el avance de otros sistemas productivos que comprimen a la región.

Con respecto a los ganaderos paraguayos de esta región, la estrategia de los agro-exportadores brasileños es diferente, primando la figura del alquiler antes que la de la compra de las tierras. Así, las mismas son alquiladas por cinco años promedio y el propietario recibe distintas sumas de dinero en proporción a la productividad de la tierra, la cual se incrementa en los años finales pues los primeros insumen mayores costos, como los de habilitación agrícola. De esta manera ciertos ganaderos se aseguran ingresos importantes mediante el alquiler de parte de sus propiedades, combinándolas con una ganadería que experimenta un retroceso considerable como actividad. El alquiler de las tierras a los agro exportadores representa no solamente una rentabilidad superior a la ganadería, sino también la supresión de los riesgos propios del proceso productivo. En el caso de la ganadería, los riesgos mayores son el abigeato, las enfermedades bovinas y las alteraciones del mercado de precios, tanto nacional como regional.

Los campesinos exitosos de esta región en crisis son los productores agrícolas asociados, que producen banana, piña, tabaco, algodón y sésamo, insertándose de esta forma a los mercados locales, regionales e internacionales. Es muy probable que las experiencias asociativas, que mejoraron la rentabilidad productiva, sean la consecuencia del aislamiento y la imposibilidad de contar con infraestructura y servicios facilitado por el Estado, en el sentido de complementar el esquema de la producción de autoconsumo con la producción destinada a los mercados.

Esta región, que se “campesinizó” fuertemente en las últimas décadas del siglo XX, presenta serios problemas de acceso a la tierra, debilidad productiva y sobre todo crisis de identidad y de arraigo. Las mutaciones actuales no hacen más que acentuar esta problemática pero con otras especificidades, actores y productos. Si la crisis anterior hacía referencia a la producción agrícola deficiente y a crecientes niveles de pobreza con desplazamientos migratorios constantes, la problemática actual consiste en la expansión de la región agro-exportadora, que se realiza mediante la pérdida de espacio productivo y de vida campesina, además de la instalación de cultivos ilegales, como la marihuana.

Mapa N° 11 - Región Campesina en Crisis



Fuentes: (1) Imágenes Satélite LANDSAT 2004. (2) Cartas DISERGEML. (3) Planos INDERT. Proyección y Cuadrícula: UTM, Zona 21 Sur con equidistancia cada 100.000 m.

La crisis de legitimidad del Estado como gestor del desarrollo es otro elemento importante que aporta desequilibrios regionales al ceder la organización del territorio a los actores locales, quienes imprimen al espacio sus propias lógicas y reglas. Existen así en esta zona espacios fuera del control del Estado, espacios organizados y administrados por asociaciones campesinas que reivindican demandas históricas del campesinado paraguayo, como el acceso a la tierra y la reforma agraria. La manifestación territorial de los reclamos políticos se da en forma de confiscación del poder estatal a través de las “zonas liberadas”, donde los líderes campesinos controlan y restringen el acceso a las personas y funcionarios del Estado, así como por medio de la ocupación de locales institucionales del gobierno.

Equipamiento del territorio

El equipamiento en infraestructura de la región es rudimentario, siendo la ruta III la única vía de comunicación pavimentada y constituyéndose la misma en columna vertebral de la economía regional. En la región, y especialmente en el departamento de San Pedro, se observa con claridad la evolución del sistema urbano desde los pueblos-puerto del río Paraguay hacia los pueblos-ruta. En este contexto, la capital del departamento de San Pedro surgió conectada al resto del país con el río Paraguay, a través del ya mencionado pueblo-puerto de Antequera, aunque la ruta III desplazó posteriormente el dinamismo hacia el Este.

Resulta ilustrativo observar el crecimiento demográfico y la expansión territorial de los centros urbanos que surgieron a orillas de la ruta III y que, en muy pocos casos, coinciden con los límites municipales de los correspondientes distritos. El ejemplo más significativo es el de Cruce Liberación¹⁸ que, por situarse en las adyacencias de la ruta posee más dinamismo y mejores servicios que Choré, la capital administrativa del distrito del mismo nombre.

Otro caso particular es el del poblado denominado Barrio San Pedro, situado entre Guajaybí y Cruce Liberación, que experimentó en los últimos años un extraordinario crecimiento urbano como resultado directo de instalarse en el cruce de un camino secundario con la ruta III. Este centro poblado dispone de los servicios típicos de un lugar de tránsito: hoteles, restaurantes, servicios de comunicación telefónica, así como también de infraestructura productiva, como silos y servicios de construcción. Barrio San Pedro se convierte así en una “ciudad de facto”, no solamente en el sentido demográfico del término, sino en lo que respecta al rol específico que cumple como parte del dispositivo productivo agro exportador que, en constante expansión, precisa de un centro urbano proveedor de ciertos bienes y servicios específicos de la actividad productiva. En la región agro exportadora estos se encuentran mayoritariamente concentrados en los pueblos situados sobre la ruta pavimentada que une

18 Nótese la doble connotación, geográfica y política, de la denominación de este poblado. Por un lado, el cruce corresponde a la intersección de dos caminos, uno de los cuales es la ruta III y el otro un camino secundario. Los flujos migratorios y económicos, tanto de salida como de entrada en este cruce, han “creado” el poblado mediante la instalación lenta de servicios a los usuarios que transitaban por la zona. El concepto de Liberación se asocia con la creación de un espacio local propio y la independencia respecto del Estado. Además, Cruce Liberación no es en sentido estricto una ciudad, pues no es capital del distrito, rol cumplido por Choré.

Ciudad del Este y Salto del Guairá, es decir detrás de la frontera de la soja, mientras que Barrio San Pedro se sitúa delante de la misma frontera.

De igual forma que en los pueblos proveedores de la región agro-exportadora, ciertos poblados ruteros de la región campesina en crisis organizaron su vida urbana con el mismo criterio. En este sentido, en los poblados de Cruce Liberación y Barrio San Pedro existen avenidas paralelas a cada lado de la ruta pavimentada, delimitando el área donde se desarrolla la vida local y regional de la ruta que representa el tráfico interregional. Se concluye así que la expansión de la región agro exportadora lleva consigo un modelo de centro urbano que se reproduce bajo el modelo brasileño allí donde la logística productiva lo demanda.

Al igual que Cruce Liberación, Barrio San Pedro nace como centro urbano y de servicios en forma espontánea, sin planificación alguna y por la repetición de los desplazamientos. El surgimiento de estos pueblos-ruta genera múltiples modificaciones en la estructura territorial, demostrando que las dinámicas productivas engendran nuevos territorios, en este caso los urbanos, con criterios innovadores de ruta y urbanización. Este último representa una evolución que permite pasar de lo rural a lo urbano con la consecuente reconversión productiva y cultural de sus habitantes, originarios en gran medida de las zonas rurales. Así, los actores socioeconómicos que se dedicaban anteriormente a la agricultura migran a los nuevos centros urbanos por las oportunidades laborales que allí se ofertan, siempre variados en diversidad frente al espectro rural.

Por su parte la ruta representa la emergencia de un modelo económico diferente basado en insumos, servicios y nuevos patrones de cultura, además de significar la llegada de la modernidad con su carga tecnológica.

Estos centros urbanos disponen de mejor infraestructura proveída por empresas privadas, especialmente en lo relativo a servicios de salud y educación. En términos de acceso a medios de comunicación, priman una vez más los canales televisivos brasileños captados gracias a las antenas parabólicas.

Tanto Cruce Liberación como Barrio San Pedro desean independizarse de sus respectivos distritos, Choré y Guajaybí, respectivamente, desestabilizando al poder local y exigiendo al regional nuevos distritos con la lógica de: un poblado urbano importante-un nuevo distrito.

Dinámica de flujos

Los flujos de esta región tienen varias orientaciones, siendo las principales de salida por el carácter productivo heterogéneo de la región. La ruta III representa la principal vía de comunicación de la región con una lógica Norte-Sur, disponiendo además de otros dos ejes secundarios, pero útiles, el Este-Oeste, con empalmes hacia Coronel Oviedo, Pedro Juan Caballero, Salto del Guairá y Concepción.

La producción agrícola campesina se dirige principalmente al mercado de la región metropolitana, mientras que las actividades productivas agro exportadoras se dirigen especialmente al Brasil.

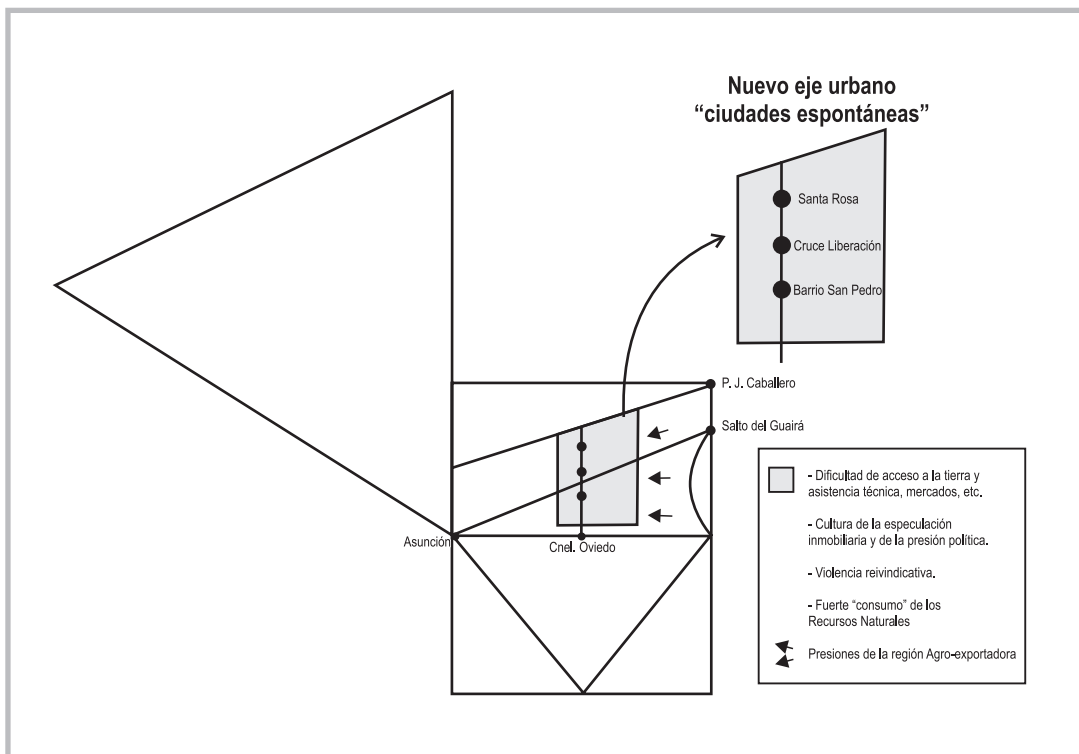
Los flujos migratorios principales se producen desde las zonas rurales a las nuevas zonas urbanas de la región, las cuales precisan de mano de obra diversa atendiendo el emergente nivel de consumo derivado tanto de la ruta como del mayor número de habitantes: antiguos agricultores de autoconsumo con poco poder económico, reconvertidos por la urbanización que representa la disponibilidad de dinero en efectivo.

Como resultado de lo anterior, la zona de influencia de la ruta III es el escenario de pasaje de flujos constituyendo una atracción en sí misma, polarizando los intercambios de bienes y servicios con otras regiones y aislando a las comunidades que se encuentran al Oeste de la región, es decir las situadas en la franja del río Paraguay.

Su rol dentro del territorio paraguayo

La región campesina en crisis cumple varios roles en el dispositivo territorial paraguayo. Representa un desafío al desarrollo nacional por los altos índices de pobreza, así como por la crisis de legitimidad estatal en la región, debido principalmente a su bajo nivel de inversión social frente al de otras zonas que son privilegiadas.

Esquema N° 10 - Región Campesina en Crisis



Esta región se encuentra en medio de diversas influencias económicas, tales como la ganadería del Norte y la agro exportación, que amenazan la supervivencia de los grupos campesinos al mismo tiempo de incitarlos a incorporarse a la economía de mercado, entendida por ciertas asociaciones campesinas como alienantes.

La crisis del conflicto económico, que se manifiesta en la lucha por el acceso a la tierra y a los nuevos sistemas productivos, la convierte en una región-problema. De igual manera, la región campesina en crisis es una señal de alerta histórica respecto de la inequidad en el acceso a la tierra y la producción de pobreza, caracterizándose por su alto grado de organización y capacidad de negociación política, constituyéndose en un poder localmente afirmado.

Las presiones de la región agro exportadora provocan una seria de redefiniciones sociales, económicas y culturales, amenazando la frágil estructura de la región campesina en crisis. Parece así poco probable la integración de los grupos campesinos al sistema agro exportador, lo que indica nuevas olas de crisis en la región en caso que la expansión se acelere en dirección Este-Oeste.

5.

La región metropolitana

Historia de la implantación moderna

Gran parte de la historia nacional se desarrolla en esta región lo que indica la gran antigüedad de su poblamiento y ocupación del espacio. De hecho, la función de capital que ejerce Asunción y su rol centralizador del Estado han producido una poderosa atracción migratoria hacia la región a lo largo de la historia. Asunción y su área metropolitana sigue siendo uno de los centros urbanos más poblados y más seductores para los migrantes rurales, que ven en esta región nichos de inserción económica. Además, la diversidad de bienes y servicios ofrecidos en la capital del país acentúan aun más su poder y atracción sobre el resto del territorio nacional.

La población de esta región, que incluye a la ciudad de Asunción y parte del departamento Central, se asienta aproximadamente sobre cuatro anillos concéntricos que conforman el nudo histórico y económico de la región metropolitana. De esta forma, la ciudad de Asunción y el conjunto de las ciudades satélites de Lambaré, Luque, San Lorenzo, Fernando de la Mora, Villa Elisa, Ñemby, Mariano Roque Alonso, Capatá, entre otras, integran los distintos anillos y, aunque sean ciudades, funcionan como grandes “barrios” de Asunción. En términos administrativos existen límites bien definidos entre estos distritos, aunque todos ellos se constituyen en realidad en un territorio continuo.

Sistema económico y actores

Los actores de esta región se caracterizan por su homogeneidad cultural e identidad nacional. En esta región las actividades económicas se concentran principalmente en la producción de bienes manufacturados y la venta de servicios diversos, aunque existen aun varias zonas agrícolas que se dedican a la producción de hortalizas aprovechando su escasa distancia de los mayores centros de consumo.

Cuadro N° 9. Estructura demográfica del departamento Central y Asunción

Región	Población Total		Incremento Porcentual	Población Urbana		Incremento Porcentual
	1992	2002	1992/2002	1992	2002	1992/2002
Asunción	500.938	512.112	2,2	500.938	512.112	2,2
Dep. Central	866.865	1.362.893	57,2	690.021	1.177.738	70,7

Fuente: Censos de Población y Vivienda, 1992 y 2002.

Tal como ilustra el cuadro 9, la población de la capital del país, totalmente urbana, se mantuvo estable en el periodo 1992-2002, indicando una saturación de la ocupación del territorio asunceno, donde el espacio se convierte en artículo de lujo provocando altos niveles de crecimiento urbano en los anillos periféricos de Asunción. En efecto, y en contrapartida, el crecimiento de la población total del departamento Central se incrementó en un 57% en el mismo período pero el crecimiento del componente urbano de la población departamental fue todavía mucho mayor, aumentando en un 70,7%.

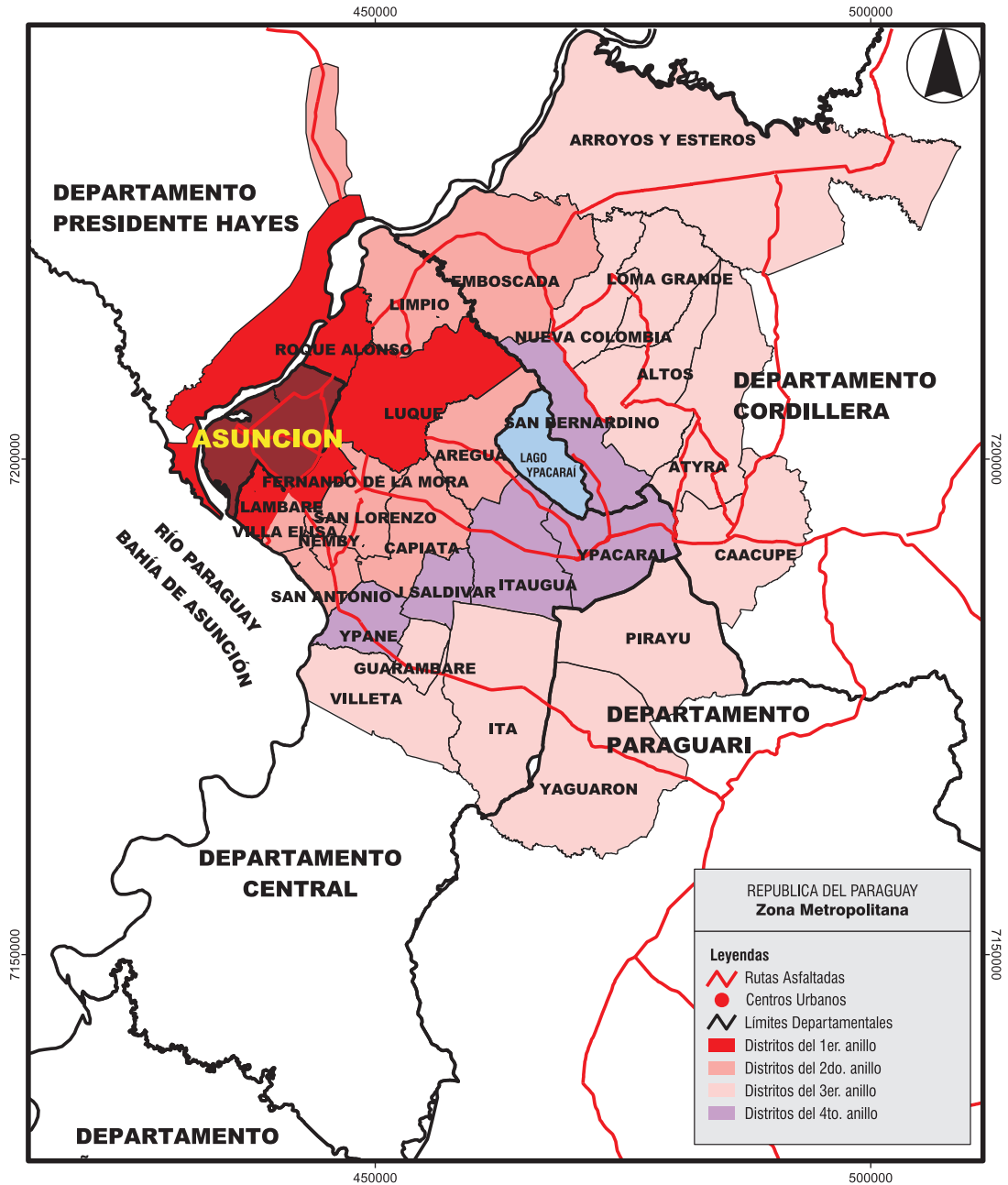
La concentración demográfica y de servicios e infraestructuras constituye una constante en esta región, lo que induce a los actores económicos no solo a instalarse en ella sino también a destinar su producción preferentemente al consumo en la misma. De igual modo esta región es sede de los poderes fundamentales del país, concentrando instituciones políticas y militares, actores económicos y gremiales, lo que la convierte en una configuración territorial de gran importancia y le permite controlar no solo su propio funcionamiento interno sino también el de las demás regiones a través de la administración de los recursos estatales (Presupuesto de Gastos).

El Estado, entendido como el conjunto de instituciones públicas, constituye el principal actor de esta región. Su tamaño sobredimensionado le convierte en una de las fuentes de empleo más importantes de la región, teniendo en cuenta todas las instituciones estatales: ministerios, entes descentralizados, fuerza pública, entre otras.

Infraestructura y equipamiento

El nivel de equipamiento e infraestructura de esta región es obviamente superior al del resto del país como resultado directo de las razones señaladas más arriba: la centralidad del poder económico y político. La región metropolitana cuenta con diversos servicios propios de una metrópolis moderna. Sin embargo, se puede concluir que el proceso de globalización o mundialización se internaliza recién a finales de la década de los '90 en Asunción y de allí se expande velozmente al resto del país.

Mapa N° 12. Asunción y los anillos metropolitanos



Fuentes: (1) Imágenes Satélite LANDSAT 2004. (2) Cartas DISERGEMIL. (3) Planos INDERT. Proyección y Cuadrícula: UTM, Zona 21 Sur con equidistancia cada 50.000 m.

La globalización, concebida como la aceleración de flujos e intercambios de bienes, servicios e ideas entre diferentes lugares del mundo, se encuentra totalmente instalada en la ciudad de Asunción y en gran parte de la región metropolitana, especialmente en lo que se refiere a la información (basada en redes informáticas) y a las pautas de consumo vigentes en países desarrollados del mundo occidental. Este dato es relevante sobre todo a la hora de efectuar análisis comparativos con las demás regiones del país, que no cuentan con el mismo nivel de equipamiento y en las que, por consiguiente, se mantienen conductas y hábitos relativamente diferentes.

Esta región polariza los servicios administrativos del Estado además de las prestaciones básicas de salud y educación. En lo concerniente a servicios educativos, la región cuenta con la mayor oferta del país, sobre todo en educación técnica y universitaria. Si bien la existencia más abundante de estos servicios, en su mayoría privados, no aseguran un acceso equitativo de la población a los mismos, la región metropolitana es la mejor equipada del país.

Dinámica de flujos

La región metropolitana dirige, emite y consume gran parte de los flujos nacionales debido a su rol de sede del poder político y económico nacional. Las vías de comunicación atraviesan y conectan casi la totalidad de la región que se convierte así en la mejor servida por las infraestructuras viales, facilitando los intercambios de flujos económicos y migratorios intra y extra región. El conjunto de su infraestructura genera una mayor atracción para los actores socioeconómicos de todo el país quienes, al no poder insertarse en los nuevos sistemas económicos que se están implantando en las demás regiones, migran a la mejor equipada y de mayor dinamismo concebida generalmente como la de mayores oportunidades laborales.

Las rutas asfaltadas más importantes y de mayor tráfico del país conectan a la región con las ciudades de mayor relevancia económica. La configuración de las vías de comunicación muestra que las mismas están al servicio de Asunción y su región metropolitana pues, en efecto, esta región controla, distribuye y drena los procesos económicos de todo el país.

Los flujos materiales se caracterizan por la entrada de una gran variedad de bienes de consumo, especialmente alimentos, de manera a atender al gran mercado que representa la región por su peso demográfico. Además, consume los servicios provenientes de las regiones vecinas, principalmente mano de obra, privándolas a aquellas de recursos humanos al mismo tiempo que reequilibra las diferencias de oportunidades laborales de las áreas de origen y produce el retorno hacia las mismas de cierta parte del capital generado.

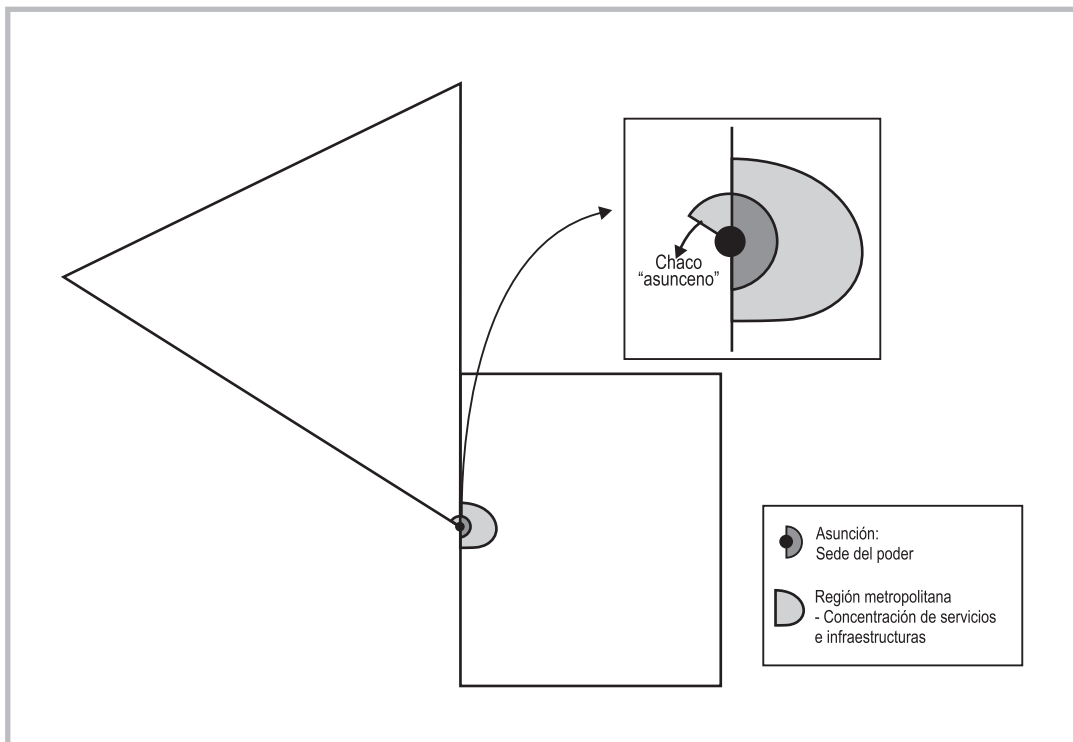
Los anillos concéntricos son los que regulan los flujos de bienes y servicios que se mueven dentro de la región. El primer anillo corresponde a la ciudad de Asunción que concentra la mayor parte del poder político y económico del país. El segundo anillo corresponde a un conjunto de ciudades aledañas que fueron producidas por la propia capital del país, entre ellas Fernando de la Mora y Lambaré, a las que podríamos denominar ciudades “artificiales” por su falta de diferenciación con Asunción

a la cual se encuentran casi totalmente integradas en lo que se denomina el Area Metropolitana. En cambio, las ciudades del Norte y Noroeste de Asunción, como Mariano Roque Alonso y Luque, se constituyen en unidades urbanas realmente diferenciadas de la capital por la distancia y por el sentimiento de identidad local que en ellas predomina, particularmente en la ciudad de Luque. Centros urbanos situados en el Chaco, como Puerto Falcón y Villa Hayes y sus áreas periféricas, también forman parte del anillo asunceno pero no debido a su ubicación contigua, río Paraguay de por medio, sino a la influencia política y económica que ejerce sobre ellas la capital.

Las ciudades del tercer anillo son Limpio, una parte de Luque, San Lorenzo, Ñemby y Villa Elisa, también productos de la expansión urbana de Asunción y que repiten en parte las características señaladas anteriormente, con la diferencia de su expansión urbana que se realiza sobre las vías de comunicación más importantes hacia el interior del país: las rutas I y II.

El cuarto anillo se compone de ciudades ya más alejadas de Asunción y que se proyectan hacia el interior del país aunque, paulatinamente, podrían evolucionar hacia una mayor continuidad territorial con Asunción en la medida en que la especulación inmobiliaria vaya intensificando el crecimiento de los distritos satélites de la capital.

Esquema N° 11. Región Metropolitana.



Su rol dentro del territorio paraguayo

La región metropolitana domina el espacio nacional como resultado de una concentración histórica del poder político, económico y militar del país en la ciudad de Asunción. La dominación económica y territorial se expresa también en el poder ejercido sobre las demás regiones, imponiendo sus propias estrategias e intereses. Las necesidades de aquellas son satisfechas o no en función de los recursos financieros e intereses políticos imperantes en la región metropolitana. No obstante, se puede notar que las regiones más dinámicas, como la agro exportadora y la ganadera del Norte, comienzan a “independizarse” de la región metropolitana gracias al poder económico que ostentan y que construye su propio poder político. De esta forma las regiones dinámicas comienzan a emerger como nuevos centros de poder, siempre en base a una estructura urbana como, por ejemplo, la de Ciudad del Este

6.

Las regiones isla

Historia de su implantación moderna

Esta región, constituida en realidad por un conjunto de regiones total o parcialmente pertenecientes a los departamentos de Ñeembucú, Caazapá y Guairá, presenta características, procesos y funcionamientos de la región campesina arraigada, pero será analizada de forma diferenciada por los procesos territoriales particulares que está viviendo y por constituir dos conjuntos espaciales bien diferenciados dentro de la propia región. En efecto, en ella se confrontan dos modelos productivos en lento proceso de expansión y contracción, por una parte, y de integración y marginación, por la otra.

La sub región isla “central”, que corresponde aproximadamente a los departamentos de Guairá y Caazapá, se sitúa en el centro de lo que fue el “Plan Triángulo” en los años sesenta, el cual buscaba impulsar un modelo de desarrollo expansivo mediante la instalación de una trama vial que enlazaría la capital del país con Ciudad del Este y Encarnación (y a estas dos ciudades entre sí). Estos ejes viales, combinados con la instalación sostenida de inversiones productivas relacionadas con la agricultura y la agroindustria, debían producir un desarrollo económico extensivo que irradiara hacia dentro y fuera del área del “triángulo”.

La construcción y el mejoramiento de las infraestructuras de comunicación vial, que respondía además a un nuevo posicionamiento geopolítico caracterizado por el acercamiento al Brasil y el distanciamiento de la Argentina, tuvo un alto impacto en las zonas de influencia directas e inmediatas a las rutas, pero la integración hacia el interior del triángulo no se realizó de manera rápida ni mecánica. A partir de la década de los '80, el área central del interior del triángulo, constituido por los departamentos de Guairá y Caazapá, sufrió un golpe crítico provocado por el debilitamiento y posterior desaparición del sistema ferroviario que actuaba como

medio de comunicación e integración regional y oficiaba de importante instrumento estructurador de territorios.

El paso del sistema ferroviario al rutero afectó profundamente este espacio interior que vio declinar su “centralidad” y pasó a convertirse en área periférica. Los pueblos-tren de estos departamentos perdieron importancia y dejaron de articularse con Asunción, mientras los pueblos-ruta emergían sobre los nuevos ejes pavimentados.

Por su parte, la zona de Ñeembucú, que coincide en su totalidad con el departamento del mismo nombre, constituye una verdadera isla de aislamiento crónico, no solo por las dificultades que afronta para su inserción en el espacio económico nacional, sino también por su ubicación geográfica peculiar, ocupando el ancho vértice Sur de la región Oriental que es uno de los más alejados de los principales ejes económicos del país.

Sistema económico y actores

La economía agrícola de Guairá se fundamenta en la producción de caña de azúcar y, en menor medida, de yerba mate. En los últimos años los precios y la demanda de caña de azúcar aumentaron, además de ganar relevancia como fuente primaria de combustible biológico. No obstante, la producción se destina principalmente a la elaboración de azúcar y aguardiente.

Ya que el departamento de Guairá dispone de estos sistemas económicos, suficientemente dinámicos, solo sus zonas estancadas son consideradas como parte de la región que caracterizamos como “regiones islas”. Las mismas coinciden con los pueblos servidos por el antiguo tren, fuertemente dependientes del tráfico y conexión de antaño y cuya desaparición provocó un debilitamiento de las economías locales. La principal actividad de esta región es la agricultura familiar, destinada mayormente al autoconsumo y a la venta de los escasos excedentes que generan renta monetaria.

Por su parte, el departamento de Caazapá puede ser analizado mediante un corte transversal donde la porción Oeste corresponde a la zona de influencia del antiguo ferrocarril, con una baja densidad poblacional si se la compara con la porción Este que, no solo es más poblada, sino también más dinámica en términos productivos y comerciales. En efecto, la porción Este, limítrofe con el departamento de Alto Paraná, presenta una nueva fisonomía agrícola como producto de la expansión de la región agro exportadora que continúa consumiendo nuevos espacios a expensas de las demás regiones y generando recomposiciones sociales, productivas y migratorias que, en conjunto, configuran una nueva dinámica territorial.

La recomposición productiva del territorio caazapeño se origina a partir del cambio de uso del espacio, pasando de la agricultura campesina de autoconsumo a la agricultura empresarial con altos niveles de inversión productiva e instalación de nuevos actores y servicios. En este proceso resulta interesante constatar la expansión del modelo agro exportador, que ingresa a partir de la ruta VI pavimentada, expandiéndose de manera permanente por los caminos laterales de tierra y conectándose con la “cuenca de la soja” de los departamentos de Alto Paraná e Itapúa. En este proceso, la ciudad de

Caazapá que se encuentra situada al Oeste del departamento y es sede de su gobierno, pierde poder a pesar de haber logrado acceder a un tramo de ruta pavimentada que la vincula con el resto del país pero a través del departamento de Guairá. Por el contrario, la ciudad de San Juan Nepomuceno se convierte en principal polo de crecimiento económico por su mayor cercanía al movimiento expansivo de la región agro exportadora, lo cual se manifiesta en su progresiva expansión urbana e instalación de servicios relacionados con la creciente actividad agrícola empresarial.

Cuadro N° 10. Regiones islas, superficie sembrada de Algodón, Maíz y Mandioca (en hectáreas)

Departamentos	Algodón		Maíz		Mandioca	
	1.991	2.003	1.991	2.003	1.991	2.003
Guairá	16.745	12.000	10.378	26.000	11.822	13.000
Caazapá	27.279	20.000	17.673	42.000	13.489	25.700
Ñeembucú	10.374	4.000	5.470	9.200	1.802	1.300
Total	54.398	36.000	33.521	77.200	27.113	40.000

Fuente: Censo Agrícola de 1991 y Estimaciones del MAG de 2003.

El cuadro 10 ilustra a grandes rasgos la estructura del uso del territorio donde, si bien la información estadística se encuentra agregada por departamentos, se puede apreciar una marcada disminución de la superficie cultivada de algodón en el periodo estudiado, sobre todo en el departamento de Caazapá. Lamentablemente no se dispone de estadísticas desagregadas por distritos las cuales permitirían detectar el estancamiento de las regiones islas, una situación que es posible constatar con los otros métodos de investigación aplicados en este estudio, como la observación directa y las entrevistas calificadas que han revelado la gran depresión económica que sufre la región y que se expresa en crecientes flujos de emigración, especialmente con destino a Buenos Aires en el caso de los migrantes caazapeños.

Además de la instalación de nuevas explotaciones agrícolas de brasileños en la porción Este del departamento, se prevé la implantación de una cooperativa de inmigrantes europeos de religión menonita que ya ha adquirido más de 10.000 hectáreas de tierra en el distrito de Yuty y que instalará de manera progresiva a más de mil familias agriculturas de ese origen. La llegada de estos actores, agricultores profesionales, acelerará la transformación del uso del espacio no solamente por las nuevas actividades agrícolas e industriales que desarrollarán, sino por el equipamiento en servicios e infraestructura que requiere dicho emprendimiento.

Por otro lado, la zona isla de Ñeembucú ha centrado su modelo de desarrollo sobre la articulación entre la producción algodonera y su correspondiente industrialización, a través de la fábrica textil de la ciudad de Pilar, capital departamental. En tal sentido, no es extraño el descenso verificado en la superficie cultivada de algodón de este departamento, lo cual se relaciona estrechamente con la crisis productiva de la fábrica de tejidos de la ciudad de Pilar, una situación que muy recientemente parece comenzar a superarse.

Las actividades económicas, potentes motores de la ocupación y el aprovechamiento del espacio, aun no poseen la vitalidad para integrar a estas zonas con las dinámicas nacionales. La aun escasa y lenta incorporación de parte del departamento de

Caazapá al sistema agro exportador de la zona Este, no activa aún suficientemente al territorio aunque genera la crisis propia de la transformación económica, social y territorial que vive, convirtiéndola en una región “isla” con incipientes lazos de integración a ese sistema territorial generador de vitalidad económica y de recomposición social, demográfica y espacial que es el agro exportador. El mismo que, sin embargo, también y al mismo tiempo problematiza aun más a las débiles estructuras urbanas y productivas de las restantes regiones del país.

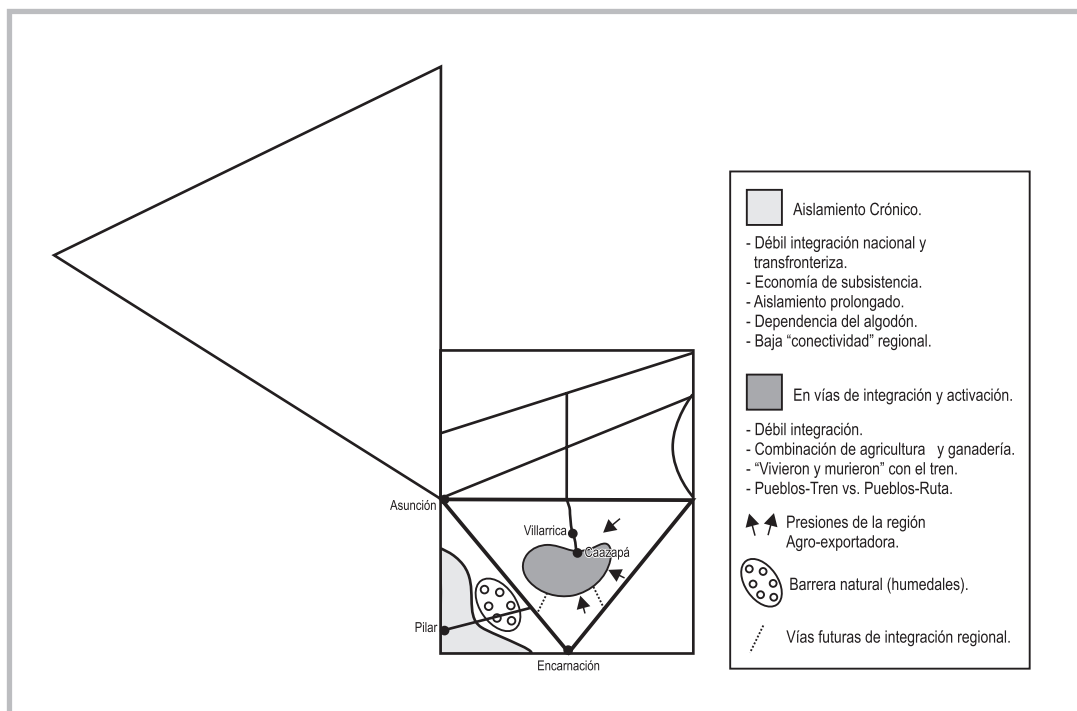
Cuadro N° 11. Población de los departamentos de la Regiones Islas

	Población 1992			Población 2002		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Caazapá	129.352	13%	87%	139.517	18 %	82 %
Ñeembucú	69.770	45 %	55 %	76.348	51 %	49%

Fuente: Censos de Población y Vivienda, 1992 y 2002.

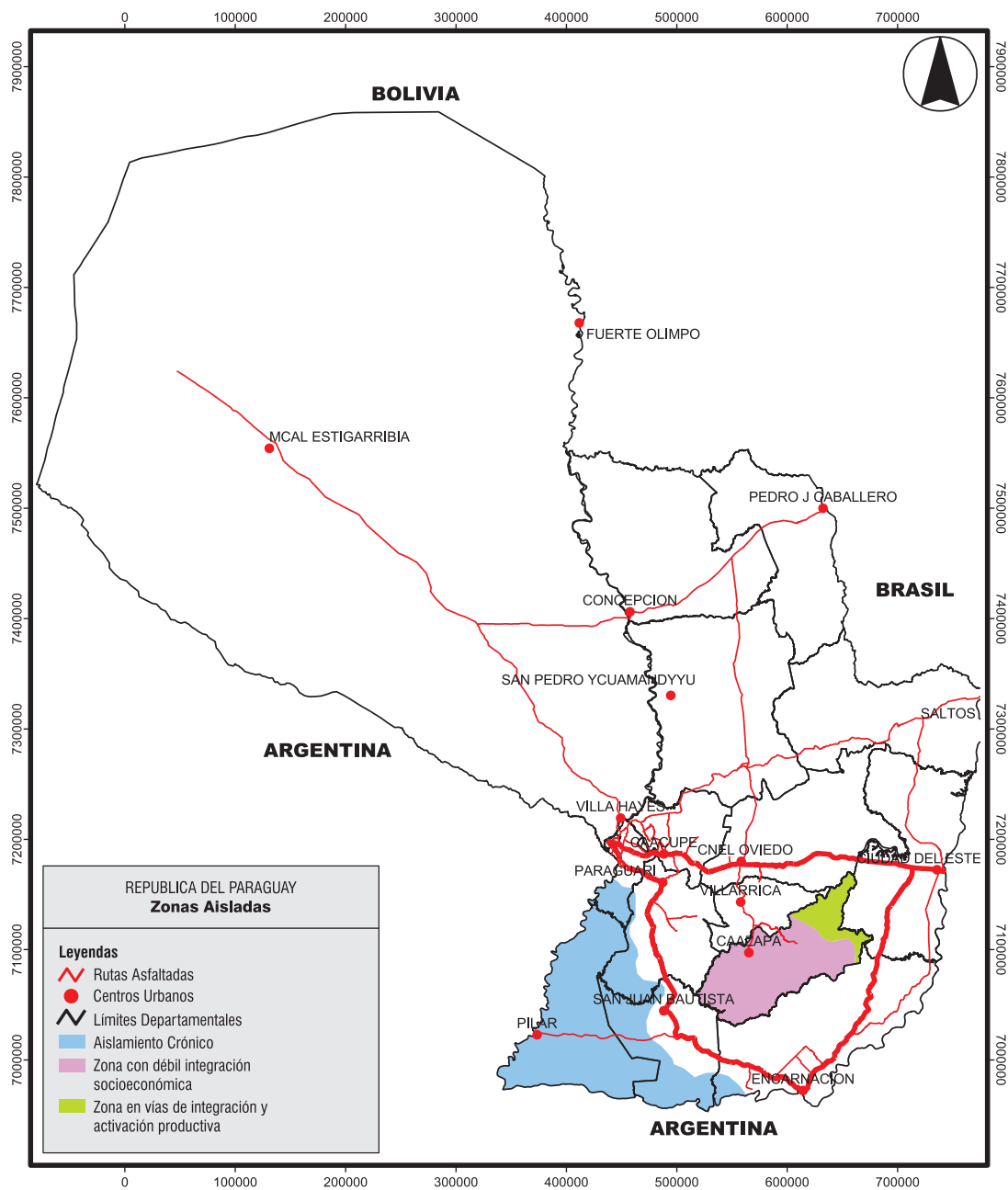
El cuadro 11 demuestra el relativo estancamiento de la evolución poblacional del territorio que integran los departamentos de Caazapá y Ñeembucú¹⁹ y que contrasta con el crecimiento poblacional de otras regiones, especialmente la franja Este con los departamentos de Alto Paraná y Canindeyú.

Esquema N° 12. Las Regiones Islas



19 No se incluye el departamento de Guairá por no contar con datos desagregados que correspondan a la porción territorial que forma parte de la región isla.

Mapa N° 13. Las Regiones Islas



Fuentes: (1) Imágenes Satélite LANDSAT 2004. (2) Cartas DISERGEMIL. (3) Planos INDEMT. Proyección y Cuadrícula: UTM, Zona 21 Sur con equidistancia cada 100.000 m.

El citado cuadro muestra, por un lado, el descenso de la población rural de Caazapá y su muy poco crecimiento urbano entre los años 1992 y 2002, lo que revelaría la emigración que fue ya señalada. Por otro lado, también un descenso de la población rural de Ñeembucú y su primacía urbana por el papel centralizador de la capital Pilar, con su fábrica textil. El dinamismo urbano de este último departamento indica la vitalidad de las ciudades como espacios privilegiados de las transformaciones económicas.

En cualquiera de los casos las cifras del cuadro no representan una transformación importante de la estructura espacial de la población y por lo tanto del estancado crecimiento económico que la acompaña. Es muy probable que los nuevos actores socioeconómicos que comienzan a instalarse en la región de Caazapá, den en el futuro un fuerte impulso a la vida urbana de varios pueblos de ese departamento como consecuencia de la implantación de los esquemas productivos innovadores y de la necesidad de contar con dispositivos logísticos que aseguren, alimenten y distribuyan los bienes producidos en la región.

7.

La región Occidental y los Chacos

La región Occidental del Paraguay, conocida también genéricamente como Chaco paraguayo²⁰, es la región natural más extensa del país representando más del 60 % de la superficie territorial. Por consiguiente, no puede ser analizada como si se tratara de un área homogénea, lo que nos induce a pluralizar el nombre de la región para dar cuenta de la diversidad y complejidad de un espacio geográfico caracterizado por sus múltiples contrastes económicos, culturales, religiosos, lingüísticos y territoriales.

Historia de la implantación moderna

Como se señaló anteriormente, la política de venta de tierras públicas, iniciada en 1885, representó la primera práctica de ordenamiento territorial a escala nacional. La instalación de empresas extractoras de quebracho y de fábricas de tanino que utilizaban esa madera como materia prima, se constituyó en la primera implantación “moderna” y duradera en la margen derecha del río Paraguay y, durante mucho tiempo, en la única vía de entrada y salida a esta región. Así, el Chaco produjo también para el país su cuota de instalación de capital internacional, especialmente inglés y argentino, para la explotación forestal.

La producción y exportación de tanino fue creciendo en las primeras décadas del siglo XX para luego decaer lentamente a raíz del descubrimiento de productos químicos que sustituían al tanino de origen vegetal. Las empresas productoras de tanino en la región Occidental constituyeron el origen de casi la totalidad de los poblados chaqueños situados a orillas del río Paraguay, los cuales vivieron un periodo diná-

²⁰ La palabra Chaco significa en quechua ‘territorio de caza’ y era, en efecto, la zona de las grandes cacerías en la época pre hispánica, constituyéndose en una fuente importante de proteína animal para la dieta alimentaria de sus poblaciones.

mico mientras duró el ciclo del quebracho por las inversiones realizadas y los múltiples flujos de bienes y servicios existentes con Buenos Aires y el mundo.

Por su parte, la llegada de los colonos menonitas, en 1927, representa la primera incursión de asentamientos estables en el Chaco central aunque tendrán que pasar seis décadas para lograr un importante éxito económico basado en la agricultura y la ganadería. Así, el declive de la actividad taninera e industrial en la década de 1960 se dio en forma simultánea con la emergencia económica de las colonias menonitas trasladándose el eje productivo de la franja Este del río Paraguay al centro geográfico del Chaco, donde dichas colonias pasaron a representar el modelo de desarrollo de la región. A este sistema se incorporan diferentes grupos indígenas que, por vía misional y laboral, se integran al nuevo esquema económico y territorial impuesto por esos actores.

Además de los pueblos tanineros y menonitas, el Sur del Chaco es ocupado y explotado por estancias ganaderas cuyos propietarios, en condiciones adversas, logran montar un sistema productivo orientado al mercado asunceno. La construcción de la ruta Transchaco, en los años '60, tuvo un rol articulador entre todos los sistemas económicos ciados. Para los ganaderos significó una mayor facilidad de acceso a sus campos, mientras que para los menonitas fue el elemento clave del proceso de comercialización.

Hasta poco antes de finalizar el siglo XX los actores socioeconómicos del Chaco eran menonitas, estancieros paraguayos, militares, indígenas, misioneros religiosos y la población ribereña, en su mayor parte paraguaya, arraigada en los antiguos pueblos tanineros. En este periodo, la población del Chaco se caracteriza no solamente por ser muy escasa, sino además, por encontrarse extraordinariamente dispersa en el territorio, especialmente en la zona Norte.

En los años '80 se produjo la instalación de inversionistas franceses que incursionaron en el cultivo de la jojoba; éstos, al igual que los primeros inmigrantes del mismo origen que intentaron instalarse allí en 1855 sin éxito, no pudieron arraigarse por los sucesivos fracasos productivos y terminaron vendiendo sus propiedades.

A partir de mediados de la década del '90, un nuevo grupo de actores se suma al sistema socioeconómico existente: son los ganaderos brasileños que de forma lenta, pero sostenida, acceden a grandes superficies de tierra que destinan a la ganadería extensiva y semintensiva. A ellos se agrega además una empresa, La Victoria, perteneciente a la Iglesia de la Reunificación Universal, conocida como Secta Moon, propietaria de alrededor de 600 mil hectáreas.

Sistemas económicos y actores

Las actividades económicas que organizan el uso del espacio en la región son la agricultura y la ganadería; esta última es superior en importancia económica debido principalmente a la creciente demanda mundial de carne en los últimos años. Con los sistemas empresariales agrícola y ganadero cohabitan una agricultura y una ganadería rústica, en particular de cría de cabras, practicada sobre todo por ciertos grupos indígenas que las complementan con caza, pesca y recolección de frutos. Como resultado

de la expansión creciente del sistema productivo empresarial, pilotado por menonitas y ganaderos tanto paraguayos como brasileños, los indígenas disponen cada vez de menor superficie para desarrollar sus propios sistemas socioeconómicos y culturales, operándose un proceso de integración forzosa al modelo predominante.

▪ El sistema agrícola

La agricultura constituyó una actividad tradicional de los menonitas a lo largo de su diáspora por el mundo. No es extraño entonces que la producción agrícola del Chaco esté casi totalmente en manos de los menonitas y que sea aun incipiente la presencia de agricultores o campesinos paraguayos en la región. Los principales rubros producidos son algodón, sorgo, mandioca, batata, tártago, maíz y maní. El algodón y el maní se procesan y comercializan con valor agregado.

El sistema agrícola de los menonitas se caracteriza por la búsqueda de rentabilidad económica, lo cual puede parecer obvio; sin embargo representa una diferencia con el sistema productivo campesino de la región Oriental del país, donde la sobrevivencia y el autoconsumo son prioritarios, destinándose a la venta solamente la producción extra. Comprender estas diferencias exige incluir las variables culturales, históricas y hasta religiosas.

En la zona Sur del Chaco, que denominamos Chaco asunceno por su cercanía con la capital y su funcionamiento económico controlado por Asunción, existen cultivos de autoconsumo y de renta, especialmente la caña de azúcar que alimenta parte de la demanda del ingenio azucarero implantado en la zona. No obstante, el Chaco central constituye la zona agrícola por excelencia y las cooperativas menonitas son sus principales protagonistas. Ciertos grupos indígenas cultivan sésamo con mucho éxito, siendo apoyados en la parte productiva y comercial por los menonitas.

▪ El sistema ganadero

La producción ganadera del Chaco toma fuerza al finalizar la Guerra del Chaco cuando se crean las primeras haciendas en la zona Sur de la región, manteniéndose la misma como una de las más productivas pero con el déficit de acceso al mercado nacional por la inexistencia de una buena red vial y de puentes entre ambas regiones. La construcción de la ruta Transchaco en los años '60 y, posteriormente de los dos puentes que enlazaron a ambas regiones, generó nuevas implantaciones y mejoró el sistema productivo y comercial de las existentes.

Los colonos menonitas²¹ asentados en el Chaco central comenzaron con la cría de ganado para el mercado asunceno, aunque en la década de los '80 se reconvirtieron

21 Los menonitas, que dan nombre a las colonias en las que se asientan en el Paraguay, descienden de los colonos de religión protestante (anabaptistas) llegados al Chaco en 1927 y luego también a la región Oriental en la década de 1940. La denominación ya no es operativa pues hoy, más que una comunidad religiosa, se constituyen en modernos y prósperos productores agrícolas, ganaderos e industriales integrados al sistema nacional e internacional y en constante expansión y ascensión social. Esta nueva posición no niega las bases confesionales de su cultura pero enfatiza el carácter socioeconómico de su rol en la región más que el religioso, aun cuando el proceso de integración de esta comunidad a la sociedad nacional amerita investigaciones de mayor alcance.

a la producción láctea con el apoyo financiero de un préstamo internacional. Su despegue económico se produce con la industrialización de la leche y su inserción comercial en todo el país, lograda principalmente gracias a la leche “larga vida”. Este producto mantiene las propiedades de la leche sin refrigeración, lo que resulta en una amplia aceptación y demanda especialmente en las zonas rurales y en el Chaco, cuyas condiciones climáticas no favorecen la circulación de alimentos perecederos. Además de implantarse en el mercado lácteo, antes incipiente, a través de marcas que se convirtieron en emblemáticas del Chaco central y de los productores menonitas, la leche y sus derivados fueron, durante los años '80 y '90, los productos que mejor permitieron la sustitución de importaciones originarias de Argentina.

La emergencia de la producción e industrialización de la leche del Chaco central y sus derivados (yogurt y quesos de diversos tipos), contribuyó al cambio de hábitos en el consumo de este rubro en todo el país, notándose el paulatino abandono de la leche en polvo proveniente de Argentina y el aumento de la producción nacional con la tecnología “larga vida”, desarrollada por la empresa Tetra Pack. Así mismo, aumentó también el consumo de leche cruda en la misma medida del avance de la electrificación del interior del país y de las zonas urbanas y rurales que fueron beneficiándose de la infraestructura básica y la posibilidad de contar con refrigeradores domésticos para el mantenimiento de los productos perecederos. Sin embargo, la leche “larga vida” se apropió de gran parte del mercado metropolitano por sus estándares de calidad, desplazando en mucho a la leche cruda. Además, la multiplicación de productos lácteos favoreció a las industrias del Chaco que pudieron incorporar valor agregado a esa materia prima.

Por su parte, en la región Oriental y durante el mismo periodo 1980-2000, el espacio agrícola se transformó notablemente pasándose de una estructura campesina minifundista, con producción casi exclusivamente de autoconsumo, a la emergencia de una agricultura empresarial paralela con fuerte orientación al mercado y la exportación, lo que ocurrió de manera coincidente con el proceso de expansión de la frontera agrícola y la canalización de los flujos nacionales en dirección Oeste-Este y de la colonización brasileña en sentido contrario.

Este proceso produce su impacto en la producción láctea de la región Oriental, donde la ganadería destinada a producir leche cede su espacio a la agricultura debido a los márgenes superiores de rentabilidad de esta última. El descenso de la producción de leche y la casi nula industrialización de la misma en esta región, permitiría al Chaco central ocupar ese espacio y lograr una expansión aun mayor.

El avance tecnológico, genético y de manejo del ganado en el ámbito menonita hizo progresar la productividad de vacas lecheras, pasándose de un promedio de producción inicial de 274 litros por año por animal a 452 litros en el año 1980; a 1.337 en la década de los '90 y a 2.238 en el año 2000.

Sin embargo, la última década, 1990-2000, no ha sido muy exitosa para las cooperativas del Chaco central, debido principalmente a la crisis económica nacional que tuvo efectos directos sobre el consumo de leche. Por esta y otras razones, las cooperativas comenzaron a exportar sus productos al mercado internacional siendo

Bolivia el principal, aunque con volúmenes muy bajos. El proteccionismo brasileño impidió por un tiempo el ingreso de productos del Chaco central a su mercado. La sumatoria de dificultades, tanto productivas por sucesivas sequías como comerciales, fundamentalmente por la crisis económica nacional, desencadenó una serie de transformaciones económicas, sociales y territoriales en toda la región.

Cuadro N° 12. Resumen de la producción láctea de la cooperativa menonita Chortitzer

Año	Producción total	Vacas lecheras	Rendimiento promedio
1952	16.000		
1962	1.100.000		
1970	2.135.711	9.518	224
1980	9.968.077	22.033	452
1990	30.475.427	22.787	1.337
2000	85.325.757	38.126	2.238
2003	70.662.917	36.134	1.956

Fuente: Cooperativa Chortitzer. 2004.

El declive de la producción láctea representa un periodo de crisis del modelo menonita chaqueño que, obligado a buscar nuevos mercados y rubros, encuentra en la producción ganadera de carne una nueva oportunidad productiva con proyección internacional, relacionada directamente con las crisis europeas provocadas por la aparición de la enfermedad de la “vaca loca”. Surgen de esta forma nuevos nichos comerciales mundiales para la producción e industrialización ganadera, que serán aprovechados no solamente por los ganaderos del Chaco central sino también por los del Sur, así como por los de las zonas ganaderas de la región Oriental.

En términos comparativos, el Chaco posee algunas ventajas sobre la región Oriental siendo la principal el costo de la tierra, muy inferior en el Chaco. Además, las estancias del Chaco son más seguras que las de la región Oriental que sufren de ocupaciones de campesinos autodenominados “sin tierra” y del robo de animales.

En la macro región Mercosur también ha aumentado la producción de carne para la exportación con la apertura, relativamente obligada, tanto de Europa como de América del Norte así como de varios países emergentes. De esta forma, diversas regiones en cada uno de los países del Mercosur comenzaron a optimizar y estandarizar los requerimientos sanitarios y de manejo mediante la trazabilidad, requisito indispensable para conquistar nuevos mercados.

En ese contexto, los productores menonitas del Chaco central mejoraron la producción ganadera para cubrir tanto las demandas internas como las externas. Las transformaciones sociodemográficas y económicas operadas en este periodo histórico, 1980-2000, alteraron profundamente los hábitos culturales de una población cada vez más urbana y concentrada en la región metropolitana.

Una de las innovaciones en los hábitos culturales y de consumo es la multiplicación y expansión de los supermercados, modificando el sistema de distribución tradicional de la carne para consumo local, que se realizaba mediante carnicerías barriales, mientras que en la actualidad se lleva a cabo en su mayor parte en los supermerca-

dos. De esta forma, la “supermercadización” del circuito comercial de la carne, de por sí consumidora de grandes volúmenes de dicho producto, incidió negativamente no solo en los niveles de venta de las carnicerías barriales sino también en la de los productores que las abastecían caracterizados por integrar sistemas productivos ruminantarios y de escasas infraestructuras de higiene, prácticas que se volvieron cada vez menos toleradas por los consumidores.

Internamente las colonias menonitas fueron obligadas a implementar algunas modificaciones a sus sistemas productivos y organizativos que, aunque exitosos en el periodo de auge de la leche, exigía cambios y nuevas inversiones para la producción e industrialización de la carne. A diferencia de la producción de leche, la actividad ganadera produce un consumo mucho mayor del recurso tierra lo que generó una expansión de las colonias mediante la compra masiva de nuevas superficies disponibles en los alrededores o en zonas alejadas, pero potencialmente fértiles. Así mismo, el crecimiento demográfico obligó a las cooperativas a comprar más tierras para los productores jóvenes que no dispondrían en el futuro de tierras suficientes en sus respectivas fincas familiares.

Cuadro N° 13. Existencia y venta de ganado vacuno de asociados a la Cooperativa Chortitzer

Año	Existencia de ganado vacuno	Venta de ganado vacuno
1970	43.837	6.244
1980	123.690	22.100
1990	188.675	45.607
2000	285.673	95.686
2003	312.574	90.632

Fuente: Cooperativa Chortitzer. 2004.

El aumento del “stock” y de la venta de ganado vacuno llevó a cada una de las cooperativas menonitas del Chaco central a diseñar diferentes estrategias territoriales de industrialización. Así, la Cooperativa Chortitzer decidió construir un moderno frigorífico en la misma región en tanto que la Cooperativa Ferheim lo hizo en los alrededores de Asunción. El conjunto de situaciones, tanto locales como regionales y mundiales, ha sido el origen de las profundas transformaciones territoriales ocurridas en el Chaco.

Cuadro N° 14. Existencia de ganado vacuno por departamentos.

Región Occidental	1991	2003
PTE. HAYES	1.730.594	1.831.185
ALTO PARAGUAY	208.633	214.798
BOQUERON	449.498	1.116.024
Total	2.388.725	3.162.008

Fuente: Censo Agrícola de 1991 y Estimaciones del MAG de 2003.

La lenta transición de la agricultura y la ganadería lechera a la ganadería para producción de carne, se percibe en las estadísticas. El cuadro 14 muestra el crecimiento de la cantidad de animales entre 1991 y 2003, siendo el departamento de Boquerón el de mayor incremento en ese período. La mayoría de las explotaciones activas de

este departamento se sitúa en la zona de las colonias menonitas. En los demás departamentos se nota un débil crecimiento quizás debido a que las explotaciones se caracterizan en los mismos por la práctica de producción extensiva. No obstante, el departamento de Alto Paraguay habría experimentado un fuerte crecimiento en el periodo 2004-2005, cuando los nuevos inversores brasileños comenzaron a instalarse con mayor intensidad.

Por su parte, los ganaderos paraguayos de la zona Sur del Chaco, actores importantes dentro del sistema, fueron los primeros en insertarse en los mercados nacionales e internacionales ya que tenían un mejor conocimiento del circuito comercial, especialmente el asunceno. Varios productores pecuarios de la zona Sur del Chaco fueron introduciendo mejoras sustanciales en la calidad genética de los animales y sobre todo en el manejo productivo. Sin embargo, los menonitas del Chaco central y los ganaderos de la zona Sur no son los únicos actores del sistema productivo en la región, ya que vieron aparecer a un nuevo grupo de inversionistas ganaderos que comenzaron a instalarse hace más de una década en la zona fronteriza Este del Chaco: los brasileños.

Este grupo está compuesto por poderosos y experimentados ganaderos provenientes de los estados brasileños de Sao Paulo y Mato Grosso quienes, ante la alta demanda del mercado mundial de la carne que afecta también a la demanda interna del Brasil, decidieron implantarse en el departamento de Alto Paraguay buscando nuevas tierras para la producción ganadera y aprovechando la diferencia de precios, ya que las mismas cuestan en promedio 220 dólares por hectárea en el Estado de Mato Grosso mientras en el Chaco paraguayo oscilan entre 5 y 11 dólares por hectárea.

La gran diferencia de precio fue una invitación tácita a ocupar y explotar un territorio que nunca fue atendido por el Estado paraguayo y que, por el contrario, marginó siempre a importantes centros económicos y sociales del país. Con estas características, la instalación de nuevas haciendas de brasileños se realizó sin inconveniente alguno pues el aparato gubernamental no contaba con los recursos para dirigir el desarrollo de la zona que, en poco tiempo, se convirtió en una región productiva brasileña en territorio paraguayo, estimándose que el 90% de las tierras del departamento de Alto Paraguay son de propiedad de ganaderos de esa nacionalidad.

Como consecuencia de las actividades productivas de los nuevos actores, se vivieron modificaciones ambientales, económicas y culturales que transformaron el paisaje y los recursos naturales en esa región y produjeron la integración de una zona antes marginada a los procesos productivos regionales, conectándola al sistema mundial de la carne. El modelo productivo de los ganaderos brasileños en Alto Paraguay se distingue por su ausentismo, ya que los propietarios viven en Brasil y dejan la administración de sus haciendas a cargo de trabajadores brasileños que viven y trabajan en el país, por lo general en contravención con las leyes migratorias y laborales. Otro aspecto fundamental para entender la producción ganadera brasileña en esta región es el desmonte intensivo y los consecuentes daños ambientales producidos bajo la fuerte presión de la demanda de carne en Brasil y en el mundo.

Al igual que el sistema productivo de la soja en la región Oriental, también pilotada por empresas brasileñas, los ganaderos del vecino país instalados en el Chaco no realizan inversiones ni generan desarrollo local ni regional; sin embargo, obtienen importantes ingresos por la actividad productiva a costa de los recursos naturales del país y de los graves problemas ambientales ocasionados, como fue detectado recientemente por la Secretaría del Ambiente del Paraguay. El poder económico de los mismos hace que acaparen en poco tiempo grandes superficies de tierra, generando especulaciones con el precio de las mismas. Se estima que el 90% de la superficie del departamento de Alto Paraguay está bajo el dominio de los ganaderos brasileños, quienes transportan su producción hacia el Brasil mediante embarcaciones con las que cruzan el río Paraguay.

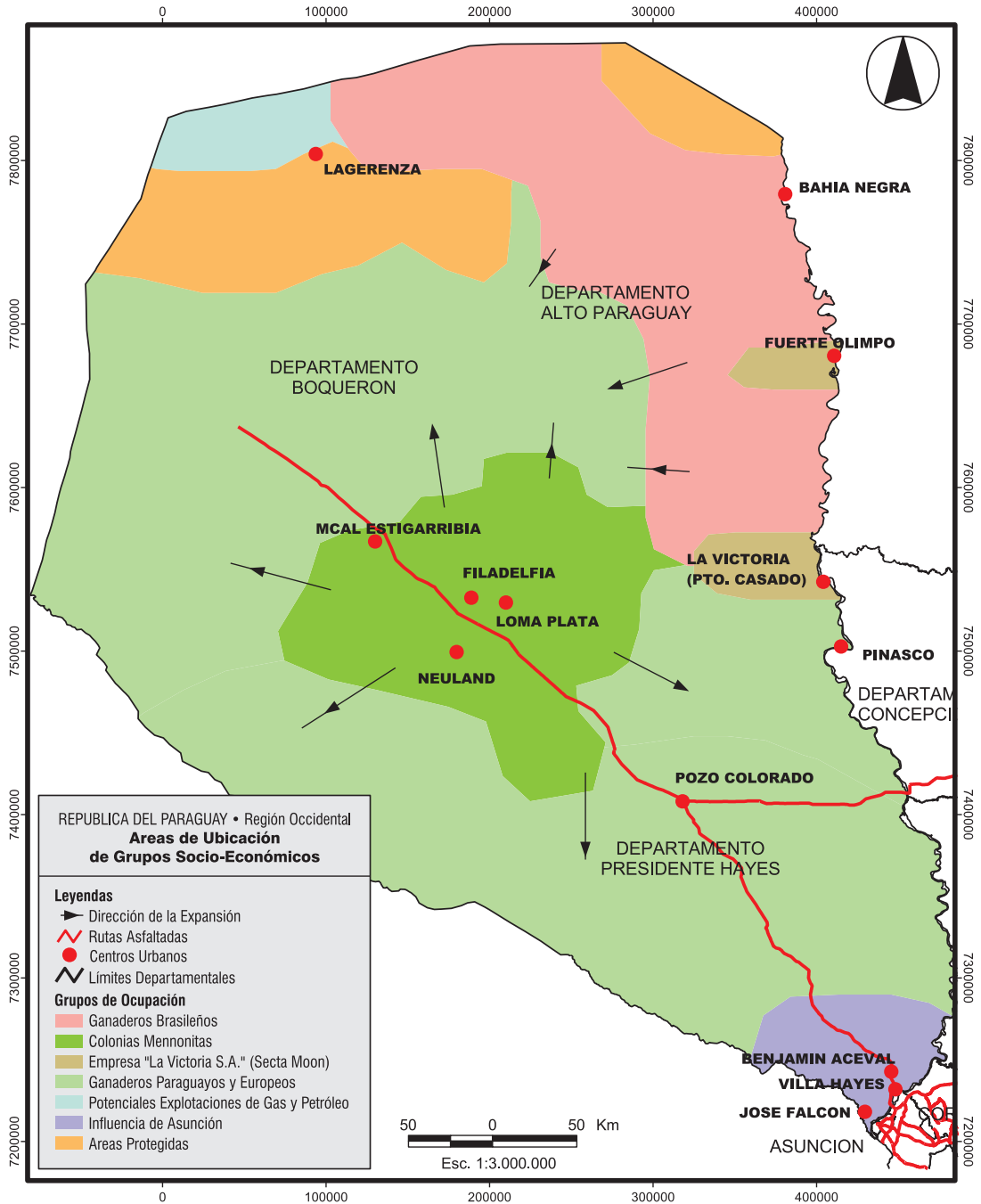
De esta forma, los actores de la ganadería chaqueña, paraguayos del Chaco central y Sur, y brasileños del Chaco Noreste, se disputan la expansión, el control territorial y la vitalidad económica en una región en proceso de profundas transformaciones productivas, culturales y territoriales. Ante la falta de presencia física del Estado paraguayo para ordenar y administrar los procesos de desarrollo en esta gran región, los actores privados implementan distintas estrategias productivas y comerciales generando crecimiento económico con desarticulación territorial, además de afectar un ecosistema frágil. El Chaco se integra entonces a los mercados nacionales, regionales y mundiales de la carne sin crear desarrollo social, especialmente en la zona fronteriza del departamento de Alto Paraguay.

En pocos años el inhóspito territorio chaqueño se convirtió en un espacio deseado por múltiples actores económicos, quizás porque es una de las últimas grandes áreas geográficas vacías del continente sudamericano, integrándose lentamente al sistema productivo mundial. Como mencionamos anteriormente el último actor en implantarse en la región ha sido la Iglesia de la Reunificación Universal o Secta Moon.

La construcción del puente entre Carmelo Peralta, en Paraguay, y Puerto Murinho, en Brasil, además de la creación de los corredores bioceánicos que conectarán varias regiones, son consideradas como infraestructuras de comunicación que producirán el desarrollo de las regiones atravesadas y darán vida a las economías locales.

Dos problemas graves afectaron al sistema económico ganadero del Chaco en los últimos años: las prolongadas y recurrentes sequías que obligaron, en algunos casos, a desplazar los animales a la región Oriental y la aparición de la fiebre aftosa, enfermedad que desencadenó el cierre temporal de varios mercados internacionales.

Mapa N° 14. Los Chacos



Fuentes: (1) Imágenes Satélite LANDSAT 2004. (2) Cartas DISERGEMIL. (3) Planos INDERT. Proyección y Cuadrícula: UTM, Zona 21 Sur con equidistancia cada 100.000 m.

Equipamiento e infraestructura

El Chaco es la región con menor inversión en infraestructuras, sean ellas de comunicación, educación, salud o servicios, ya que las mismas se concentran especialmente en la región Oriental, más poblada. La ruta Transchaco es la columna vertebral de toda la región con un apéndice vial y un puente sobre el río Paraguay por medio de los cuales se conecta con la zona de Concepción.

La dispersión de la población sobre una gran extensión territorial es una de las causas que explican la falta de servicios básicos en el Chaco. El Estado, por su parte, no tiene una presencia activa en la región quizás porque su población no tiene un peso demográfico importante, desestimando así el valor estratégico del espacio chaqueño.

Los poblados paraguayos de la región, exceptuando los de la porción Sur cercana y más vinculada a la capital, a la que hemos denominado “Chaco asunceno”, no disponen de los servicios e infraestructuras básicas que permitan generar condiciones de desarrollo local ni regional. Algunos establecimientos militares de la región cuentan con infraestructuras y servicios que, eventualmente, suelen ser utilizadas también por la población civil, por ejemplo hospitales o puestos sanitarios.

El Chaco central constituye una excepción ya que está dotado de modernas infraestructuras y servicios, pero que por razones de costo o por disposición administrativa son de acceso restringido a la mayoría de los pobladores locales. En este sentido, las cooperativas menonitas del Chaco central funcionan como pequeños estados dentro del Estado, al proveerles o facilitarles a sus miembros el acceso a infraestructuras y servicios básicos que son determinantes de sus mejores niveles de vida. Así, las prestaciones educativas, tecnológicas y de salud que se brindan en las tres ciudades más importantes del Chaco central (Loma Plata, Filadelfia y Neuland) se destacan por su alto grado de eficiencia pero, paradójicamente, ninguno de estos tres centros poblados tiene categoría oficial de municipios ni de ciudades y se rigen bajo la administración civil menonita, avalada por la Ley N° 514 del año 1921.

Condiciones dispares presentan los pueblos-puerto situados sobre la margen derecha del río Paraguay, como por ejemplo Bahía Negra, Fuerte Olimpo y Puerto Casado, que no cuentan con infraestructura necesaria para asegurar condiciones de vida digna ni para impulsar procesos de desarrollo local o regional. Estos poblados, situados en la frontera con el Brasil o muy cercanos a ella, disponen de servicios básicos de mala calidad y sus habitantes se ven obligados a acudir a establecimientos estatales brasileños para satisfacer sus necesidades apremiantes, especialmente en lo que respecta a la atención médica. Así mismo, la falta de opciones productivas es el principal elemento expulsor de mano de obra joven, siendo la zona de Concepción la receptora de este movimiento migratorio.

El escaso nivel de infraestructura y servicios en todo el Chaco es la prueba más reveladora del abandono y marginación de un territorio que es percibido como “muy diferente” a la Región Oriental y por lo tanto considerado como espacio reservado, que será utilizado en el momento oportuno, mientras que las actividades econó-

micas, la población y el poder se concentran en la región Oriental en general y en Asunción en particular.

Sin embargo el Chaco funciona cada vez menos bajo las directrices económicas, comerciales y culturales del Estado paraguayo, ya que su desarrollo es dirigido por los actores privados, algunos de ellos extranjeros, con alta incidencia en la producción y concentración de riqueza y en la destrucción de los recursos naturales. De esta forma el Chaco, el espacio “reservado” del Estado, ya está siendo ocupado y explotado por actores privados los cuales implementan sus actividades productivas con lógicas y estrategias territoriales propias y demostrando que, sin la participación del Estado, pueden generar riqueza y desarrollo empresarial aunque desestructurando el territorio y profundizando la desarticulación entre las diferentes zonas y grupos de actores de la región Occidental.

Las inversiones económicas y productivas de los diferentes actores del Chaco, especialmente de los ganaderos brasileños, de la empresa La Victoria y de las cooperativas menonitas, en sí mismas positivas, no son concebidas como generadoras de reequilibrio territorial por el Estado que deja todo el margen de maniobra a las iniciativas empresariales de los actores.

Esto no sería tan grave si las dimensiones de tierra que controlan y explotan dichos actores fuesen reducidas o si se mantuvieran sometidas al dominio de la soberanía y de políticas integradoras de Estado. Sin embargo, ocurre lo contrario: la estrategia tácita del Estado paraguayo es “ceder” territorio a actores privados sin ejercer control prácticamente de ninguna naturaleza sobre los mismos y permitir que esos territorios, grandes extensiones de los cuales se sitúan en áreas fronterizas, se vayan convirtiendo en elementos de desarticulación espacial para el Paraguay.

Así es como la franja Noreste del Alto Paraguay vive un prolongado periodo de marginación de todo tipo del contexto nacional y se constituye en “la región más lejana” del resto del país, una expresión que refleja el grado en que la misma está desarticulada del Paraguay para los que no son sus habitantes, especialmente los de Asunción y el área metropolitana más poblada del país.

Hace cien años, para llegar a Fuerte Olimpo y Bahía Negra, se necesitaban varias jornadas o días de viajes. Hoy, en pleno siglo XXI, esta relación distancia-tiempo no se ha alterado siendo esta la zona del país con menos infraestructura de comunicación vial y no contando con medios alternativos de transporte regular como el fluvial o el aéreo. Sobre todo luego del cambio político de 1989 que, sin duda, significó un debilitamiento del poder militar y con ello la supresión de los vuelos semanales que acostumbraba realizar el Transporte Aéreo Militar entre Asunción, Concepción y eventualmente algunos de los puertos del Alto Paraguay. Por el contrario, la mayor cercanía y disponibilidad de las vías y los medios de comunicación brasileños, polarizan el acceso a los mismos con su respectiva carga cultural.

Dinámica de flujos

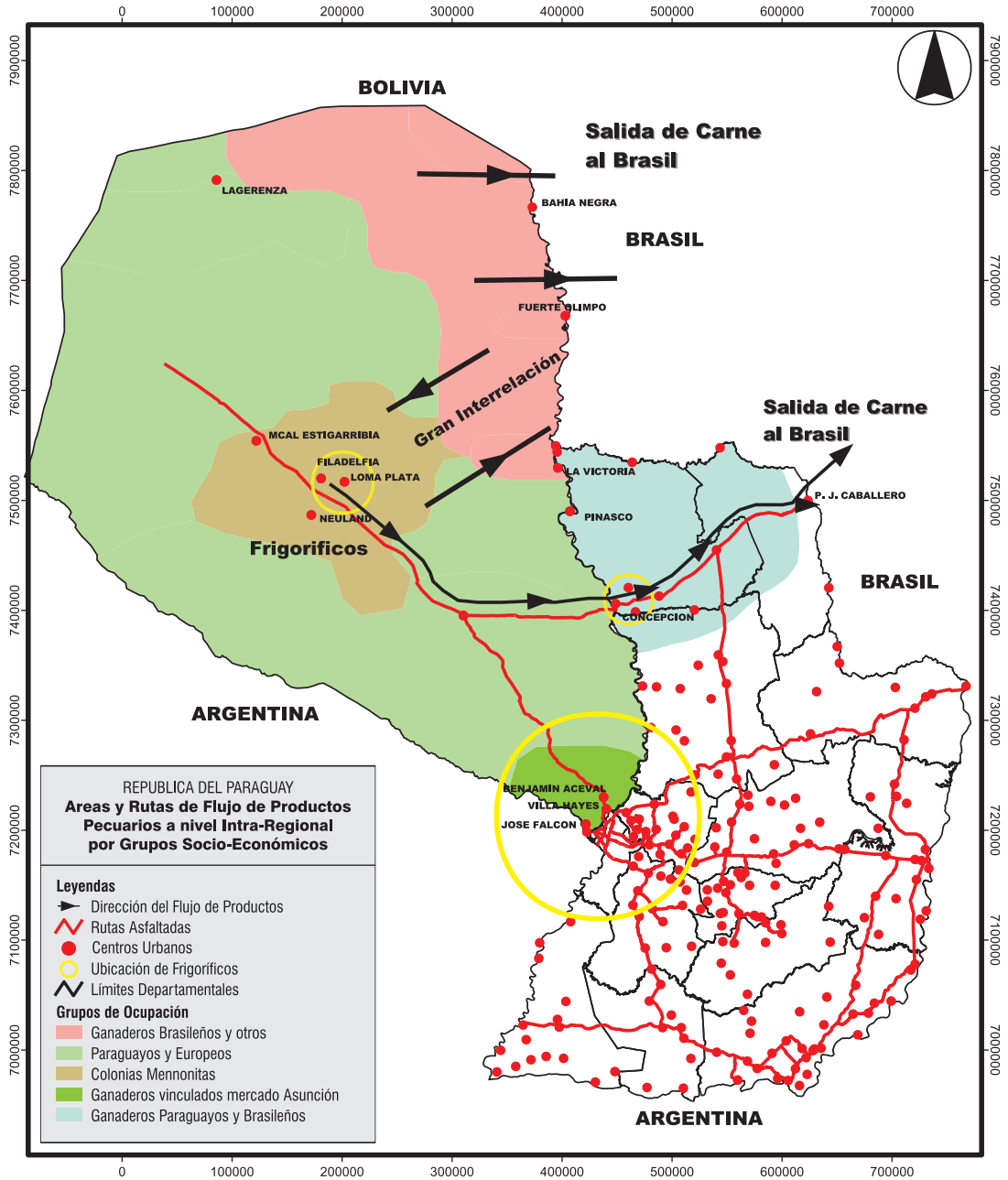
La ruta Transchaco es el canal por donde transita la mayor parte de los flujos regionales y el principal eje de salida de la producción industrial del Chaco central y de la pecuaria del Sur chaqueño con dirección centro-Chaco a Sur-Asunción. El apéndice de este eje, que gana fuerza en los últimos años, es la ruta que une Pozo Colorado con Concepción y en el cual los flujos más importantes son los del ganado, que salen del Chaco y se dirigen a Concepción, interrelacionando a ambas regiones ganaderas y sirviendo a sus actores sociales.

Los flujos migratorios más relevantes del Chaco se producen con mayor fuerza en el área de influencia de las colonias menonitas que ejercen una gran atracción para los indígenas de la región por razones económicas y de empleo. El flujo migratorio más reciente es el de los brasileños provenientes de los departamentos de Alto Paraná y Caaguazú que se desplazan hacia el Chaco central para desempeñar tareas secundarias, tanto en las fábricas menonitas como en los servicios de los poblados más importantes, especialmente Filadelfia y Loma Plata.

Los brasileños que inmigran desde la región Oriental, casi siempre indocumentados, se insertan rápidamente en la sociedad chaqueña pues son muy apreciados por la capacidad y calidad de sus servicios laborales. Los mismos son culturalmente próximos a los menonitas pues, como ellos, son descendientes de inmigrantes europeos, italianos y alemanes. Los brasileños del Chaco central ascienden rápidamente en la escala social al generar no solamente una alta rentabilidad, sino también una gran capacidad de ahorro lo que facilita la inserción cultural al modelo económico menonita. Este proceso de incorporación económica afecta a los indígenas quienes dejan de ser los únicos oferentes de mano de obra, además de resistir la competencia que aun no pasa de un grupo restringido de brasileños.

Otro flujo no menos importante que se produce en el Chaco, especialmente en la zona del Alto Paraguay, es el tráfico de cocaína aprovechando no solamente los grandes espacios vacíos, sino también la debilidad estructural de los aparatos de seguridad del Estado para controlar el territorio y en especial las actividades ilícitas que allí se producen.

Mapa N° 15. El sistema de la producción, transformación y comercialización del ganado

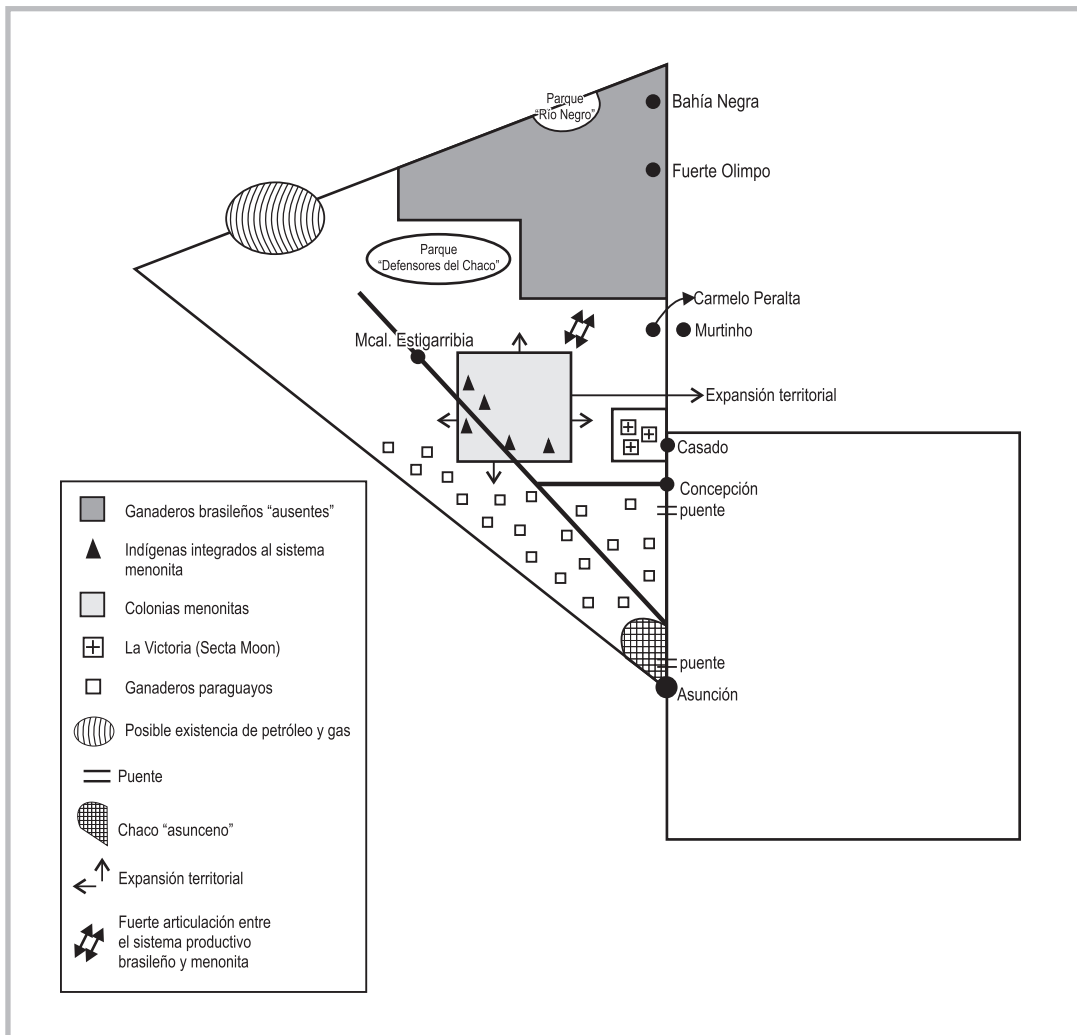


Fuentes: (1) Imágenes Satélite LANDSAT 2004. (2) Cartas DISERGMIL. (3) Planos INDERT. Proyección y Cuadrícula: UTM, Zona 21 Sur con equidistancia cada 100,000 m.

Su rol dentro del territorio paraguayo

El Chaco, como gran región natural, juega el rol de territorio reservado, entendido esto como espacio de aprovechamiento futuro. Si bien es considerado cada vez más como espacio productivo, sobre todo ganadero, este territorio sigue estando fuera de la agenda de desarrollo nacional situándose en un plano secundario en el esquema territorial paraguayo, lo cual es aprovechado por actores extranjeros y privados que concentran grandes superficies y dirigen sin interferencias ni legítimos controles sus propios procesos productivos.

Esquema N° 13. Los Chacos

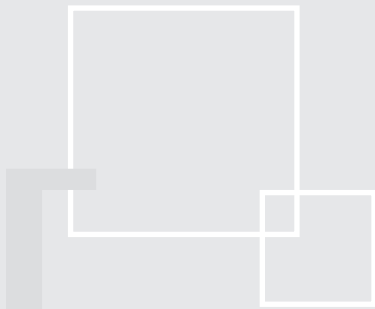


El Chaco cumple también el rol de territorio proveedor de productos lácteos y cárnicos a la región Oriental. La diversidad de productos de calidad reconocida provenientes de esta región ha logrado darle un estatus elevado a la producción chaqueña.

Otro papel de la región, simbólico pero no menos importante, es haber contribuido al refuerzo de la identidad nacional mediante la victoria del ejército paraguayo en la Guerra del Chaco.

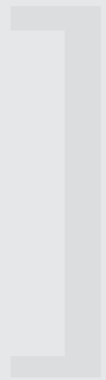
Cuadro N° 15. Resumen de situación de las Regiones

Regiones	Agro exportadora	Ganadera del Norte	Campesina Arraigada	Campesina en Crisis	Metropolitana	Islas	Chacos
Actividad económica principal	Agricultura: soja, maíz, trigo, sorgo	Ganadería intensiva y extensiva	Agricultura de subsistencia: mandioca, maíz, poroto Agricultura de renta: algodón, sésamo	Agricultura de subsistencia: mandioca, maíz, poroto Agricultura de renta: algodón, sésamo	Servicios, comercio, empleo industrial	Agricultura de subsistencia: mandioca, maíz, poroto Agricultura de renta: algodón, sésamo	Ganadería intensiva y extensiva. Productos lácteos
Implantación	Tardía, mediados de 1960	Antigua, 1600	Antigua, 1550	Tardía, décadas de 1.970 y 1.980	Antigua, 1.537	Siglos XVIII y XIX	Moderna, 1.925
Infraestructuras claves	Rutas, Puente, Represas hidroeléctricas.	Rutas; Puente.	Rutas	Rutas	Rutas, Puente, Aeropuerto.	Rutas	Rutas, Puente
Actores	Agricultores extranjeros, paraguayos, multinacionales, campesinos, indígenas	Inversores extranjeros, ganaderos paraguayos.	Campesinos, población urbana, empresas	Campesinos, indígenas, empresas	Población urbana, empresas nacionales, multinacionales	Campesinos, población urbana, empresas	Agricultores paraguayos, inversores extranjeros y ganaderos paraguayos
Actores principales	Agricultores extranjeros	Ganaderos extranjeros y paraguayos	Campesinos y población urbana	Campesinos	Población urbana y empresas	Campesinos	Ganaderos extranjeros y paraguayos
Departamentos	Alto Paraná, Canindeyú, San Pedro, Itapúa, Caaguazú, Caazapá	Concepción, San Pedro, Canindeyú, Amambay	Central, Cordillera, Paraguari, Caazapá, Guairá, Misiones	San Pedro, Caaguazú, Canindeyú	Asunción, Central	Caazapá, Guairá, Neembucú	Alto Paraguay, Presidente Hayes, Boquerón
Presiones que ejerce	Expansión hacia el Este, presión a: Campesina en Crisis, Campesina Arraigada, Islas. Compite y alterna con Agro exportadora del Norte. Fuerte uso y degradación de los recursos naturales	Expansión hacia el Noreste, presión a: Campesina en Crisis. Compite y alterna con Agro exportadora	Expansión urbana, presión a las ciudades. Fuerte uso y degradación de los recursos naturales	De sobrevivencia, presión al Estado, ganaderos y agricultores. Fuerte uso y degradación de los recursos naturales	Crecimiento y expansión urbana desordenada	Al Estado en términos de demanda de infraestructuras de desarrollo y servicios	Intensificación del uso de suelos, expansión de los sistemas ganaderos. Fuerte uso y degradación de los recursos naturales en algunas zonas
Presiones que recibe	Sistema y mercado internacional	De la región Agro exportadora, de los sistemas urbanos locales y regionales	De la región Agro exportadora, del Estado	Del Estado, en términos de control de los actores	Fuerte carga demográfica originaria de las demás regiones	Competencia de las demás regiones que si pueden reaccionar,	Del Estado, que desea repositionarse e intervenir
Presencia del Estado	Fuerte, pero desaparecida	Débil y desapercibida	Fuerte	Débil y desapercibida	Fuerte	Débil	Débil
Perfil Regional	Gran crecimiento económico, modelo de éxito productivo	Crecimiento de las actividades económicas	Transformaciones relacionadas a las nuevas urbanidades locales y regionales	Crisis y descomposición social, desterritorialización	Crecimiento acelerado y desordenado, Modernismo "improvisado"	Aislamiento crónico (Neembucú) y lenta integración "forzada" de Caazapá	Emergencia productiva con desafíos ambientales y culturales. Agotamiento del espacio en "reserva"



III.

La administración, gestión y división política del territorio por el Estado



1.

Criterios de la división administrativa

.....

El espacio apropiado o territorio, además de ser delimitado, marcado e identificado con un nombre que lo diferencia de los demás lugares y de contar con una posición geográfica única, fijada por un sistema de coordenadas, debe ser defendido y administrado para asegurar no sólo la supervivencia del grupo humano que lo habita sino también para mantener y, si es posible, expandir su extensión. Así se introduce el concepto de soberanía entendida como la capacidad de controlar y ejercer poder político sobre un territorio.

El Estado nacional es la figura jurídica que encarna y concentra el poder del espacio terrestre, además de convertirse en el sistema político y de gobierno más extendido en el mundo. Todos los estados cuentan con un territorio delimitado, una bandera, un idioma y una moneda²² que los diferencia y les confiere un sentido de unicidad, enviando así un claro mensaje de independencia a los demás países y actores externos.

Pero el Estado tiene también responsabilidades y desafíos en el interior de su territorio. Los principales intereses internos consisten en crear, aplicar y evaluar un sistema de organización y administración de la sociedad cuya principal función es la gestión de sus recursos naturales, su estructura demográfica, la distribución espacial de su población, sus intereses estratégicos y su sistema económico, entre otros.

Todas las acciones del Estado que tienen como objetivo administrar la vida social con vista a otorgar continuidad al sistema político, económico y territorial, exigen una división del territorio que permita asegurar y facilitar su gestión administrativa. De esta forma surgen las diversas entidades territoriales que se ordenan de manera jerárquica, introduciendo la idea de zonificación del territorio. En el caso del Paraguay, estas entidades son las regiones, los departamentos y distritos.

Los criterios de división territorial varían según los países pero su configuración hidrográfica y orográfica es la que más se utiliza para representar los cortes “naturales” del territorio. En el Paraguay, este ha sido el principal criterio utilizado para crear la división geográfica del país y en particular sus ríos han servido de límites internos a las diferentes unidades, ya sean regionales, departamentales o distritales: tal el caso del río Paraguay y sus afluentes y subafluentes de la margen izquierda, como el Aquidabán, Ypané, Manduvirã, Jejuí, Tebicuary, entre otros.

El uso repetido de estas divisiones geográficas se ha interiorizado y decantado históricamente en el imaginario colectivo paraguayo, dando lugar al surgimiento de identidades socio-culturales de carácter regional como la “concepcionera”, la “guairreña” o la “cordillerana”, algunas inclusive referidas a territorios contiguos y sola-

²² Algunos investigadores agregan a estos elementos de la “nacionalidad” el equipo o selección nacional de fútbol, haciendo referencia a la fuerte movilización de la identidad nacional que se produce en las competencias internacionales, así como el creciente poder adquirido por la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA) que cuenta con más países miembros que las Naciones Unidas. El fútbol se convierte así en un motor del sentimiento nacional y por ende en un vector político y de relaciones internacionales relevante.

mente separados por ríos, como el caso del “concepcionero” y el “sanpedrano” o el “guaireño” y el “caazapeño”.

Se advierte que estas identidades no están referidas específicamente a las ciudades de igual nombre que los departamentos a los cuales sirven de capital (como Concepción o San Pedro), sino a toda la superficie departamental y que las identidades regionales así originadas no tienen estricta correspondencia con una verdadera comunidad cultural peculiar de sus habitantes y claramente diferenciada de la de los habitantes de departamentos vecinos o del resto del país.

Se trata pues de identidades regionales creadas por la simple división territorial pero sin la existencia de rasgos culturales, sociales e históricos que sean propios de cada departamento y notoriamente diferentes de los demás. Por el contrario, si los ríos separaban dos porciones de un mismo territorio un siglo atrás, la realidad actual es que los ríos ya no son divisorios y pueden ser fácilmente traspasados por infraestructuras físicas (caminos y puentes) acortando distancias, superando diferencias e integrando a territorios antes separados. Eso cuando los ríos mantienen su caudal histórico y no se han ido reduciendo a simples cursos secundarios de agua o cuencas desecadas por diferentes factores.

Cuadro N° 16. División administrativa en los países del Mercosur

	Km. ² (1000)	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Argentina	2.784	Regiones: 7	Provincias: 24	Municipios: 506		
Bolivia	1.100	Departamentos: 9	Provincias: 114	Municipios: 316	Cantones: 1.427	
Brasil	8.557	Estados: 28	Mesoregiones: 144	Microregiones homogéneas: 369	Microregiones geográficas: 557	Municipios: 5.578
Chile	757	Regiones: 23	Provincias: 58	Municipios: 305		
Paraguay	407	Regiones: 2	Departamentos: 17	Distritos: 223		
Uruguay	178	Departamentos: 19	Secciones: 206			

Fuente: Philcarto. 2000.

Con ese criterio de división nacieron originalmente (en 1906) los departamentos del país como configuraciones geográficas en torno a un punto poblado de importancia (ciudad o centro urbano menor) que, de esa manera, pasaba a oficiar de capital departamental. E igual criterio se mantuvo en las dos principales reorganizaciones llevadas a cabo en 1945 y 1973. Además, tratándose de departamentos con costa sobre los dos ríos más importantes del país, el Paraguay y el Paraná, la mayoría de los departamentos, tanto de la región Oriental como de la Occidental, tienen capitales sobre estos ríos, tal el caso de Fuerte Olimpo, Concepción, Asunción (hoy área administrativa autónoma), Villa Hayes, Pilar, Salto del Guairá, Ciudad del Este y Encarnación.

Es muy probable que el criterio de privilegiar los cursos de agua como elemento divisor del territorio y organizador de la administración política del país, tenga su origen en el predominio de la estrategia militar y defensiva. En efecto, el conocimiento del espacio geográfico a través del mapa como elemento básico de representación del mismo, fue de incumbencia exclusiva de los militares hasta finales de la década de los '90, cuando la tecnología satelital permitió un gran salto cualitativo y cuantita-

tivo en términos de conocimiento físico del territorio a través de las imágenes satelitales cuyo uso hoy se ha generalizado en varios ámbitos públicos y privados.

2.

Infraestructuras de transporte y organización económica del territorio

.....

Las vías fluviales, ferroviarias y viales ejercen una gran influencia en la ocupación y uso del territorio. Por ello la ubicación geográfica de las redes de comunicación ha definido diferentes tipos de desarrollo económico en las diferentes zonas del país, en función a los condicionantes geopolíticos, económicos y demográficos de cada periodo. Si bien son escasos los estudios históricos sobre las vías y sistemas de comunicación del Paraguay y, sobre todo, de sus impactos económicos y territoriales, se intentará interpretar el peso que las mismas han tenido en las diversas zonas de la región Oriental y Occidental, haciendo hincapié en la infraestructura vial pavimentada dado su poderoso rol de agente organizador del territorio y del uso de los recursos naturales.

La implantación de diferentes tipos de infraestructura supone en cada espacio la priorización de un medio de transporte. En el caso de Paraguay, el pasaje de la utilización del río como vía de transporte al uso del sistema ferroviario favoreció la ocupación y activación de la economía del centro de la región Oriental. Posteriormente, el reemplazo del ferrocarril por la infraestructura vial, que sigue extendiéndose hasta hoy, posibilitó el incremento del espacio controlado aunque no fue suficiente para generar desarrollo en las diferentes regiones, al menos en relación con las expectativas de los pobladores locales quienes, en su mayoría, tienden a asociar de manera idealizada la existencia de caminos con desarrollo.

Realizando una lectura regional de la cobertura vial se observa que algunas zonas están mejor conectadas que otras, como resultado de la trayectoria histórica de los territorios. Así, la región Metropolitana exhibe una densa red vial que interconecta a la mayoría de los centros urbanos con rutas pavimentadas, las cuales no sólo permiten el tránsito en todo tiempo sino que, además, aumentan la velocidad de los desplazamientos.

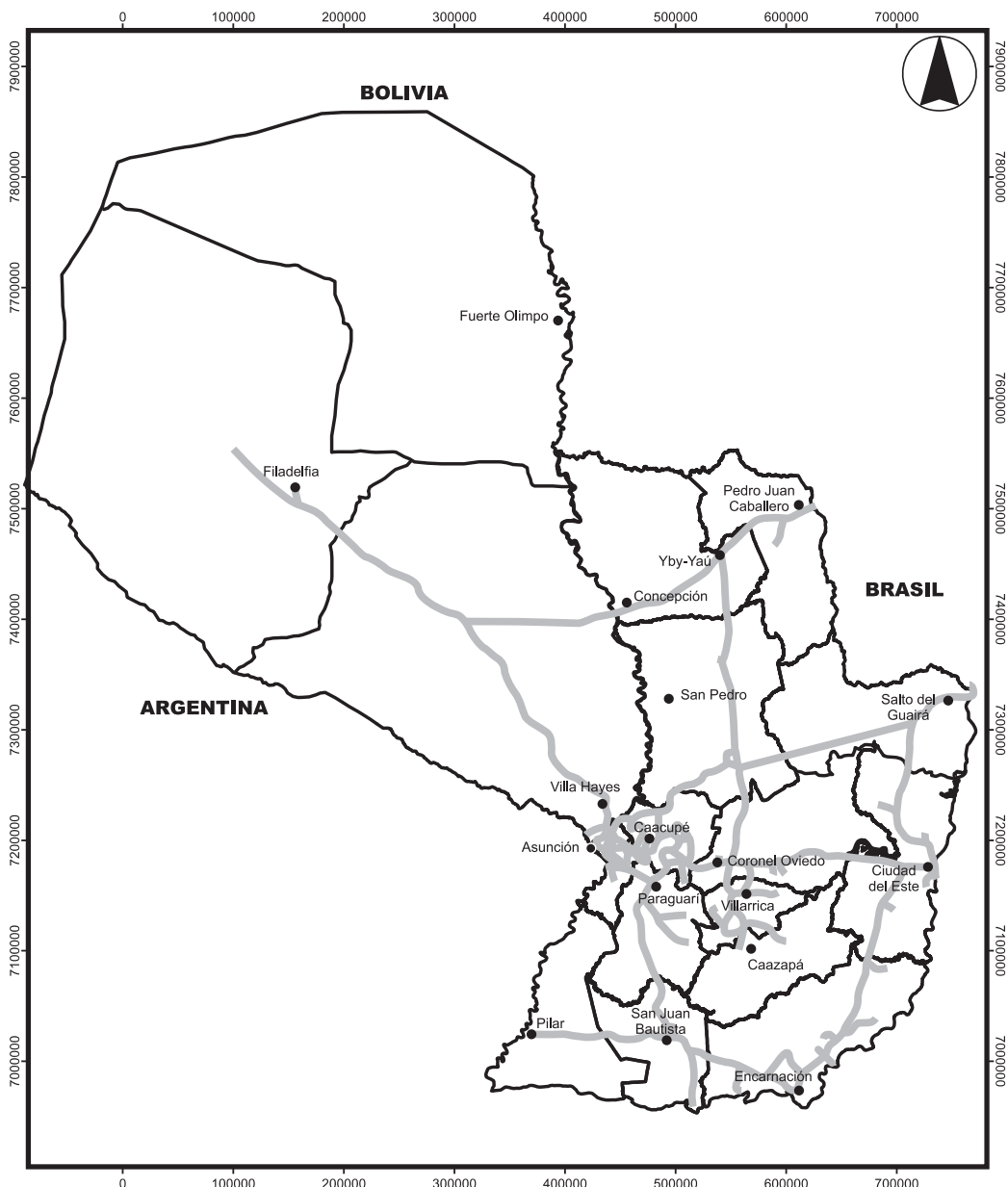
Aunque resulte evidente, se subraya que las rutas pavimentadas y otras vías principales enripiadas constituyen implantes y prótesis de vital importancia para el desarrollo de los territorios, pero no son suficientes para generarlo por sí solos. El énfasis en los análisis de la infraestructura vial pavimentada, si se la compara con los caminos no pavimentados, se justifica en términos de seguridad, incremento sustancial de la velocidad y accesibilidad irrestricta.

Las rutas en la zona Norte de la región Oriental

Los departamentos de Concepción, Amambay y San Pedro muestran una dinámica territorial especial como producto de la instalación de la ruta pavimentada que vincula Coronel Oviedo con Yby Yaú y el empalme a Pedro Juan Caballero. La caracte-

rística principal de estos tramos es que atraviesan una zona poco urbanizada, pero que “urbanizan” algunos cruces de caminos. El trazado de esta ruta intenta integrar equitativamente a la porción Norte de la región Oriental, cuyas ciudades principales –Concepción y San Pedro- tenían comunicación sólo por vía fluvial. De esta forma la ruta Coronel Oviedo-Yby Yaú tiene un trazado con dirección Sur-Norte, paralelo al río Paraguay, pero a una distancia de alrededor 120 kilómetros de éste.

Mapa N° 16. Rutas pavimentadas



Fuente: Elaboración propia a partir de DGEEC. 2005.

Las capitales departamentales de la región, en especial San Pedro y Concepción, son marginadas por esta ruta al quedar alejadas de sus puntos más dinámicos. Estas ciudades funcionaron siempre bajo el sistema de lo que denominamos puebl puerto, es decir ciudades organizadas y con la vitalidad económica proveniente de la actividad portuaria y fueron elegidas como capitales departamentales debido a su importancia demográfica e histórica. Sin embargo, los nuevos centros urbanos que surgen espontáneamente como resultado de los cruces viales y flujos existentes, socavan el poder político de las capitales departamentales y distritales al fomentar el crecimiento económico de nuevas ciudades como Cruce Liberación y Barrio San Pedro, que son mucho más dinámicas y mejor equipadas que sus capitales distritales, lo cual alimenta su deseo de independencia.

Surgen así nuevos centros urbanos bien equipados en servicios y conectividad pero sin poder político alguno, contrariamente a ciudades como San Pedro del Ycuamandijú que, fuera de ser la capital departamental, no cuenta con acceso asfaltado; y si bien ello no impide el acceso en todo tiempo a la ciudad, alarga considerablemente el tiempo del recorrido.

Las rutas en la zona central de la región Oriental

Esta zona es una de las mejor servidas en infraestructura vial, especialmente pavimentada. En efecto, los departamentos de Central, Cordillera, Paraguairí, Guairá y parte de Caaguazú, tienen una doble ventaja sobre las demás regiones. La primera consiste en disponer de rutas pavimentadas que interconectan no sólo a las diferentes ciudades entre sí, sino también con Asunción. La segunda es que esta zona, especialmente en el tramo Asunción-Ciudad del Este, cuenta con un gran dinamismo al vehicular flujos locales, regionales e internacionales, al mismo tiempo que posee una alta densidad poblacional favorecedora de la activación económica.

La construcción y pavimentación de rutas asfaltadas en esta zona ha producido el crecimiento de las ciudades “ruterías”. Valgan de ejemplo las ciudades de Coronel Oviedo y Caaguazú que, luego de instalarse estas infraestructuras experimentaron un importante crecimiento demográfico, de servicios y urbano, en este último caso tanto en lo que respecta a superficie territorial como a tamaño de población.

Las rutas en la zona Este de la región Oriental

El desarrollo económico de esta zona, en los últimos 20 años, se encuentra en relación directa con las rutas pavimentadas que interconectan dos de las ciudades más importantes del país: Encarnación y Ciudad del Este, aunque son sus áreas rurales las que le dan su configuración principal, tal como se ha analizado al estudiar la región agro exportadora. Las rutas que unen las ciudades de Encarnación y Ciudad del Este y esta última con Salto del Guairá, se caracterizan por su gran dinamismo y por constituir los conductos de salida de la producción agrícola de la zona.

El carácter intensivo de la producción agrícola exigió infraestructuras de comunicación que permitieran el correcto desenvolvimiento de las actividades productivas, sobre todo con la aparición de la mecanización agrícola, lo cual facilitó la salida de

importantes volúmenes de producción. De esta forma las rutas hicieron posible la puesta en marcha de complejos dispositivos agrícolas e industriales, con la incorporación de nuevos elementos al sistema, con la particularidad de organizar un gran espacio productivo que no está conducido por las capitales departamentales.

La implantación de la infraestructura vial en esta región generó también un crecimiento sostenido de los precios de la tierra, con dos efectos territoriales. El primero y, quizás el de mayor importancia, la presencia de actores socioeconómicos con gran capacidad financiera que pudieron integrar nuevas zonas productivas. Además, en esta zona, que abarca parte del departamento de Canindeyú, la totalidad del Alto Paraná y la porción Noreste de Itapúa, las rutas han sido los vectores de la ocupación duradera del territorio, sobre todo si se trata de zonas de colonización reciente (alrededor de treinta años de antigüedad).

Cuadro N° 17. Población urbana de distritos "rúteros". 2002

Ruta 1	Población	Ruta 2	Población
J. A. Saldívar	3.977	Capiatá	154.274
Itá	17.469	Itauguá	45.577
Yaguarón	6.788	Ypacaraí	9.073
Paraguarí	8.307	Caacupé	19.131
Carapeguá	5.427	Eusebio Ayala	7.773
Roque Gonzalez	2.849	Itacurubí de la Cordillera	3.527
Quiindy	4.522	San José	5.027
Caapucú	2.296	Coronel Oviedo	48.773
Villa Florida	1.977	Caaguazú	48.941
San Juan Bautista	9.822	Juan M Frutos	4.413
San Miguel	1.178	J. E. Estigarribia	9.921
San Ignacio	13.716	Juan E. O'Leary	2.926
Gral. Delgado	1.454	Juan L. Mallorquín	6.918
Cnel. Bogado	9.388	Yguazú	3.042
Carmen del Paraná	3.905	Minga Guazú	14.806
Encarnación	67.173	Ciudad del Este	222.274
San Patricio	1.536		
Total	161.784		606.396

Fuente: DGEEC, Censo Población y elaboración propia.

El cuadro 17 muestra el mayor peso demográfico urbano de la ruta que une Asunción con Ciudad del Este en relación con el eje vial Asunción-Encarnación. Sobre la ruta 2, cinco ciudades tienen más de 20.000 habitantes, contra solo una de la ruta 1 (Encarnación). Este es un reflejo más del dinamismo diferenciado de los ejes de comunicación.

Las rutas en la zona Suroeste de la región Oriental

Esta zona presenta un esquema vial poco ramificado si se lo compara con las demás, pero suficiente para articular la vida económica de la región donde la ruta 1, que une Asunción con Encarnación, constituye el eje principal del cual parten varios ramales laterales. Uno de ellos, el que conecta la ruta 1 con la ciudad de Pilar,

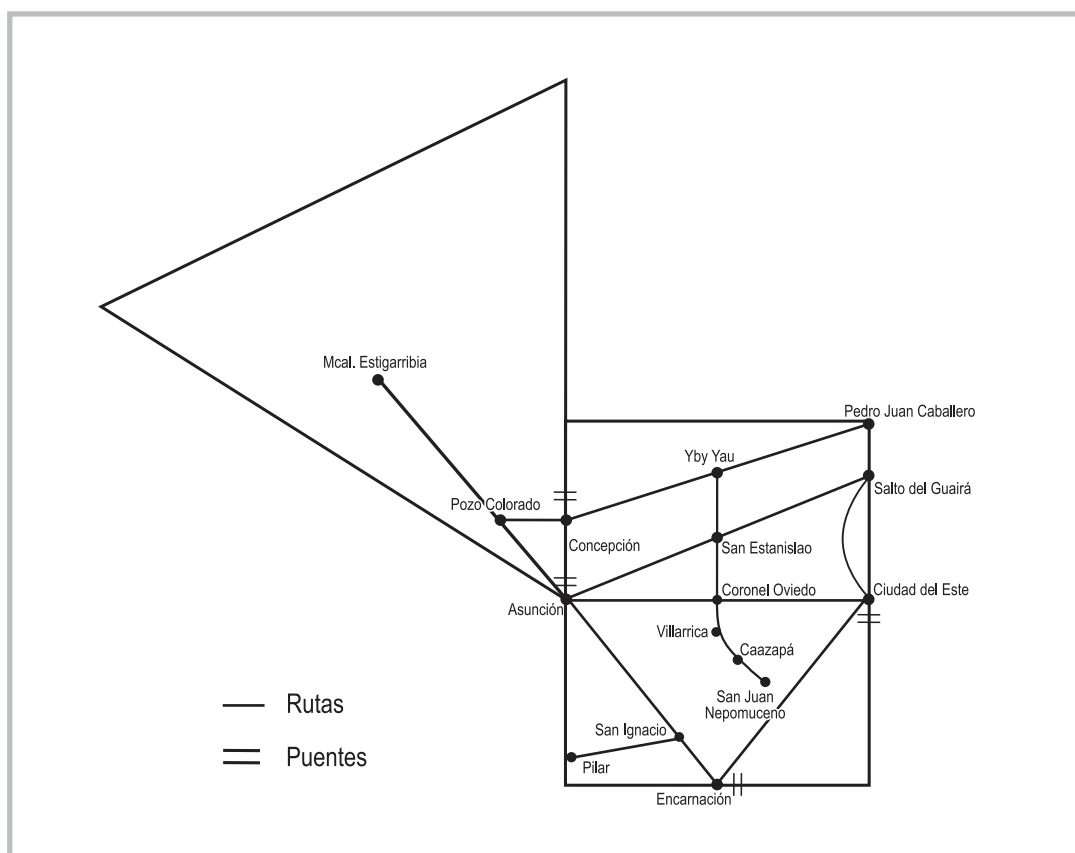
cumple el rol de integrar al país una de las zonas periféricas menos controladas por el Estado. La dificultad estructural, representada por las malas condiciones físicas y topográficas del área vial, así como las recesivas actividades económicas en la zona, retardaron la pavimentación de este ramal durante décadas.

Gran parte de la porción Suroeste de la región Oriental, en especial la zona ribereña del río Paraguay, no cuenta con una densa red vial y la comunicación entre los escasos poblados suele presentar discontinuidades. En efecto, se trata de una zona sin mucho dinamismo económico con un funcionamiento productivo basado principalmente en la subsistencia.

El Chaco

A excepción de la ruta Transchaco y del ramal que une Pozo Colorado con Concepción, las vías de comunicación del Chaco no son pavimentadas y por lo tanto presentan serios inconvenientes en periodos de lluvia y sequía, lo cual afecta en particular a la porción Noreste que, por esta razón, utiliza la vía fluvial para romper su encierro.

Esquema N° 14. Rutas pavimentadas y puentes más importantes del país



La ruta Transchaco es la vía de comunicación con mayor impacto en la región pues constituye la única infraestructura que permitió y aceleró la integración económica y cultural de una gran periferia. A diferencia de lo que ocurre en la región Oriental, la construcción de la ruta Transchaco ha sido gestionada y realizada con apoyo y maquinarias norteamericanas²³, con una débil participación nacional, al menos en la primera etapa.

Esta ruta cumplió en forma creciente su rol articulador de dos espacios bien diferenciados y sobre todo permitió y alimento el surgimiento del complejo agro industrial de las cooperativas del Chaco central.

Tal como se observa en el esquema 12, la región Oriental presenta una red importante de comunicaciones viales, pero que no integra por igual a las diferentes zonas de la región. Esto se debe a las diversas historias regionales y sobre todo a la forma como se operó el proceso de ocupación territorial y utilización de los recursos naturales. Se perciben dos modelos de ocupación del espacio: el primero estructurado alrededor del “triángulo” Asunción, Ciudad del Este, Encarnación, corresponde a la porción del territorio “activado” por los sistemas productivos; el segundo modelo vial se compone de un eje principal, la ruta que une Coronel Oviedo con Yby Yaú, al cual se le incorporaron otros tramos pero sin una estrategia clara de integración y conectividad regional.

La porción Sur de la región Oriental que coincide con la zona de influencia del “triángulo”, es la más antigua y data, en su concepción y materialización, de la década del sesenta, mientras que la porción Norte tuvo una construcción tardía aunque haya sido diseñada prácticamente en el mismo periodo. La implantación de la infraestructura vial fue una poderosa herramienta de ocupación territorial permitiendo el acceso de colonos agrícolas a grandes superficies de tierra, en especial en la zona no controlada por los organismos del Estado.

La diferencia de trazados y de esquemas de integración regional de las distintas zonas de la región Oriental no es casual. Ella puede ser analizada como manifestación física del funcionamiento geopolítico y económico y de la trayectoria histórica de los intercambios e influencias regionales que recibió el Paraguay. Estas influencias han provenido siempre del Sur del continente, desde la llegada de los españoles a la cuenca del Plata, pero las mismas disminuyen -sin desaparecer- en la década de 1970 al pasarse de la influencia rioplatense a la brasileña. Este juego de sistemas económicos e influencias geopolíticas privilegió la porción Sur de la región Oriental donde las infraestructuras de comunicación afirmaron y reforzaron dichas influencias.

En el caso de la región Occidental, la ruta Transchaco constituye la infraestructura pavimentada de mayor importancia con una ubicación estratégica, pues divide la región en aproximadamente dos partes iguales. El tramo Pozo Colorado se convierte en la unión física secundaria con la región Oriental, con su correspondiente puente.

23 Los menonitas norteamericanos, que buscaban asegurar el desarrollo económico de los colonos chaqueños, y el gobierno de los Estados Unidos fueron los principales financistas de estas obras viales. El gobierno norteamericano donó inclusive algunas máquinas sobrantes de la guerra de Corea.

Se nota además la importancia estratégica de la ciudad de Mariscal Estigarribia pues de la misma parten los caminos secundarios en todas las direcciones fronterizas, lo cual indica que en un futuro próximo se convertirá en un punto de logística y crecimiento relativamente acelerado.

Las zonas que no disponen de vías terrestres de comunicación de buena calidad son las fronterizas, en especial las del extremo Noroeste donde el río Paraguay suplanta aun, desde hace más de cuatro siglos, a las infraestructuras viales.

3.

La división política actual del territorio paraguayo

.....

La promulgación de la nueva Constitución Nacional en 1992, inspirada en la democracia participativa como sistema de gobierno, introduce profundos cambios en la gestión del territorio y en la redistribución del poder central hacia poderes regionales y locales, al democratizar la designación de autoridades mediante el voto directo para la elección de gobernadores departamentales e intendentes municipales.

Así, por primera vez en la historia del país las comunidades locales y regionales pueden elegir autoridades y desconcentrar el Estado creando poderes descentralizados en un cambio que, en realidad, consistió en la cesión de cuotas mínimas de poder a las entidades territoriales que aprovecharon la oportunidad para la construcción de institucionalidad local y regional, reproduciendo en esas instancias, de manera bastante similar, el sistema político de Asunción con la tutoría cercana e interesada de los partidos políticos. Este proceso se ha dado en denominar descentralización y ha generado nuevas instancias de poder y, sobre todo, de competencias, provocando en algunas ocasiones roces entre los poderes municipales y departamentales.

Sin embargo, la descentralización impulsada por el Estado tiene más de una desconcentración territorial centralizada en Asunción, pues el poder ejecutivo nacional sigue controlando la economía y la inversión regional no tiene una lógica re-distributiva ni decidida por los actores locales o departamentales. La descentralización o transferencia de responsabilidades de la gestión e implementación del desarrollo no ha logrado romper el esquema anterior caracterizado por la burocracia piramidal, sectorial y centralizada, en la que el Estado sigue administrando las dinámicas socioeconómicas del país, desde la capital Asunción. Esta situación deja un estrecho margen de maniobra a las comunidades locales, justificado con la “participación” local y regional en el momento de elegir autoridades, pero con raras experiencias de implicación de la sociedad civil en los planes municipales y departamentales.

Además, el montaje del nuevo sistema de gestión política y administrativa en los distritos y departamentos, sustentado en las figuras del Intendente y la Junta Municipal y del Gobernador y la Junta Departamental, fue planteado sin que existieran con-

diciones culturales favorables para ello sobre la base de una práctica democrática y participativa previa, sino antes bien con la vigencia de un régimen de liderazgos caudillistas y de movilización por prebendas que, en el interior del país, se presentaba de modo mucho más intenso que en la capital.

Por otro lado, es evidente la precaria legislación reguladora de las nuevas figuras territoriales. La Constitución Nacional establece que el gobierno departamental es el encargado de elaborar el plan de desarrollo departamental de manera coordinada con el plan nacional y de articular la coordinación con los municipios, atribución en la cual se advierten claramente los riesgos de superposición de funciones; sin embargo, los municipios tienen mayor autonomía política y presupuestaria y funciones más operativas, por ser instancias de ejecución inmediata de los servicios básicos a la población local: caminos, tránsito urbano, abasto, higiene, impuestos inmobiliarios, etc. Por otro lado, fuera de sus atribuciones administrativas, no se contemplan tampoco para los municipios objetivos estratégicos ni modelos o sistemas de planificación vinculados con el desarrollo municipal.

Un aspecto relevante en la administración del territorio y las nuevas funciones de las instituciones locales y regionales es la distribución del espacio. Las municipalidades son las únicas instituciones con espacio delimitado y sobre el cual ejercen su poder. Este no es el caso de las gobernaciones que no tienen territorio propio sino el que corresponde a la suma de todos los municipios con los cuales deben coordinar sus actividades. Por otra parte, llama la atención que la Constitución Nacional exprese textualmente que “el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos” con lo que podría entenderse que se trata de tres categorías o unidades administrativas diferentes, mientras que en la realidad y en la propia práctica administrativa del Estado, distrito y municipio son una sola categoría.

En efecto, la creación de un nuevo distrito implica, de hecho y en forma unívoca, la creación de un municipio y su respectiva Municipalidad que, con su Intendente y su Junta Municipal, ejercerán la autoridad política y administrativa de ese distrito. Asimismo, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), al organizar las estadísticas sociodemográficas del país, las presenta por departamentos y distritos. En todo caso, lo que sí la DGEEC delimita en los censos, encuestas y demás estudios de la situación poblacional, es el área urbana y el área rural de los departamentos y distritos, entendiéndose por área urbana todo centro poblado que oficia de capital departamental y municipal y que, generalmente, se encuentra geográficamente delimitado; mientras que el área rural corresponde al territorio restante, vale decir, el que se extiende fuera de los límites urbanos del municipio y que está constituido por población más o menos dispersa sobre caminos de tierra en caseríos o vecindades poco densas que reciben el nombre de “localidades”, “compañías” o “colonias”.

En este contexto, no existen establecidos criterios -ni técnicos ni jurídicos-, sobre extensión geográfica, tamaño demográfico y stock básico o mínimo de infraestructuras y equipamiento que permitan sustentar la clasificación de un centro poblado en “urbano” o, por contraposición, en rural. En estas condiciones, en un sistema de or-

ganización arbitraria y no sujeta a patrones estandarizados y universales, un distrito se compone de:

- Un centro urbano generalmente delimitado y que oficia de capital del distrito: si se trata de un centro urbano en expansión o de una ciudad extendida, consta generalmente de barrios.
- Una zona rural: un territorio subalterno extendido y heterogéneo con asentamientos dispersos o poco densos denominados localidades, “compañías” o “colonias”.

La gestión del territorio por parte de las municipalidades se concentra casi exclusivamente en la zona urbana sin llegar a impulsar el desarrollo productivo local, impedidas por una serie de dificultades estructurales entre las cuales el exiguo presupuesto es una constante en la mayoría de las municipalidades del país.

Tampoco existe una estrecha y articulada cooperación entre las municipalidades y los diversos servicios estatales: técnicos, de crédito y de asistencia a las comunidades rurales de los distritos. No son extrañas las situaciones en que las gobernaciones no coordinan y, en algunos casos compiten con las municipalidades, frenando o desacelerando el desarrollo local y demostrando que las falencias del sistema van más allá de la escasa participación financiera del Estado central para con las municipalidades y gobernaciones.

Los gobiernos departamentales y municipales prestan escasa o nula atención al fomento de las actividades industriales, artesanales y de servicios, cuyo crecimiento y expansión mejoraría el sistema económico regional y local. De esto se desprende que los actores socioeconómicos más dinámicos y emprendedores difícilmente son incorporados dentro de planes de desarrollo económico municipal o departamental, cuando ellos existen, con la consiguiente dispersión y desarticulación de las relaciones entre los pilares económicos y políticos de los territorios. En efecto, son muy raras las experiencias de “planes de desarrollo económico” o de alguna actividad productiva, debido a una serie de causas que se pueden resumir en:

- Escasa preparación técnica del personal administrativo
- Cortoplacismo en las obras proyectadas
- Desarticulación, desconocimiento e inexistencia del Plan de Desarrollo Nacional.

Así, independientemente de los avances democráticos y la desconcentración del poder político nacional, el nuevo sistema no descentralizó aun los recursos económicos necesarios para el impulso y gerenciamiento del desarrollo. De esta forma, cuando las necesidades departamentales y distritales precisan de un fuerte impulso al desarrollo socioeconómico, las instituciones descentralizadas no cuentan con las herramientas técnicas, instrumentales ni económicas necesarias para lograr resultados. La casi totalidad de los departamentos y distritos precisan la instalación de un conjunto de infraestructuras, a las que denominamos “prótesis del desarrollo”, las cuales se encuentran fuera del alcance de los presupuestos municipales y departamentales, aunque son accesibles para el presupuesto nacional que administra el Estado central.

Sólo después de logrado un correcto funcionamiento del sistema económico local y departamental, las instituciones de gestión territorial podrán cumplir de forma eficiente con sus roles respectivos, pues será en ese momento que los requerimientos al impulso del proceso de desarrollo exigido a los actores socioeconómicos irán acompañados o precedidos de una activa y eficiente gestión institucional.

Esto es así todavía más debido a la aparición de actores privados, en su mayoría productores agrícolas e industriales, que por medio de sus sistemas productivos generan desarrollo económico local y regional compitiendo con las municipalidades y gobernaciones en la organización de las actividades económicas e imprimiendo nuevos usos al territorio. Así, aunque generan crecimiento económico local, las inversiones privadas y sus aplicaciones se vuelven totalmente espontáneas y también pueden desarticular y desorganizar territorios, ante la falta de una planificación del desarrollo con perspectiva territorial que debe ser aportada por los gobiernos locales y departamentales respectivos.

En estos casos, aunque el crecimiento y desarrollo económico de algunas regiones aparecen como eficientes y exitosos, los mismos no responden a una política de desarrollo integral que busque el equilibrio y la equidad territorial ni se articulan con los intereses generales del desarrollo del país y de las políticas sociales que buscan la equidad. El principal desafío consiste entonces en construir una Política de Desarrollo Nacional, por sectores económicos y, sobre todo, con una priorización de los territorios a intervenir, integrando las actividades económicas exitosas a los procesos de desarrollo regional.

Con el fin de llegar a esta situación, un aspecto que puede ser cuestionado es la validez de los departamentos y distritos como entidades territoriales homogéneas a ser administradas; se puede objetar también la utilidad de las formas y extensiones actuales de los departamentos y distritos, debido a la gran diversidad de aspectos físicos y disposiciones de los mismos. Para sustentar esta objeción, se analizan más abajo estos aspectos.

El actual sistema de división administrativa del territorio que sustenta y organiza la aplicación de las políticas públicas, cuenta con serias deficiencias. Los departamentos y distritos han dejado de ser funcionales como estructuras o territorios hacia los cuales se impulsa y encamina el desarrollo. Las debilidades del sistema de organización se resumen en:

- División inadecuada a las circunstancias actuales: la división geográfica del Paraguay responde a una forma de concebir, conocer y administrar el territorio que data de 1906. En el siglo transcurrido desde aquella fecha, se han producido innumerables procesos y cambios locales, regionales y mundiales y han surgido nuevas teorías, métodos y técnicas relacionados con la gestión territorial que han vuelto obsoletas aquellas que se basaban exclusivamente en los sistemas hidrográficos (ríos y arroyos) u orográficos (montañas o serranías).
- División arbitraria: cada uno de los departamentos, con su forma y dimensión actual, no constituye un territorio homogéneo sino antes bien un conjunto de elemen-

tos unidos de forma aleatoria y no siempre compatibles e internamente consistentes. Ni en la época en que fueron creados (1906) ni en los diferentes momentos en que sufrieron modificación parcial, se aplicaron criterios lógicos que sirvieran de base a esta división. Ello, pese a que la Constitución de 1967 y la de 1992, establecieron que la creación, fusión o modificación de los departamentos, distritos y sus capitales, “serán determinados por la ley atendiendo a las condiciones socioeconómicas, demográficas, ecológicas, culturales e históricas de los mismos”.

- Estructura pesada: la organización actual del territorio determina un funcionamiento lento y burocratizado que dificulta su inserción a procesos productivos y políticos caracterizados por implementarse en escenarios de fuerte dinamismo.
- Estructura segmentada: las unidades administrativas funcionan como compartimentos estancos, sin mayores conexiones con los departamentos y distritos vecinos sino antes bien tendiendo a desarrollar competencias artificiosas y perjudiciales para el desarrollo.





El análisis de la estructura administrativa del país, es decir de las unidades territoriales menores, permite constatar que las debilidades del sistema de organización territorial se trasladan a los sistemas de gobierno regional y nacional, reforzando de esta forma las desigualdades físicas e institucionales. Al observar la relación entre la población y el territorio habitado, se percibe que la administración y gerencia de la política pública en cada una de ellos no es igualitaria ni homogénea; por el contrario, algunos departamentos, sobre todo los aledaños a Asunción, concentran una gran parte de la población total del país en una pequeña porción del territorio nacional, mientras en otros con grandes superficies la población es escasa y dispersa.






Cuadro N° 18. Población y densidad poblacional por departamentos (2000)






Departamentos	Población	Promedio de personas por Km ²
Central	1.362.893	553
Alto Paraná	558.672	38
Asunción	512.112	4.377
Itapúa	453.692	28
Caaguazú	435.357	38
San Pedro	318.698	16
Cordillera	233.854	47
Paraguari	221.932	26
Concepción	179.450	10
Guairá	178.650	47
Canindeyú	140.137	10
Caazapá	139.517	15
Amambay	114.917	9
Misiones	101.783	11
Presidente Hayes	82.493	1
Neembucú	76.348	6
Boquerón	41.106	0,4
Alto Paraguay	11.587	0,1
Total	5.163.198	13




Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas de Desarrollo Humano 2005.

Cuadro N° 19. Resumen de formas y situación territorial de los departamentos

Departamentos	Mapa	Forma geométrica aproximada	Límites	Característica del territorio administrativo	Centralidad de la capital departamental	Distinciones espaciales y particularidades
CONCEPCION		Cuadrangular	Casi todos naturales: Ríos Paraguay, Ypané, Apa y Aquidaban	Inequidad territorial entre los distritos, concentración de ciudades importantes en el Sur.	Baja	Macrocefalia del distrito de Concepción. Aislamiento de la zona Norte del departamento. Explotación de recursos minerales estratégicos
SAN PEDRO		Cuadrangular	Casi todos naturales: Ríos Paraguay, Ypané, Manduvirá y Corrientes.	Inequidad territorial entre los distritos: 5 grandes y 10 pequeños. La capital y las ciudades tradicionales no se sitúan sobre el eje vial principal	Baja	Resquín y Santa Rosa poseen la zona urbana sobre la ruta y un amplio "patio". Gran velocidad en los cambios de uso de suelo. Aislamiento y marginación al Oeste.
CORDILLERA		Ovalada	Naturales y líneas imaginarias. Río Manduvirá, Cordillera de Altos	Equilibrio territorial entre distritos	Baja	Gran conectividad por diversas rutas. Crecimiento propio o contagiado por la zona metropolitana de Asunción.
Guairá		Ovalada	Casi todos naturales: Río Tebicuarymi, Caapilbarý, Serranía de Ybycui	Relativo equilibrio territorial entre distritos	Mediana	Los distritos del Este (Paso Yobai e Independencia) son los puntos de contacto entre el sistema agro exportador y el campesino tradicional. Economía departamental fundada sobre la caña de azúcar

Departamentos	Mapa	Forma geométrica aproximada	Limites	Característica del territorio administrativo	Centralidad de la capital departamental	Distinciones espaciales y particularidades
Caaguazú		Ovalada	Casi todos naturales: Río Acaray, Iguazú, Tebicuarymi, Cordillera de San Joaquín	Inequidad territorial entre los distritos. Los del Oeste son pequeños y los del Este son extensos	Baja	Departamento con grandes modificaciones en su estructura productiva y urbana. Cambio de uso de suelo, migraciones forzadas por el avance del monocultivo. Fuerte consumo y presión sobre los recursos naturales
Caazapá		Rectangular	Casi todos naturales: Río Caapibary, Tebicuary	Inequidad territorial. Pequeños y concentrados al Noroeste y extensos al Sureste	Mediana	Aislamiento "central", avance del monocultivo por el Este, implantación de nuevos actores socioeconómicos (colonos menonitas)
Itapúa		Rectangular	Casi todos naturales: Río Paraná, Tebicuary	Distritos rectangulares en dirección Noroeste-Sureste. El departamento más dividido	Nula, pero relativa conectividad	Concentración de distritos pequeños en torno a la ciudad más importante.
MISIONES		Polígono irregular	Naturales y líneas imaginarias. Ríos Paraná, Tebicuary	Inequidad territorial entre los distritos	Baja	Zona de lenta reconversión productiva. De la ganadería extensiva a la intensiva en algunas zonas, y de la ganadería extensiva a la agricultura intensiva en el Sur principalmente
Paraguari		Ovalada	Casi todos naturales. Lago Ypoa, arroyo Caariabe, río Tebicuary	Inequidad territorial: dos ejes principales de distritos. El rutero (extensos) y el del tren (pequeños)	Baja	Zona de lenta reconversión a economías urbanas o de servicios, especialmente el Norte.

Departamentos	Mapa	Forma geométrica aproximada	Límites	Característica del territorio administrativo	Centralidad de la capital departamental	Distinciones espaciales y particularidades
ALTO PARANA		Rectangular	Todos naturales. Río Paraná, Itambey, Iguazú	Inequidad territorial de los distritos	Alta	Zona de gran actividad económica "mundializada": comercio de productos electrónicos y agricultura comercial. Zona multicultural con preponderancia brasileña. Fuerte consumo y presión sobre los recursos naturales
CENTRAL		Rectangular	Casi todos naturales. Río Paraguay, Salado, Lago Ypacarai, Ypoa.	Equidad territorial entre los distritos, salvo el extremo Sur	Baja, pero concentrada en la zona más poblada	Zona de concentración de población, servicios e infraestructura. Mayores desajustes territoriales por procesos de expansión urbana espontáneos
Ñeembucú		Triangular	Naturales y líneas imaginarias. Río Paraguay, Paraná	Inequidad territorial entre los distritos. Homogéneos al Suroeste y extensos al Norte.	Baja	Zona con profundo aislamiento, especialmente la porción Norte. Débil integración económica nacional.
AMAMBAY		Rectangular	Casi todos naturales.	Equidad territorial	Mediana	Zona de emergente productividad agrícola y ganadera. Declive del comercio transfronterizo y aparición de actividades económicas de servicios en la capital departamental
Canindeyú		Rectangular	Casi todos naturales.	Inequidad territorial entre los distritos. Concentrados y pequeños en el extremo Este y extensos al Oeste	Baja	Zona de gran productividad agrícola y ganadera, con conflictos por el contacto entre el monocultivo y el sistema campesino. Fuerte consumo y presión sobre los recursos naturales

Departamentos	Mapa	Forma geométrica aproximada	Limites	Característica del territorio administrativo	Centralidad de la capital departamental	Distinciones espaciales y particularidades
PRESIDENTE HAYES		Triangular	Naturales y líneas imaginarias	Inequidad territorial entre los distritos. Concentración en el extremo sur.	Alta	Zona en lenta transformación productiva: de la ganadería extensiva a la intensiva, alimentada por la cercanía (relativa) de Asunción.
ALTO PARAGUAY		Polígono irregular	Líneas imaginarias	Escasa o nula relevancia de los distritos. Polarización de la población y los servicios en la capital departamental.	Media	Zona de violenta transformación productiva por la instalación acelerada de nuevas unidades productivas, ganadería intensiva. Aislamiento crónico. Fuerte consumo y presión sobre los recursos naturales
BOQUERON		Ovalada	Líneas imaginarias	Escasa o nula relevancia de los distritos. Polarización de la población y los servicios en los centros urbanos menonitas y en la capital departamental.	Media	Zona de transformación productiva con fuerte consumo y competencia por el espacio. De la ganadería para leche a la ganadería para carne.

La densidad poblacional por departamentos ilustra en cierta medida la intensidad de la ocupación del territorio, pero no explica a profundidad la distribución de la población dentro del departamento, en especial en los departamentos más extensos donde la mayor parte de la población suele asentarse en la capital departamental y sobre los ejes de comunicación. No obstante, se nota un relativo despoblamiento en la zona Noreste que corresponde a la región ganadera del Norte, en los departamentos de Concepción, Amambay y Canindeyú. Estos departamentos, junto a Ñeembucú, presentan las cifras más bajas de la región Oriental, si bien esto se puede relativizar debido a que, como se indicó antes, los departamentos no representan entidades territoriales particulares sino que constituyen cortes administrativos sin mucha significación operativa.

En términos de extensión física de los territorios administrativos, los principales problemas del sistema territorial paraguayo, en su esquema actual, son los siguientes:

- Departamentos “subdimensionados y sobredimensionados”

Los departamentos de la región Oriental se agrupan en dos zonas, la del antiguo poblamiento con los departamentos “centrales”, Central, Paraguairí, Cordillera y Guairá y, la zona “periférica” con los departamentos que se sitúan alrededor de la primera. Se nota una diferencia importante en las extensiones de las unidades que integran cada grupo, pues los departamentos periféricos poseen mayor superficie. Aunque esto no constituye una dificultad en sí misma, agrega mayor complejidad a su administración, más aun si varios departamentos no cuentan con vías de comunicación que posibiliten la presencia activa del Estado en el territorio, no ya

Cuadro N° 20. Tamaño de los departamentos (2002)

Departamentos	Superficie en Km ²
Asunción	117
Central	2.465
Guairá	3.846
Cordillera	4.948
Paraguairí	8.705
Caazapá	9.496
Misiones	9.556
Caaguazú	11.474
Neembucú	12.147
Amambay	12.933
Canindeyú	14.667
Alto Paraná	14.895
Itapúa	16.525
Concepción	18.051
San Pedro	20.002
Presidente Hayes	72.907
Alto Paraguay	82.349
Boquerón	91.669
Total	406.752

Fuente: Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005.

como “controladores” sino como impulsores y reguladores del desarrollo. Lo cual lleva a plantearse los siguientes cuestionamientos: ¿Cuál sería la extensión “justa” u operativa que deben tener los departamentos? ¿En función a qué factores unos departamentos pueden ser más extensos que otros?

Como se observa en el cuadro 20 existe una gran variación entre los tamaños de los departamentos desde el más pequeño, Central, con una superficie de 2.465 kilómetros cuadrados, hasta el de mayor extensión de la región Oriental, San Pedro, con 20.002 kilómetros cuadrados, casi diez veces más grande. En la misma región, seis departamentos tienen entre 2.000 y 10.000 kilómetros cuadrados, cinco entre 10.000 y 15.000 kilómetros cuadrados y sólo tres poseen más de 15.000 kilómetros cuadrados de extensión. Por su parte, los departamentos del Chaco, aun más extensos que los de la región Oriental, mantienen cierto equilibrio interno en cuanto a sus dimensiones territoriales.

- Distritos desiguales

Otra de las deficiencias del sistema de división administrativa del país es la profunda desigualdad en las superficies de los distritos. Aunque más allá de la diferencia de tamaño las cifras indican una gran diversidad de territorios a ser administrados por un mismo esquema de intervención territorial, los gobiernos municipales, que deben administrar y gestionar superficies territoriales y realidades muy distintas, con medios técnicos y financieros muy reducidos. A ese respecto no existen parámetros políticos ni administrativos que regulen el tamaño de los departamentos y distritos, lo cual deja de nuevo librado al azar la organización del territorio.

Una vez más se puede plantear el tamaño de un distrito como criterio de eficiencia, si el tamaño pequeño determina cortas distancias y estas se constituyen en motores y no frenos del desarrollo, como ocurre en los grandes distritos de los departamentos ubicados en las zonas periféricas. Si bien en apariencia la gestión de un territorio pequeño resultaría más apropiada, al tamaño del territorio deben agregarse sin embargo otros elementos como la estructura urbana, demográfica, económica y vial.

La desigualdad entre los distritos se produce tanto al interior de un mismo departamento como en toda la extensión del país. Así se tiene por ejemplo en el departamento de Concepción que el distrito del mismo nombre cuenta con una superficie de 11.277 Km² y el distrito vecino, Belén, con solamente 197 Km². En este caso, el peso histórico de la capital departamental, Concepción, parece explicar el dominio de una mayor superficie. En efecto, a mayor tamaño del distrito mayores aportes impositivos de los actores socioeconómicos de alta capacidad financiera, en este caso productores pecuarios, con lo que el municipio aumenta considerablemente sus ingresos; sin embargo, si el mayor tamaño implica mayores ingresos, también ofrece una gestión mucho más complicada y difícil del desarrollo distrital, pues el espacio a administrar presenta una gran diversidad de desafíos.

En el departamento de Caazapá se produce igualmente una gran inequidad de tamaño entre sus distritos. En efecto, Avai y Yuty tienen 2.018 y 1.833 Km² respectivamente y concentran el 40 % de la superficie total del departamento, mientras que otros varios distritos tienen superficies muy inferiores: Gral. Morinigo, 240 Km², Maciel 404 Km² y Bertoni 691 Km².

Si bien no se sostiene la tesis de que todos los distritos deben tener forzosamente las mismas dimensiones, parece sin embargo que las diferencias de tamaño deberían responder a las necesidades particulares de cada distrito en función a sus actividades económicas, la ubicación de sus servicios básicos y red vial, entre otros factores. En esa línea se debe insistir una vez más acerca de la importancia de la estructura del territorio a ser administrado, donde el tamaño del mismo condiciona fuertemente el nivel de éxito de los gobiernos locales y regionales.

Cuadro N° 21. Tamaño de Distritos. Paraguay 2002

Distritos	Km ²	Distritos	Km ²	Distritos	Km ²
Nanawa (Chaco)	4	Itaugua	115	Sapucaí	209
Villa Elisa	18	Pte Franco	122	3 de Febrero	214
Fdo. de la Mora	20	Altos	130	La Pastora	216
San Antonio	23	Leandro Oviedo	130	Capitan Miranda	219
Nemby	25	Buena Vista	133	Yatayty	225
Lambare	27	I. de la Cordillera	134	Juan E Oleari	226
Guarambare	29	Tebicuarymi	136	Yaguaron	232
Saldivar	37	Jose D Ocampos	144	Nva Alborada	232
Mariano R Alonso	43	Jesus	144	Roque Gonzalez	239
Ypane	50	Atyra	145	Paso de Patria	239
San Lorenzo	56	Caacupe	145	La Paz	239
Natalicio Talavera	64	San Salvador	145	Gral H Morinigo	240
San Patricio	64	Cecilio Baez	146	Caballero	245
Dr. Botrell	76	Ciudad del Este	149	Nva Londres	246
Nva. Colombia	77	Luque	152	Pilar	258
1ro de Marzo	82	Itape	162	Mayor R Otaño	262
Capiata	82	Troche	170	Mbocayaty del Yhaguy	264
L Grande	85	Valenzuela	173	Juan L Mallorquín	266
Yataity	88	Pirayu	174	Villa Florida	270
Numi	95	Jose Fassardi	175	Eusebio Ayala	274
Isla Pucu	99	Trinidad	176	Escobar	278
La Colmena	99	Ita	182	Tobati	285
Ypacarai	101	Cambyreta	190	Desmochados	285
Aregua	105	Emboscada	193	Gral Garay	288
Limpio	106	Cnel Martinez	196	Iturbe	292
Felix P. Cardozo	109	Belen	197	Bella Vista Sur	297
Alberdi	110	San J. Obrero	197	Carmen del Paraná	313
Sta. Elena	112	Hohenau	198	Yataity Del Norte	316
San Juan del Paraná	112	Mbocayaty	201	R I 3 Corrales	319
S Bernardino	113	Piribebuy	209	San Pablo	320

Distritos	Km²	Distritos	Km²	Distritos	Km²
Humaita	321	Cnel. Bogado	659	Mcal Lopez	1.230
Encarnacion	321	Quiindy	669	Tavai	1.314
Acahay	322	Dr. Moises Bertoni	691	San Cosme y Damian	1.318
Sta Rosa del Mbutuy	325	La Paloma	728	San J Ñeembucú	1.329
Fram	326	Naranjal	752	Artigas	1.341
Villarrica	327	Yguazu	762	Nva Esperanza	1.342
Simon Bolivar	328	I. de Rosario	769	Raul A Oviedo	1.379
Domingo M. de Irala	334	Caazapá	804	Salto del Guairá	1.382
Gral Diaz	338	Loreto	810	San Rafael Del Paraná	1.452
Nva Italia	356	Gral. Aquino	816	Guayaivi	1.460
Sta Maria	371	Katuete	816	San Ignacio	1.464
Natalio	383	Carlos A Lopez	825	San Pedro del Paraná	1.486
Villalbin	388	Capiibary	826	Hernandarias	1.519
Ybytymi	389	Ybycui	827	Villa Franca	1.543
Mayor Martinez	394	Yabebyry	832	Sta. R. del Aguaray	1.572
Maciel	404	Pirapo	840	Yhu	1.584
Los Cedrales	405	Sta Rosa	843	Villa Oliva	1.612
Obligado	413	Santiago	855	San Estanislao	1.700
Capitan Meza	440	Laureles	856	Corpus Cristhi	1.821
Borja	445	Nacunday	865	Yuty	1.833
Gral. Delgado	448	Repatriacion	866	Benjamin Aceval	1.839
Paraguari	462	Villeta	868	Tacuaras	1.872
Carapegua	462	Coronel Oviedo	876	Ygatimi	1.898
Antequera	480	Minga Pora	881	Jose Falcon	1.899
San Joaquin	483	Guazu Cua	882	Itakyry	1.964
Minga Guazu	485	Mbuyapey	898	V. de Rosario	1.975
Isla Umbu	485	Alto Vera	899	Abai	2.018
Colonia Independencia	491	Itanara	920	San J Bautista	2.165
San J de los Arroyos	496	Carayao	920	Yby Yau	2.174
Itapúa Poty	523	Caaguazú	923	Tacuati	2.283
Caraguatay	524	Yegros	946	Caapucu	2.455
Iruna	528	Ypejhu	956	Horqueta	2.825
Arroyos y Esteros	537	Chore	965	S. P. Del Ycuamandiyu	3.176
Juan M Frutos	553	Juan de Mena	968	Capitan Bado	3.613
Quyquyho	582	25 d Diciembre	995	Bella Vista Norte	3.787
San Miguel	585	Sta Rosa del Monday	999	Curuguay	4.128
Union	587	San J Nepomuceno	999	Pedro Juan Caballero	5.259
Tomas R Pereira	607	Ayolas	1.019	Pinasco	9.643
Cerrito	627	San Cristobal	1.027	Concepción	11.277
Edelira	635	Caballero Alvares	1.043	La Victoria	22.418
Paso Yobai	640	San Alberto	1.046	Fuerte Olimpo	54.592
J Eulogio Estigarribia	645	Gral. Resquin	1.075	Villa Hayes	60.334
Santa Rita	650	San Lazaro	1.111	Mariscal Estigarribia	89.472
Nva. Germania	657	Vaqueria	1.155		
Lima	658	Mbaracayu	1.174		

Fuente: Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005.

Cuadro N° 22. Resumen de extensión territorial de los distritos. Año 2002

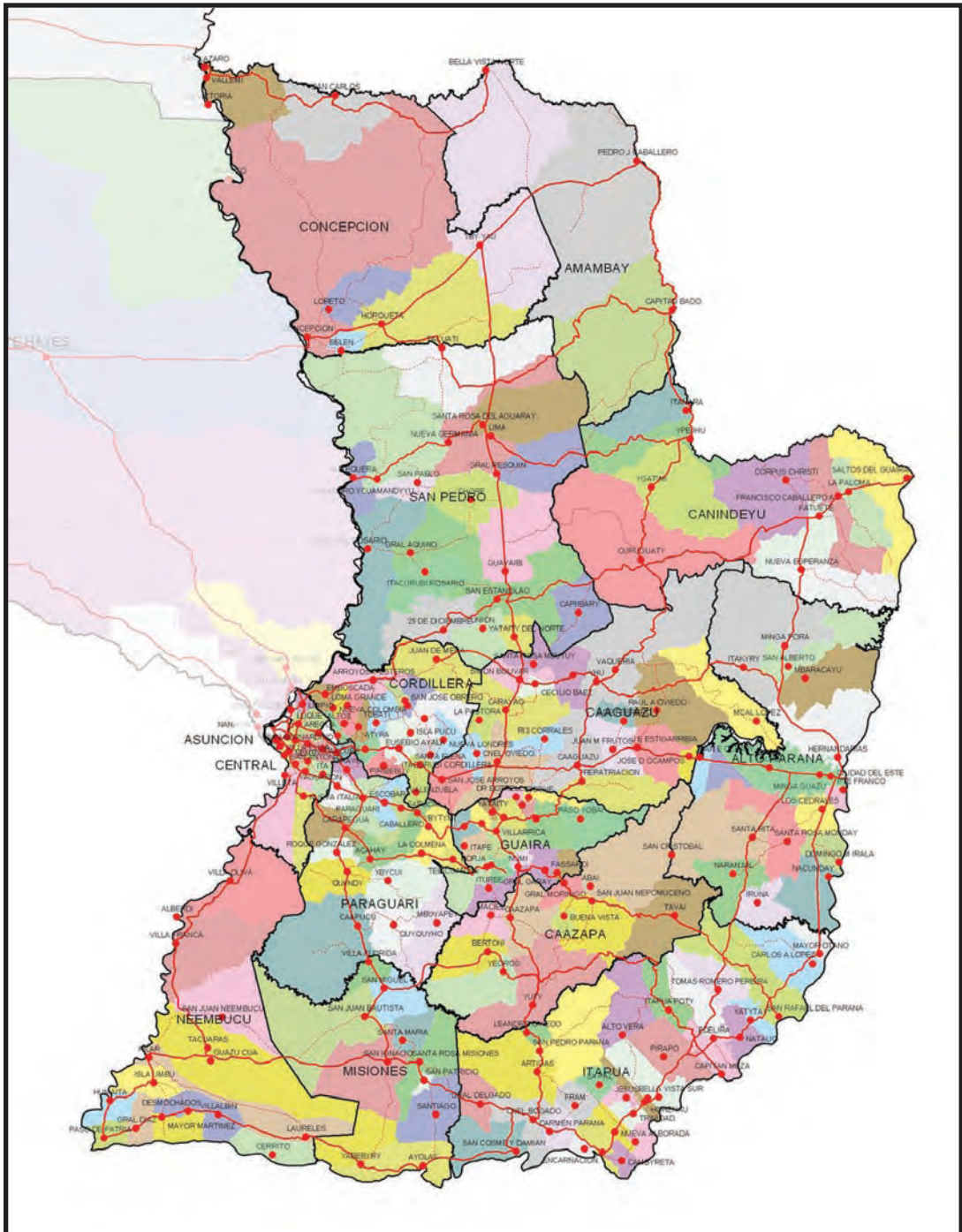
Rangos por tamaño de los distritos	Cantidad de Distritos	Porcentaje de distritos (%)	Superficie (Km ²) por rangos	Porcentaje de superficies
Asunción (capital del país)	-	-	134	0,0
4 a 100 Km ²	22	9,9	1.243	0,3
100 a 300 Km ²	64	28,7	12.271	3,1
300 a 600 Km ²	41	18,4	17.309	4,3
600 a 1.000 Km ²	45	20,2	36.725	9,2
1.000 a 3.000 Km ²	40	17,9	63.698	16,0
3.000 a 5.000 Km ²	4	1,8	14.704	3,7
Mas de 5.000 Km ²	7	3,1	252.995	63,4
Total*	223	100	399.079²⁴	100

Fuente: elaboración propia con datos del Censo 2002 de la DGEEC.

El cuadro 22 muestra la gran disparidad existente en los tamaños territoriales de los distritos. Predominan netamente los de superficie pequeña y mediana (de hasta 1.000 kms²) representados por 172 distritos (77% del total) y que abarcan solamente 17% del territorio nacional. En contraposición los distritos grandes (entre 1.000 y 5.000 kms²) y muy grandes (con más de 5.000 kms²) constituyen apenas el 23% del total de los distritos del país pero reúnen 83% de toda la superficie. Esta situación denota que el actual ordenamiento territorial paraguayo no se ajusta a criterios racionales y prácticos en términos de gestión política y administrativa.

24 Como se puede ver, la suma de la superficie total del territorio nacional no coincide con la cifra que se viene manejando oficialmente desde hace varios años como área territorial del Paraguay (406.752 kms²), a pesar que los datos manejados en este estudio corresponden a la DGEEC. Esta constatación adicional no hace sino reforzar la idea de una imperativa necesidad de abordar con una mirada nueva y con rigor científico las cuestiones territoriales pendientes en el país.

Mapa N° 17. División Distrital de la Región Oriental.



Fuente: Elaboración propia a partir de DGEEC. 2005.

- Capitales departamentales y distritales “descentradas”

La ubicación de las sedes del poder político departamental y municipal son de extrema importancia al evaluar su capacidad de gestión del territorio. Se espera que una capital departamental situada en el centro del espacio a gobernar tenga mayor nivel de éxito que una capital emplazada en la periferia del departamento o distrito. En efecto, la distancia, entendida como el espacio que separa a dos objetos, se convierte en elemento clave de la gestión del territorio, pues toda distancia tiene tres dimensiones:

- Separación física, medida en metros o kilómetros
- Tiempo de desplazamiento, medido en horas o días
- Costo del desplazamiento, medido en dinero.

Si se toma el caso del departamento de San Pedro, se comprueba que su capital se encuentra totalmente descentrada al hallarse situada en el extremo Oeste del departamento y sin vías de comunicación rápida con sus distritos. Ante esta situación los costos de desplazamiento, tiempo y dinero son mucho más elevados que si la sede del poder político estuviese por ejemplo en la ciudad de Choré, que se encuentra en el centro del departamento. Pero la sola posición geográfica y geoméricamente centralizada no constituye motivo suficiente para que una capital departamental o distrital sea ideal, debiéndose agregar otros factores como el nivel de conectividad con los demás lugares, las infraestructuras de comunicación disponibles, la red de servicios sociales y básicos, entre otros.

San Pedro es el departamento más extenso de la región Oriental y sus niveles de pobreza son muy elevados, razón por la cual la gestión del desarrollo socioeconómico del mismo debería ser una prioridad nacional; sin embargo, la gerencia política de este departamento, que opera desde su capital, se encuentra territorialmente desarticulada del resto del departamento y sus distritos. Es fácil imaginar los elevados costos que ello supone a los programas de asistencia y acompañamiento a las comunidades más alejadas, la aparición de los círculos viciosos de la marginación económica. Este departamento podría ser dividido en dos para impulsar un desarrollo de mayor efecto, con dos alternativas posibles: un departamento al Sur y otro al Norte o uno al Este y otro al Oeste. Quizás la reducción del territorio a administrar genere una especialización en los dos nuevos poderes departamentales, que pasarían a estar “más cerca” de los actores socioeconómicos.

El departamento de Concepción, con la capital ubicada en su extremo Suroeste, presenta el mismo perfil descentrado con el agravante de que es al mismo tiempo capital del distrito del mismo nombre, un verdadero súper distrito en términos de superficie territorial y con una gran periferia a ser administrada.

La solución no parece simple porque no siempre existen ciudades en los centros de los departamentos, además del gran peso histórico que tienen las capitales departamentales, por lo cual resultaría ficticio el traslado del poder político y económico a otras ciudades, aunque estas sean “centrales”. La opción operativa consiste en

recentralizar la aplicación de las políticas públicas regionales y locales, es decir implementar una nueva forma de intervenir en el territorio.

4.

Descentralización y poder territorial

.....

La transferencia de poder desde el Estado central hacia los departamentos y distritos comienza efectivamente en el año 1993, con la elección de autoridades regionales (departamentales) y locales (distritales). Significó un gran cambio en el modo de administración del territorio nacional, concediendo un creciente margen de maniobra a las nuevas figuras administrativas descentralizadas. Esto provocó el surgimiento de lo que denominamos “poder territorial”, definido como la disposición de capacidades políticas y económicas legítimas de una jurisdicción (departamento y distrito) para influir en las relaciones socioeconómicas y políticas de los habitantes.

La descentralización puede ser entendida como la concesión de poder del centro (el Estado central) a la periferia, y la transferencia a esta de nuevos roles tendientes a volver más eficiente la aplicación de las políticas públicas, rompiendo con décadas de planificación centralizada.

Este nuevo poder del que disponen los actores regionales y locales introdujo un gran cambio en los sistemas de gobierno de los distintos departamentos y distritos, con el consecuente aumento del interés político propio a todo ejercicio del poder. En efecto, de un sistema autoritario y sin participación se pasa a otro democrático y participativo que representó una novedad movilizadora en todo el país y, sobre todo, en la periferia donde, por primera vez, se podía controlar los procesos regionales.

Al respecto, el cuadro 23 muestra cómo la estructura demográfica actual incide directamente en las políticas públicas ya que la Cámara de Diputados del Congreso Nacional está integrada por representantes departamentales. Estos son electos cada cinco años en forma proporcional a la población mayor de edad y capaz de ejercer el derecho a voto en cada departamento²⁵. De esta forma, a los departamentos con más alto número de electores les corresponde mayor cantidad de diputados. Un caso excepcional es el de San Pedro que, en la Cámara actual, teniendo más de cien mil habitantes por arriba de Cordillera, cuenta con un diputado menos debido a la estructura por edades de sus respectivas poblaciones.

Atendiendo a que la Constitución Nacional concede a la Cámara de Diputados la atribución de iniciar la consideración de proyectos relativos a la legislación departamental y municipal y prestar acuerdo para la intervención de los gobiernos departamentales y distritales²⁶, es evidente que los departamentos con mayor cantidad de

25 Artículo 221 de la Constitución Nacional.

26 Artículo 222, numerales 1 y 3 de la Constitución Nacional.

electores, que corresponden casi siempre a los más poblados, acaparan el poder político legislativo. Si a esto agregamos que los departamentos de la región metropolitana y los de la región campesina tradicional se sitúan entre los más poblados, vemos que la ecuación termina en una concentración del poder político, al menos en una de las cámaras del Congreso, en la región más rica (o menos pobre) y la más equipada en servicios básicos. En efecto, para el periodo de gobierno 2003-2008, los departamentos de Central (19 diputados), Cordillera (5), Paraguarí (4), Guairá (3) y Asunción (9) totalizan 40 diputados, el 50 % de total, mientras que representan solamente el 4,9 % del territorio nacional (20.081 Km²) y el 48 % de la población total del país.

Cuadro N° 23. Población departamental (2002) y diputados electos (2003)

Departamentos	Población	Diputados
Central	1.362.893	19
Alto Paraná	558.672	7
Asunción	512.112	9
Itapúa	453.692	6
Caaguazú	435.357	6
San Pedro	318.698	4
Cordillera	233.854	5
Paraguarí	221.932	4
Concepción	179.450	3
Guairá	178.650	3
Canindeyú	140.137	2
Caazapá	139.517	2
Amambay	114.917	2
Misiones	101.783	2
Presidente Hayes	82.493	2
Ñeembucú	76.348	2
Boqueron	41.106	1
Alto Paraguay	11.587	1
Total	5.163.198	80

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Atlas de Desarrollo Humano 2005.

Estas cifras constituyen poderosos indicadores de los profundos desequilibrios territoriales del país, causantes a su vez de una serie de desajustes sociodemográficos, económicos y ambientales que contribuyen a la desintegración social, la utilización inadecuada de los recursos naturales y al freno del crecimiento económico. Eso demuestra, al mismo tiempo, que el Estado no tiene una política definida ni específica de administración y gestión de su territorio y que las medidas descentralizadoras terminaron concentrando el poder político y los recursos económicos en el centro, marginando aun más a la periferia, sin producir el efecto deseado en los niveles esperados.

5.

El nuevo rol del Estado en la gestión del territorio

.....

Las transformaciones socioeconómicas, culturales y tecnológicas asociadas a la globalización o mundialización²⁷ son innegables, y las implicancias en los territorios trascienden los límites políticos y naturales para convertirse en verdaderos vectores de cambio local y mundial, afectando tanto a los espacios activos o centrales como a los pasivos o periféricos.

Los Estados, en tanto que meta-actores, organizadores e impulsores principales del desarrollo, han sufrido también las sacudidas de la globalización que los ha obligado a redefinir su forma, tamaño y modo de gestión. En efecto, el modelo de Estado Nación vive una profunda crisis bidimensional, tal como lo presenta Kaplan:

“El Estado-nación y su soberanía sufren una doble erosión. Por una parte, desde afuera, las fuerzas y procesos de la transnacionalización. Por otra parte, en el interior, la descomposición económica, la disolución social, la desestabilización política y la segmentación de las sociedades y Estados nacionales en los niveles regionales y locales. En esta erosión del Estado y de su soberanía convergen las coordenadas externas del sistema con las internas” (Kaplan, 1995).

Una de las respuestas del Estado a los procesos erosivos sobre los territorios y un imperativo de la cooperación internacional en la década de 1980, fue la descentralización concebida dentro de la reingeniería del aparato estatal y en la cual el Estado central delega responsabilidades a los poderes locales y regionales, rompiendo de esta forma con el paradigma anterior de la planificación centralizada. Las fórmulas de “Estado mínimo” o “desmantelamiento del Estado” muestran la orientación clara de los nuevos desafíos del Estado alimentados también por la veloz apertura económica y emergencia de las empresas como actores en el juego del desarrollo nacional.

Así también, los procesos de integración regional, como el Mercosur, impusieron al juego económico reglas innovadoras debilitando el margen de maniobra de los Estados, especialmente en lo referido al control del sistema económico que comenzaba a “abrirse” a los demás actores, que esta vez no eran sólo otros Estados, sino un conjunto de empresas nacionales, transfronterizas y la propia sociedad civil. En este escenario los Estados seguirán constituyéndose en los actores principales, aunque no ya los únicos, del contexto nacional e internacional rompiéndose una larga hegemonía.

La redefinición del Estado se realiza entonces en función del conjunto de problemáticas internas y oportunidades de integración al sistema económico regional y

²⁷ Tomamos a estos dos conceptos como sinónimos, aunque existe una discusión teórica entre los economistas que prefieren “globalización” y algunos geógrafos, en su mayoría franceses, que prefieren “mundialización”.

mundial. Este cambio de paradigma exige no solamente nuevas herramientas para pensar y gestionar el desarrollo desde el Estado, sino también nuevos niveles y roles del mismo, sus modos de inserción al mundo y la forma de articulación con la sociedad civil. De esta manera asistimos a profundos cambios provocados por la mundialización que nos dirigen hacia la sociedad pos-industrial.

Cuadro N° 24. Modificaciones al nivel y al rol de Estado

	Estado Sociedad industrial	Sociedad pos-industrial
Nivel	Crecientes roles económicos y políticos. Fortalecimiento de lo nacional y político.	Disminución de autoridad y roles del Estado central, avance del mercado. Revalorización de lo subnacional. Construcción de la región.
Organización	Burocrática, piramidal. Centralizada. Vertical-sectorial.	Gerencial, profesional, técnica. Descentralizada. Horizontal-territorial.
Tipo de conflicto	Sistémico. Democracia-capitalismo industrial. Igualdad, explotación. Clase obrera-empresariado.	Crisis de representación. Exclusión y calidad de vida. Identidad y sentido.
Articulación con la sociedad	“Fusión” pueblo-nación. Homogeneidad. Universalidad.	Diferenciación Estado-sociedad-mercado. Heterogeneidad. Diferenciación social y funcional.
Gobernabilidad	Crisis de la democracia	Vulnerabilidad y complejidad

Fuente: García Delgado, 2002.

Tal como señala García Delgado, el Estado debe redefinirse y reposicionarse para lograr una eficiente gestión del desarrollo y de su territorio.

No obstante, la experiencia demostró en varios países latinoamericanos que la transferencia mecánica de competencias y responsabilidades del Estado a los gobiernos municipales y departamentales no produjo los efectos deseados, mientras que nuevos conflictos sociales se agregaron a los anteriores para acelerar la fragmentación social.

En términos territoriales la descentralización no produjo los resultados esperados en la promoción del desarrollo de los territorios, por lo que es lógico cuestionar qué tipo de Estado tiene que forjarse en la presente época: ¿Cuales serán las funciones que demandará la sociedad pos-industrial? Los conceptos de eficiencia, equidad y crecimiento parecen ser las bases probables sobre las cuales tendrá que construirse el nuevo modelo de Estado, que en menos de tres décadas pasó de Estado-gigante a Estado-mínimo o, como afirma García Delgado, pasó de Estado Omnipresente a Estado casi Ausente.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de los roles del Estado, con la propuesta de un nuevo paradigma de funcionamiento estatal una vez superadas las dos primeras etapas.

Cuadro N° 25. Roles del Estado

	Estado de bienestar ("desarrollista", "de compromiso")	Estado neoliberal ("mínimo")	Estado pos-neoliberal ("solidario")
Roles	Prestador, Empresario, Empleador y Planificador	Privatizador, Desregulador, Descentralizador, Funciones básicas	Solidario, Regulador, Estratégico
Coordinación	Política	Por el mercado	Mix Estado-mercado-sociedad civil
Legitimación	Redistribución vía salario y pleno empleo	De acuerdo a prestaciones y redes de contención	Democracia fiscal, solidaridad pública, derechos de inclusión

Fuente: García Delgado, 2002.

Ante este torbellino de cambios multidimensionales, el Estado se ve obligado a redefinirse y reubicarse en varios escenarios, pero esta vez bajo fuertes presiones estructurales de impacto global que afectan a todos los Estados y a todos los territorios. El Estado paraguayo, al igual que los del continente sudamericano, tiene que rever los mecanismos e instrumentos de gestión y aplicación de su desarrollo, pero por sobre todo debe construir un nuevo sistema de gerencia para su territorio; no ya en función a límites administrativos, políticos o naturales, sino en directa relación con sus objetivos estratégicos. Las formas de intervención en los territorios tienen que modernizarse, trascendiendo las unidades tradicionales de la división administrativa, pasando a ser reguladoras de los procesos económicos y con objetivos y medios diferenciados según las regiones.

Otra modificación importante surgida en la última década es la emergencia de nuevos actores en la escena socioeconómica, aparición que se produjo al mismo tiempo que el retroceso del Estado. De esta manera, el nuevo contexto de la economía y política está constituido por una diversidad de actores entre los que sobresalen las empresas, el Estado, la sociedad civil y los organismos internacionales. Los pesos específicos de los mismos han variado notándose la disminución del peso estatal y el crecimiento gradual de la sociedad civil, mientras que las empresas han ocupado parte del espacio dejado por el Estado en su retirada, lo que les confiere amplios márgenes de maniobra y, muchas veces, de presión para imponer sus estrategias productivas y comerciales. Esto obliga a que los procesos de desarrollo sean construidos en forma conjunta consensuando y negociando intereses y recursos múltiples.

Ante los nuevos escenarios globales caracterizados por la apertura externa e interna, cambios en las formas de administrar y producir y revolución tecnológica que transforma el sentido de la distancia, los Estados están llamados a reubicarse como actores claves del desarrollo. En esa línea, el nuevo Estado o Estado moderno debe incorporar, comprender e instrumentar los procesos sociales, demográficos, migratorios, productivos, comerciales, ambientales y geopolíticos, para alimentar el desarrollo de los países. El desarrollo nacional ya no está concebido como el crecimiento económico y el aumento de la calidad de vida en todo el territorio, sino como un conjunto de regiones articuladas y competitivas que logran autodefinirse, auto-construirse e insertarse de forma eficiente a los mercados locales, nacionales e internacionales.

Desde la perspectiva territorial, el Estado moderno es caracterizado por Boisier²⁸ de la siguiente forma:

1. *“Comprende y entiende su propia estructura sistémica territorial;*
2. *Es “inteligente”, es decir, descentralizado y organizado en red;*
3. *Comprende la interrelación entre los objetivos nacionales y el papel del territorio;*
4. *Puede, en consecuencia, explicitar la contribución de cada región o territorio a cada objetivo;*
5. *Es capaz, a partir de ello, de construir escenarios territoriales futuros;*
6. *Incorpora, con tal información, la territorialidad en el proyecto político nacional;*
7. *Se reconoce a si mismo como una institución desplegada en dos planos: el estado nacional y un conjunto de cuasi estados regionales;*
8. *Acepta la variedad, y por tanto permite y estimula la maleabilidad en las estructuras de gobierno y administración;*
9. *Incorpora en los cuasi estados regionales la velocidad, y apoya la existencia de sistemas de información y análisis coyuntural;*
10. *Establece un marco regulador mínimo para facilitar la flexibilidad;*
11. *Estimula en las estructuras de los cuasi estados regionales el surgimiento de la imaginación creativa y el despliegue de dos nuevas funciones: conducción política y animación social;*
12. *Se reconoce como un estado territorial y es capaz de ejercer conducción territorial tanto como conducción política.” (Boisier, S. 1999)*

Como se observa en la caracterización de Boisier, el Estado moderno asume la alta complejidad del desafío del desarrollo, por lo que los instrumentos de intervención deben contener idénticos niveles de complejidad. De esta forma, la “planificación central” no puede producir desarrollo, al menos en forma equilibrada y deseada. Una de las metas del Estado moderno es descubrir qué tipo de combinación de factores potencian el desarrollo que ya no es pensado a escala nacional, sino en diversos territorios con recursos humanos y naturales diferentes.

Gran parte de la discusión teórica sobre el desarrollo económico, social y ambiental ha comenzado a privilegiar las regiones, es decir los territorios intermedios entre lo “nacional” y lo “comunitario”, los dos extremos del horizonte territorial, surgiendo perspectivas teóricas y metodológicas “en pequeño”²⁹ que cuestionan los “Planes” nacionales. El Desarrollo Territorial surge como una respuesta localizada a los problemas socioeconómicos y ambientales. Pero tal como lo indica Boisier, no se trata del desarrollo del territorio en si mismo, sino el desarrollo de las personas humanas que habitan en él (Boisier, 1999).

28 Para una concepción más amplia de este y otros conceptos asociados al Desarrollo Territorial, remítase al documento “Teorías y metáforas del Desarrollo Territorial”. Boisier, S. 1999. Cepal. Santiago de Chile.

29 El Desarrollo Local de mediados de la década de los '90 y la tesis de Ohmae sobre la muerte del Estado-Nación y el nacimiento del Estado-Región, son algunas de las perspectivas desarrolladas sobre las escalas del desarrollo.

Este mismo autor indica que en procesos de desarrollo regional las autoridades nacionales, departamentales y locales deben interrogarse sobre “¿...cómo ayudar a sus respectivos territorios a posicionarse como entes competitivos, modernos, equitativos y participativos? Responder a esta pregunta lleva a plantear esta otra: ¿cual es la configuración territorial más adecuada para ello y que ofrece las mayores posibilidades de éxito?”. Parte de la respuesta a estos cuestionamientos son contestados por Boisier al mostrar que existen tres atributos que ayudan a desarrollar los territorios: la velocidad, la flexibilidad y la maleabilidad, que además “son atributos inversamente ligados al tamaño.” Por lo que las regiones aparecen como los entes administrativos a partir de los cuales construir el futuro (Boisier, 1999).

Boisier recalca que en la mayoría de los países latinoamericanos, la división político-administrativa tradicional corresponde a zonas históricas de poblamiento, pero que es urgente establecer múltiples ordenamientos territoriales organizados jerárquicamente y basados en lo que él llama “Región Pivotal” entendida como “el menor territorio organizado que simultáneamente presenta atributos de complejidad sistémica, de cultura capaz de generar identidad y de “resiliencia”. Las regiones pivotaes pueden asociarse con otras regiones, o simplemente con otros territorios organizados, en forma libre, voluntaria y democrática, sometiendo la asociación al único requisito de la contigüidad geográfica, para dar origen a regiones de mayor tamaño, denominadas Regiones Asociativas” (Boisier, 1999).

El concepto de “región” ha sido uno de los más difíciles de construir en la disciplina geográfica por la polisemia del término y por las diversas escalas a que hace referencia. Una de las definiciones operacionales más apropiadas es la que aporta Lira, cuando indica que: “la región es un territorio organizado que contiene, en términos reales o potenciales, los factores de su propio desarrollo con total independencia de escala; y como desarrollo local, cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de varios tamaños, pero no en todos, dada la complejidad intrínseca del proceso de desarrollo, advirtiéndose que lo local hace sentido cuando se lo mira desde afuera y desde arriba. En tal sentido, las regiones constituyen espacios locales mirados desde el país, así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia” (Lira, 2002).

Estas reflexiones sobre la organización y activación del territorio son profundamente innovadoras en lo que respecta a la forma de gobierno y gestión de los territorios sub nacionales, lo que nos introduce a los modelos de ordenamiento territorial con una perspectiva regional que se articule con las “nuevas regiones” paraguayas, abriendo un campo original de organización y acción en el país. En efecto, si proclamamos la desaparición del Estado central, asistimos al nacimiento de lo que denominamos “Estados Locales”, es decir estructuras políticas, económicas y territoriales con funcionalidad para asumir e impulsar el desarrollo y con capacidad de vinculación a sistemas exteriores.

6.

Ordenamiento territorial: política y herramienta del desarrollo

.....

Si la gestión del desarrollo por parte del Estado moderno incluye la variable territorio, la misma se materializa a través del ordenamiento territorial, nuevo campo disciplinario de la gestión política pública y del proyecto político. De esa manera se trasciende la aparente oposición entre descentralización y ordenamiento territorial, pues la primera es un medio y el segundo es el fin.

Como indica Massiris, *“la ordenación del territorio en los países latinoamericanos tiene una historia muy reciente que se remonta a los inicios de la década de los ochenta. Desde su origen ha sido concebida de manera diversa, asociada a las políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización. Hoy predomina la idea de la ordenación como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política pluri sectorial, horizontal”* (Massiris, 2002).

En este sentido, el ordenamiento territorial trasciende la búsqueda de la igualdad territorial (para algunos autores absurda³⁰ debido a las diferentes trayectorias históricas, configuraciones sociodemográficas y actividades económicas de las regiones que impiden una homogenización del territorio), y propone construir e implantar sistemas de Justicia Espacial o de igualdad de acceso al territorio, entendida como la posibilidad de que todo habitante, independientemente del lugar donde viva, acceda al conjunto de oportunidades que produce la sociedad. Bajo esta perspectiva, el ordenamiento territorial se torna un instrumento del Estado para equipar, mudar, administrar y organizar las actividades e implantaciones humanas pero, por sobre todo, redistribuir el crecimiento demográfico y económico en el territorio nacional.

La novedad del enfoque ha generado una gran cantidad de conceptos relacionados a la temática. Una de las discusiones consiste justamente en comparar los enfoques de ordenamiento territorial y desarrollo territorial, como se ha visto en el discurso de Boisier. La idea del “ordenamiento” aparece como cargada del poder central que es el que ordena las relaciones sociales, es decir se trata de una noción imperativa que incluye además el proceso de “disponer” los objetos (recursos, comunidades, infraestructuras) sobre el territorio. En esta idea de ordenar los objetos y recursos, el territorio es considerado como la base física de las actividades humanas sobre la cual hay que ubicar a las comunidades y sistemas productivos; en síntesis, el ordenamiento implicaría una visión “estática” del territorio como simple soporte físico.

Por el contrario, en el concepto de desarrollo territorial el territorio es una estructura física, económica y social fundamental para el desarrollo nacional, donde no se reciben “órdenes” de qué y cómo hacer, sino que sus actores tienen incidencia en el

³⁰ Para algunos geógrafos, en su mayoría franceses, es absurdo hablar de igualdad o equidad del territorio pues el mismo no es homogéneo ni puede ser pensado de una sola forma. No obstante, otros investigadores, como Reynaud introducen la idea de la Justicia Espacial.

campo del poder político y económico. En este enfoque el territorio es considerado como un factor “dinámico” e influyente, por lo que se puede suponer que la evolución teórica terminaría por apropiarse del mismo³¹.

Sin intentar agotar la discusión sobre el ordenamiento territorial y con la intención de ilustrar la complejidad del debate sobre el mismo, se presenta a continuación un conjunto de definiciones de este concepto.

31 Este estudio no pretende explorar ni agotar la discusión teórica, por lo que se utilizarán indistintamente los conceptos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Territorial, asumiendo que los mismos son, a efectos prácticos, sinónimos aunque aclarando que el de Desarrollo Territorial es más completo y como tal preferido.

Cuadro N° 26. Conceptos de Ordenamiento Territorial

Claudius Petit, especialista francés. 1950	“La búsqueda en el ámbito geográfico de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas” (Massé, 1974, citado por Méndez, 1990: 93)
G Sáenz de Buruaga. España, 1969	“Es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales” (Pujadas y Font, 1998:11)
J. Lajugie y otros. Francia 1979	“ El objetivo de la ordenación del territorio es de crear, mediante la organización racional del espacio y por la instalación de equipamientos apropiados, las condiciones óptimas de valorización de la tierra y los marcos mejor adaptados al desarrollo humano de los habitantes” (Grenier, 1986)
Carta Europea de Ordenación del Territorio. 1983.	“ Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector” (CEAMT, 1983)
Ley Orgánica de ordenación del Territorio. Venezuela, 1983	“Regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral” (Congreso de la República de Venezuela)
Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. 1990	“Camino que conduce a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico, todo aquello en búsqueda de unas condiciones de vida mejores” .
Ley de Desarrollo Territorial. Colombia, 1997	“Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas..., para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en la armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (Congreso de la República de Colombia, 1997)
Proyecto del Ley de OT, Costa Rica, 1998	“Proceso dinámico, interactivo e iterativo de diseño de cambios integrales en las políticas públicas para la clasificación y el uso racional, eficiente y estratégico del territorio, de acuerdo con criterios económicos, culturales y de capacidad de carga ecológica y social” (Ministerio de Planificación Nacional, 1998:3)
Grupo Interinstitucional de OT México. 2000	“Estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuado articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio” (SEDESOL y otros, 2000)
Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, Costa Rica, 2001	“Conjunto de políticas o directivas expresamente formuladas, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de ocupación, desarrollo y transformación del territorio y el uso del espacio” (Presidencia de la República de Costa Rica, 2000)
Anteproyecto de Decreto-Ley de planificación física, Cuba, 2001	“Disciplina técnico administrativa destinada a mejorar las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas. Se concreta en los ámbitos nacional, provincial, municipal y urbano y su contenido fundamental es la estructuración del espacio físico” (Instituto de planificación física, 2001)
Proyecto de Ley de OT, Bolivia, 2001	“Proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político-institucionales con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país” (Senado Nacional, 2001)

Fuente: Massiris, 2002.

En estas concepciones es posible observar la relevancia de ciertos aspectos recurrentes:

- La idea de planificación del espacio físico como objetivo general.
- La idea de política pública, administrativa y estrategia de desarrollo, así como de la gestión de los recursos naturales, entre ellos el suelo.
- La multiplicidad de escalas del ordenamiento territorial, los espacios administrativos sub nacionales.
- La incumbencia “casi” exclusiva del Estado en el ordenamiento del territorio.

Adoptaremos aquí la definición europea del ordenamiento territorial, que es entendida como *“la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. La misma es una disciplina científica, técnica administrativa y acción política, concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio”*³²

Los objetivos que persiguen los planes de ordenamiento y desarrollo territorial son:

- Definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
- Establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización y limitaciones ecológicas.
- Mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.
- Desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras.
- Desarrollo agrícola y ordenamiento rural integrado, para mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural y favorecer las actividades agropecuarias.
- Desconcentración urbana, a partir de la reorientación de los flujos migratorios.
- Desconcentración y localización industrial para el desarrollo económico espacialmente equilibrado y aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- Definición de corredores viales y grandes redes de transporte.

En el caso de los países latinoamericanos es notoria la novedad del tema, pero también la rapidez con la cual varios países comenzaron a apropiarse e institucionalizar la idea del ordenamiento territorial. Con resultados disímiles, los países fueron construyendo visiones y concepciones diferenciadas del ordenamiento territorial en función a sus problemáticas y estrategias definidas por los periodos históricos.

No resulta extraño que en algunos países, como Colombia, las políticas de ordenamiento territorial expresen la doble intención de un reposicionamiento del Estado en su territorio, luego de su retirada en la década de los 80 (motivada, entre otras causas, por la guerra interna que vive este país) y de la construcción de un modelo

32 Carta Europea de Ordenación del Territorio. 1993.

de desarrollo sustentable, participativo y sobre todo, localizado en las unidades territoriales menores “descentralizadas”. En otros países, por ejemplo Bolivia, el énfasis se dirige a la correcta utilización de los recursos naturales con una clara orientación al ordenamiento productivo, en función a los tipos de suelo. Este aspecto, el biofísico y agrícola, es de vital importancia para los países latinoamericanos cuyas economías dependen en gran parte de la exportación de productos agrícolas y la expansión de los mismos es alimentada y decidida por el sistema internacional (mercados, actores, empresas).

7.

Experiencias de ordenamiento territorial en Paraguay

La novedad de la preocupación espacial o territorial en Paraguay explica la emergencia de diversas perspectivas que identifican problemas y disfunciones en la gestión de los recursos naturales y de los espacios tanto urbanos como rurales. En este sentido, el retorno a la democracia no produjo la inclusión de la temática territorial o espacial en la discusión y la agenda del desarrollo nacional, quizás por la primacía de la problemática ambiental que insistía en la protección y manejo adecuado de los recursos naturales.

Si bien se han realizado importantes esfuerzos, especialmente investigaciones, en el marco del ordenamiento territorial, el mismo fue encarado por especialistas en edafología de modo tal que el suelo, caracterizado y valorizado en función a sus características físico-químicas y sus diferentes niveles de fertilidad agrícola y ganadera, fue el elemento clave del razonamiento. De esta manera surge la identificación errónea entre ordenamiento territorial y ordenamiento de suelos, al confundirse el suelo o la tierra con el territorio y aceptarlos como sinónimos cuando, en realidad, el territorio es un concepto que surge a mediados de la década de 1970 en Europa, como eje clave de discusión en la Geografía Humana, mientras que en América Latina esta disciplina era considerada como poderosa herramienta militar hasta hace al menos una década³³. Por este motivo, investigadores agrónomos y forestales concibieron indistintamente los conceptos de suelo o territorio como base física de la actividad humana, con énfasis en las potencialidades productivas agrícolas, ganaderas, forestales y de conservación ambiental.

La confusión conceptual imposibilitó el correcto tratamiento en el Paraguay del desafío territorial desde la perspectiva geográfica, razón por la cual la problemática de los territorios aparece tardíamente, muy ligada al manejo de los recursos naturales y como una herramienta de la gestión ambiental. Tampoco los centros de formación

³³ No es de extrañar que los militares hayan sido en este periodo los teóricos más importantes de la Geografía que se asociaba bastante con la Geopolítica. En Brasil y Chile, por ejemplo, los libros más importantes de este periodo se titulan Geopolítica del Brasil, de Golbery do Couto e Silva y Geopolítica de Chile, de Augusto Pinochet.

e investigación universitarios aportaron nuevas ideas sobre el tema, haciendo que la confusión se acentuara hasta imponerse, finalmente, el concepto de ordenamiento territorial como ordenamiento de las actividades en función a los tipos de suelos existentes y consolidarse la idea de que suelo y territorio son sinónimos y representan la misma realidad.

A pesar de ello, los estudios de ordenamiento territorial realizados con mucho detalle en la década de 1990 tampoco se tradujeron en políticas públicas de organización de uso de suelos. Tal el caso de las investigaciones llevadas a cabo con la cooperación alemana (GTZ y BGR, para la región Oriental y el Chaco respectivamente), que solo sirvieron para avanzar en el conocimiento científico de la situación edafológica del país. En este mismo periodo y gracias a la misma fuente de financiamiento aparece una nueva tecnología de conocimiento territorial, el geo referenciado, gracias al Sistema de Información Geográfica (SIG), con la técnica de imágenes satelitales de gran calidad que permitían conocer los usos y aplicaciones del territorio por parte de los actores socioeconómicos.

Esta técnica, que goza hoy de gran popularidad entre los estudiosos de los suelos y del territorio, produjo un salto tecnológico de gran importancia porque permitió trascender de los simples mapas y cartas militares. Estas cartas fueron durante mucho tiempo las únicas representaciones del territorio disponibles para los actores socioeconómicos y su mayor limitación radicaba en que su formato está previsto especialmente para el uso militar, con una atención especial en los accidentes del terreno y no en sus aspectos económicos, sociales, demográficos y culturales.

Sin embargo, el avance tecnológico representado por el SIG no permitió conocer a fondo el territorio pues el salto de la arcaica y sesgada carta militar a las modernas, exactas, coloridas y atractivas imágenes satelitales, no incluyó lo que podría llamarse una “reflexión territorial” en el sentido de incorporar los flujos de bienes y servicios, las migraciones humanas, la dispersión y concentración de la población y de las actividades productivas y menos aun de las estructuras territoriales. El gran salto tecnológico mejoró la observación del fenómeno territorial, con fuerte énfasis en la deforestación y uso agrícola de suelos, pero con grandes déficit en la interpretación y análisis de las dinámicas territoriales, donde el uso del suelo es solo uno de los componentes del enfoque.

A diferencia de los demás países del Mercosur y de América Latina, el Paraguay aun no ha podido articular ni institucionalizar los esfuerzos tendientes al logro de una política diferenciada de ordenamiento y desarrollo territorial. Si bien existen algunas dependencias institucionales que se ocupan del desarrollo territorial, siendo la más importante la Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional dependiente de la Secretaria Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, las mismas no disponen de los recursos humanos y materiales suficientes para constituirse en motores de reflexión y propuestas concretas.

La cooperación internacional ha aportado, de forma indirecta, suficiente experiencia en la temática territorial al apoyar proyectos de colonización campesina, lo que exigía una cierta lectura y organización del espacio físico. Posteriormente, a inicios

de la década de los 90, la intervención de los proyectos se enfocó hacia la planificación del uso de la tierra y del manejo de los recursos naturales (Ministerio de Agricultura y Ganadería y cooperación alemana GTZ, entre otros).

La reciente creación del Comité Interinstitucional de Población como organismo responsable de elaborar, aprobar y coordinar la ejecución de la política de población³⁴ del Paraguay y la aprobación de dicha política por el Ministerio del Interior y la Secretaría Técnica de Planificación en julio de 2005, representa un aporte de relevancia al ordenamiento territorial, sobre todo en lo concerniente a la distribución espacial de la población. El capítulo cuarto define como objetivo general de la política de población: *“mejorar las condiciones de ocupación del territorio nacional en función al bienestar de la población, minimizando los efectos nocivos de la alta concentración y la excesiva dispersión demográfica, promoviendo la utilización equilibrada del espacio territorial y los recursos naturales, así como la preservación del medio ambiente”* (Política de Población, 2005).

En el mismo capítulo dos ejes fundamentales e innovadores se destacan ampliamente. El primero propone la *“elaboración de un diagnóstico territorial como base para el reordenamiento y reorganización político administrativa del territorio, considerando sus condiciones geográficas, socioeconómicas, demográficas, ecológicas, culturales e históricas”*; el segundo plantea la *“ejecución e impulso de los cinco ejes reguladores de la Política Nacional de Migraciones: a) fomento del arraigo de la población en su área de origen; b) promoción de flujos de migración, interna e internacional, que contribuyan al desarrollo nacional; c) intervención en los flujos migratorios pre existentes con el fin de lograr su reorientación; d) recuperación de la población nacional emigrada a través de la repatriación; e) integración sociocultural, económica, política, jurídica y territorial de los inmigrantes a la sociedad paraguaya”* (Política de Población, 2005).

Se aprecia así la aparición de la problemática territorial asociada a la capacidad de carga humana del suelo, tanto como el movimiento de personas en el territorio, estableciendo las estrechas relaciones entre el territorio, las migraciones y los recursos naturales. En relación a las migraciones y la distribución espacial de la población, la modernización del sistema estadístico paraguayo ha posibilitado el seguimiento de las tendencias del comportamiento espacial de la población.

En síntesis, la situación del ordenamiento y desarrollo territorial en Paraguay adolece de una doble problemática. En primer lugar, la escasa atención prestada al tema lo cual produjo su negación tácita como campo de estudio y de intervención política. En segundo lugar, los esfuerzos, mayormente científicos, por conocer y planificar el suelo y el territorio no fueron respaldados por un sistema jurídico que apoye, con una normativa moderna, los diversos aspectos del ordenamiento territorial.

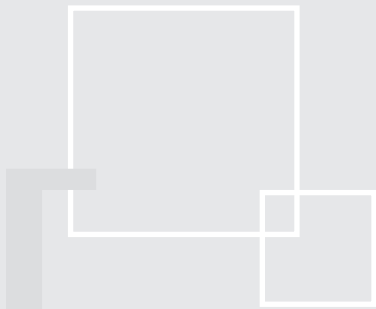
Por lo tanto, resulta impostergable una política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial que se alimente de la reflexión, el análisis y el conocimiento de la realidad territorial nacional, ajustando quizás la división administrativa pero, por

34 Decreto del Poder Ejecutivo de fecha 10 de enero de 2005, Ministerio del Interior.

sobre todo, modificando sustancialmente la intervención del aparato central del Estado en el territorio, al mismo tiempo de dotar a los poderes descentralizados de las bases conceptuales y metodológicas, así como del equipamiento necesario para que sean gestores del desarrollo regional.

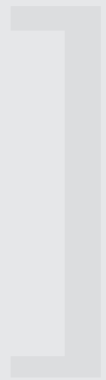
Las tareas pendientes para el Estado paraguayo son la materialización de la política de población y la definición clara del concepto de ordenamiento territorial a ser aplicado en el país, evitando confundirlo con el ordenamiento del suelo o el manejo de los recursos naturales. El mejoramiento de los censos de población y viviendas así como la realización del censo productivo agropecuario y su posterior sistematización, son ejes fundamentales del conocimiento del territorio, por lo cual la creación de un Instituto de Estadísticas que se encargue además de los estudios territoriales, es impostergable. En este sentido, la evaluación y monitoreo de los territorios se convierte en un conocimiento estratégico para generar y orientar el crecimiento y el desarrollo.

La ley de ordenamiento y desarrollo territorial debe responder a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional integrando los ámbitos socioeconómicos, demográficos, culturales y ambientales, pero con énfasis en las directrices territoriales.



IV.

Tendencias y evolución del territorio: un ensayo de prospectiva



Pensar el desarrollo sostenible del país exige también introducir innovaciones en la administración y gestión del territorio. Los desafíos actuales no provienen simplemente de los recursos naturales y potencialidades productivas locales, sino que se vinculan activamente con los mercados nacionales, regionales y mundiales, lo cual exige una nueva mirada a los territorios continuos como a los lejanos para comprender e insertarse de forma eficiente y exitosa a los procesos productivos y comerciales.

Los sistemas productivos paraguayos se caracterizan por ser altamente consumidores de espacio, al tratarse de actividades agrícolas y ganaderas extensivas y en plena expansión. Estos procesos exigen no solo un análisis territorial que permita comprender su dinámica, sino también adelantarse a los efectos socioeconómicos y espaciales de los mismos, intentando que el crecimiento económico sea equilibrado en el territorio y que genere desarrollo.

El análisis realizado en el capítulo II de este trabajo presenta a las regiones del país y situaciones actuales, pero frente a la gran velocidad con que operan las transformaciones es imperativo realizar planteamientos prospectivos que permitan proyectar en el futuro las acciones pertinentes para evitar desajustes estructurales.

1.

El futuro como realidad presente

Los cambios que afectan a todos los territorios se caracterizan por la gran velocidad o aceleración con que se suceden, transformando todos los sistemas económicos, sociales, ambientales y culturales sin que existan, al menos por el momento, opciones de retroceso tecnológico que nos indiquen que el avance del sistema mundial perderá fuerza o se extinguirá. La necesidad de construir visiones a largo plazo responde a los desafíos de anticipar los cambios, por lo que la perspectiva general y la perspectiva territorial en particular constituyen herramientas vitales de la construcción de los territorios deseables.

El desafío de hoy ya no consiste en adaptarse a los cambios ni en anticiparlos, sino en construir el futuro y orientarlo en el presente. Como señala Blondel, citado por Godet, “el porvenir no se prevé, se construye”, indicando una modificación de la actitud con respecto al futuro y la emergencia del enfoque prospectivo. Según Godet, existen cuatro actitudes frente al porvenir que ilustran claramente los niveles de conocimiento, adaptación y creatividad ante las transformaciones.

- a. *“La estrategia del avestruz que escondiéndose soporta y se resigna al cambio,*
- b. *El bombero reactivo que espera que el fuego sea declarado para extinguirlo,*
- c. *El previsor preactivo que se prepara para los cambios previsibles porque sabe que la reparación cuesta más que la prevención,*
- d. *El emprendedor proactivo que actúa para provocar los cambios deseados”.* (Godet, 2004)

La prospectiva territorial es un método de exploración del futuro que se orienta a anticipar, a mediano y largo plazo, las evoluciones deseables o no de un territorio administrativo. Este enfoque induce a los actores del territorio a pensar los sistemas ambientales, económicos y territoriales en sus dinámicas respectivas, así como a asumir riesgos y aprender de los errores.

La prospectiva examina varios diseños sobre los escenarios futuros, donde de las diversas imágenes diseñadas, una es la deseada. Entre los escenarios construidos, unos pueden ser tendenciales, es decir la prolongación de las evoluciones en curso, mientras que otros contrastan la imagen futura donde se analizan las diferencias o evoluciones de una situación futura. Más que una actividad específica de diseño de los futuros probables y posibles, la prospectiva es una actividad permanente que contribuye a la toma de decisiones en fuerte interacción con las dinámicas de los sistemas socioeconómicos y territoriales.

Ante la imposibilidad de presentar los resultados de análisis prospectivos, que por definición es un ejercicio conjunto de los actores socioeconómicos, se indican las tendencias más importantes de las regiones identificadas con la salvedad de que se trata de escenarios futuros basados exclusivamente en la prolongación de los fenómenos económicos, ambientales y sociodemográficos actuales. No obstante, los sistemas económicos, sociales y políticos exitosos de hoy pueden experimentar violentas mutaciones en diferentes campos. Por ejemplo, la enfermedad de la gripe aviar, en lenta expansión mundial a inicios del 2006, puede alterar la producción avícola mundial con graves efectos para las regiones y países productores, así como generar una nueva demanda de carne vacuna, siempre y cuando la fiebre aftosa no aparezca en las regiones y países productores.

Otro ejemplo fácilmente observable y quizás predecible es el caso de las remesas enviadas por paraguayos en el extranjero, especialmente de España y Estados Unidos, por lo que la economía paraguaya depende en cierta medida de la salud económica europea y norteamericana. Este y otros ejemplos demuestran las complejas interacciones entre los actores socioeconómicos y los territorios mundiales. Así también, las condiciones climáticas, la situación política y el crecimiento demográfico interno, constituyen herramientas para comprender la situación actual pero por sobre todo para construir las regiones deseables del futuro.

2.

Dinámicas territoriales actuales

.....

Los eventos que tienen una fuerte incidencia sobre el territorio paraguayo se concentran sobre algunas regiones que reciben las diversas influencias de los procesos económicos y sociales, provocando a su vez modificaciones importantes en el territorio. A diferencia de los periodos anteriores cuando la integración regional, especialmente la económica, no era tan diversificada, las transformaciones económicas,

demográficas, políticas, culturales y tecnológicas en el mundo producen hoy impactos en todas las escalas del espacio geográfico: planeta, continentes, países, regiones y sociedades locales.

En el contexto paraguayo, los procesos de transformación económica y social se materializan en los territorios con diversas incidencias.

- Concentración, dispersión e inequidad de los asentamientos poblacionales

La concentración de la población en la región Metropolitana en particular y en la región Oriental en general, es producto de la historia de la implantación humana en el Paraguay. La inequidad en la ocupación y explotación del territorio agrava la problemática de la pobreza pues no se aprovechan o se sobre explotan los recursos naturales, restando al mismo tiempo efectividad a los deficitarios servicios e infraestructuras de desarrollo.

La inequidad en la distribución de la población, dispositivos productivos e infraestructura, no se reduce solo a las diferencias entre la región Oriental y el Chaco, sino que a veces son más fuertes entre las diversas zonas internas de las mismas, especialmente en la región Oriental, lo cual indica que la inequidad demográfica, económica, productiva y territorial es una constante en el país. Estas dos regiones experimentan procesos de poblamiento y desarrollo diferenciado con escasas políticas públicas que motiven un reequilibrio demográfico entre las regiones y en el interior de las mismas, por lo cual las dinámicas sociodemográficas se producen de forma “espontánea” sin formar parte de algún plan o política pública. La conformación de nuevos polos de desarrollo o la revitalización de los existentes puede conducir a una nueva justicia espacial, donde surjan nuevas ciudades intermedias, con objetivos territoriales, demográficos y económicos estratégicos.

En este contexto, la dispersión de la población constituye una de las dificultades más graves del sistema territorial paraguayo con dosis críticas en las regiones fronterizas, donde la población paraguaya utiliza servicios básicos extranjeros. El caso de la frontera brasileña ilustra perfectamente esta situación, pues los pobladores paraguayos acceden en forma gratuita a los servicios básicos, especialmente salud y educación, en las instituciones del país vecino. Las mujeres paraguayas acuden a las clínicas brasileñas para dar a luz y el recién nacido obtiene automáticamente la nacionalidad brasileña. Lo mismo sucede con los servicios educativos que son brindados gratuitamente a niños paraguayos en escuelas argentinas y brasileñas de ambas zonas fronterizas. Ante la ausencia o debilidad del Estado paraguayo, los actores del territorio utilizan los bienes y servicios de otros países con la consecuente depreciación de la soberanía paraguaya.

- Urbanización creciente y transición al modelo urbano

Las migraciones desde las zonas rurales a las urbanas producen cambios en el uso del espacio y afectan tanto a las primeras como a las segundas; su resultado final es

un acelerado proceso de urbanización, o aumento de la proporción de población que vive en las áreas urbanas, que repercute en la periferia de las ciudades más atractivas. Los desequilibrios regionales, entendidos como las diferencias en los niveles de desarrollo económico, equipamiento de infraestructura y acceso a bienes y servicios, provocan migraciones desde los espacios mal equipados, mal servidos y económicamente deprimidos hacia los mejor equipados, dotados de servicios y oportunidades económicas, es decir de las zonas expulsivas a las atractivas.

Si los procesos migratorios más importantes fuesen parte de políticas y planes estratégicos de desarrollo urbano y creación de polos de desarrollo, generarían resultados deseados, pero cuando las migraciones son respuestas a las escasas oportunidades de desarrollo personal y social, las mismas se constituyen en fuertes indicadores de las debilidades de las economías locales, generando exclusión social y territorial por el despoblamiento. El espacio expulsivo no solo pierde contingente humano, sino debilita aún más su estructura productiva por lo que su carácter expulsivo se acentúa con el tiempo, desestructurando el territorio por la pérdida de sus componentes esenciales, los actores socioeconómicos. Por su parte, el espacio atractivo recibe los flujos migratorios sin estar preparado para los mismos, generándose una serie de dificultades en cuanto a provisión de servicios y capacidad de la infraestructura, lo cual finalmente no facilita el acceso a la estructura productiva que originalmente indujo a las personas a migrar.

En términos espaciales los desajustes se producen cuando los procesos migratorios y económicos no son guiados por políticas de desarrollo y ocurren simplemente como reacciones espontáneas de los actores quienes, con sus estrategias individuales y grupales, se asientan y transforman los territorios con nuevos usos, productos, estructuras y significaciones. De esta forma el espacio evoluciona en forma desordenada y se convierte en una manifestación más de la pobreza, ante la ineficiencia del Estado para cumplir con su rol de primer organizador del territorio y responsable de impulsar el desarrollo socioeconómico y territorial.

Si la urbanización se produce y crece aceleradamente sin la adecuada planificación, se torna descontrolada, sin dirección y con débil cumplimiento de la también escasa normativa existente, resultando en una anárquica concentración poblacional sobre el territorio donde se instalan infraestructuras precarias y desorganizadoras del espacio, pues sus lógicas espontáneas no incluyen la perspectiva de largo plazo y tienden a consolidar el uso caótico del territorio como una dimensión más de la pobreza.

Tampoco existen muchas ciudades intermedias que se conviertan en polos generadores de desarrollo y centros alternativos de la migración transregional, evitando que las pocas ciudades grandes del país sigan recibiendo contingentes migratorios. Las ciudades intermedias serían el contrapeso demográfico, económico y político ideal para una ocupación equilibrada del territorio, estableciendo lo que podría denominarse “equidad territorial” al ofrecer espacios no contaminados, acceso a servicios y generación de sistemas productivos locales. La ubicación de estas ciudades intermedias debería obedecer a leyes geográficas tales como que su radio de influencia sea suficientemente amplio para dirigir el desarrollo regional en directa relación con la

infraestructura de transporte existente y proyectada. Se trata de un gran desafío para las capitales departamentales actuales, consideradas ciudades intermedias

- Dinamismo fronterizo y estatismo interior en la región Oriental

Los territorios fronterizos muestran una marcada diferencia de dinamismo económico con respecto al territorio interior en la región Oriental. Los dispositivos productivos que generan los mayores ingresos del país, incluidas las dos grandes represas hidroeléctricas, se encuentran en la zona fronteriza donde la región agro exportadora constituye un motor económico de gran relevancia.

Por otro lado, el interior, especialmente los departamentos de Caazapá, San Pedro y Guairá, experimentan profundas crisis productivas generando a su vez procesos migratorios expulsivos cuyos flujos se orientan principalmente hacia las grandes ciudades del país y hacia el exterior. Los espacios vacíos dejados por los actores locales de las zonas expulsivas de población son ocupados lenta pero sistemáticamente por los nuevos actores, los agricultores empresariales brasileños, generando la expansión de la frontera agrícola mecanizada, esencialmente sojera, hacia el Oeste.

Idéntico fenómeno se produce en la zona Norte de la región Oriental, donde la ganadería gana protagonismo económico y territorial en la zona fronteriza. Sin embargo, el departamento de Ñeembucú se mantiene como una región isla por su débil integración económica al sistema nacional, aunque también sea un departamento fronterizo con la Argentina. Por otra parte, el caso del departamento de Ñeembucú permite concluir que si su desintegración del sistema territorial paraguayo no ha sido aprovechada por el país vecino, es simplemente debido a que provincias fronterizas como Formosa y Misiones no experimentan la misma dinámica de ocupación y desarrollo que los estados brasileños de Paraná y Matto Grosso do Sul y por lo tanto no poseen flujos suficientemente fuertes para ejercer influencia sobre las contiguas regiones paraguayas. En otras palabras el futuro de la integración territorial de esta zona al resto del país, estará supeditada a cual sea la dinámica integradora que actúe con más rapidez y eficiencia: la del Estado paraguayo o la del país vecino.

- Dinamismo central y carácter relativamente estático en las fronteras del Chaco

A diferencia de la región Oriental, el Chaco presenta un esquema territorial inverso puesto que su centro económico se ubica en el “centro” geográfico de esta región, mientras que sus zonas fronterizas con Argentina y Bolivia no experimentan gran desarrollo debido a que esas son áreas periféricas de sus respectivos países. Sin embargo, la franja fronteriza Noreste del Chaco, colindante con Brasil, constituye una excepción ya que experimenta importantes flujos productivos y comerciales por la reciente incorporación del dispositivo productivo ganadero brasileño en esa zona.

Al igual que en las zonas fronterizas de la región Oriental, el dinamismo fronterizo del Chaco es altamente dependiente de los actores extranjeros mientras que las paraguayas se limitan a acompañar o seguir ese dinamismo. Los intercambios

desiguales terminan con la fragilidad del territorio cuya riqueza es drenada hacia el país vecino. El espacio fronterizo paraguayo se encuentra activado de tal manera por actores extranjeros, que sus efectos van más allá de las simples influencias transfronterizas múltiples entre dos países para convertirse en territorio con verdadera crisis de identidad, tanta es la fuerza con que operan esos actores frente a un Estado ausente y carente de un modelo de gerencia territorial.

- Transformación forzada y agresiva del modelo productivo e integración regional

Los procesos de expansión de la frontera agrícola empresarial y mecanizada de orientación Este-Oeste, se encuentran estrechamente relacionados con el retroceso del sistema productivo campesino de igual orientación. La consecuencia territorial de esta transformación es la reconversión productiva que implica nuevos usos de la tierra, nuevas tecnologías y nuevas presiones sobre el ambiente, propias de la expansión del sistema agro exportador sobre el espacio campesino. Las consecuencias socioeconómicas se observan en las zonas urbanas donde los campesinos desplazados se reterritorializan con nuevas actividades productivas que se caracterizan por la fragilidad y la informalidad.

La degradación de la calidad de los recursos naturales como producto de la expansión de la frontera agrícola del sistema agro exportador, afecta negativamente al sistema territorial pues reduce su capacidad productiva natural, especialmente la de sus mejores suelos, y provoca la expulsión de familias campesinas resultando en la implantación y expansión de un modelo agrícola sin agricultores.

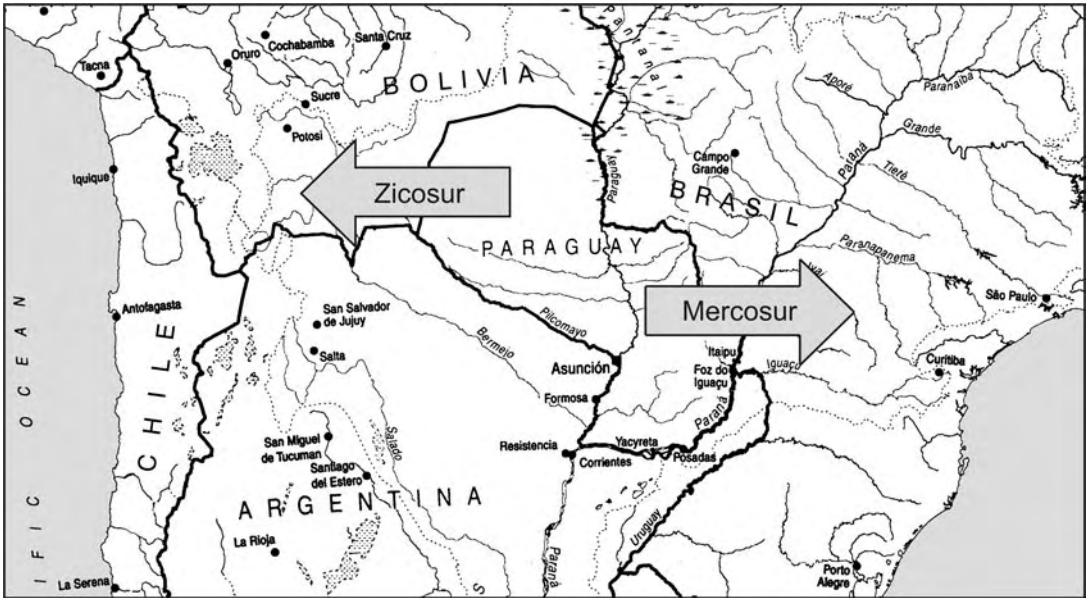
- Integración regional problemática

La posición geográfica de Paraguay en el centro del continente le confiere un alto grado de centralidad geográfica que debe pagar con su falta de acceso a las costas marítimas, con serios sobrecostos en los intercambios comerciales además de una alta dependencia de los países vecinos, especialmente Brasil y Argentina. Ante esta problemática, el surgimiento del Mercosur en 1991 fue concebido más como una asociación política (como un nuevo club de países democráticos) que como una instancia de integración comercial y de plataforma de desarrollo conjunto. En términos territoriales, el Mercosur reforzó las tendencias de ocupación y activación de las zonas Sur y Este de la región Oriental, marginando las demás por el juego económico. Es así como el Chaco aparece muy alejado de las influencias mercosurianas como resultado de su posición alejada de las zonas fronterizas dinámicas, tanto brasileñas como argentinas. El Mercosur parece integrar a una gran porción de la región Oriental, por las imbricaciones económicas, culturales e históricas de las zonas fronterizas, pero aun no se han sentido los efectos reales de la integración económica y comercial, no solo por las asimetrías, sino también por la falta de criterios territoriales para alimentar la integración. Actualmente, un grupo de investigadores uruguayos, argentinos, brasileños y paraguayos plantean la creación de una Agenda

de Desarrollo Territorial del Mercosur, que permitirá pensar, planificar y desarrollar los territorios transfronterizos.

Mucho menos conocido que el gigante y mediático Mercosur, la ZICOSUR, Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano, es una instancia de integración regional cuyo ámbito de acción coincide prácticamente con el ecosistema del Gran Chaco -Suroeste de Bolivia, Noroeste de Argentina, el Chaco paraguayo y el norte de Chile-, pero con una salida marítima en los puertos del litoral Pacífico chileno. A diferencia del Mercosur, la Zicosur agrupa a los actores locales, regionales mas no nacionales en el sentido de los Estados Nación. El objetivo principal de la Zicosur es el desarrollo del comercio con los mercados de la cuenca del Pacífico y especialmente con los países asiáticos. Los actores socioeconómicos del Chaco apoyan la implantación de infraestructura física que forma parte de los corredores bi-oceánicos, con financiación internacional. El Chaco parece integrarse mejor y “naturalmente” hacia la zona andina, lo que no implica un abandono del espacio del río de la Plata.

Mapa N° 19. Modelos del funcionamiento de la integración física regional para Paraguay: El Mercosur y la Zicosur.



Fuente: Elaboración propia.

3.

Tendencias de las nuevas regiones

El análisis territorial realizado en este estudio y, en particular en el capítulo II, presenta una nueva lectura que permite identificar siete regiones territoriales caracterizadas por sus respectivos sistemas productivos y cada una con su peculiar confi-

guración. Los fenómenos analizados hacen posible esbozar un enfoque prospectivo que, si bien exigirá una mirada posterior más profunda hacia los territorios del país, puede ser presentado ahora y aquí con carácter preliminar como las tendencias o escenarios territoriales futuros del Paraguay.

Antes de comenzar con esa reflexión prospectiva sobre los territorios deseados es de extrema importancia plantearse los siguientes cuestionamientos:

- ¿Cuál es el modelo de ocupación territorial en función a las tendencias demográficas?
- ¿Cuáles son las regiones (y no los departamentos) que tienen que ser priorizadas para la aplicación de políticas de arraigo?
- ¿Qué alternativas al poblamiento de las regiones “superpobladas”? ¿Retorno al campo?, ¿Migraciones a zonas urbanas de segundo orden?
- ¿Qué alternativas productivas en y para las regiones? ¿Qué mercados? ¿Qué alianzas comerciales?
- ¿Cómo dotar de servicios e infraestructuras de calidad a las distintas regiones?
- ¿Cómo controlar, administrar y convertir los flujos migratorios para que sean vectores de desarrollo?
- ¿Qué tipo de red urbana se adapta a las condiciones y tendencias de crecimiento económico y demográfico? ¿Cuántas ciudades “mayores”? ¿De cuántos habitantes? ¿Qué ubicación?
- ¿Qué formas de encadenamiento productivo? ¿Qué tecnologías serán preferidas?
- ¿Qué rol regional? ¿“Plataforma móvil” del centro del Mercosur? ¿Proveedora de productos agrícolas? ¿Maquiladora? ¿Exportadora de energía?
- ¿Qué tipo de gestión de los recursos económicos estratégicos (hidroeléctricas, minas, etc.)?
- ¿Cómo potenciar a los actores socioeconómicos, qué tipo de alianzas establecerá el Estado con los mismos?
- ¿Qué modelo cultural? ¿“Encierro particularista” o “integración regional”?
- ¿Qué articulaciones entre lo local, lo regional, lo nacional, lo transfronterizo y lo internacional?
- ¿Qué sistema administrativo territorial? ¿Departamentos y Distritos? ¿Regiones Pivotales? ¿Zonas culturales (menonitas, ucranianos, brasileños, japoneses)?
- ¿Qué instituciones públicas nacionales, regionales y locales? ¿Qué ubicación en el territorio?
- ¿Qué vías de comunicación e integración continental? ¿Corredores bioceánicos? ¿Red ferroviaria? ¿Hidrografía? ¿Qué combinaciones multimodales?
- ¿Qué tipo de articulaciones regionales internas? ¿Transdepartamentales? ¿Transdistritales?
- ¿Qué modalidades de integración trasfronterizas?

-
- ¿Qué juego geopolítico y geoeconómico con las potencias vecinas y lejanas?
 - ¿Ordenamiento y Desarrollo Territorial u Ordenamiento Ambiental?

La definición de una “Agenda Estratégica” con las respuestas a estos y otros cuestionamientos es el camino más directo al modelo de desarrollo “deseado”; formular esa agenda exigirá altos niveles de análisis prospectivo y estratégico, con la más amplia participación de sectores sociales, trascendiendo los tiempos administrativos (cinco años por gobierno) y proyectándose al futuro con sólidas bases de gobernabilidad.

Las respuestas no son sencillas, pero pueden encontrarse en los diversos planes de desarrollo estatales aunque en ellos el nivel de complejidad y de pensamiento estratégico deseado es, a veces, inferior al necesario. En efecto, el Estado no es el único en definir estas políticas estratégicas, pero es el más importante luego de las empresas y la sociedad civil.

Una reflexión colectiva y descentralizada, en términos territoriales, puede dar pistas sobre las cuales construir el modelo territorial de país que consiste en la manifestación espacial del modelo de desarrollo nacional. El desafío mayor no está en “ordenar” el territorio, sino en gerenciarlo con criterios sociales, económicos y ambientales dirigidos a asegurar la distribución equilibrada de la población en el territorio, el uso apropiado de los recursos estratégicos y la creación de sistemas productivos “localizados” e integrados a la economía local, regional y nacional.

Así mismo, la creación o modificación de toda infraestructura de desarrollo, sean ellas servicios civiles, de salud, educativos o de equipamiento físico, deben ser calculadas con criterios territoriales estratégicos para que las mismas respondan a objetivos superiores y se conviertan en motores del desarrollo local.

Ante la inconsistencia o ausencia de esa Agenda Estratégica, se esbozan las tendencias principales que podrían afectar a las regiones identificadas con anterioridad, aclarando que se movilizan dos escenarios virtuales lo cual implica una fuerte dosis de incertidumbre. No obstante, los modelos territoriales son válidos para concebir los territorios deseados y anticipar los efectos que podrían conspirar contra los mismos.

Las tendencias de las diversas regiones pueden ser presentadas en función a la preponderancia de dos modelos de desarrollo de las regiones. Al primer modelo denominamos **expansión y contracción espontánea**, pues son los actores socioeconómicos más poderosos, en términos financieros y políticos, los que imprimen sus lógicas al espacio en la búsqueda de niveles crecientes de rentabilidad productiva, haciendo primar el interés particular sobre el colectivo. En este modelo, la presencia e implicación del Estado es mínima pues el mismo prioriza la región Metropolitana como región de preferencia, dejando de esta manera un amplio margen de maniobra a los actores privados.

El segundo modelo se denomina **desarrollo territorial dirigido** y su característica principal es que, en el mismo, el Estado juega su rol como organizador y dinamizador del territorio nacional mediante la implementación de políticas públicas orientadas a generar reequilibrio territorial y a arbitrar las relaciones conflictivas entre

los diversos actores sociales, en función a políticas territoriales estratégicas que se articulen con las políticas económicas, demográficas, sociales y culturales del país. En este modelo los actores privados son considerados los artífices del desarrollo, pero siguiendo las orientaciones económicas y territoriales del Estado que se convierte así en gestor de su propio desarrollo; éste se logra localizando y distribuyendo territorialmente la población y las actividades productivas en forma inteligente.

La realidad, la evaluación y la evolución de los territorios, demuestra que en la práctica estos experimentan transformaciones en los dos modelos, por lo que ninguno puede ser construido en forma independiente y pura. En efecto, el interés de este ejercicio no consiste en prever los cambios, sino en comprender, anticipar y dirigir los cambios que crearán territorios exitosos.

Los dos modelos, aunque parezcan simplistas, pretenden ejercitar el pensamiento estratégico con la técnica de los escenarios futuros, aclarando que se trata de un ejemplo localizado que puede ser mejorado y aplicado en todas las escalas geográficas.

A continuación se presentan las tendencias territoriales de las regiones previamente identificadas.

A) Región Agro Exportadora

- **Expansión y contracción espontánea**
 - El sistema se extiende y conquista nuevos territorios, provocando la expulsión campesina y recomposición productiva.
 - Debilitamiento de la estructura social campesina por las crecientes migraciones a otras regiones.
 - Crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades medianas de la zona y su especialización como centros de abastecimiento de insumos.
 - Desgaste de la cultura nacional por la implantación de extranjeros que establecen nuevos símbolos en el territorio.
 - Las infraestructuras y los servicios se implantan en función casi exclusiva al sistema productivo.
 - Actores socioeconómicos paraguayos se incorporan al sistema agro exportador manejado por actores brasileños.
 - Radicalización de las reivindicaciones históricas campesinas, anteriormente concentradas en el acceso a la tierra, y a futuro en el mantenimiento de la soberanía cultural.
- **Desarrollo territorial dirigido**
 - La expansión del sistema se detiene y retrocede, limitándose a las zonas agrológicas apropiadas.
 - Se fortalecen los sistemas económicos y financieros locales.

-
- Se fomenta la instalación de colonias agrícolas con campesinos paraguayos con asesoramiento técnico en producción y comercialización.
 - Se fortalecen las zonas de campesinos paraguayos mediante el arraigo territorial.
 - Se facilita la instalación y difusión de medios de comunicación masivos culturalmente paraguayos.
 - Se instalan las instituciones públicas para apoyar el desarrollo, con fuerte énfasis en los servicios sociales que fortalezcan el arraigo, como escuelas, colegios técnicos, hospitales e instituciones de seguridad.
 - Se planifica el surgimiento de ciudades intermedias que generan e irradian desarrollo articulado a las zonas rurales.
 - Las infraestructuras se planifican en función a las necesidades y desafíos locales, regionales y nacionales.
 - El Estado implementa un proceso de descentralización genuino y efectivo
 - El Estado se reposiciona y se erige en articulador del desarrollo local y regional

B) Región Ganadera del Norte

- Expansión y contracción espontánea
 - El sistema se extiende lentamente compitiendo con la región agro exportadora por el control y uso del espacio.
 - Fortalecimiento del aparato productivo, comercial y científico de la ganadería brasileña.
 - Se erosiona el tejido social y empresarial de la ciudad de Concepción.
 - La concentración de la tierra por parte de ganaderos brasileños y paraguayos expulsa a la población campesina rural.
 - La ciudad de Concepción se equipa de servicios brasileños.
 - La infraestructura vial conecta mayormente a las ciudades de Concepción y Pedro J. Caballero y, a través de estas, al Brasil.
 - Crece la inmigración brasileña indocumentada.
 - Desgaste paulatino de los valores culturales paraguayos.
- Desarrollo territorial dirigido
 - El sistema productivo se compone de ganaderos paraguayos y brasileños.
 - La expansión ganadera se detiene y se circunscribe a las zonas apropiadas para esta actividad.
 - Las comunidades campesinas mejoran su sistema productivo y se insertan al mercado nacional.

-
- Se instalan infraestructuras y servicios básicos destinados a la población rural.
 - Se diversifican los intercambios comerciales con las demás regiones del país.
 - El Estado se reposiciona y se erige en articulador del desarrollo localizado.
 - Las infraestructuras integran esta región con las demás regiones del país.
 - Los ganaderos paraguayos generan ingresos que son reinvertidos en la región.
 - El ganado de la región se especializa por su calidad

C) Región Campesina Tradicional Arraigada

- Expansión y contracción espontánea
 - Crecimiento desordenado de las ciudades-ruta.
 - Expansión y explosión urbana.
 - Colapsan las infraestructuras y los servicios básicos por sobrecarga.
 - Concentración demográfica creciente.
 - Expulsión campesina por avance de la frontera agrícola del sistema agro exportador
 - Presencia creciente de elementos culturales externos.
- Desarrollo territorial dirigido
 - Se desconcentran los servicios e infraestructuras.
 - Se diseñan alternativas a la problemática de las ciudades-ruta.
 - Se refuerzan las ciudades intermedias en base a una planificación nacional.
 - Se orienta y organiza el crecimiento de las ciudades.
 - Se fomenta el arraigo campesino mediante programas productivos eficientes.

D) Región Campesina en Crisis

- Expansión y contracción espontánea
 - Se acelera la expansión de la frontera agrícola del sistema agro exportador.
 - Expulsión campesina a las ciudades y al extranjero.
 - Surgimiento de la violencia como resultado de la progresión del frente agro exportador.
 - Los recursos naturales de la región se degradan rápidamente por el uso indiscriminado e ineficiente.
 - Altas tasas migratorias negativas.
 - Crecimiento de las manifestaciones culturales foráneas.
 - Crecimiento descontrolado de las ciudades-ruta.

-
- Erosión del poder político de las capitales departamentales por el creciente poder económico de las ciudades-ruta.
 - Insuficiente cobertura de servicios públicos.
 - Desarrollo territorial dirigido
 - El Estado se implanta instalando infraestructura social y productiva.
 - Empresas privadas acompañan al Estado.
 - Se frena y delimita al sistema agro exportador.
 - Gestión eficiente de las áreas protegidas de la región.
 - Se fomentan las economías locales de la franja del río Paraguay.
 - Se controlan y previenen los conflictos entre los actores por el acceso y uso del territorio.
 - Se afirman las ciudades regionales intermedias.
 - Las infraestructuras de desarrollo responden a intereses sociales y económicos regionales.
 - Articulación entre las políticas nacionales y regionales.

E) Región Metropolitana

- Expansión y contracción espontánea
 - Crecimiento urbano descontrolado, expansión espontánea y errática.
 - Alto consumo del espacio.
 - Agravamiento de los problemas sociales en los asentamientos periféricos.
 - Sobrecarga de las infraestructuras y servicios públicos y privados.
 - Crisis de identidad de los habitantes.
 - Crisis en el modelo productivo local y regional.
 - Aumento del empleo informal.
 - Pérdida de legitimidad de las autoridades locales y nacionales.
- Desarrollo territorial dirigido
 - Control paulatino del crecimiento urbano.
 - Planificación eficiente del sistema de transportes.
 - Fortalecimiento de la economía local.
 - Refuerzo de la identidad local y regional.
 - Reorganización de los asentamientos periféricos.
 - Articulación creciente con los municipios vecinos.

F) Regiones Islas

- Expansión y contracción espontánea
 - Expansión descontrolada del sistema agro exportador.
 - Expulsión campesina a los centros urbanos regionales y nacionales.
 - Transformación radical de la economía local con resultados negativos.
 - Degradación creciente de los recursos naturales.
- Desarrollo territorial dirigido
 - Integración creciente, controlada y planificada, a los sistemas productivos locales y regionales.
 - Integración socioeconómica transfronteriza planificada.
 - Fortalecimiento de ciudades intermedias mediante el arraigo.
 - Creación de nuevas actividades productivas conforme al modelo de integración proyectado.
 - Gestión adecuada de los recursos naturales.

G) Región Occidental y Chacos

- Expansión y contracción espontánea
 - Expansión descontrolada del sistema ganadero brasileño.
 - Degradación profunda de los recursos naturales.
 - Crecimiento económico con disparidad social.
 - Emigración a otras regiones y departamentos por déficit en infraestructuras y servicios.
 - Implantación de actores privados depredadores de recursos naturales.
 - Sistemas económicos excluyentes.
 - Desarticulación nacional
- Desarrollo territorial dirigido
 - Gestión eficiente del territorio mediante la planificación del uso del suelo.
 - Gestión adecuada de los recursos naturales.
 - Sistemas económicos locales que generan desarrollo local y regional.
 - Aumento de la tasa de ocupación territorial.
 - Fortalecimiento de ciudades intermedias.
 - Instalación de infraestructuras y servicios sociales.
 - Instalación de infraestructuras productivas y de comunicación que generan desarrollo.
 - Creciente vinculación con las regiones fronterizas.

4.

Desafíos estructurales de la sociedad y el territorio paraguayo

.....

Las dinámicas regionales e inter-regionales analizadas a lo largo de este trabajo no se circunscriben a los procesos productivos ni intercambios económicos, aunque estos criterios hayan sido determinantes en su delimitación. Algunas regiones del país presentan niveles de desarrollo superior al de otras y, si se focaliza el análisis, se percibe que existen ciertos actores socioeconómicos que se desarrollan mejor que otros en las propias regiones “exitosas”, mientras que en las regiones “estancadas” los actores presentan cierta homogeneidad.

Atendiendo al dinamismo de la interacción económica, social y territorial, se perciben nuevos actores y sistemas productivos en todas las regiones, con grandes implicancias en los modos de desarrollo económico – productivo y de organización urbana

La evolución en el uso y significación del territorio es determinada por las distintas prácticas de los actores socioeconómicos que a su vez imprimen en el espacio diversas ideologías que se manifiestan espacialmente y alimentan los conflictos por el acceso, uso y control de los territorios. Así, los actores socioeconómicos son los vectores de las ideologías que adquieren un matiz territorial particular. La forma en que las diversas ideologías se materializan como modelos económicos, culturales y territoriales, se presentan como dos perspectivas dicotómicas en conflicto permanente.

- Modernidad vs. Arcaísmo

Dos modelos productivos y culturales luchan por el acceso a la tierra, la sobrevivencia y la expansión de sus territorios, con una problemática de fondo que trasciende los modelos productivos y tecnológicos, para convertirse en verdaderos paradigmas económicos y culturales. El modelo campesino es presentado por los agro exportadores como un sistema arcaico en términos de uso de tecnología, de escasa productividad y de deficiente integración a los mercados mundiales. Mientras que para los campesinos el modelo agro exportador es considerado como altamente degradante de los recursos naturales y como actividad económica extractiva, pues los actores principales son brasileños quienes no generan desarrollo local ni regional.

En efecto, los dos modelos en competencia presentan estrategias, medios y tecnologías diferentes en los cuales la modernidad de los agro exportadores es percibida como una opción económica imperativa para generar crecimiento económico, pilar del sistema capitalista de gran expansión y prevalencia en el mundo actual. Bajo esta perspectiva la estrategia campesina de crecimiento económico lento, con alto índice de producción de autoconsumo y escasa rentabilidad financiera, por la debilidad de la producción de renta, aparece como un freno para el crecimiento económico y por ende para el desarrollo.

La complejidad aumenta cuando se observa que la identidad cultural paraguaya tiene sus raíces en el sistema social campesino que es sinónimo de paraguayo. El dilema de integrarse a los sistemas económicos “modernos”, sin que se afecte la identidad nacional, aun no ha sido discutido ni resuelto por la sociedad paraguaya ni por el Estado.

- Lentitud vs. Instantaneidad

El modelo de desarrollo económico contemporáneo exige el dominio de nuevas herramientas de conocimiento y gestión en lo referente a acceso y manejo de la información de demandas, mercados y precios de insumos. En este sentido, los productores deben poseer el conocimiento y acceder a todo el sistema informativo que se caracteriza por su alta tecnificación y por la velocidad de circulación de la información en tiempo real. Para los productores agrícolas de la región campesina arraigada, esta información no es relevante pues sus procesos productivos se orientan a cubrir las demandas del autoconsumo familiar sin una fuerte incidencia de los mercados internacionales, por lo que la producción y comercialización afecta muy poco a este sistema. De esta forma, la información, sea ésta de mercado o de nuevas oportunidades productivas, circula muy lentamente entre estos actores.

Los actores socioeconómicos más dinámicos de las regiones que controlan una gran cantidad de la superficie productiva del país, tienen la capacidad de acceder e instrumentar las informaciones tecnológicas y de comercialización de forma instantánea, mientras que los agricultores campesinos acceden a una muy restringida información que les permita innovar su sistema productivo y comercial.

- Encierro vs. Integración

La ubicación geográfica del país caracterizada por su deficitario acceso a las plataformas marítimas, lo posiciona en situación de desventaja frente a los demás países de la región que cuentan con litoral sobre los océanos Atlántico o Pacífico. El encierro geográfico se ha convertido durante mucho tiempo en un encierro mental y en una concentración interna, asumiendo como peligrosas las influencias transfronterizas e internacionales.

El contexto mundial contemporáneo experimenta un proceso de integración continua facilitado por el avance tecnológico e informático, promoviendo un creciente rol de los actores privados, especialmente las empresas, mientras que el Estado Nacional retrocede en su rol de “controlador” de las fronteras. El resultado de estos procesos concomitantes es la apertura controlada de nuevos mercados y la ampliación e intensificación de los intercambios comerciales.

Paraguay no escapa a las influencias mundiales, con lo cual debe enfrentar desafíos cuya complejidad exige una redefinición de las políticas y estrategias de inserción comercial, integración política y transfronteriza.

5.

Modelos de ordenamiento y desarrollo territorial: el desafío del Estado

.....

La organización espacial del territorio paraguayo, especialmente el urbano y productivo, adolece de serias deficiencias, así como también la gestión localizada del desarrollo. Todo ello, junto con la falta de una planificación espacial, ha dado como resultado un territorio desarticulado, con diversas velocidades de desarrollo y una desigual distribución de la población que acrecienta las desigualdades sociales y frena la lucha contra la pobreza.

Las respuestas a esta problemática han sido encaradas con insistencia desde la perspectiva social y económica, pero casi nunca territorial, por lo cual urge la inclusión de esta dimensión en la discusión del desarrollo nacional y, sobre todo, en la implementación de las políticas públicas. Paraguay es uno de los pocos países latinoamericanos que no cuenta con una normativa legal de ordenamiento y desarrollo territorial. Existe un profundo vacío en la discusión sobre ordenamiento territorial del país, pues no se cuenta con la suficiente capacidad reflexiva y analítica para incorporar esta perspectiva como la poderosa herramienta de desarrollo que es. La discusión e implementación del enfoque territorial en los países de la región pueden servir como modelos relativos a su construcción y operación en las políticas públicas y privadas.

No obstante, existen importantes aportes a la discusión de la organización territorial del país con un marcado énfasis en la protección y gestión de los recursos naturales, especialmente hídricos y edafológicos. Como se dijo antes, durante mucho tiempo la tierra, entendida como recurso productivo agrícola, fue considerada como sinónimo de territorio, con lo cual el interés del ordenamiento territorial se centró en la distribución de suelos según las diversas categorías de uso: agrícola, ganadero, forestal, urbano, etc.

Actualmente se plantean en el país nuevos modelos de organización territorial y político, como la propuesta de ordenamiento por cuencas hidrográficas en la cual el criterio para la nueva división política son los ríos secundarios y arroyos que alimentan a los ríos Paraguay y Paraná. Otros modelos de organización y gestión del territorio pueden poner el énfasis en las “cuencas viales”, donde las rutas son tenidas como las venas principales de la economía moderna. Otro más es el modelo de ordenamiento territorial por recursos naturales.

De esta forma se pueden tomar una serie de criterios ordenadores del territorio pero todos con propuestas segmentadas y desintegradas. Por esta razón, el ordenamiento territorial debe ser concebido en base a un plan de desarrollo integral para convertirse en la expresión geográfica de una forma de entender y administrar el desarrollo nacional, con énfasis en uno u otro criterio según la región de que se trate, pero de

forma articulada con los intereses, desafíos y problemáticas locales, regionales y nacionales.

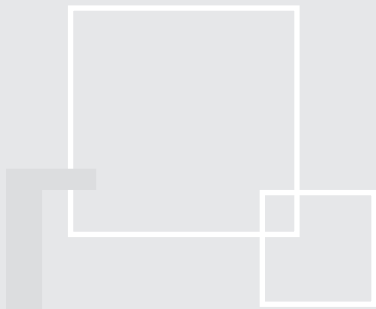
El Estado está llamado a asumir su rol de organizador del territorio para lo cual debe introducir algunas modificaciones en la forma de implementar las políticas públicas, especialmente en las regiones del “interior”, con acciones específicas que incorporen las problemáticas actuales y los desafíos de las regiones. Además de crear e incorporar una política de ordenamiento y desarrollo territorial mediante una ley del mismo nombre, el Estado tendrá que ajustar su sistema administrativo a los nuevos requerimientos e imprimir mayor velocidad y elasticidad a sus mecanismos de funcionamiento.

Para el logro del desarrollo equilibrado de las regiones, con énfasis en las más rezagadas, el Estado está obligado a pensar en nuevas formas de organización, gestión y presencia en el territorio, reconociendo la obsolescencia del sistema actual de departamentos y distritos con límites artificiales y condiciones demográficas y territoriales muy heterogéneas, que no representan unidades insertas en una lógica de desarrollo.

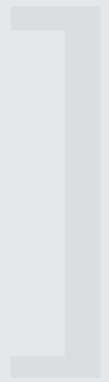
Se reconoce que modificar la división territorial oficial para crear nuevas entidades territoriales, cambiando sus límites actuales, puede constituir en este momento una medida conflictiva y altamente resistida por intereses de grupos políticos y económicos. Sin embargo, sin apelar en una primera etapa a cambios radicales, se pueden introducir modificaciones importantes a la gestión del territorio utilizando la estructura administrativa departamental y distrital existente. De esta forma es posible reencauzar la implementación de las políticas públicas de forma dinámica y moderna y atender las problemáticas regionales vinculando dos o más instituciones locales, gobernaciones y municipalidades, en la gestión del desarrollo. Esta agregación de departamentos en unidades mayores o regiones “para el mejor desarrollo de sus respectivas comunidades”, está taxativamente prevista en el Artículo 160 de la Constitución Nacional,

Los desafíos del Estado en la organización y gestión del desarrollo que reequilibre el territorio, exige políticas, planes y proyectos que definan el modelo deseado. Para ese fin, el Estado tendrá que promulgar la ley de ordenamiento y desarrollo territorial estableciendo los ejes políticos, económicos y sociales de las acciones a implementar en las diferentes zonas del territorio. Se precisará de políticas claras y firmes para cada región del país: zonas de frontera, sistema de ciudades, sistema de infraestructuras, sistemas de servicios públicos, entre otros.

La transformación del territorio para que el mismo responda a los intereses, necesidades y desafíos locales, regionales y nacionales, se debe realizar con una fuerte presencia del Estado como organizador de su territorio y como agente vinculante con la sociedad civil, en la búsqueda de mejores niveles de calidad de vida con desarrollo regional equilibrado.



V. Conclusiones finales



Las transformaciones estructurales que afectan a todos los sistemas sociales, económicos y culturales, producen nuevos territorios que surgen sobre los antiguos modelos de uso y aprovechamiento del espacio. La mundialización con toda su carga tecnológica y sus tendencias de integración e interconexión entre espacios, procesos productivos y migraciones, obliga a pensar el desarrollo socioeconómico y territorial con nuevas perspectivas que posibiliten una aproximación más acertada a la realidad y con proyecciones integrales de las tareas por cumplir.

El territorio paraguayo es el resultado de una historia socioeconómica particular que se imprimió en el espacio produciendo su actual configuración, caracterizada por la inequidad de la ocupación del espacio geográfico así como por las desigualdades regionales existentes en términos de desarrollo real o potencial, donde las zonas periféricas, especialmente las fronterizas, fueron relegadas en tanto la capital y su área de influencia ha concentrado y polarizado el poder político, el control de las actividades productivas y las infraestructuras básicas.

Las tres últimas décadas fueron decisivas en la ocupación, aunque lenta, de gran parte del territorio nacional en general y de la región Oriental en particular. Las principales transformaciones territoriales han sido la creciente urbanización, la expansión de la frontera agrícola y la llegada de nuevos actores económicos. Los cambios en el uso de la tierra y la integración al mercado internacional han sido profundos y acelerados, afectando principalmente a las zonas fronterizas e indirectamente a toda la estructura territorial. Como resultado del conjunto de fuerzas sobre el territorio, nuevas regiones territoriales surgen en el espacio paraguayo.

Las regiones más dinámicas en términos económicos son la agro exportadora y el Chaco central, con diversas influencias transfronterizas como parte de dispositivos productivos internacionales. Sin embargo, otras regiones deben determinar aun su "perfil" o modelo territorial pues experimentan procesos de desestructuración económica, social y territorial. Las regiones metropolitana y la campesina arraigada tienen ante sí impostergables desafíos demográficos y de modelo de desarrollo. Otras regiones presentan una situación más crítica, como la campesina en crisis y las regiones islas, cuyo territorio se descompone por las influencias del avance de la región agro exportadora, más activa, mientras que el vértice Suroeste sigue siendo una periferia no integrada ni controlada.

La gestión del territorio sigue siendo una materia pendiente para el Estado ya que la actual se organiza en torno a criterios administrativos y políticos desfasados, que no responden a la situación y a los desafíos del presente y que, al ser mantenidos sin cambio alguno, provocan una mayor desarticulación territorial y regional. En contraposición, los nuevos modelos que aparecen para organizar el territorio adolecen de falta de visión integradora, pues se basan primordialmente en criterios físicos (hidrográficos y de recursos naturales) sin incluir el dinamismo de las poblaciones, sus movimientos y su acción económica.

Este estudio presenta dos modelos de evolución de las regiones, donde la primera se realiza sin ninguna estrategia económica, demográfica o territorial, sino basándose simplemente en fenómenos diversos, con alto grado de espontaneidad en las modifi-

caciones de los usos del territorio. El otro modelo aparece como un sistema de planificación estratégica con perspectiva territorial, donde lo espontáneo es remplazado por la previsión y dirección de flujos humanos y producción económica, en relación directa con los intereses locales, regionales y nacionales.

El territorio es apenas un elemento más del complejo sistema socioeconómico del país, pero su análisis, valoración e inclusión en las políticas públicas no puede ser postergado, lo que demanda interés y mayor capacitación de los actores implicados para distribuir en forma equitativa las oportunidades de desarrollo de las distintas regiones.

La lectura geográfica que se propone en este estudio, constituye una primera aproximación al territorio nacional que debe ser profundizada y complementada con estudios focalizados e inter relacionados, de manera a construir un panorama más específico de las problemáticas y desafíos regionales del Paraguay.

De nuevo, y a modo de conclusión, vale la pena repetir la advertencia de que “el porvenir no se prevé, se construye”.

Bibliografía consultada

1. ADEPO/UNFPA. 2004. Paraguay: Desafíos demográficos en el siglo XXI. Serie Población y Desarrollo. Vol. 2. Asunción. Paraguay.
2. Amilhat Szary, A. 2003. L'intégration continentale aux marges du Mercosur : les échelles d'un processus transfrontalier et transandin. In: Revue de Géographie Alpine. Tome 1, N°3.
3. Bernalt, M. 2001. Karaku del Chaco, territorio del milenio. Asunción.
4. Bervejillo, F. 1996. Territorios en la globalización, cambio global y estrategias de desarrollo territorial. Ilpes. Santiago de Chile
5. Boisier, S. 1999. Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial. Cepal, Santiago de Chile.
6. Borda, D. y Masi, F (Edit). 2002. Economías regionales y Desarrollo territorial. Cadep. Asunción. Paraguay.
7. Borrini, H. 1997. Poblamiento y colonización en el Chaco paraguayo (1850-1990). Cuadernos de Geohistoria Regional N° 32. Conicet, Resistencia.
8. Brunet, R. Brunet, R (Dir.) Bataillon, C ; Theriy, H, Deler, J. 1991. Géographie Universelle - Tome 2 ; L'Amérique latine, Belin-Reclus, Paris. 480 p.
9. Bruniard, E. 1993. Paraguay (Ensayo de interpretación geográfica) Cuadernos de Geohistoria Regional N° 27. Resistencia. Argentina.
10. Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés. 2003. Belin, Paris.
11. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2004. Paraguay - Censo Nacional de Población y Vivienda, 2004. Resultados Finales, Asunción. Paraguay.
12. Eckert, D. 1996. Evaluation et prospective des territoires. Reclus-La Documentation Francaise. Paris.
13. Ferreira Gubetich, H. 1979. Orbis. Asunción. Paraguay.
14. Fogel, R. Riquelme, M. Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza. 2005. Ceri. Asunción. Paraguay.
15. Gaese, H. 1999. El potencial natural del Chaco boreal y los problemas de la exportación agropecuaria. pp 275-302. In : POTTHAST, KOHUT . *El espacio Interior de America del Sur: geografía, historia, política, cultura*. Madrid : Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Católica de Eischast. 423 p.
16. Gaignard, R. 1973. Le Paraguay. In: L'Amérique latine, approche géographique générale et régionale. Tome 2. Paris, Bordas.
17. García Delgado, D. 2002. Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio. Ariel. Buenos Aires.
18. Godet, M. 2004. Manuel de Prospective Strategique. Dunod. Paris.
19. González, N. 1964. Geografía del Paraguay. Guaranía. México.
20. Guibert, M. 1999. Les stratégies territoriales des acteurs agro-industriels face au Mercosur. Les triturateurs de soja en Argentine. Univ. Toulouse, Thèse. 392 p.
21. Haesbaert, R. 2004. O mito da Desterritorializacao. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro.
22. Kaplan, M. 1995. Teoría y realidad del Estado en América Latina, Ciedla, Buenos Aires.

-
23. Kleinpenning, J. 1987. *Man and Land in Paraguay*. CEDLA. Amsterdam.
 24. Kleinpenning, J. 1992. *Rural Paraguay, 1870-1932*. CEDLA. Amsterdam.
 25. Le Berre, M. 1995. Territoires. In *Encyclopédie de Géographie*, Bailly, Ferras, Pumain. (dir.) Paris.
 26. Lira, L. 2002. Importancia de la cuestión territorial para los países latinoamericanos. En: *Economías regionales y Desarrollo territorial*. Borda, D. y Masi, F. Edit. Cadep. Asunción. Paraguay.
 27. Massiris, A. Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125, 2002.
 28. Merenne-Schoumaker, B. 2002. *Analyser les territoires. Savoirs et outils*. Presses Universitaires de Rennes. Rennes.
 29. Ministerio de Agricultura y Ganadería. 1991. *Censo Agropecuario Nacional. Volumen I y II*. Asunción.
 30. Ministerio de Agricultura y Ganadería. 2003. *Síntesis Estadística 2000-2001*. San Lorenzo.
 31. Pastore, C. 1972. *La lucha por la tierra en Paraguay*. Antequera. Montevideo.
 32. Periódicos asuncenos del periodo Noviembre 2004 a Enero 2006. Asunción. Paraguay.
 33. PNUD. 2005. *Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005*. Cd. Asunción. Paraguay.
 34. Política de Población. 2005. Ministerio del Interior, Secretaria Técnica de Planificación de la Presidencia de la Republica. Asunción. Paraguay.
 35. Ratzlaff, G. 1999. *La ruta transchaco, proyecto y ejecución*. Asunción. 189 p.
 36. Safarov, A. 2000. *El Territorio como factor dinámico de la integración: La ZICOSUR*. Revista Persona. Buenos Aires.
 37. Santos, M. y Silveira, M. 2004. *O Brasil: territorio e sociedade no inicio do seculo XXI*. Record, Rio de Janeiro.
 38. Secretaria Técnica de Planificación (STP). 1980. *Diagnóstico demográfico del Paraguay (1950-1977)*. Asunción. Paraguay.
 39. Souchaud, S. 2002. *Pionniers brésiliens au Paraguay*. Karthala. Paris.
 40. Vazquez, F. 2002. *Le Chaco paraguayen : d'un espace marginal à un territoire émergent. Les effets de la mondialisation*. Univ. Toulouse II Le Mirail. Mémoire DEA. 107 p.
 41. Vazquez, F. 2003. *Le Chaco, paraguayen?*. Communication. Séminaire itinérant Réseau Cuenca del Plata. Nantes.
 42. Vázquez, F. y Guibert, M. 2004. *Le Chaco paraguayen: entre le Mercosur des Etats et la Zicosur des régions. Concurrence et complémentarité d'intégration. L'ordinaire Latinoamericain. Actualités du Mercosur, N° 196*. Toulouse.
 43. Vera Cabral, Oscar. 2003. *Estudio de los cambios en la cobertura de la tierra en la zona de influencia del Parque Nacional Río Negro, Región Occidental del Paraguay, periodo año 1992 al 2002*. Tesis. Facultad de Ciencias Agrarias. San Lorenzo. Paraguay.

Índice

Presentación.....	5
Prólogo	7
Introducción	11
Metodología	12
Herramientas teóricas	14
I. El territorio heredado	17
1. Formación y evolución prehispánica del espacio paraguayo	19
2. Dinámica de la ocupación y valorización de Asunción y la región Oriental	20
Sistema espacial de la conquista española en Paraguay	20
Los jesuitas y la tercerización de la ocupación y gestión de los recursos.....	21
Independencia y formación del Estado; el sistema político y económico de Rodríguez de Francia y de Carlos Antonio López: del aislamiento a la apertura	21
La Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay	22
Venta de tierras públicas y creación de los latifundios.....	23
Las colonias extranjeras como estrategia de desarrollo y ocupación del territorio	26
3. La penetración al Chaco	28
Primeros asentamientos e incursiones	28
Formación de colonias.....	28
La Guerra del Chaco.....	29
La construcción de la ruta Transchaco.....	29
4. Evolución de la organización del territorio	29
La organización del territorio por la instalación de asentamientos e infraestructuras	30
Conquista Española.....	30
Colonización e inmigración	31
Pueblos-puerto	31
Pueblos-tren	33
Pueblos-ruta	35
Las ciudades “gemelas”	37
Las diferentes organizaciones administrativas del territorio por parte del Estado.....	37
5. El territorio paraguayo analizado por geógrafos extranjeros	46
6. Conclusión	47

II. Los nuevos territorios del Paraguay: continuidades y rupturas	49
1. La región “agro exportadora”	52
Historia de la implantación moderna	52
Sistema económico y actores	54
Subsistema productivo agrícola.....	54
Subsistema productivo energético	57
Subsistema productivo comercial y urbano	59
Equipamiento del territorio e infraestructura	63
Dinámica de flujos.....	63
Rol regional dentro del territorio paraguayo	64
2. La región ganadera del Norte	67
Historia de la implantación moderna.....	67
Sistema económico y actores	68
El subsistema ganadero	68
Subsistema productivo agrícola.....	74
Sistema productivo comercial urbano	75
Equipamiento del territorio e infraestructura	77
Dinámica de flujos.....	78
Su rol dentro del sistema territorial paraguayo	78
3. La región campesina tradicional arraigada	80
Historia de la implantación moderna.....	80
Sistema económico y actores	81
Equipamiento del territorio e infraestructura	88
Dinámica de flujos.....	91
Su rol dentro del territorio	91
4. La región campesina en crisis	93
Historia de la implantación moderna.....	93
Sistema económico y actores	93
Equipamiento del territorio	98
Dinámica de flujos.....	99
Su rol dentro del territorio paraguayo	100
5. La región metropolitana	101
Historia de la implantación moderna.....	101
Sistema económico y actores	102
Infraestructura y equipamiento	102
Dinámica de flujos.....	104
Su rol dentro del territorio paraguayo	106
6. Las regiones isla	106
Historia de su implantación moderna	106
Sistema económico y actores	107

7. La región Occidental y los Chacos	111
Historia de la implantación moderna.....	111
Sistemas económicos y actores	112
El sistema agrícola	113
El sistema ganadero.....	113
Equipamiento e infraestructura	120
Dinámica de flujos.....	122
Su rol dentro del territorio paraguayo	124
III. La administración, gestión y división política del territorio por el Estado.....	127
1. Criterios de la división administrativa.....	129
2. Infraestructuras de transporte y organización económica del territorio	131
Las rutas en la zona Norte de la región Oriental.....	131
Las rutas en la zona central de la región Oriental	133
Las rutas en la zona Este de la región Oriental	133
Las rutas en la zona Suroeste de la región Oriental	134
El Chaco	135
3. La división política actual del territorio paraguayo	137
4. Descentralización y poder territorial	154
5. El nuevo rol del Estado en la gestión del territorio	156
6. Ordenamiento territorial: política y herramienta del desarrollo.....	161
7. Experiencias de ordenamiento territorial en Paraguay.....	165
IV. Tendencias y evolución del territorio: un ensayo de prospectiva	169
1. El futuro como realidad presente	171
2. Dinámicas territoriales actuales.....	172
3. Tendencias de las nuevas regiones	177
4. Desafíos estructurales de la sociedad y el territorio paraguayo.....	185
5. Modelos de ordenamiento y desarrollo territorial: el desafío del Estado	187
V. Conclusiones finales	189

Índice de mapas

Mapa N° 1 Tierras de empresas extranjeras en la región Oriental en el año 1920	25
Mapa N° 2 Parcelación de tierras públicas en el Chaco y propiedad de la empresa Carlos Casado en 1925	26
Mapa N° 3 Colonias extranjeras en 1930.....	27
Mapa N° 4 División administrativa entre 1906 y 1945	39
Mapa N° 5 División administrativa entre 1945 y 1973	41
Mapa N° 6 División administrativa entre 1973 y 1992	43
Mapa N° 7 División administrativa actual	45
Mapa N° 8 Región Agro Exportadora	58
Mapa N° 9 Región Ganadera del Norte	76
Mapa N° 10 Región Campesina Tradicional y Arraigada	89
Mapa N° 11 Región Campesina en Crisis.....	97
Mapa N° 12 Asunción y los anillos metropolitanos	103
Mapa N° 13 Las Regiones Islas.....	110
Mapa N° 14 Los Chacos	119
Mapa N° 15 El sistema de la producción, transformación y comercialización del ganado.....	123
Mapa N° 16 Rutas pavimentadas	132
Mapa N° 17 División Distrital de la Región Oriental.....	151
Mapa N° 18 División Distrital del Chaco.....	152
Mapa N° 19 Modelos del funcionamiento de la integración física regional para Paraguay: El Mercosur y la Zicosur.....	177

Índice de esquemas

Esquema N° 1	
Pueblos-Puerto	32
Esquema N° 2	
Pueblos-Tren	34
Esquema N° 3	
Pueblos-Ruta	36
Esquema N° 4	
Ciudades Gemelas	37
Esquema N° 5	
Sistema Urbano de las Ciudades Agro Exportadoras	60
Esquema N° 6	
Sistema Urbano Paraguayo Tradicional de las Ciudades-Ruta	62
Esquema N° 7	
Región Agro Exportadora	66
Esquema N° 8	
Región Ganadera del Norte	79
Esquema N° 9	
Región Campesina Tradicional y Arraigada	92
Esquema N° 10	
Región Campesina en Crisis	100
Esquema N° 11	
Región Metropolitana	105
Esquema N° 12	
Las Regiones Islas	109
Esquema N° 13	
Los Chacos	124
Esquema N° 14	
Rutas pavimentadas y puentes más importantes del país	135



15 Aniversario de la ADEPO 1991~2006

Publicaciones de ADEPO/UNFPA

- **La dinámica de la población: desafíos y estrategias frente a la pobreza**
(Memorias del 1er Congreso Paraguayo de Población)

SERIE POBLACIÓN Y DESARROLLO

(1era y 2da edición):

- La Demografía y la Población:
Conceptos, teorías, debates y políticas
- Paraguay: Desafíos demográficos
en el siglo XXI

SERIE MANUALES

- Población y Desarrollo: Curso de posgrado
con nivel de actualización
- Manual de elaboración de proyectos con
enfoque sociodemográfico y ambiental

SERIE INVESTIGACIONES

- Familia y Pobreza en el Paraguay.
Resultado de investigaciones I
- Algunos enfoques sobre el empleo y el
capital social en el Paraguay.
Resultado de investigaciones II
- Territorio y Población: nuevas dinámicas
regionales del Paraguay.
Resultado de investigaciones III

De próxima publicación

- Dinámicas metropolitanas
(Asunción, Ciudad del Este, Encarnación)
- Políticas sociales y perspectivas territoriales
en Paraguay.
Resultados del 3er concurso
de investigaciones IV
- Memorias del 2º Congreso
Paraguayo de Población
- Pioneros brasileños en el Paraguay

Los evidentes vínculos entre la población y su entorno geográfico quedan de manifiesto en las distintas formas de ocupación del territorio, en los movimientos migratorios, en las condiciones de vida y de trabajo de sus habitantes y en los mecanismos de interacción económica, política, social y cultural que los mismos establecen entre sí como personas y como integrantes de diversos grupos e instituciones. Todo lo cual se refleja –como causa y efecto– en las cambiantes formas que va adquiriendo, a lo largo del tiempo, el tamaño, la estructura y la dinámica demográfica, así como la distribución de la población en el espacio geográfico.

Más que analizar y describir estas configuraciones en la forma como se presentan en un momento dado, la geografía y sus diversas ramas constitutivas se interesan por interpretar y explicar la dinámica de los cambios que subyacen en los diversos territorios y actividades de sus actores, tratando de comprender lo que ha llevado a conformar la situación analizada y a prefigurar, bajo determinados supuestos y tendencias, lo que podría ocurrir en el futuro.

En la presente publicación, Fabricio Vázquez ofrece una propuesta innovadora en el abordaje de los estudios sociodemográficos al vincularlos con las dinámicas territoriales. De este modo, nos induce a concebir nuevos escenarios donde los límites tradicionales de la división político-administrativa se diluyen, y a trasponer toda frontera imaginaria para visualizar conjuntos poblacionales diferentes que se extienden y se superponen sobre paisajes configurados por la producción, la forma de usar el espacio geográfico, las modalidades de gestión aplicadas o no por las instituciones y la tensión producida por los contactos socioculturales que imponen los movimientos migratorios.

El trabajo plantea varias interrogantes para algunas de las cuales ofrece posibles respuestas, dejando otras más como motivadoras de debate. En cualquiera de los casos, el autor inaugura con este trabajo una nueva vertiente para la investigación de la compleja realidad de nuestro país y quizás abre un camino para acertar con las propuestas de solución.

□ □ □

Fabricio Vázquez es egresado de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), en cuyo Departamento de Economía Rural ejerce la docencia y la investigación. Es Doctorando en Geoeconomía en la Universidad de Toulouse Le Mirail, Francia, donde ha realizado una Maestría en Desarrollo Territorial. Es investigador de ADEPO y Polomercosur en los ejes de Ordenamiento, Desarrollo Territorial y Economías regionales.



Fondo de Población
de las Naciones Unidas



ADEPO
ASOCIACIÓN PARAGUAYA
DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN

