

**REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE:  
“POBLACIÓN TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE”  
SANTIAGO, 16-17 DE AGOSTO 2011**

**Paraguay: Regiones metropolitanas fronterizas. Una  
puesta al día**

**Mabel Causarano**



## I. INTRODUCCIÓN

En el Paraguay, el fenómeno de la metropolización no es objeto de políticas públicas específicas ni los sistemas metropolitanos son reconocidos por la normativa como territorios a ser gobernados<sup>1</sup>.

En el 2006, se publicó un estudio sobre los tres sistemas metropolitanos paraguayos (Causarano, 2006), que fue elaborado en el 2004, tomando como base de análisis los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2002. Básicamente, el documento describe las dinámicas social, económica y de expansión territorial de las tres regiones metropolitanas y su evolución temporal. Junto con otras evidencias, los resultados muestran la incidencia de las regiones metropolitanas en el contexto socioeconómico nacional, las cuales, ya entonces, concentraban más del 80% de la población urbana nacional. Las cabeceras de las tres regiones metropolitanas son ciudades fronterizas: Asunción, sobre el río Paraguay, y Encarnación, sobre el Paraná, están vinculadas con dos ciudades argentinas; Ciudad del Este, sobre el Paraná, lo está con Foz de Iguazú, en el Brasil.

(Mapa 1)

El citado documento destaca que las dinámicas que conforman las regiones metropolitanas de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación se despliegan en las áreas urbanas y rurales bajo el impulso de fuerzas que responden, básicamente, al mercado y a las iniciativas privadas.

Releva, asimismo, que las cabeceras metropolitanas no funcionan como ciudades organizadoras del sistema regional. Por el contrario, están sujetas a la presión de fuerzas sociales y económicas que condicionan su desempeño, situación que se extiende a las ciudades conurbadas y las que se van integrando a la conurbación. Los gobiernos municipales no elaboran planes de ordenamiento territorial ni de desarrollo, no aplican controles ni realizan evaluaciones de gestión, al igual que las gobernaciones departamentales, cuyos territorios se ven afectados por el avance de la metropolización. Evidencia que la realidad de las áreas y regiones metropolitanas paraguayas refleja serios déficits institucionales, políticos, funcionales y ambientales. (Causarano, 2006)

Asimismo, señala que el territorio paraguayo es pródigo de asimetrías que generan disparidades, y éstas, desequilibrios, manifiestos en las tasas de crecimiento (o decrecimiento) de la población urbana y de la rural, en la densidad poblacional de los municipios, en la distribución por edades, en el arraigo y el desarraigo, en los indicadores de actividad económica, en la creación de empleo, en las necesidades básicas insatisfechas. Es lo que evidencia la concentración poblacional en una modesta extensión del territorio nacional, en donde también se reproducen las inequidades sociales y los conflictos socioambientales (Causarano, 2006:15)

La siguiente presentación tiene como objetivo verificar si, transcurrida casi una década del relevamiento censal, la realidad de los sistemas metropolitanos muestra indicios de cambios en las tendencias relevadas a través de los indicadores del 2002 y de la información cualitativa recogida en el mencionado estudio del 2004, en particular, con relación a las dinámicas fronterizas.

---

<sup>1</sup> La única ley que tiene el espacio metropolitano como objeto de aplicación es la que crea la Secretaría de Transporte del Área Metropolitana de Asunción (1590/2000).

En el 2012 se realizará el nuevo Censo Nacional de Población y Vivienda. Por tanto, a los fines de esta presentación, no resulta factible un análisis comparativo con los datos reportados en el documento mencionado. Para actualizar la información – al menos, parcialmente - se recurre a los datos provistos por la Encuesta Integrada de Hogares (EPH) de 2009, resaltando que la misma, al no contener información a nivel municipal<sup>2</sup>, no permite reconstruir los sistemas metropolitanos en su totalidad ni, por tanto, verificar su actual conformación.

En consecuencia, para el sistema metropolitano de Asunción se utilizan datos de la Capital y el Departamento Central. Con la integración de los indicadores de ambos territorios, el municipal y el departamental, se abarca la mayor parte de la Zona Metropolitana de Asunción (ZOMA), lo cual permite visualizar algunas tendencias y compararlas con las del 2002<sup>3</sup>. Para el de Ciudad del Este (CDE), se recurre a los datos del departamento de Alto Paraná, por el peso territorial de la Región Metropolitana de dicha ciudad (RMCDE) y la conformación de los flujos económicos departamentales. En cambio, en el caso de Encarnación, los datos departamentales no son suficientes para realizar inferencias atendibles, debido a que la región metropolitana encarnacena comparte el territorio con otros sistemas sociales y productivos de fuerte incidencia no sólo departamental sino nacional, lo cual imposibilita asignar peso estadístico a uno u otro sistema, siquiera a nivel de supuesto.

Por tanto, esta presentación recoge información cuantitativa insuficiente no sólo para un análisis comparativo con respecto al 2002 sino para intentar comparar entre sí los tres sistemas metropolitanos como se realizó en el estudio de 2004. Para avanzar algunas hipótesis, se recogió información cualitativa, a través de entrevistas con referentes calificados, que permite identificar aspectos relevantes en los citados territorios y sus efectos perceptibles.

## I. Aspectos generales

La incorporación y expansión de la agricultura mecanizada transformaron sustantivamente las franjas fronterizas con el Brasil y profundizaron las asimetrías. Las nuevas formas de producción penetraron a lo largo de la frontera y al interior de la región oriental, acompañadas por la extensión de las redes de infraestructura y el surgimiento de centros urbanos de servicios para la producción agrícola, cuyo desempeño se fortalece a medida que la gestión municipal es asumida por los migrantes y sus descendientes. A partir de la década del '70, hubo un intenso proceso de desplazamiento de la población indígena y campesina, dedicada a la agricultura tradicional, concomitante con la llegada de un importante contingente de colonos brasileños, como resultado de la construcción de la represa de Itaipu.

Los efectos sociales, económicos y ambientales no se circunscribieron a las áreas afectadas por el modelo productivo dominante sino han abarcado, en forma diferencial, la totalidad del territorio nacional, con las zonas expulsoras (las de la agricultura mecanizada) y las receptoras (principalmente la ZOMA) que actúan como los polos de los flujos migratorios. Estas últimas han

---

<sup>2</sup> El único municipio relevado en la EPH es Asunción. Hay indicadores que se refieren sólo al país, como es el caso de la población urbana y la rural, que no aparece desglosada por departamento, dato sustancial para observar el avance de la urbanización.

<sup>3</sup> La ZOMA incluye cuatro municipios del departamento de Presidente Hayes, en el Chaco, que no aparece en la EPH de 2008.

recibido mayor o menor número de inmigrantes en función a las posibilidades y a los atractivos ofrecidos por España y la Argentina en los primeros años de la década de 2000.<sup>4</sup>

En el 2002, la participación de las tres regiones alcanzaba el 60% del total de la actividad económica nacional, con una presencia determinante a nivel global y en la mayoría de los indicadores sectoriales, como el industrial, el de la construcción, el de electricidad y agua, el de transporte y comunicaciones, el de comercio y finanzas, el de gobierno general y el de vivienda y otros servicios, con una incidencia que, en algunos de ellos, supera el 70% del respectivo IAE nacional. El crecimiento del empleo en las tres zonas metropolitanas registró un dinamismo superior al del país.

La Región Metropolitana de Asunción (REMA) es la más gravitante, por la concentración de la población en las ciudades que conforman la ZOMA<sup>5</sup> y que abarca la Capital del país y el departamento Central, parte de los departamentos de Cordillera, Paraguari y Presidente Hayes, este último, en el Chaco.

De los tres sistemas, los más afectados por las obras de infraestructura física, en curso o a ejecutarse en corto plazo, son las regiones metropolitanas de Ciudad del Este (CDE) y Encarnación. La construcción del segundo puente con el Brasil, los proyectos de reconversión comercial y de ordenamiento físico de la capital de Alto Paraná, los efectos de la identificación de la Tres Fronteras con actividades terroristas, el peso creciente de la actividad agrícola – responsable, en buena medida, del sustantivo aumento del PIB nacional que, en el 2010, alcanzó el 14.5% - producen cambios que no pueden cuantificarse ni analizarse sin el soporte de información estadística pormenorizada y actualizada.

El sistema metropolitano encarnaceno convive con un pujante territorio agroindustrial cuyas dinámicas económicas y sociales son relativamente autónomas con respecto al fenómeno metropolitano vecino. Con el aumento de la cota del embalse y la inundación de la zona baja encarnacena, la estructura de la ciudad sufrió un cambio sustantivo, cuyos efectos aún no han sido evaluados a nivel municipal ni en lo que atañe a los flujos con los municipios conurbados y con la ciudad de Posadas.

## II. Los territorios de las represas hidroeléctricas

En la década de 1970, el gobierno paraguayo firmó dos tratados, con el Brasil y la Argentina, respectivamente, para la construcción de las represas de Itaipu y Yacyreta sobre el río Paraná. Ambos emprendimientos impactaron sensiblemente el territorio en el que fueron construidas. La

---

<sup>4</sup> La emigración a España impactó la economía y estructura social. Las remesas constituyeron una importante fuente de recursos que se aplicaron a la construcción de viviendas y al sustento de los niños separados de sus madres. En ciertas localidades todas las familias tenían al menos un miembro emigrado al exterior.

<sup>5</sup> El sistema metropolitano incluye tres niveles de organización territorial: el área metropolitana que es la ciudad extendida, conformada por la cabecera y las ciudades conurbadas que no poseen territorio rural; la zona metropolitana, que incluye al área metropolitana y a otros municipios conurbados pero que aún conservan áreas rurales y la región, que abarca el territorio de influencia del área metropolitana. PIREZ PEDRO (1991).

de Itaipu, en particular, extendió sus efectos al territorio nacional, marcadamente en los órdenes económico, social y cultural.<sup>6</sup>

El Paraná es un río cuyo lecho forma saltos que le confieren aptitud para la producción de energía. En el trecho comprendido entre el Salto del Guairá, hoy sumergido por la formación del embalse, y la desembocadura del río Iguazú, 190 Km aguas abajo, el río presentaba un desnivel de 120 m que fue cubierto por el embalse. A la par de los grandes beneficios ofrecidos por la energía producida, dicho aprovechamiento limita la navegabilidad aguas abajo e impacta a los sistemas ambientales y a las poblaciones ubicadas en las áreas de influencia del embalse.

### 1. La represa de Itaipu

El área del proyecto se extendió, al Sur, desde Ciudad del Este y Foz de Yguazú, en Paraguay y Brasil respectivamente, hasta el Salto del Guairá (Paraguay) y Guaira (Brasil), al Norte. El embalse sumergió el valle bajo 100 metros de agua y llevó a la desaparición de decenas de hábitat de especies de animales; en dicho territorio, del lado brasilero, estaban asentadas unas 40.000 personas y cerca de 800 emprendimientos agrícolas. La presa tiene 7.744 m de extensión y un alto máximo de 196 m. El embalse ocupa un área de 1.350 Km<sup>2</sup> y alberga unos 29 millones de metros cúbicos de agua.

Las indemnizaciones fueron insuficientes para la compra de nuevas tierras en Brasil; por tanto, millares de agricultores afectados emigraron hacia las zonas fronterizas del lado paraguayo, en donde el costo de las tierras era (y sigue siendo) más barato. Este proceso dio origen al grupo social conocido como *brasiguayo*, denominación que se aplica también a los descendientes de los primeros colonos, ya nacidos en el Paraguay y, por tanto, ciudadanos paraguayos.

Los términos del contrato establecen que el Paraguay venderá al Brasil el excedente de la energía no utilizada y que dicho país será el único comprador posible. Sobre la base de una producción anual de 60.000 Gw, corresponde a cada parte 30.000 Gw.

Boetto señala que la construcción de la represa de Itaipú significa una clara concesión del gobierno paraguayo de entonces a las exigencias del proceso de industrialización brasilero en dicha región y a las de los capitales multinacionales. En función a la llamada estrategia del "desarrollo asociado", se encaja la estructura agropecuaria del Paraguay a la expansión industrial hegemónica por los monopolios y las empresas multinacionales en el Brasil. "Y uno de los elementos fundamentales de esta inserción de la estructura agropecuaria paraguaya a la expansión industrial brasileña es el Tratado de Itaipu, que rige la construcción de una de las obras de infraestructura capitales para sostener la tasa de crecimiento industrial brasileña", asociado a otros dos factores importantes: la colonización brasilera en el Paraguay y las inversiones industriales y financieras (Boetto C., 2007:7).

### 2. La represa de Yacyreta

La represa hidroeléctrica de Yacyretá-Apipé está construida sobre los saltos homónimos, en los territorios de la provincia argentina de Corrientes y la paraguaya de Misiones, precisamente, en

---

<sup>6</sup> El flujo de divisas que ingresó al país en los primeros años de la construcción de la represa de Itaipu, canalizó inversiones hacia la adquisición de bienes suntuarios y el sector de las viviendas para los estratos favorecidos por el régimen del Gral. Stroessner, que definieron un estilo ostentoso, tanto por su magnitud cuanto por la estética dominante.

las ciudades de Ituzaingó (Argentina) y Ayolas (Paraguay). La construcción duró 37 años, inundó unos 1.600 Km<sup>2</sup> y afectó más de 15 mil familias. El dique de la represa tiene 808 m de largo y el embalse consta de una presa de materiales sueltos de casi 65 Km.

Encarnación, capital del departamento de Itapúa, es la ciudad más afectada por el embalse, al haber perdido una parte de su zona urbana, que incluye su principal polo comercial, conocido como la “zona baja”, su centro histórico, con la pérdida de sitios significativos y edificios de valor arquitectónico, así como varios barrios populares.

Desde los inicios de la construcción, en 1983, el emprendimiento fue acumulando denuncias, sea por los impactos ecológicos y sociales producidos como por la gestión, acusada de corrupción en reiteradas ocasiones. Una de las denuncias fue elevada ante el Tribunal Ético contra la Corrupción, instancia que declaró a la Entidad Binacional Yacyreta (EBY) culpable de violación de los derechos humanos de los habitantes de la zona (Julio de 2000).

A partir de febrero de 2011, el embalse alcanzó los 83 m, cota máxima de operación de la represa, y con ella la máxima capacidad de producción de energía. El aumento de la cota exigió inundar 55.000 hectáreas adicionales las 110.000 ya inundadas, de las cuales, 124.000, el 80%, se ubica en territorio paraguayo.

El Plan de Terminación de las Obras (PTO) de la EBY consiste en:

- Liberar las áreas a ser inundadas, expropiar los inmuebles, asegurar las zonas liberadas, relocalizar a la población (unas 4 mil familias) y a las actividades económico-productivas (entre los afectados, unos mil comerciantes de la zona baja), impulsar medidas de rehabilitación socioeconómica de la población reasentada y solucionar el pasivo social de otras instancias del llenado.
- Realizar obras y acciones necesarias para mitigar los efectos sobre el medioambiente.
- Reponer obras de infraestructura: saneamiento, costeras viales, ferroviarias, electricidad, portuarias, aeropuertos, canales y presas.
- Reconponer la trama urbana de Encarnación, Posadas y demás ciudades afectadas.

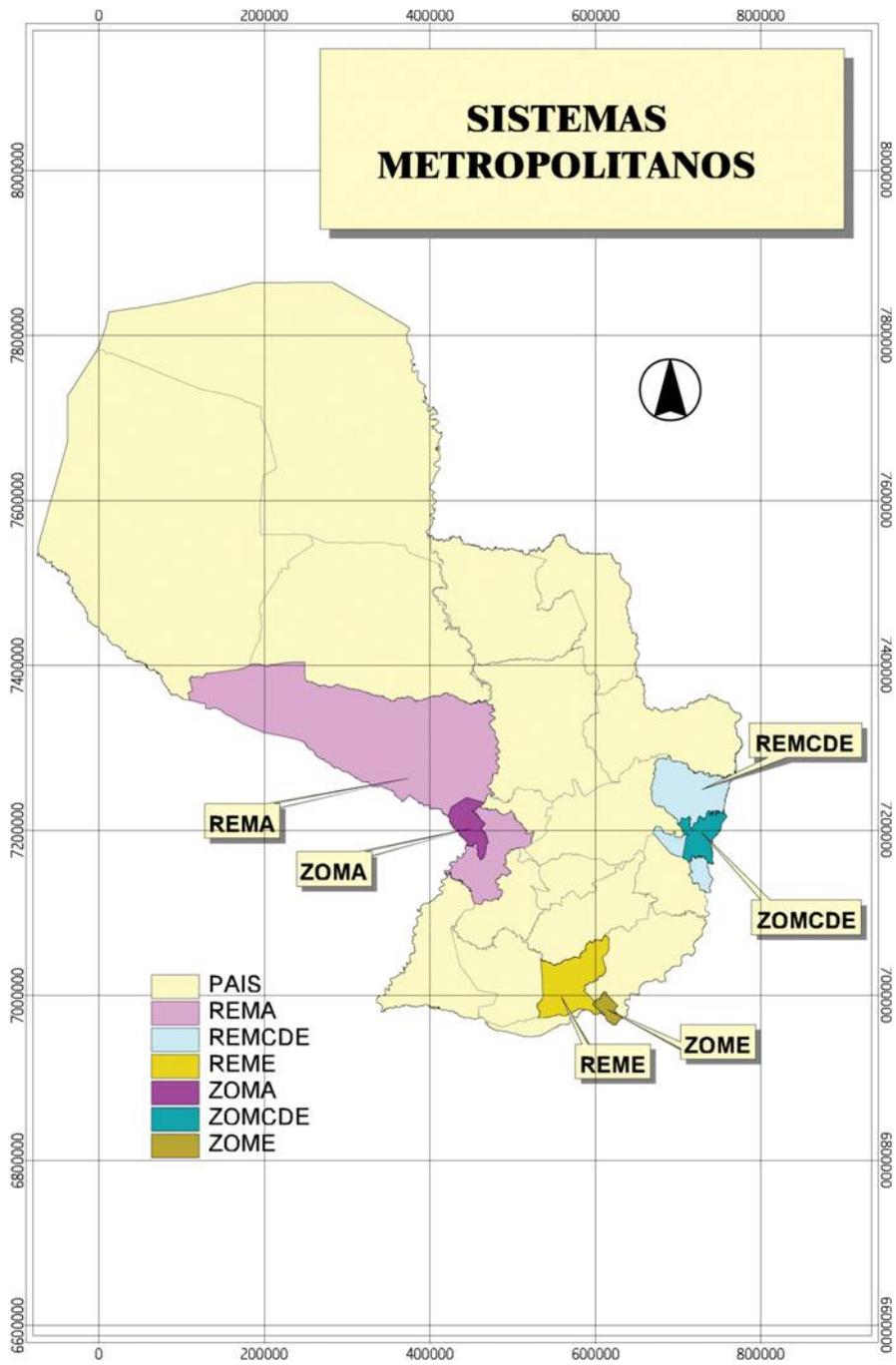
## II. LOS SISTEMAS METROPOLITANOS PARAGUAYOS

A pesar de que las tres cabeceras metropolitanas se asientan sobre un río internacional y comparten las costas con ciudades fronterizas de los países vecinos, son escasas las similitudes y bastantes las diferencias que caracterizan a sus respectivas regiones, en cuanto al origen, la conformación, la estructura, las dinámicas fronterizas y la incidencia en el territorio circundante.

El Paraguay comparte con la Argentina 1.700 Km de extensión del límite fluvial, en donde viven cinco millones de personas; el 64% se asienta en el lado paraguayo y el 36% restante en el sector argentino, equivalente a 1.200.000 hogares, aproximadamente. A lo largo de la frontera fluvial vive el 63% de la población paraguaya, mientras que, para la Argentina, representa sólo el 5% de su población. Del lado paraguayo, la población se distribuye en forma diferencial, con áreas

densamente pobladas y urbanizadas (Asunción, varios municipios de su área metropolitana, Ciudad del Este) y otros con baja densidad poblacional, como Pilar y Alberdi. (Fantín, s.f.: 279).

**MAPA 1. LOCALIZACIÓN DE LAS TRES REGIONES METROPOLITANAS**



La gobernabilidad de los tres sistemas metropolitanos se ve seriamente afectada por:

- La ausencia de visión sistémica del conjunto bi nacional y la persistencia de enfoques parciales y sectoriales;
- La falta de un entorno institucional propicio y la baja calidad de las regulaciones;
- Las deficiencias en materia la planificación y gestión del territorio, en ausencia de un ente de gobierno metropolitano;
- El bajo desempeño de la cabecera metropolitana, que no ejerce el rol de ordenador del territorio;
- La debilidad del subsistema urbano para crear sinergia a través de redes de cooperación y mancomunidad de esfuerzos. (Causarano, 2006: 94, 95)

### **A. La Región Metropolitana de Asunción (REMA)**

Según los datos censales de 2002, el Área Metropolitana de Asunción (AMA) está formada por los once municipios conurbados que cuentan sólo con población urbana, mientras de la Zona Metropolitana (ZOMA) forman parte veinte municipios, con una población de 1.877.379 habitantes equivalentes al 36% de la población nacional de entonces, concentrados en el 0.01% del territorio nacional. La Región Metropolitana (REMA) está compuesta por cuarenta y tres municipios que, en el 2002, sumaban 2.244.655 personas, equivalentes al 43% de la población total del país.<sup>7</sup>

Las proyecciones basadas en información de la EPH del 2008 permiten deducir que en la ZOMA viven actualmente unas 2.750.000 personas, que representan el 43% de la población total nacional, cifra que muestra un sensible aumento, alcanzando el porcentaje que, en el 2002, correspondía a la REMA, con un territorio mucho mayor que el de la ZOMA. La extensión del área urbana se acentúa en las direcciones Sur y Norte, en donde aún existen tierras rurales y cuyas vías de acceso fueron pavimentadas con pavimento rígido. En la dirección Este, la tierras, urbanizadas con anterioridad, tienen un valor de mercado sensiblemente superior.

Las mayores densidades poblacionales se concentran en los municipios del primer y segundo anillo metropolitano, algunos de los cuales presentan densidades más altas que Asunción<sup>8</sup>. En este mismo período, el porcentaje de crecimiento poblacional de la ZOMA superó en más del 100% el porcentaje nacional, debido al aporte del departamento Central, dado que el de Asunción fue irrelevante. (Cuadro III. 1)

La tasa anual de crecimiento demográfico de los últimos treinta años fue aumentando en los municipios que conformaron los nuevos y sucesivos anillos, alcanzando, algunos de ellos, tasas

---

<sup>7</sup> Es probable que, en la actualidad, cuatro de los municipios que entonces conservaban con áreas rurales (Luque, Aregua, Itaugua e Ypacarai) hoy las hayan convertido en urbanas y, por tanto, sean quince los que integran el AMA. También es probable que la ZOMA se haya extendido, abarcando cuatro municipios del departamento de Cordillera (Emboscada, Nueva Colombia, San Bernardino y Caacupé).

<sup>8</sup> Asunción tiene una tasa de crecimiento anual de 0.01%.

superiores al 10% anual. La pavimentación asfáltica de las vías de comunicación que conectan el AMA con el norte y el sur del país está asociada al cambio de uso de la tierra y su transformación de rural a urbana, con lo cual se potencia el loteo y la oferta del sector inmobiliario de propiedades alejadas de las fuentes de trabajo de los futuros pobladores, lo que acarrea un aumento de las demandas de servicios básicos, generalmente insatisfechas, que no están contemplados en el esquema comercial de las empresas ofertantes ni exigidos por las municipalidades que aprueban la extensión del respectivo casco urbano.

A pesar de ser la región mejor dotada en infraestructura y servicios, la ZOMA es un territorio con fuertes inequidades localizadas. Las NBI en calidad de vida, según los datos censales, presentan los porcentajes menores del país en la Capital y el municipio aledaño de Fernando de la Mora, con 15,99% y 17,25%, respectivamente, mientras que el municipio de Villa Hayes, en el Chaco, a sólo 30 km de Asunción, presenta el mayor porcentaje, con 50,22%.

En el 2002, la ZOMA representaba el 43% de la Actividad Económica Total del país, con muy fuertes incidencias en las actividades sectoriales, como la del Gobierno central (70%), Transporte y Comunicaciones (65%), Vivienda y otros servicios (63%) (Causarano, 2006: 65) (Cuadro III. 2)

Tanto en el país como en la ZOMA las Tasas de Ocupación bajaron ligeramente; no así las Tasas de Actividad, que aumentaron sensiblemente a nivel nacional y en la ZOMA, particularmente en el Departamento Central. (Cuadro III. 2)

La ZOMA limita con Clorinda, en la provincia argentina de Formosa, situación especial por las diferencias en tamaño y la disparidad de funciones desempeñadas y servicios prestados por ambas ciudades, muy diferentes a los de las otras dos cabeceras metropolitanas. (Fantín, s.f.:277).

Las obras de infraestructura que afectarán el desempeño de la ZOMA, proyectadas en el marco de la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), son el Puente entre el Puerto Itá Enramada, en Asunción, y Puerto Pilcomayo, en la provincia argentina de Formosa, y la Hidrovía Paraná – Paraguay. El primero, mejorará las condiciones del paso fronterizo, que actualmente se canaliza por el puente San Ignacio de Loyola, entre Clorinda y Puerto Falcón, por donde circulan a diario un promedio de 300 camiones de carga, además de colectivos y automóviles, y que llegó a un punto de saturación, al igual que el transporte fluvial por balsa entre los citados puntos fronterizos. Hay un cruce peatonal, a través de un puente que no permite el paso de vehículos –llamado “Pasarela peatonal internacional” - , entre la ciudad de Nanawa, en el Chaco paraguayo, y Clorinda, utilizado por pobladores de ambos países que se dedican al comercio “hormiga”, principalmente de productos alimenticios, vestimenta, tejidos y artículos para el hogar.

La Hidrovía Paraná – Paraguay – Río de la Plata, arrancó en 1992, en el marco del Mercosur. Se extenderá desde Brasil y Bolivia, pasando por Paraguay, Argentina y Uruguay y apunta a aumentar la capacidad de tráfico de productos agrícolas, minerales y combustibles, así como el transporte de grandes cargas. Tiene cerca de 3.440 Km de longitud, un área de influencia 3.4 millones de Km<sup>2</sup> para un mercado calculado en casi 75 millones de personas, con un PIB 419.341, 1 millones de dólares americanos.

Es un proyecto resistido por las organizaciones ambientalistas que rechazan el enderezamiento y ensanchamiento de los cauces, los cortes de meandros, el dragado permanente de los mismos y dinamitar los afloramientos rocosos, medidas que causarán impactos negativos a los ecosistemas y a las comunidades humanas. Al aumentar la velocidad de escurrimiento de las aguas, se vaciaría

un tercio del Pantanal, secándose importantes extensiones de dicho humedal, con efectos en la fauna, la flora, a las actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras y en las poblaciones que se dedican a estas actividades.

La ZOMA se extiende en las dos orillas del río Paraguay, con cerca 400 km de costas, además de las del Río Pilcomayo. Ninguna de las autoridades locales o departamentales – 10 municipalidades, incluyendo a la asuncena, y dos gobernaciones - tienen propuestas con relación a este emprendimiento ni el mismo forma parte de las agendas de los gobiernos.

MAPA 2. REGIÓN METROPOLITANA DE ASUNCIÓN



## B. La Región Metropolitana de Ciudad del Este (RMCDE) (Mapa 3)

Alto Paraná es el departamento en donde se localiza la Región Metropolitana de Ciudad del Este (RMCDE). Lo conforman veinte municipios, de los cuales once de ellos integran el sistema regional metropolitano, de acuerdo con la información recabada de los datos censales de 2002 (Causarano, 2006).

La remisión a los datos departamentales, ofrecidos por la EPH del 2008, permite una aproximación a algunas de las dinámicas que interesan al sistema metropolitano transfronterizo, ya que la observación induce a suponer que, desde entonces, otros cuatro municipios pudieron haberse incorporado a las dinámicas regionales<sup>9</sup>, con lo cual alcanzarían el número de quince. De tal forma, la RMCDE seguiría representando la mayor extensión territorial y el mayor porcentaje de habitantes del citado departamento; ya en el 2002 concentraba el 83% de la población departamental, porcentaje que pudo haberse incrementado.

En el 2002, Alto Paraná contaba con 558.672 habitantes, que aumentaron a 736.942 en el 2008, registrando un porcentaje total de aumento de su población del 31.4%, superior al del aumento de la población nacional. Después del Departamento Central, es el más poblado del país. (Cuadro III.1). La Tasa de Actividad aumentó al 65,7%, superando a la del país y a la del Departamento Central. La Tasa de Ocupación, sin embargo, es menor que la nacional y también la de Desempleo Abierto (Cuadro III.2)

Varios de sus municipios, que destinan sus tierras a las actividades agrícolas mecanizadas, son expulsores de poblaciones campesinas e indígenas y registraron tasas negativas de crecimiento poblacional en los Censos anteriores; por tanto, puede suponerse que el aumento se concentre en la Zona Metropolitana de Ciudad del Este (ZMCDE), formada por la capital del Alto Paraná, Hernandarias, Presidente Franco y Minga Guasu.

Resalta en este territorio la influencia de la represa Itaipu Binacional, cuya sede se ubica en Hernandarias, y que tiene para la ciudad y la región una cartera de proyectos para el corto y mediano plazo y otros ejecutados y en ejecución. Entre ellos, la creación de un “Parque Industrial” que ordenará la ubicación de los emprendimientos industriales y el ya instalado y en funcionamiento Parque Tecnológico de Itaipu, destinado, según sus promotores, a convertirse en un polo de desarrollo científico y tecnológico, que replica la iniciativa brasilera ubicada en la margen izquierda del Paraná.

El Puente de la Amistad, de 552 m de longitud, que une CDE con Foz de Iguazú, es cruzado a diario por más de quince mil personas, que hoy representan la mitad de las treinta mil que circulaban a inicios de la década de los '90. Aun así, el comercio sigue siendo la principal actividad de CDE y el Brasil su mercado más importante, con una venta anual que ronda los 12 millones de dólares. El desplazamiento de pequeños comerciantes y trabajadores brasileros hacia CDE es intenso; numerosos comercios emplean mano de obra brasilera, así como también numerosos propietarios de negocios residen en Foz de Iguazú.

---

<sup>9</sup> Los municipios Juan E. O'Leary, Juan León Mallorquín, San Cristóbal y Santa Fe del Paraná.

El gobierno brasilero apoyó la remodelación del puesto aduanero paraguayo, iniciativa que, junto con la recuperación de las avenidas que llevan a la cabecera del puente y el hermoseamiento de esa parte de la ciudad, han mejorado notablemente el paisaje urbano de CDE.

Está prevista la construcción de un segundo puente, de 745 m de extensión, 18 m de ancho y dos pasarelas peatonales, que unirá Presidente Franco con Foz de Iguazú, como parte de los proyectos incluidos en el Eje de Integración Capricornio de la IIRSA. El mismo tiene por objetivo descongestionar el tráfico por el Puente de la Amistad, promover el ordenamiento urbano de las ciudades fronterizas, a través de una vía perimetral, y optimizar el sistema de control integrado de frontera, con lo cual se dinamizará el comercio entre Paraguay y Brasil, con impactos positivos en el sistema de transporte del Mercosur. Esta obra cambiará el funcionamiento actual de la ZMCDE, al desplazar cerca del 50% del movimiento de vehículos hacia la ciudad de Presidente Franco, con efectos en el comercio de ambos centros urbanos. La Municipalidad local, junto con el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), están abocados al ordenamiento vial en el marco de la redacción del plan regulador.

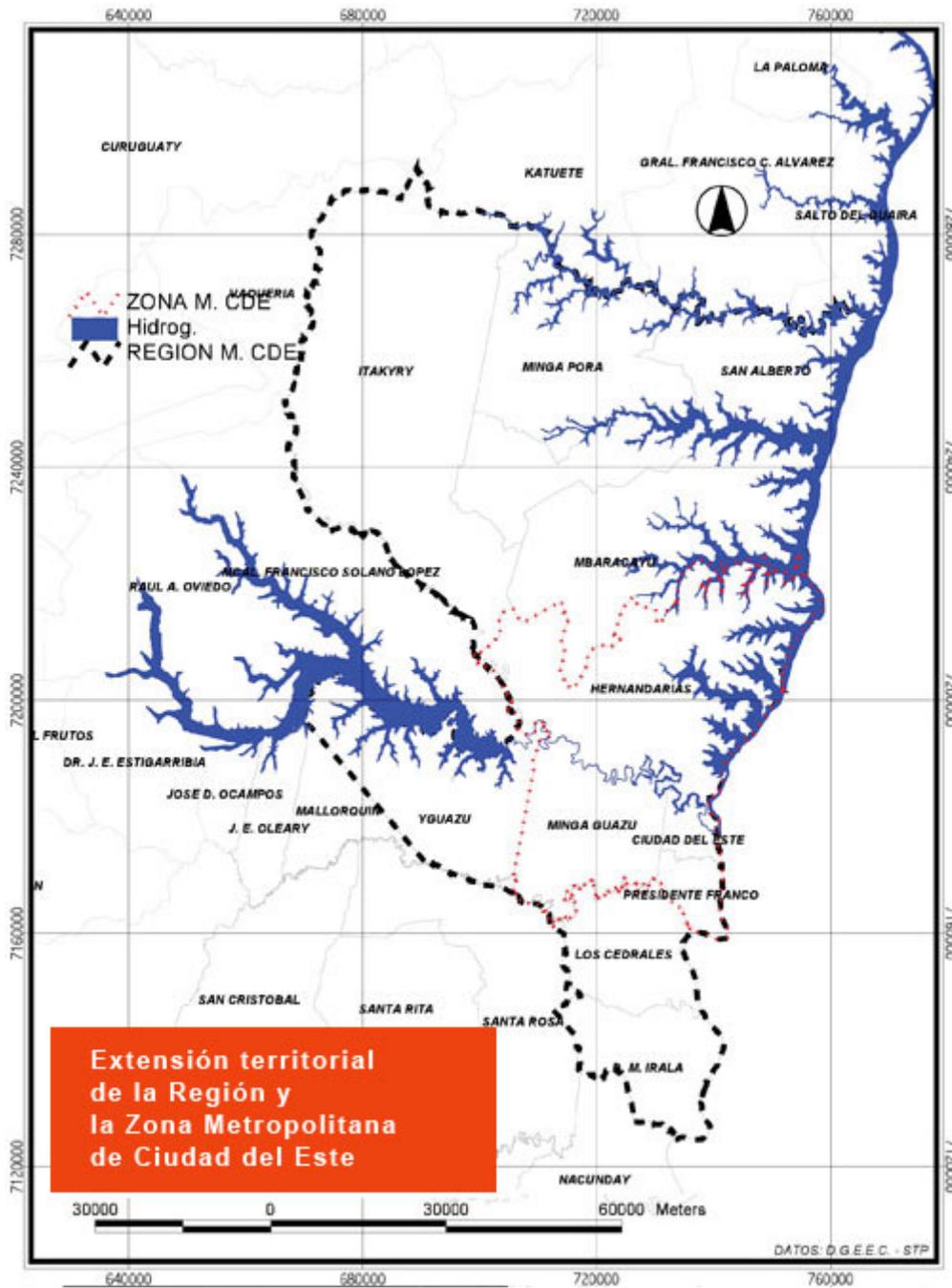
La RMCDE comparte con la Argentina y el Brasil el territorio conocido como la Triple Frontera, que se ubica en la desembocadura en el Paraná del río Iguazú. Cubre una superficie de 2.500 Km<sup>2</sup> y comprende una población de unos 700 mil habitantes; es un espacio multiétnico (con presencia de taiwaneses, sudcoreanos, libaneses, indios, japoneses, ucranianos y otros), que muestra un desarrollo importante del turismo y el comercio formal e informal.

Puerto Iguazú, en la provincia de Misiones, Argentina, es una localidad de poco más de 80 mil habitantes que viven principalmente del turismo, el cual, con la hotelería y el comercio, es el principal generador de fuentes de trabajo. Unida a Foz de Iguazú por el puente Tancredo Neves, tiene prevista la refuncionalización y ampliación del puerto actual y la construcción de uno nuevo, con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Trescientas mil personas viven en Foz de Iguazú, ciudad que tiene como principales actividades el turismo y la producción de energía eléctrica, siendo sus recursos turísticos más importantes las Cataratas del Iguazú y la represa-hidroeléctrica de Itaipu. La interacción con CDE, que tienen una población equivalente en cantidad, es constante. Además del flujo comercial que mueve productos y personas, esta Foz de Iguazú es visitada por paraguayos que utilizan los servicios de salud, hotelero y gastronómico.

Desde hace más de una década, la Triple Frontera ha adquirido relevancia internacional a raíz de las actividades ilícitas que en la misma se desarrollan (falsificación, contrabando, robo de vehículos, tráfico de drogas y armas). A partir de los atentados del 11 de setiembre de 2001, se reforzó la idea de que grupos terroristas se asientan en dicha zona, protegidos por el clima de ilegalidad y corrupción. CDE es considerada el epicentro de la criminalidad organizada.

MAPA 3. REGIÓN METROPOLITANA DE CIUDAD DEL ESTE



### C. Región Metropolitana de Encarnación (REME)

La REME se ubica en el departamento de Itapúa, el cual, después de Central y Alto Paraná, es el de mayor peso demográfico y económico en el país. En él se instalan también las Colonias Unidas, grupo de tres municipios creados por inmigrantes europeos que conforman una de las zonas más prósperas del país, conjuntamente con dos localidades cercanas, en donde se instalaron colonos de origen japonés. Organizados en sistemas cooperativos, ambos grupos conforman sistemas sociales, económicos y culturales muy diferenciados de los que se organizan en Encarnación y los municipios que interactúan a través de flujos de carácter metropolitano.

El presupuesto anual de la Cooperativa Colonias Unidas es once veces superior al de la municipalidad encarnacena<sup>10</sup>. El desarrollo local tiene un marcado acento autonómico, que se expresa en la gestión municipal, el ordenamiento urbano, las cadenas productivas y de comercialización, las costumbres y el capital simbólico, consideraciones que pueden extenderse a los municipios administrados por los descendientes de los colonos japoneses. Itapúa es uno de los departamentos con mayores asimetrías, porque coexisten municipios con los ingresos per cápita más altos y los que presentan los indicadores socioeconómicos más desfavorables.<sup>11</sup>

En el caso de la REME, los datos departamentales no son indicativos de las dinámicas metropolitanas, porque el peso de la misma en las dinámicas departamentales no tiene la suficiente incidencia demográfica (abarca poco menos del 50% del total departamental) ni económica para avanzar inferencias en base a los datos proveídos por la EPH.

Por tanto, las consideraciones que siguen recogen información de entrevistas y de fuentes secundarias que dan cuenta, principalmente, de los efectos que el PTO de la EBY está produciendo en la ciudad de Encarnación, la principal afectada por el embalse de la represa.

#### 1. Unidas y separadas por un puente<sup>12</sup>

Las relaciones entre Encarnación y Posadas difieren de las que se han desarrollado entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú. Las dos primeras comparten el idioma y el origen, ya que ambas fueron fundadas por San Roque González de Santa Cruz y formaron parte del sistema religioso, territorial y cultural de las Misiones jesuíticas.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Ver [www.colonias.com.py](http://www.colonias.com.py).

<sup>11</sup> Integran las Colonias Unidas los municipios de Bella Vista, Obligado y Hoenau, mientras que La Paz y Pirapó son los municipios en donde se instalaron los colonos japoneses. La Paz llegó a tener el PIB per cápita más elevado del país y tiene como vecinos a los municipios de Alto Verá e Itapúa poty que presentaban dos de los más bajos.

<sup>12</sup> Se reproduce parte de los comentarios recogidos en entrevistas con empresarios, comunicadores, funcionarios municipales, dirigentes sociales y gremiales.

<sup>13</sup> Posadas fue fundada el 25 de marzo de 1615, con el nombre de Anunciación de Itapúa y trasladada a la orilla opuesta con el nombre de Encarnación de Itapúa. Ambos municipios reconocen la misma fecha de fundación, el 25 de marzo de 1615. El sitio inicial, sobre la margen izquierda del Paraná, fue abandonado hasta que, el 8 de noviembre de 1870, la ciudad fue refundada con el nombre actual, Gervasio Antonio Posadas.

Encarnación y Posadas están conectadas por el puente que lleva el nombre del fundador, de 2.5 Km de extensión, por el cual cruzan a diario cerca de 28 mil personas y que constituye un nexo de alta dinámica comercial y turística. Posadas, capital de la Provincia de Misiones, tiene cerca de 300 mil habitantes; es el centro administrativo, comercial y cultural provincial. El 3% de los residentes en Posadas nació en el Paraguay.

Dentro del Programa de Obras Complementarias, la EBY construyó en esta ciudad la Avenida Costanera, que bordea al río Paraná y es uno de los mayores atractivos urbanos y regionales, con efectos favorables en el turismo y el comercio. Es una zona de encuentro y solaz también para los encárnasenos.

Las relaciones de intercambio entre ambas ciudades están pautadas por la diferencia de precios entre una y otra, dependiendo del valor la moneda. El comercio abarca básicamente artículos textiles y electrónicos. La fuga de compradores hacia Encarnación es resaltada por los medios de prensa argentinos como causante de serio perjuicio a la economía posadeña, cuyas actividades comerciales reciben una presión tributaria superior a la que enfrentan los comercios paraguayos, muchos de los cuales ejercen en la informalidad.

Por otro lado, los servicios de salud ofrecidos del lado argentino, en particular, los que atienden casos de alta complejidad, reciben numerosa demanda de los residentes en el lado paraguayo, que son atendidos en forma gratuita, siempre que el paciente disponga de un certificado de pobreza.

El impacto de la construcción de la represa fue profundo y extendido en el tiempo, siendo el más reciente el causado por la elevación de la cota del embalse hasta el nivel definitivo. Encarnación se transformó en una isla, a la cual se accede por varios puentes, bordeada por 27 km de avenida costanera. Los cambios de uso de la tierra han adquirido velocidad; las zonas rurales de Encarnación y su entorno son sometidas a la presión de dos fuerzas: la de las empresas agrícolas y la ejercida por las empresas inmobiliarias que las urbanizan.

La nueva configuración de la ciudad impulsa la revalorización del suelo en función a la proximidad a la costa, lo cual estimula el desplazamiento de quienes prefieren vender sus propiedades e instalarse en otros municipios. Algunas “urbanizaciones” son habilitadas sin la adecuada dotación de infraestructura ni de servicios. En San Juan del Paraná, aldeaño a Encarnación, se proyecta la construcción de campos de golf y otros programas dirigidos a sectores de altos ingresos, promovidos por inversionistas extranjeros.

Según las previsiones del PTO los trabajos deberían concluir en diciembre de 2011, con lo cual aumentaría la brecha social al desaparecer miles de puestos trabajo.<sup>14</sup> Esta situación, sumada al cierre de numerosas industrias, como desmotadoras, madereras, aceiteras, embotelladoras, olerías, plantea un escenario crítico a corto plazo, ante el cual sólo el comercio y la construcción se presentan como ofertas, ya que tampoco se ha desarrollado el turismo, a pesar de la cercanía de las Ruinas jesuíticas y la posición costera de la región<sup>15</sup>. Buena parte del comercio ofrece

---

<sup>14</sup> Es probable que la finalización se prorrogue hasta finales del 2012, a solicitud de las empresas contratistas que no podrán concluir los trabajos en la fecha establecida contractualmente.

<sup>15</sup> Si la hubiere, no está disponible la cuantificación de los puestos de trabajo que desaparecerían afectando a la región, una vez concluido el PTO. Según los entrevistados, las empresas constructoras estarían contratando mano obra calificada fuera del entorno regional. Por otra parte, el comercio de artículos de bajo costo, de procedencia china estaría relacionado estrechamente con el que se realiza en CDE, pues serían los mismos comerciantes los que proveen y distribuyen los artículos a ser comercializados.

productos importados de baja calidad, con escaso valor agregado. No se instalaron maquilas importantes sino industrias manufactureras informales, de menor escala.

La región ganó infraestructura, como las autopistas de acceso a Encarnación, el aeropuerto, la planta de tratamiento de efluentes. Va también señalado que Brasil, Argentina, Chile y Paraguay tienen como proyecto común el “Corredor Ferroviario Bioceánico”, que tendría un costo de 300 millones de dólares. El mismo uniría Paranaguá, en Brasil, con Antofagasta, en Chile. Según los análisis previos realizados por Ferrocarriles del Paraguay SA, la vía partiría desde Presidente Franco (Alto Paraná) hasta María Auxiliadora (Itapúa) y de allí hasta Encarnación, Posadas, Corrientes o Formosa.

La REME es un territorio en pleno proceso de transformación física y social, con antiguos problemas que siguen sin resolverse, como el tránsito a través del puente, que es considerado una traba a la integración entre Encarnación y Posadas. Al no funcionar el sistema de control integrado de la frontera, los trámites insumen un tiempo sensiblemente superior al que se emplea al cruzar el Puente de la Amistad. La interacción con Posadas es intensa; trabajadores y trabajadoras paraguayos se desplazan a diario para prestar servicios domésticos y ejercer oficios de carpintería, herrería y otros. Desde Posadas, el tránsito de personas hacia Encarnación es también intenso, básicamente, para la compra de bienes.

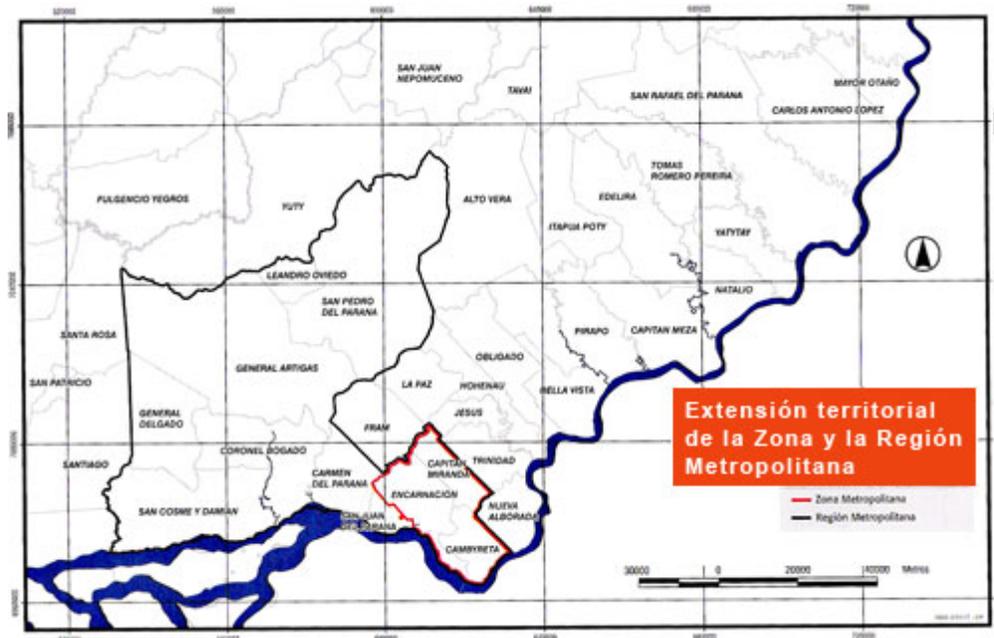
Las relaciones de Encarnación y los demás municipios de la REME con la EBY fueron siempre complejas, conflictivas y contradictorias, sea a nivel de los gobiernos locales como de las organizaciones sociales, que orientaron su acción en función a las decisiones de la entidad. La misma ejerció, desde el inicio, el liderazgo territorial; los órganos locales y sub nacionales desempeñaron un rol secundario. La gestión de la EBY fue objeto de reiteradas denuncias de corrupción, práctica que habría teñido las relaciones de sus autoridades con los políticos y los dirigentes locales.

Hasta la fecha, ningún municipio de la conurbación encarnacena tiene plan de desarrollo ni plan regulador. A pesar del enorme impacto social y ambiental, la dimensión territorial está ausente en las políticas públicas que van de la mano con los intereses del sector inmobiliario. Hay marcados déficits de planificación y control. Encarnación no asume un rol activo como cabecera metropolitana para orientar los procesos de cambio, replantear las tratativas con la EBY y aprovechar en forma sostenible las ventajas de la nueva situación física.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Una pregunta que aún no tiene respuesta por parte de la municipalidad encarnacena se refiere al mantenimiento de los 27 km de la costanera encarnacena, que no sería factible con el presupuesto ordinario municipal.

#### MAPA 4. REGIÓN METROPOLITANA DE ENCARNACIÓN



### III. A MODO DE SÍNTESIS Y CONCLUSIÓN

Los cuadros siguientes indican la variación de algunos indicadores sociodemográficos, incluyendo al departamento de Itapúa, por la participación del mismo en las dinámicas demográficas y económicas nacionales, con la salvedad de que los datos relevados no son indicativos del desempeño de la REME.

El porcentaje de crecimiento total de la población de la ZOMA es superior al del crecimiento total del país; en particular, el del departamento Central supera en más del 100% al del país. Asunción presenta la menor tasa, lo cual refuerza la tendencia que, desde hace tres décadas, ve la disminución de la tasa de crecimiento de la población asuncena, con el desplazamiento de la población joven hacia los municipios de la ZOMA. También el Departamento del Alto Paraná registró un aumento superior, mientras que el de Itapúa tuvo uno sensiblemente inferior. (Cuadro III. 1)

**CUADRO III. 1**  
AUMENTO DE LA POBLACIÓN EN EL PERIODO 2002 – 2008.

TERRITORIO PAÍS	TOTAL 2008	TOTAL 2002	Crecimiento total %
PAÍS	6.273.103	5.163.198	21.44
ASUNCIÓN	518.519	512.112	0.1
CENTRAL	1.998.813	1.362.893	46.6
ALTO PARANÁ	736.942	558.672	31.4
ITAPÚA	529.358	453.692	11.6
ZOMA	2.517.332	1.877.379	34.2

Fuentes: Encuesta Permanente de Hogares. 2008; Censo Nacional de Población y Vivienda, 2002.

Asunción presenta las menores tasa de Actividad, la de Subocupación Total y de Subocupación Invisible. La Capital, Central y Alto Paraná tienen tasas de Desempleo Abierto superiores al promedio país, cuyas tasas aumentaron a nivel nacional y en Asunción. El departamento Central la mantiene. Las tasas de Actividad y la de Ocupación de Itapúa superan a las del país; son marcadamente menores la tasa de Desempleo Abierto, la tasa de Subocupación Total y la de Subocupación Invisible, lo cual puede deberse a la ejecución del PTO y al dinamismo de las Colonias. (Cuadro III. 2. En paréntesis, los valores reportados en el Censo de 2002)

**CUADRO III.2**  
TASA DE ACTIVIDAD, OCUPACIÓN, DESEMPLEO y SUBOCUPACIÓN

INDICADOR	TOTAL PAÍS	ASUNCIÓN	CENTRAL	ALTO PARANÁ	ITAPÚA
Tasa de Actividad	62,9 (50,9)	59,9 (58,3)	63,3 (54,6)	65,7 (53,3)	68,6 (48,3)
Tasa de Ocupación	93,6 (94,5)	92,2 (93,1)	91,7 (91,6)	91,6 (93,0)	96,9 (95,9)
Tasa de Desempleo Abierto	6,4 (5,5)	7,8 (6,9)	8,3 (8,4)	8,4 (7,0)	3,1 (4,1)
Tasa de Subocupación Total	25,1	22,3	28,5	25,0	23,1
Tasa de Subocupación Visible	8,2	6,2	8,2	6,3	12,5
Tasa de Subocupación Invisible	16,8	16,0	20,3	18,7	10,6

Fuentes: Encuesta Permanente de Hogares. 2008; Censo Nacional de Población y Vivienda, 2002.

Asunción, Central y Alto Paraná tienen más del 40% de su población ocupada en el sector privado, porcentaje superior al del país (33.0%), mientras que en Itapúa sólo el 20, 5% de la población ocupada lo está como empleado u obrero del sector privado. Resalta que en dicho departamento el 51.4% de la Población Ocupada sea Trabajador por cuenta propia (Cuadro III.3)

**CUADRO III.3**  
**POBLACIÓN OCUPADA EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL, SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL**  
 (%)

<b>CATEGORÍA OCUPACIONAL</b>	<b>TOT. PAÍS</b>	<b>ASUNCIÓN</b>	<b>CENTRAL</b>	<b>ALTO PARANÁ</b>	<b>ITAPÚA</b>
Total país	2.960.843	242.313	932.006	353.401	275.181
Empleado/ obrero público	8,4	20,8	10,9	6,4	5,1
Empleado/ obrero privado	33,0	40,3	46,4	40,9	20,5
Empleador o patrón	5,5	6,7	6,1	5,6	4,1
Trabajador por cuenta propia	34,9	19,4	23,6	31,7	51,4
Trabajador familiar no remunerado	11,3	Insuficiencia muestral	4,1	8,5	14,3
Empleado doméstico	6,7	9,2	8,9	6,9	4,6
No disponible	0,2	1,5	0,1	-	-

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, 2009.

En el país, el sector primario absorbe el 29.5% de la Población Ocupada, mientras que en Itapúa dicho sector ocupa al 54.9% de la población ocupada, lo cual muestra el peso poco significativo de la ZOME en la generación de empleo en los sectores industrial, comercial y de servicios. En Alto Paraná el sector primario ocupa el 20.1% y en Central sólo el 4.1%. En la ZOMA, el sector terciario absorbe el mayor porcentaje de Población ocupada, seguido por Alto Paraná, con el 63,9% (Cuadro III.4)

**CUADRO III.4**  
**POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SECTOR ECONÓMICO AL QUE PERTENECE LA ACTIVIDAD PRINCIPAL (%)**

<b>SECTOR ECONÓMICO</b>	<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>ASUNCIÓN</b>	<b>CENTRAL</b>	<b>ALTO PARANÁ</b>	<b>ITAPÚA</b>
Total país	2.960.843	242.313	932.006	353.401	275.181
Primario	29,5	Insuficiencia muestral	4,1	20,1	54,9
Secundario	16,8	17,1	22,6	16,0	10,1
Terciario	53,5	80,0	73,2	63,9	35,1
No disponible	0,2	1,6	0,1	-	-

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, 2009.

Con relación al país, la ZOMA presenta el promedio de años de estudio más alto de la población de 25 años y más: Asunción, con el 11.6%, y Central, con el 9.5%. Itapúa tiene el menor, con el 6.1% (Cuadro 5.)

**CUADRO III.5**  
**PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN DE 25 Y MÁS AÑOS, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA**

ÁREA DE RESIDENCIA	TOTAL PAÍS	ASUNCIÓN	DPTO. CENTRAL	DPTO. ALTO PARANÁ	DPTO. ITAPÚA
Total país	7,8	11,6	9,3	7,6	6,1
Urbana	9,3	11,6	9,5	7,8	6,0
Rural	5,5	---	9,1	7,4	6,1

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, 2009.

Con el 52.2%, la Capital muestra el menor porcentaje de población de 6 a 17 años que asiste a una institución pública y el más alto de asistencia a instituciones privadas (33.2%), con respecto al país, que presenta el 79.6% y el 15.1%, respectivamente. Itapúa cuenta con el porcentaje más alto de población que asiste a una institución pública (87.3%) (Cuadro III. 6)

**CUADRO III.6**  
**POBLACIÓN DE 6 A 17 AÑOS DE EDAD QUE ASISTE A UNA INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA FORMAL Y TIPO DE INSTITUCIÓN A LA QUE ASISTE (%)**

TIPO DE INSTITUCIÓN	TOTAL PAÍS	ASUNCIÓN	CENTRAL	ALTO PARANÁ	ITAPÚA
Pública	79,6	52,2	71,2	81,5	87,3
Privada	15,1	33,2	28,8	18,5	12,7
Privada subvencionada	5,4	14,7			

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, 2009.

En Asunción y Central la asistencia escolar de la población entre 6 y 14 años es del 100%. En Alto Paraná la inasistencia escolar supera el porcentaje – país (5.1%) – siendo Itapúa el que presenta el porcentaje más alto de población de 6 a 4 años de edad que no asiste a la escuela (7.7%). (Cuadro III. 7).

**CUADRO III.7**  
**POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS DE EDAD POR SEXO, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y ASISTENCIA ESCOLAR (%)**

ÁREA RESIDENCIA ASISTENCIA ESCOLAR	DE Y	TOTAL PAÍS	ASUNCIÓN	CENTRAL	ALTO PARANÁ	ITAPÚA
<b>Total país</b>		1.268.096	105.403	463.135	150.691	116.489
Asiste		95,3	100	100	94,9	92,3
No asiste		4,7	-	-	5,1	7,7
No disponible		0,0	-	-	-	-
No asiste		7,6	-	-	-	-

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, 2009.

La disponibilidad de seguro médico – Previsión Social u otro – es notablemente baja en el país (23.7% de la población). En Asunción y Central los porcentajes, si bien siguen siendo bajos, alcanzan el 53.4%, en la primera, y el 34.5%, en el segundo, muy alejados del 21% de Alto Paraná y del 15.1% de Itapúa (Cuadro III. 8).

CUADRO III.8  
POBLACIÓN TOTAL, SEGÚN TIPO DE SEGURO MÉDICO (%)

TIPO DE SEGURO MÉDICO	TOTAL PAÍS	ASUNCIÓN	CENTRAL	ALTO PARANÁ	ITAPÚA
Total país	6.273.103	518.519	1.998.813	736.958	529.253
IPS	15,4	29,4	23,7	11,9	10,0
Otro tipo de seguro	8,3	24,0	10,8	9,1	5,1
No tiene	76,1	46,3	65,2	79,1	85,0
No disponible	0,2	0,2	0,3	-	-

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, 2009.

Con relación a la cobertura de los servicios, tanto en la ZOMA como en Alto Paraná e Itapúa, la electricidad es prácticamente de acceso universal. En la primera, accede al servicio el 99% y en los demás el 98%. La recolección de basura cubre el 89.7% de los hogares asuncenos, el 53% de los de Central y Alto Paraná y sólo el 29% de los de Itapúa. En este departamento, el 51.2% de los hogares usa leña como principal combustible para la cocción de alimentos, mientras que en Asunción el 81% de los hogares utiliza el gas líquido. En Central y Alto Paraná lo utiliza el 67% de los hogares, mientras que en Itapúa sólo el 41%, porcentaje inferior al nacional (51%). (Cuadro III.9)

CUADRO III.9  
HOGARES POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEGÚN COBERTURA Y TIPO DE SERVICIO (%)

COBERTURA Y TIPO DE SERVICIO	TOTAL PAÍS	ASUNCIÓN	DPTO. CENTRAL	DPTO. ALTO PARANÁ	DPTO. ITAPÚA
Total país	1.520.363	132.355	477.504	178.935	133.361
1.CORRIENTE ELECTRICA					
Si tiene	96,9	99,3	98,9	97,5	97,6
No tiene	3,1	Insuficiencia muestral	Insuficiencia muestral	Insuficiencia muestral	Insuficiencia muestral
2.DISPOSICIÓN DE LA BASURA					
Quema	48,7	-	37,9	40,4	60,5
Recolección	38,8	89,7	52,9	52,2	28,6
Tira en el hoyo	8,2	-	6,7	5,1	-
Tira en el patio	1,8	-	-	-	-
Tira en el vertedero	Insuficiencia muestral	-	-	-	-
Tira en la chacra	Insuficiencia muestral	-	-	-	-
Tira en arroyo	Insuficiencia muestral	-	-	-	-
Otro	Insuficiencia muestral	10,3 <sup>17</sup>	Insuficiencia muestral <sup>18</sup>	Insuficiencia muestral <sup>19</sup>	10,9 <sup>20</sup>
3.COMBUSTIBLE PRINCIPAL QUE UTILIZA PARA COCINAR					
Leña	33,7	-	10,0	21,6	51,2
Gas	51,0	81,2	67,1	67,5	41,1
Carbón	10,7	10,5	19,7	Insuficiencia muestral	Insuficiencia muestral
Electricidad	3,4	-	Insuficiencia muestral	7,2	6,3
Kerosene, alcohol	Insuficiencia muestral	-	-	-	-
Otro	-	7,1 <sup>21</sup>	-	-	-
No cocina	1,3	Insuficiencia muestral	Insuficiencia muestral	Insuficiencia muestral	Insuficiencia muestral

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, 2009.

Asunción encabeza el IDH con 0.837, mientras que los tres departamentos presentan un IDH inferior al promedio nacional

<sup>21</sup> Asunción. Incluye leña, electricidad, kerosenes, no cocina

CUADRO III.10  
INDICE DE DESARROLLO HUMANO - IDH

TOTAL PAÍS	ASUNCIÓN	CENTRAL	ALTO PARANÁ	ITAPÚA
0.759	0.837	0.749	0.744	0.748

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD/ODH; Atlas de Desarrollo Humano 2007

Por la información recogida puede afirmarse, en líneas generales y a modo de conclusiones preliminares, que se mantienen las tendencias relevadas en el 2004 a través de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2002. A pesar de los cambios en el Gobierno central, en las gobernaciones departamentales y en las municipalidades, la gestión pública se ha mantenido en los cauces que históricamente la connotaron, al igual que las dinámicas sociodemográficas y la incidencia de los actores privados empresariales en las transformaciones urbanas y rurales.

Las áreas fronterizas no son objeto de políticas públicas integrales; las dinámicas que afectan a las mismas son marcadas por los países limítrofes a cuyas variaciones se sujetan los territorios paraguayos afectados actuando, a lo sumo, en forma reactiva.<sup>22</sup>

Las dinámicas metropolitanas siguen respondiendo a las fuerzas del mercado de tierras, controlado por las empresas loteadoras e inmobiliarias, las cuales, en ausencia de directrices nacionales de ordenamiento territorial y de urbanización, impulsan los cambios de uso de suelo, que son aprobados por las municipalidades afectadas por el avance de la frontera urbana. A medida que se alejan de las cabeceras metropolitanas, aumenta la precariedad de las urbanizaciones en materia de servicios básicos, en particular, el transporte y el saneamiento básico.

Las tres regiones metropolitanas siguen sin planes de desarrollo, sea a nivel de las propias cabeceras<sup>23</sup> como del sistema territorial en su conjunto. Las grandes obras que las afectan no tienen como promotoras a las autoridades locales ni departamentales sino al Estado central y a las entidades hidroeléctricas binacionales. Son sistemas reactivos que no perciben sus potencialidades y que, por tanto, no aprovechan las oportunidades del entorno metropolitano ni nacional. Las dinámicas de CDE y Encarnación se organizan en función a las políticas fijadas por los vecinos brasileros y argentinos. La mirada de sus autoridades está focalizada en la orilla opuesta del río Paraná.

La interacción fronteriza de la ZOMA con Clorinda y Formosa tiene una incidencia mucho menor que la desarrollada en los otros dos sistemas metropolitanos. Asunción no valora su posición estratégica en un territorio en el cual es la ciudad más antigua y de mayor porte, con

<sup>22</sup> En el 2009, el Ministerio del Interior seleccionó cinco centros fronterizos con el Brasil y la Argentina, con baja o nula presencia del Estado en materia de salud, educación, seguridad, para aplicar medidas inmediatas tendientes a atender las situaciones más críticas. Se trata de una acción de focalización, sin el soporte de una visión integrada de la realidad fronteriza ni de sus potencialidades. Programa de Fortalecimiento de Ciudades Fronterizas (2010). *Paraguay: dinámica poblacional y territorial en centros poblados fronterizos*. Ministerio del Interior, comité Interinstitucional de Población y Fondo de Población de las Naciones Unidas. Asunción.

<sup>23</sup> Sólo Asunción cuenta con un Plan Regulador, no así CDE ni Encarnación. Ninguna de las tres dispone de un plan estratégico de desarrollo.

ofertas comerciales, educativas, culturales, de turismo y entretenimiento que le otorgan un indiscutida preeminencia territorial. Tampoco valora ni aprovecha su condición de Capital de la República<sup>24</sup> y de cabecera de un sistema que incluye a 43 municipios, situación que le concede un peso político, económico, social y cultural relevante para orientar la reorganización de las dinámicas territoriales.<sup>25</sup> La ciudad pierde población joven, que desplaza su residencia a los municipios metropolitanos, a la par que crece la población pobre, fenómeno visible en las calles bajo los distintos ropajes de la informalidad y mendicidad.

Asunción y CDE enfrentan condiciones críticas relevadas por los indicadores de calidad de vida urbana; a pesar de ello, mantienen actitudes reactivas, respuestas coyunturales y mirada de corto plazo.

El mundo vive una época de cambios acelerados; la innovación es la llave maestra del desarrollo; el territorio es una fuente no sólo de recursos naturales sino de legados culturales que son aprovechados en clave de competitividad sistémica. La planificación estratégica ha migrado del sector privado al público, modificando drásticamente los estilos de gobierno y gestión. Es difícil prever cuándo las autoridades paraguayas tomarán conciencia de la realidad que las rodea y que permea sólo a través de la tecnología informática pero permanece varada como motor de cambio de la cultura política.

---

<sup>24</sup> La Ley de Capitalidad, que reconoce deudas, en concepto de tasas e impuestos del Estado central con la Municipalidad capitalina, es de noviembre del 2009.

<sup>25</sup> La Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana de Asunción (AMUAM), creada en 1977, con carácter gremial y no de gobierno, funcionó, con altos bajos, hasta el 2007, cuando una parte importante de municipalidades del departamento Central se retiró, con lo cual la participación disminuyó en un 50%.

**ACRÓNIMOS**

AMA	Área Metropolitana de Asunción
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDE	Ciudad del Este
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
EBY	Entidad Binacional Yacyretá
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
IAE	Indicador de Actividades Económicas
IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODH	Oficina de Desarrollo Humano
PTO	Plan de Terminación de las Obras
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REMA	Región Metropolitana de Asunción
RMCDE	Región Metropolitana de Ciudad del Este
REME	Región Metropolitana de Encarnación
ZOMA	Zona Metropolitana de Asunción
ZOME	Zona Metropolitana de Encarnación
ZMCDE	Zona Metropolitana de Ciudad del Este