

Transformaciones territoriales en Paraguay: rupturas y recomposiciones regionales

Fabrizio Vázquez

Introducción

En la última década las diversas regiones del país han experimentado mutaciones muy intensas tanto en sus estructuras productivas como en la configuración espacial y los sistemas de integración tanto trasfronteriza como internas. Por esta razón, ya no pueden ser aprehendidas exclusivamente de forma tradicional, es decir con las herramientas estadísticas oficiales y administrativas que habían servido hasta hace muy poco tiempo para describirlas y entenderlas. Se precisa hoy de miradas complementarias a las herramientas estadísticas tradicionales que permitan comprender los cambios económicos desde el comportamiento de las regiones.

En Paraguay, donde las regiones fronterizas, principalmente las que comparten dinamismo con Brasil, han experimentado un marcado crecimiento en las últimas décadas, se ha instalado la idea y el modelo del progreso “por contagio fronterizo”, mientras que las zonas de interior o no fronterizas constituían zonas “rezagadas”. En factor que desencadenaba el crecimiento regional se basaba en la porosidad de las fronteras y en la capacidad de “acoplarse”, tercerizando de forma implícita la dependencia de factores externos.

1. La agricultura como organizadora del espacio regional

Tradicionalmente y como consecuencia de la falta de políticas públicas específicas, las zonas de mayor población y por ende de producción agrícola eran las zonas próximas a las vías de comunicación, principalmente la vía férrea que conectaba Asunción con la ciudad de Encarnación al sur del país. Fuera de estas zonas, que solo permitían integrar una delgada franja próxima a la vía del tren, el resto de las regiones, tanto en la región Oriental como en todo el Chaco, permanecían con escasas poblaciones y sistemas productivos. De esta forma la economía paraguaya se articulaba principalmente en torno a la zona de influencia de Asunción y en el eje del corredor ferroviario.

2. Las diferencias regionales entre 1980 y 1995

La zona rural de la región Oriental se estructuraba entorno a tres espacios principales a mediados de la década de 1990:

- a. La región asuncena, polarizada por la capital e incorporando las áreas metropolitanas con un radio promedio de 60 kilómetros hacia el este, coincidiendo con el departamento Central y parte de los departamentos de Cordillera y Paraguarí,
- b. Una gran franja que se extiende desde el río Paraguay al oeste hasta una línea imaginaria de norte a sur a la altura de la ciudad de Caaguazú, representando a la zona de la agricultura familiar campesina compartiendo el uso del espacio con la ganadería extensiva, incluyendo los departamentos de Concepción, San Pedro, Cordillera, Paraguarí, Guaira, Caazapá y Misiones.
- c. Una delgada franja fronteriza con Brasil al extremo este, caracterizada por colonos inmigrantes brasileños que cultivan principalmente soja, maíz y trigo destinado a los crecientes mercados internacionales. Esta zona incluye parte de los departamentos de Canindeyú, Alto Paraná, Itapúa y algunas áreas pequeñas de Caaguazú. Los sistemas productivos son intensivos en uso de capital e insumos técnicos lo que asegura una productividad elevada, generando altos niveles de ingresos económicos.

Si bien existen algunas diferencias y tonalidades entre las tres grandes regiones, se asume que las mismas conforman un espacio compacto y definido por una tendencia socio económica y de infraestructuras.

El surgimiento del tercer espacio, la delgada franja fronteriza al este de la región Oriental, con la instalación del modelo productivo basado en la soja, modificó sustancialmente el escenario rural, fragmentándolo de la región de la Agricultura Familiar campesina y creando una asimetría regional que se confirma y afirma en la década de 1990, mediante la brecha de ingresos entre los productores mecanizados y los campesinos tradicionales.

Finalmente, las diferencias regionales surgidas por el dinamismo agrícola en el extremo este de la región Oriental como en el Chaco central en el periodo 1980-1995 se caracterizan por:

- a. Responder a un modelo de desarrollo de los actores locales desvinculado de las políticas públicas
- b. Incorporar modernización y tecnología en la agricultura
- c. Actores surgidos de migraciones internacionales en las zonas fronterizas en el Oriente y en el interior en el Chaco

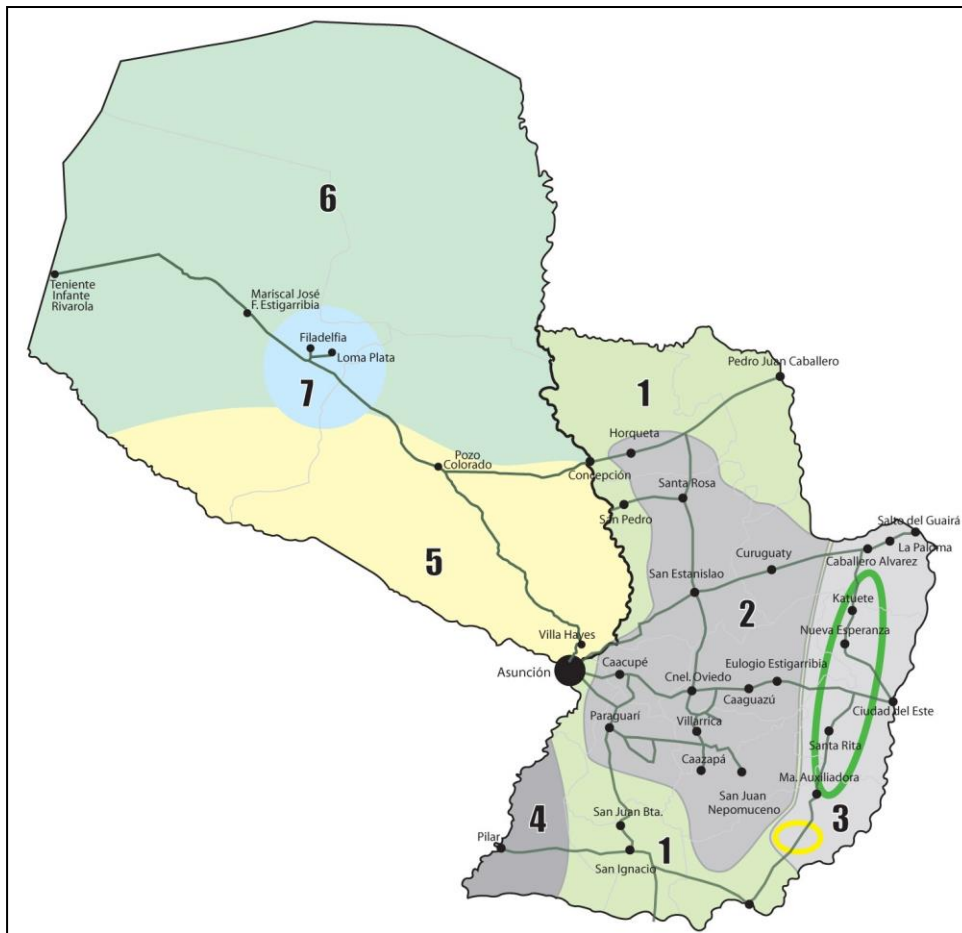
- d. Ser imperceptibles durante mucho tiempo desde Asunción,
- e. La instalación de infraestructura y el surgimiento de ciudades que responden y funcionan en torno al dinamismo económico agrícola
- f. La intensificación de la producción agrícola y ganadera por unidad de superficie (intensificación de la producción)
- g. Emergencia de ciudades que incrementan la independencia regional y descentralizan el comercio así como el acceso a bienes y servicios (las Agro ciudades en la franja fronteriza)
- h. La aparición en el escenario económico nacional de actores socioeconómicos inéditos (colonos brasileños y cooperativistas del Chaco central descendientes de canadienses y rusos)
- i. Fuertes diferencias de ingresos y diversificación de infraestructuras entre las regiones dinámicas y el resto del país.

De igual forma, los factores que aparecen como cruciales para generar crecimiento económico desigual y diferenciado en el periodo 1980-1995 son:

- a. Actores innovadores en la agricultura y la ganadería
- b. Gran capacidad para integrarse a los mercados regionales y mundiales, en el caso del Oriente (soja, maíz, trigo, arroz, sésamo)
- c. Gran capacidad para detectar la demanda e integrarse al mercado interno, en el caso del Chaco (carne)
- d. Gran capacidad de los actores privados de instalar infraestructuras propias (rutas, ciudades)

Concluyendo el análisis del periodo 1980 -1995 se observa una organización regional resultante del juego de actores, donde los más dinámicos se encontraban en la porción este de la región Oriental, contrastando intensamente con la porción central de la misma región, caracterizados por una agricultura de subsistencia y débil sistema de integración. Así, las zonas fronterizas dinámicas no se articulaban ni integraban al resto de la economía, expresando velocidades propias que no podían ser vinculadas a los demás espacios vacíos. En este periodo las asimetrías regionales se intensificaron entre las zonas de frontera y las de interior. A diferencia de la región Oriental, el Chaco se activó desde el centro, mientras las zonas fronterizas estaban casi vacías de población y por ende de actividades económicas relevantes.

Mapa 1. Estructura territorial y división macro regional de Paraguay hasta el año 2000



Fuente: Vázquez, 2010

El mapa distingue las regiones económicas siendo el extremo oriental el más dinámico. En el centro de la región Oriental la zona campesina minifundiaria, tradicional y orientada a la subsistencia con el algodón como rubro de subsistencia. Las porciones de arriba y debajo de esta zona corresponden a la ganadería, ambas zonas tradicionales, mientras que el extremo suroeste representa a la zona anegadiza del Ñeembucú con escaso dinamismo y conexión económica con las demás regiones.

Por el su parte el Chaco presenta un esquema que puede reducirse en tres elementos: ganadería y agroindustria láctea dinámica en el centro, ganaderías hiper extensiva en las porción sur y un gran vacío dominado solo por diversos grupos indígenas y algunos fortines militares.

3. Nuevo dinamismo regional contemporáneo: economías inclusivas, modernización e integración interna

Si las macro regiones habían perdido unicidad o homogeneidad por la fragmentación y diferenciación de algunas zonas de las mismas, en el periodo 1996-2010, la aceleración de los cambios ganó fuerza y velocidad, intensificando aún más la fragmentación regional, dejando así la macro forma y por ende la región, como espacio tradicional pierde funcionalidad para explicar las últimas transformaciones económicas y zonales.

- **La expansión e intensificación de la agricultura entre 1995 y 2009**

La agricultura, principalmente la empresarial e intensiva, es el vector de ocupación y activación de diferentes zonas de la región Oriental y por lo tanto el elemento central para comprender las reconfiguraciones regionales. De igual forma, se aprecia una clara transición de la antigua identificación de departamentos a un solo esquema productivo (departamentos sojeros o algodóneros) o geográfico (departamentos fronterizos o de interior), para pasar a un esquema mucho más diversificado y complejo, resultado de la imbricación e integración de los diferentes modelos agrícolas.

La expresión geográfica y regional de las transiciones en curso puede expresarse con la imagen de un puzzle con piezas de diferentes tamaños colores y orientaciones pero que juntos conforman un sistema coherente y funcional. Esta mirada regional muestra la tendencia central de las recomposiciones económicas y regionales del Oriente paraguayo pero aún es insuficiente para comprender los procesos de intensificación productiva, crecimiento económico y reconfiguración regional que suceden a escalas inferiores a los departamentos administrativos por lo que se precisan los nuevos elementos de análisis y reflexión que aporta el enfoque territorial.

4. La expansión e intensificación de la Agricultura Familiar entre 2000 y 2010

La economía campesina tradicional funcionaba de forma casi automática con el modelo productivo del cultivo del algodón, al menos hasta finales de la década de 1990. Dicho modelo estaba compuesto por el Estado que proveía insumos de forma gratuita, productores rurales minifundarios o familias campesinas que cultivaban algodón y empresas que acopiaban y vendían la producción al mercado internacional. Este sistema constituía un verdadero modelo con profundas implicancias sociales, económicas y hasta culturales para la sociedad campesina.

De esta forma el algodón era el principal rubro de renta, concentrando los ingresos monetarios entre febrero y marzo de cada año, pero con una economía no monetarizada que regía el resto del año gracias a los “acopiadores o intermediarios” que facilitaban semillas, adelantos en efectivo e inclusive productos, a cuenta de la futura producción de algodón.

El modelo algodonero entra en crisis por dos fuertes razones: el descenso de la productividad y la escasa expansión del cultivo por un lado y el descenso de los precios internacionales por el otro. Además, el modelo adolecía de otra debilidad, la participación estatal por medio del subsidio de la producción, debido a la escasa capacidad institucional y científica de disponer de las mejores variedades, sistemas de cultivos y sobre todo recuperación y manejo de suelos para fortalecer y solidificar el modelo productivo.

La transición entre la década de 1990 y la del 2000 parece ser el momento específico del marcado descenso del cultivo del algodón y la desestructuración del modelo social, económico y cultural que este había imponía en las zonas campesinas, es decir en los departamentos de San Pedro, Cordillera, Paraguarí, Guaira, Caaguazú, Caazapá y parte de los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú, y finalmente, hasta el departamento Central muy próximo a la capital del país. El contexto rural paraguayo estaba dominado por un solo esquema de producción campesina, con escasas modificaciones tecnológicas y de niveles de vida entre los productores rurales, inclusive de regiones muy alejadas entre sí. Esto es clave desde la perspectiva regional pues indica la conformación de una “mega región campesina” que incluía los departamentos citados anteriormente y que se ubicaban en la gran franja vertical central de la región Oriental. Entre varios criterios, la Agricultura Familiar se define como minifundiaría, con parcelas menores a 20 hectáreas, mientras que la agricultura intensiva en el uso de insumos y tecnología requiere de grandes superficies para justificar el funcionamiento de economías de escala.

La década de 2000 marca el inicio de una serie de transformaciones estructurales en la región Oriental que terminaran por reconfigurar el espacio agrario paraguayo dotándole de nuevas infraestructuras, modelos productivos y sobre todo un nuevo sistema de actores. Por su parte el Chaco también experimentaba profundas modificaciones de su sistema productivo, con la expansión acelerada de la frontera agrícola como se detallará en las páginas siguientes.

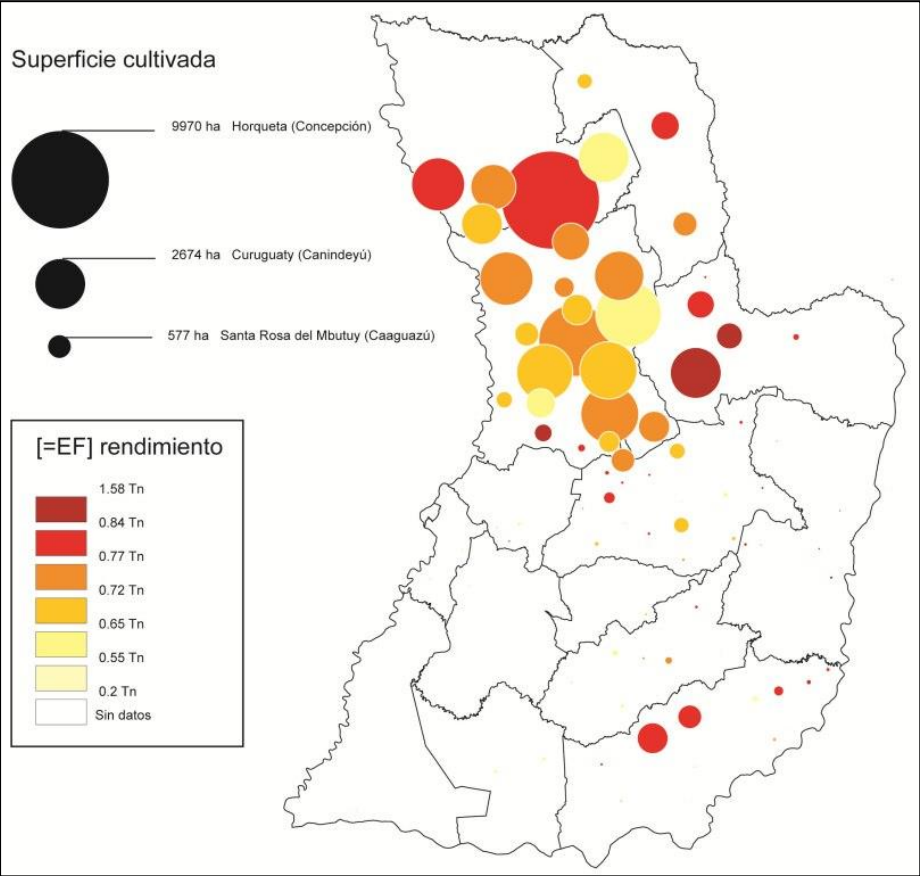
Para la economía campesina la irrupción del cultivo del sésamo se convertirá en un perfecto reemplazante del algodón como rubro de renta y en el inicio de la apertura estructural del mundo rural a la economía de mercado, el consumo y los servicios.

El cultivo del sésamo, a diferencia del algodón, surge como una experiencia eminentemente privada, pilotada por una empresa extranjera, la Shirosawa Company. En pocos años el cultivo fue ganando nuevas parcelas justamente en el periodo coincidente con la crisis del algodón.

En pocos años la superficie cultivada de sésamo paso de menos de 10.000 hectáreas a más de 50.000 en el año 2005, mientras que para el 2009 ya se había llegado a las 100.000 hectáreas, contra poco menos de 60.000 hectáreas de algodón para el mismo periodo. La diferencia principal entre ambos modelos radica en que la expansión del sésamo no requirió de políticas públicas sino del liderazgo empresarial.

El aporte del sésamo a la economía campesina ha sido sustantivo, no solamente por remplazar al algodón en las zonas donde este último era el principal rubro de renta, sino sobre todo por modificar el patrón de relacionamiento entre los actores. En todo el proceso productivo y de comercialización los agricultores reciben asistencia técnica de parte de las empresas exportadoras, así como una serie de vinculaciones con el sector financiero privado para otorgar créditos a los productores. El sésamo representa no solamente el remplazo del algodón, sino sobre todo la aparición de nuevos actores privados que reemplazan a las políticas públicas.

Mapa 4. Cultivo de sésamo en la región Oriental de Paraguay



Fuente: Vázquez, 2010.

En el mapa se observan las zonas de producción del sésamo, notándose una fuerte concentración en parte de los departamentos de San Pedro y Concepción como nodos centrales de la producción de este rubro. La ubicación de las zonas de producción, los departamentos de la zona norte de la región Oriental, no es casual y responde al patrón de la disponibilidad de mano de obra familiar. El tamaño de los círculos hace relación a la superficie cultivada mientras que la gama de colores se refiere a la productividad. Cuando más oscuro es el círculo, expresa mayor productividad por unidad de superficie.

Las nuevas empresas más importantes son Hierbapar y Kemasem, formando junto a Shirosawa y otras más la la Cámara Paraguaya de Exportadores de Sésamo (CAPEXSE). Los departamentos de Caazapá, Caaguazú e Itapúa son los nuevos escenarios de expansión del sésamo, principalmente en las comunidades que disponen de agricultores familiares.

Así, las zonas más próximas a la capital del país sufrieron pérdidas de población rural, alimentando las expectativas de una ascensión social urbana pero debilitando la capacidad productiva de las zonas rurales. Sin embargo, para los departamentos más alejados de Asunción la migración no es una respuesta sencilla, por lo que mantiene aún un stock poblacional que le posiciona entre las más apropiadas para la expansión de los nuevos rubros basados en modelos productivos con uso intensivo de mano de obra familiar.

Resulta paradójico entonces que mientras el extremo este de la región Oriental, volcado a la soja, sea muy atractivo para los grandes inversores, debido al modelo productivo mecanizados, la zona norte de la región Oriental funcione a la inversa. En efecto, las empresas que crean cadenas de valor con la participación de la agricultura familiar están “obligadas” a posicionarse en los departamentos que aun disponen de mano de obra campesina. El mito negativo construido alrededor de estos departamentos, principalmente San Pedro y Concepción (pobre, conflictivo y peligroso) no es suficiente para frenar el dinamismo económico emergente. Paradójicamente esta zona se vuelve atractiva por haber tenido una historia marcada por el olvido y las condiciones de aislamiento propias de la periferia, lo que en cierta manera explica como las zonas con mayor asimetrías negativas, es decir las que experimentaban escasas actividades económicas, se convierten en las más dinámicas, reduciendo en parte las asimetrías inter regionales.

Además del sésamo, un viejo y tradicional rubro productivo emerge como actividad económica que modificó el sistema productivo de varias zonas. La mandioca, alimento primordial en la

dieta de la familia campesina y por ende un rubro clave de autoconsumo, siempre ha tenido una importancia mayor en la vida campesina. No obstante la comercialización de este producto ha tenido innumerables dificultades que han terminado frenando su carácter de renta.

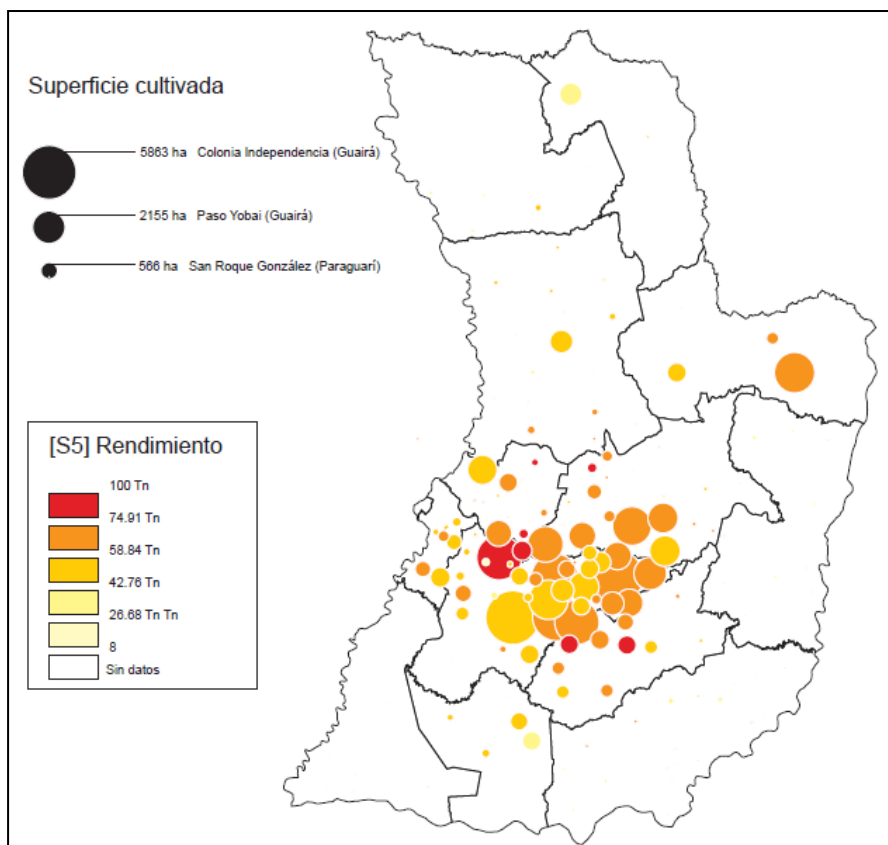
La aparición en el escenario rural de otra empresa, esta vez la Asociación Menonita de Desarrollo Económico, conocida también por sus siglas MEDA, permite el aumento del cultivo de la mandioca, esta vez para su procesamiento y exportación. De esta forma la Compañía de Desarrollo y de Industrialización de Productos Primarios S.A, perteneciente a MEDA, instaló 3 procesadoras de mandioca para la producción de almidón de alta calidad para diferentes mercados internacionales. Las instalaciones de cada una de las procesadoras de mandioca han sido seleccionadas con la intención de generar un desarrollo sustentable para las familias campesinas. Esta orientación solidaria basada en la una ideología religiosa se articula con la existencia de antiguas colonias de inmigrantes rurales de origen mexicano, canadiense y norteamericano de la religión anabaptista.

A diferencia del antiguo sistema de comercialización de la mandioca, las empresas reducen considerablemente el margen de riesgo de los agricultores al asegurar condiciones de precio y de logística favorables. De esta forma, solo las tres procesadoras de Codipsa inyectan a las zonas de producción un promedio de 33.000 dólares por día, totalizando poco más 10 millones de dólares al año, desde hace aproximadamente cuatro años. Si a esto agregamos los ingresos de las demás procesadoras ubicadas en la zona central de la región Oriental se llega a 15 millones de dólares de ingresos directos a los agricultores familiares, cifra muy alta para las zonas de la agricultura familiar donde prima el modelo de la producción agropecuaria de autoconsumo.

De la mano de empresas privadas que reemplazan las funciones tradicionales del Estado, la economía menos dinámica y periférica se convirtió en menos de una década en zonas productivas dinámicas y con ingresos monetarios superiores a al periodo histórico anterior.

Además del sésamo y la mandioca otros rubros acompañan y diversifican los ingresos de la agricultura familiar, siendo el cultivo de caña de azúcar el principal sistema productivo que incorpora a la agricultura familiar pero está supeditado a la presencia de una procesadora industrial. Las zonas más dinámicas de la agricultura familiar que cultivan caña de azúcar es el departamento de Guaira y parte de los departamentos de Caazapá, Paraguarí, Caaguazú y Cordillera.

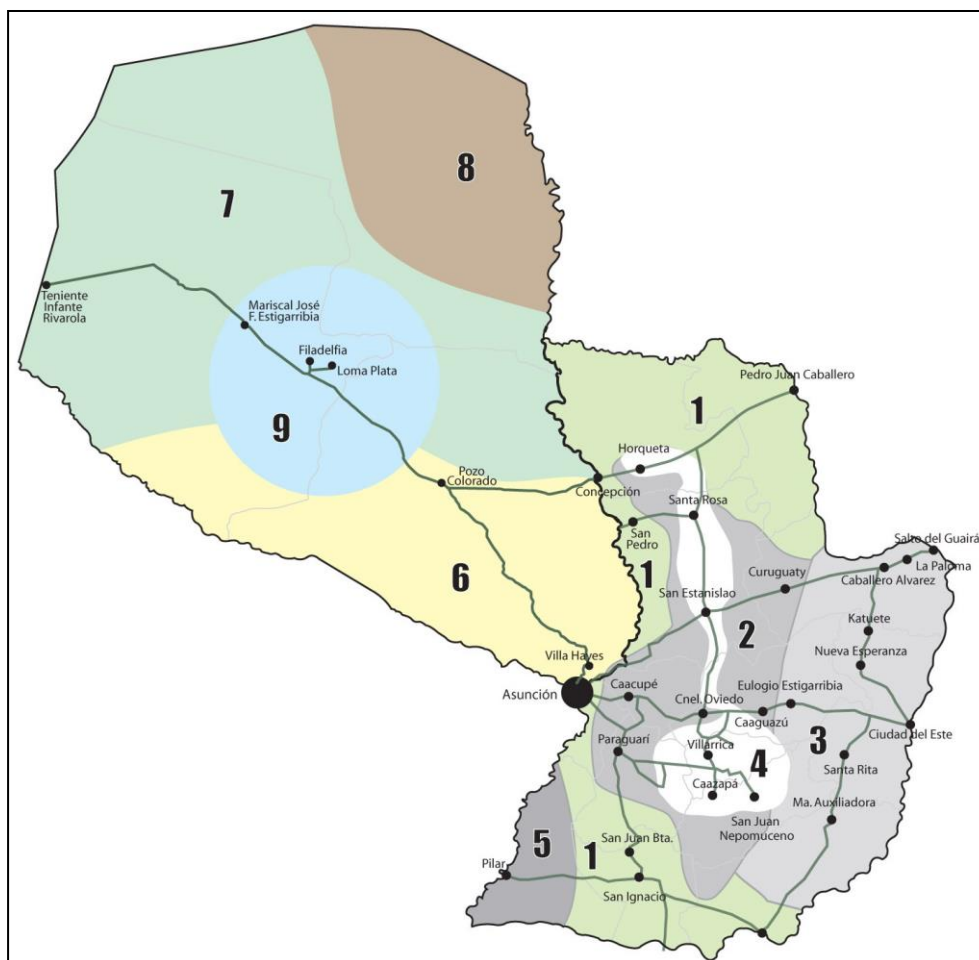
Mapa 5. Cultivo de caña de azúcar en la región Oriental de Paraguay



Fuente: Vázquez, 2010.

Con menor impacto regional pero con éxito comercial otras zonas del departamento de San Pedro lograron vincularse o crear cadenas productivas como por ejemplo la banana y la piña en la zona sur de San Pedro, la stevia en San Pedro e Itapúa entre otros. Tampoco se debe olvidar a la producción de cítricos alimentada por las empresas exportadoras de jugo concentrado, sobresaliendo Frutika, cuya sede industrial se sitúa en el norte de Itapúa, lo que le obliga a surtirse de materia prima de otras zonas. De esta forma diferentes regiones del país comienzan articularse de forma inédita, debido a que como en cultivos analizados anteriormente como el sésamo y la mandioca, no pueden ser administrados de forma mecanizada sino exclusivamente manual.

Mapa 7. Dinámicas regionales y organización económica del territorio de Paraguay, 2010.



Fuente: Vázquez, 2010.

Regiones	Características	Departamentos
1. Zona Ganadera	Tradicional en el sur y semi intensiva y modernizada en el norte	Misiones, Paraguarí, Ñeembucú, San Pedro, Concepción, Amambay
2. Zona de la Agricultura Familiar tradicional	Producción de autoconsumo	Central, Cordillera, Paraguarí, Caazapá, Guaira, Caaguazú, San Pedro, Canindeyú, Concepción, Itapúa
3. Zona de la Agricultura intensiva	Modernizada, en expansión	Canindeyú, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú, Caazapá, San Pedro
4. Zona de la Agricultura Familiar mundializada	Articulación a cadenas productivas, emergencia de nuevas ciudades	San Pedro, Caaguazú, Concepción, Caaguazú, Caazapá
5. Zona del Ñeembucú	Escasas actividades productivas	Ñeembucú
6. Zona de ganadería en proceso de intensificación productiva	Modernización de fincas, articulación productiva y mejor acceso a mercados	Presidente Hayes
7. Zona de ganadería hiper extensiva	Escasas fincas en producción	Boquerón, Alto Paraguay
8. Zona de ganadería emergente	Fuerte expansión de la ganadería, integración productiva con otras zonas	Alto Paraguay
9. Zona Agro industrial y urbana	Centro productivo, logístico y político del Chaco	Boquerón

Conclusión

El modelo de ocupación y utilización del espacio paraguayo podía esquematizarse en dos grandes espacios, la frontera activa y la zona campesina tradicional en el extremo oeste de la región Oriental.

El surgimiento de la zona intermedia entre las anteriores se caracteriza por la integración a los mercados internacionales de una agricultura que hasta hace poco también era muy tradicional y orientada solo hacia el autoconsumo y con escasos márgenes de para las comercialización externa.

Para que la tercera región pueda emerger se precisó de un conjunto de fenómenos que de forma simultánea: nuevos actores, nuevas demandas, nuevas ciudades, nuevos modelos productivos.

Si realizáramos una periodización de las transformaciones territoriales en la región Oriental notamos que la zona campesina tradicional se mantiene con el mismo ritmo desde, al menos, finales del siglo XIX, mientras que la región “milagro” estuvo representada por la zona fronteriza durante la década de 1990, donde la soja constituyo la barita mágica de la emergencia productiva, comercial e inclusive urbana en los departamentos de Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa.

En la década que se cierra en 2010 es la tercera región la que expresa un comportamiento más dinámico en toda la región Oriental. Si bien la zona de la soja mantiene el dinamismo, la amplitud de esta ya no es inédita ni revolucionaria, como de hecho lo fue entre 1970 y 2000. En la última década, los cambios más significativos se situaron en la tercera región demostrando que la economía paraguayo no solo puede ser medida por el dinamismo fronterizo o por el dinamismo urbano, siempre centralizador y concentrador, de Asunción.

Finalmente y como resultado de los factores estudiados se encontraron sólidos elementos que demuestran una gran dinámica territorial en todas las regiones del país, organizadas de la siguiente forma:

En la región Oriental:

- a. Una zona de agricultura intensiva de antiguo crecimiento, alrededor de 15 años, que se expande de forma lenta, ubicada en el extremo este de la región Oriental
- b. Una zona mixta de agricultura familiar y ganadería semi intensiva de reciente dinamización, ubicada en el eje vertical central de la región Oriental

- c. Una zona metropolitana entorno a la ciudad de Asunción, que concentra los servicios y el poder político

En el Chaco:

- a. Una zona central basada en la agro industrialización de la producción agrícola y ganadera de antiguo crecimiento, alrededor de 25 años
- b. Una zona ganadera del sur que comienza a intensificar la producción, muy recientemente
- c. Una zona ganadera norte que crece, se expande e intensifica su producción muy reciente y rápidamente

Si hasta hace muy poco tiempo solo la zona de la agricultura extensiva era considerada como “desarrollada” o dinámica, la última década ha visto emerger a la zona mixta entre la zona metropolitana de Asunción y el extremo este de la región Oriental. Esta zona es la que ha experimentado mayores transformaciones estructurales y por lo tanto representa una disminución de asimetrías entre las tres grandes zonas.

Por su lado el Chaco presenta también innovaciones mayores en su estructura económica. Solo la zona central experimentaba un crecimiento económico sostenido, constituyendo una isla de desarrollo hasta inicios de la década de 2000, cuando comienzan a activarse otras zonas por la ganadería que no solo se expande en términos espaciales, sino también se intensifica en su modelo productivo

Nuevas zonas, nuevas articulaciones en un territorio paraguayo que aún no ha parado de reconfigurarse, como resultado de fuerzas económicas y sociales de orientaciones diversas que remodelan el territorio, aunque no la misma no sea de forma necesariamente organizada para asegurar un desarrollo más inclusivo.